

DISERTASI

**COLLABORATIVE GOVERNANCE IMPELEMENTASI PROGRAM
MAKASSAR RECOVER PENANGGULANGAN COVID-19
DI KOTA MAKASSAR**

MUHAMMAD YUSRAN AMIR

NIM E013191004



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

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**COLLABORATIVE GOVERNANCE IMPELEMENTASI PROGRAM
MAKASSAR RECOVER PENANGGULANGAN COVID-19
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

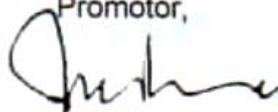
MUHAMMAD YUSRAN AMIR

NIM E013191004

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

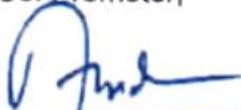
Menyetujui

Promotor,



Prof. Dr. H.M. Thahir Haning, M.Si.
Nip. 195705071984031001

Co. Promotor,



Dr. Nurdin Nara, M.Si.
Nip. 196309031989031002

Co. Promotor,



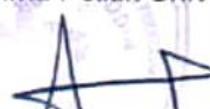
Dr. Muhammad Yunus, MA.
Nip. 195910301987031002

Ketua Program Studi Doktor
Administrasi Publik,

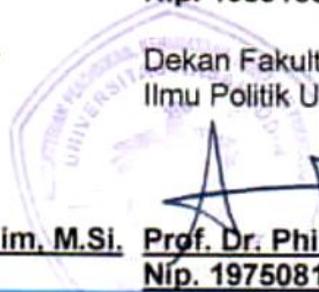


Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
Nip. 197508182008011008



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **Muhammad Yusran Amir**
NIM : **NIM E013191004**
Program Studi : **Administrasi Publik**

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

Makassar, 2023

Yang Membuat Pernyataan



Muhammad Yusran Amir

NIM E013191004

PRAKATA

Assalamu Alaikum Wr.Wb.

Dengan Asma Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, atas Kasih Sayang-Nya penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Alhamdulillah, dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas berkah,rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul: Collaborative Governance Implementasi Program Makassar Recover Penanggulangan COVID-19 Di Kota Makassar. Maha Suci Allah yang telah mempertemukan penulis dengan Dosen dan Professor yang arif bijaksana yang mengajarkan hal-hal yang jauh lebih bernilai dari pada sekedar bimbingan dalam penelitian dan penulisan disertasi.

Salam dan Sholawat atas junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, Nabi sebagai suri tauladan ummat manusia hingga akhir zaman, Nabi terakhir yang menyuruh kita untuk terus belajar mencari ilmu, menyebarkan ilmu dan mempraktekkan ilmu untuk kebaikan diri kita, keluarga, masyarakat dan ummat manusia.

Disertasi ini disusun sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian Studi Doktor pada Program Studi Administrasi Publik, Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar. Keberadaan disertasi ini karena atas izin Allah SWT, juga karena dukungan dari banyak pihak dan masukan dari teman-teman diskusi yang tidak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu melalui prakata ini. Hanya dengan kerendahan hati dan tulus ikhlas, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas bantuan dan dukungannya, sehingga disertasi ini dapat diselesaikan.

Sembah sujud kepada kedua orang tuaku, ayahanda (Alm) M Amir Bebasa dan Ibunda Hj. Adriani Bayang yang telah melahirkan, membesarkan, dan mendidik, serta mendoakan penulis dengan tulus ikhlas, sehingga penulis diberikan kemudahan dalam merampungkan penulisan disertasi dan penyelesaian studi penulis. doa kepada penulis sekeluarga dalam kesempatan ini penulis iringkan dan panjatkan doa kepada beliau. "*Robbighfirlii waliwaalidaiya warkhamhumaa kamaa robbayaanii shoghiiroo*" (Ya Allah ya Tuhan kami, ampunilah dosa-dosaku dan dosa kedua orang tuaku dan kasihanilah keduanya/beliau sebagaimana mereka mengasihiku sejak aku kecil). Penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada istriku tercinta DR (candidate) Narwiyah, SE, M. Ak. atas kasih sayang dan kesabarannya, dukungan semangat dan dukungan finansial sehingga disertasi ini bisa diselesaikan tepat waktu. Anakku Fatimah Azizah Yusran dan Syifa Atifah Yusran yang menjadi permata hatiku pemberi semangat dalam menyelesaikan studi Doktor Administrasi Publik di UNHAS.

Penyelesaian studi dan disertasi ini juga tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis dan moral. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP.,M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Sukri Palluturi, SKM, M.Kes, MScPH, Ph. D selaku Dekan FKM Unhas dan Kanda Prof. DR Aminuddin Syam, SKM, M.Kes, M.Med selaku Dekan FKM Unhas periode 2018-2022. Prof. DR. Atjo Wahyu selaku Wakil Dekan II FKM Unhas. Terima kasih atas dukungan dan bantuannya dalam penyelesaian studi Doktor di FISIP Unhas.
4. Prof. DR. Akmal Ibrahim, M.Si. selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik yang telah memberikan kebijakan dan kebijaksanaan dalam penyelesaian studi dan juga sebagai penguji internal dalam proses penyelesaian
5. Prof. Dr. M. Thahir Haning M. Si, selaku Promotor yang membimbing penulis dengan penuh kearifan dan kesabaran untuk meluangkan waktunya memberikan motivasi dan nasihat agar menyelesaikan disertasi dan meraih gelar doktor tepat waktu.
6. Dr. Nurdin Nara, M.Si Selaku, selaku Co-Promotor I dan Dr. Muhammad Yunus, MA selaku Co-Promotor II, yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan dalam penyelesaian tulisan disertasi ini, sehingga bermanfaat secara teoritis dan empiris.

7. Prof. DR. Badu Ahmad, M. Si , dan DR Hj. Gita Susanti, M.Si, Sebagai Penguji Internal yang banyak meluangkan waktu untuk perbaikan disertasi ini.
8. Penghargaan dan rasa hormat kepada (Alm) Prof. Dr. Rakhmat, MS, (Alm) Prof. Dr. Suratman, M.Si, (Alm) Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS, Prof. Dr. Hamsinah, M.Si, Prof. Dr. Sangkala, MA, Dr. Suryadi Lambali, MA, Dr. Muhammad Rusdi, M.Si, Dr. Hasniati, M.Si , yang telah secara langsung membagikan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan ilmu administrasi publik dan kebijakan publik kepada penulis,
9. Penghargaan setinggi-tingginya kepada Dosen di FKM Departemen AKK UNHAS: Prof DR H. Amran Razak, SE, M. Sc; Prof DR H. Indar SH MPH, Prof DR Darmawansyah, SE, MS; Prof (c) DR M.Alwy Arifin, M.Kes, Ir, Nurhayani, MS, DR Balqis, SKM, M.Kes, Msc PH, Muh. Yusri Abadi, SKM, M.Kes, Dian Saputra Marzuji, SKM, M.Kes. Suci Rahmadani, SKM, M.Kes, St Rosmanelly, SKM M.KM dan staff administrasi Bapak Salim, SE, dan ibu Hadariyani, SKM. Terima kasih atas dukungan dan motivasi dalam menyelesaikan studi Doktor di FISIP Unhas.
10. Penghargaan dan rasa hormatku kepada aya angkatku (Alm) DR H. Burhanuddin Bebas, SH, MH, MM dan istri Dra Fatimah Bennu yang mengasuh kami sejak kecil di Sekolah Dasar di Sidrap. Ayah angkatku Bapak (Alm) Drs M.Said Arman (Dosen Biologi UNM) dan Ibu Dra. Muliaty Said yang memberi kami motivasi dan dukungan spiritual dalam meraih gelar Doktor di Unhas. Keluarga Angkatku di Amsterdam Auke Fisser, Bart Fisser dan Hans Fisser atas kasih sayang dan bantuannya selama tinggal di rumah yang indah di Amsterdam dalam penyelesaian

Master of Public Health yang menjadi jembatan selesainya studi Doktor di Unhas.

11. Penghargaan dan rasa hormatku kepada kakandaku/adikku dan ipar-iparku: M. Iqbal Amir, SE. dan Netty Haryani, S.S. Rahmatullah Amir, Amd. Kes. dan Megawana S.SIT, Apt. Anggraini Amir S.Si dan M. Yos Saputra, serta Drg. Indirayani Amir dan Lazuardi Adnan Krg Tutu, SE, MM. Terima kasih kepada adikku Andi Nuraeni Burhanuddin SH, MH dan suami Ipda Polisi Rakhmat dan Andi Aisyah Amini SH, MH, dan Sri SH, MH.
12. Keluarga besar H.M. Bebasa Krg Lalo dan Sarampa Krg Tayu, Kelg besar Osman Ma'gau Krg Sanggu, Kelg besar Krg Cambang dari Paitana Jenepono dan keluarga Besar Djulubang Patta Tinri/Hj Kampong Dg Bori di Ganrang Batu. Keluarga Drs Aziz Bebasa Krg Siga, Suriyati Krg Dingin, Keluarga Zainab Krg Karaeng di Tello, Keluarga Krg Intang di Paitana. Keluarga Drs Abdul Rajab Patta Sa'ra dan Djulubang Patta Nimang di Perumnas.
13. Penghargaan dan rasa hormatku kepada Dekan FISIP Universitas Haluoleo, Kanda Prof DR H. Eka Suaib, M.Si.dan istri dr Andi Hasnah Sp An di Kendari. Terima kasih atas dukungan dan motivasi dalam menyelesaikan studi Doktor di FISIP Unhas.
14. Penghargaan dan rasa hormatku kepada mertua penulis (Alm) Haji Saing Dg Jale dan (Alm) HJ Rosiah Dg Siang. Haji Timung dan istri. Ipar-Iparku Keluarga CV Hartaco Motor Drs H. Imba dan Dra. Hj Jintu, Haji Rampu dan suami, Adik Nanang dan Dg Sarro, Keluar Nai dan

Uni, Keluarga Kak Nyonri dan Nila, keluarga Bansuhari dg lewa, keluarga Dg Bantang di Takalar.

15. Keluarga Bapak Drs H.M Saleh (alm) dan Hj Rohani serta dan Ir. M. Syarif dan istri di Tidung 6. Keluarga Haji Bakkara SH Dg Bombong dan ibu, Kelg Nurlina, SKM dan Andi Nur Aziz, SKM atas support dan dukungannya sehingga bisa melanjutkan studi di program Doktor FISIP UNHAS. Terima kasih banyak bantuannya.
16. DR Muhammad Nur Jaya S.Sos, Wakil Rektor I Universitas Muslim Maros (UMMA atas dukungannya melalui diskusi dan support terkait tata kelola kolaborasi.
17. Seluruh tenaga administrasi Pasca Sarjana Unhas, former Kepala tata Usaha H. Jafar, pengurus beasiswa H.Husaini, dan Pak Lukman, DR Jibril, Ibu Fani, Kak Ida. Terima kasih atas bantuannya.
18. Keluarga besar Makes Al Markaz, DR Syafruddin Amin, DR Nuvida RAF, Erna Cahyani dan Basir Dg Jarre, Rahma Zain, Ph.D. DR Ilmiah Ibrahim, Prof Siddiq, Prof Marwan, Rahma Saiyyed, Saiful Rapi, Amran Hadiyanto, Ustadz Hamzah dan Sukmawati, M.Khalis, Ahmad Syam dan Mbak Ana, Anwar Razak, adik Jaya, adik Yukiko, adik-adik MAKES yang belum disebutkan satu per satu terima kasih dukungan kalian.
19. Rekan-rekan Mahasiswa program Doktor Administrasi Publik Tahun 2019, sudah menjadi saudara dan keluarga saya yang selalu hadir memberikan motivasi dan semangat dalam penyelesaian studi Doktor di FISIP UNHAS.
20. Seluruh tenaga penunjang akademik yang sangat baik dan luar biasa di lingkungan FISIP UNHAS Bapak Irman, Ibu Ira, Adik Dian, Pak Mail,

Pak Jaya, Pak Udhin, Pak Suardi, dan seluruh pegawai yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu. Terima kasih banyak.

21. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu per satu.

Akhirnya Penulis mengharapkan, semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat terutama bagi diri penulis sendiri dan semua pihak yang terkait Tata Kelola Kolaborasi COVID-19 di Kota Makassar.

Wassalamu Alaikum wr.wb

Makassar, Agustus 2023

Muhammad Yusran Amir

ABSTRAK

MUHAMMAD YUSRAN AMIR. *Collaborative Governance dalam Implementasi Program Makassar Recover Penanggulangan Covid-19 di Kota Makassar* (dibimbing oleh M. Thahir Haning, Nurdin Nara. dan Muhammad Yunus).

Covid-19 adalah wabah pandemi yang melanda seluruh dunia saat ini. Sekertaris Jenderal *World Health Organization* (WHO), Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, mengumumkan secara resmi bahwa Covid-19 sebagai pandemi global pada tanggal 11 Maret 2020. Administrasi publik mempunyai peranan yang sangat penting dalam penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia. Masalah utama adalah perlunya tata kelola kolaborasi antaraktor *pentahelix* dalam kebijakan penanggulangan Covid-19 di Indonesia. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi *collaborative governance* dalam program Makassar Recover penanggulangan Covid-19 di Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan level analisis eksplanatif. Informan penelitian: sebanyak dua belas aktor *pentahelix*, yaitu pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, media, dan akademisi. Pengumpulan data dilakukan sejak Desember 2021 hingga Januari 2022 dengan metode triangulasi. Kerangka kerja integratif untuk tata kelola kolaboratif oleh Kirk Emerson dan Nabatchi memandu pengumpulan data dan analisis data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan tata kelola kolaboratif antaraktor *pentahelix* berhasil menurunkan pandemi Covid-19 di Kota Makassar. Tiga variabel dinamika kolaborasi, yaitu (a) keterlibatan berprinsip, (b) motivasi bersama, dan (c) kapasitas untuk tindakan bersama terlaksana dengan sangat baik. Tindakan kolaborasi aktor *pentahelix* berhasil mencapai *herd immunity* 'kekebalan kelompok', yaitu vaksinasi Covid-19 per Desember 2022, dosis 1 mencapai 98,86% dan dosis 2 mencapai 81% di Kota Makassar. Dampak tata kelola kolaborasi, yakni PPKM dicabut, turunnya kasus kesakitan, dan kematian akibat Covid-19. Pertemuan tatap muka (PTM) dilaksanakan 100% di semua institusi pendidikan formal dan informal. Program Makassar Recover telah memulihkan sektor ekonomi di Kota Makassar.

Kata kunci: *collaborative governance*, aktor *pentahelix*, penanggulangan Covid-19, Makassar, Indonesia



ABSTRACT

MUHAMMAD YUSRAN AMIR. *Collaborative Governance in the Implementation of Makassar Recover Program for COVID-19 Management in Makassar City* (supervised by M. Thahir Haning, Nurdin Nara, Muhammad Yunus)

COVID-19 is a pandemic outbreak that is occurring worldwide nowadays. Secretary General of the World Health Organization (WHO) Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, officially announced that COVID-19 was a Global Pandemic on March 11, 2020. Public administration has a very important role in handling the COVID-19 pandemic in Indonesia. The main problem is the urgent need for collaboration among Pentahelix actors to reduce COVID-19 pandemic in Indonesia. The aim of this study is to analyze the implementation of Collaborative Governance in Makassar Recover program for handling COVID-19 in Makassar City. The method used in this research was qualitative research with an explanatory level of analysis. Research informants consisted of 12 Pentahelix actors i. e. government, private sector, civil society, media, and academics. Data collection was carried out from December 2021 to January 2022, using triangulation method. The integrative framework for collaborative governance by Kirk Emerson and Nabatchi guided the data collection and data analysis. The results of the study show that the implementation of collaborative governance among Pentahelix Actors succeeds in reducing the COVID-19 pandemic in Makassar City. The three variables of collaboration dynamics, namely principled involvement, mutual motivation, and capacity for joint action are well-implemented. The collaborative action of Pentahelix actors succeeds in achieving herd immunity (group immunity), i. e. the COVID-19 vaccination in December 2022, in which dose one reached 98.86% and dose two reached 81 percent in Makassar city. The impact of the collaboration involves the revocation of the PPKM, a decrease in morbidity, and mortality due to COVID-19. Face-to-face meetings are held 100% in formal and informal institutional education. Makassar Recover program has restored the economic sector in Makassar City.

Keywords: collaborative governance, Pentahelix actors, management of COVID-19, Makassar. Indonesia



ABSTRACT

MUHAMMAD YUSRAN AMIR. Collaborative Governance In The Makassar Recover Program For COVID-19 Management In The City Of Makassar. Supervised by M.Thahir Haning, Nurdin Nara, Muhammad Yunus.

The purpose of this study is to analyze the implementation of Collaborative Governance in the Makassar Recover program for handling COVID-19 in Makassar City.

The Method of the research is qualitative research with an explanatory level of analysis. Research informants: 12 (twelve) Pentahelix Actors i.e. government, private sector, civil society, media and academics. Data collection was carried out from December 2021 to January 2022, using triangulation method. The integrative framework for collaborative governance by Kirk Emerson and Nabatchi guides the data collection and data analysis.

The result of the research shows that the implementation of collaborative governance by pentahelix actors has succeeded in reducing the COVID19 pandemic in Makassar City. The three variables of collaboration dynamics are, a) Principled involvement (b) Mutual motivation and (c) Capacity for joint action are well- implemented. Pentahelix actor conduct collaborative actions i.e. carrying out the COVID-19 vaccination dose 1 reaching 98.86% and dose 2 reaching 81 percent in 2022 so that herd immunity was formed. The impact on the health sector i.e. confirmed cases of positive cases of COVID-19 were very low at level 1. Hospitalized patients were very low at level 1. The death rate from COVID-19 was very low at 0.01 per 100,000 population. The positivity rate was very low, less than 1%. The COVID-19 Testing Rate was very low at 1.42%. The Enforcement of Restrictions on Community Activities (PPKM) was lifted

December 30, 2022. The impact on the education sector i.e. Face-to-Face Learning (PTM) was carried out 100% offline in 457 elementary schools, 228 junior high schools, and 133 high schools and 110 academies/universities. The impact on the economic sector i.e. Makassar's economic growth surpassed the province and national level, which was 5.40% in 2022. The Consumer Price Index (CPI) was 114.6, this indicated that the economic growth rate was getting better in 2023. The number of poor people in Makassar City was slowly decreasing from 74,690 people in 2021 to 71,830 people in 2022.

Keywords: Collaborative Governance, Pentahelix Actors, Management of COVID-19, Makassar Indonesia

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR LAMPIRAN	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	20
1.3 Tujuan Penelitian	21
1.3.1 Tujuan Khusus	21
1.4 Manfaat Penelitian	22
1.4.1 Manfaat Teoritis/Akademis	22
1.4.2 Manfaat Praktis	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	24
2.1 Konsep Kebijakan Publik	24
2.1.1 Pengertian Kebijakan Dan Kebijakan Publik	24
2.1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik	26
2.2 Governance	30
2.2.1 Pengertian Governance.....	30
2.2.2 Paradigma Administrasi Publik OPA, NPM, dan NPS	35
2.3 Teori Collaborative Governance	44
2.3.1 Model Ansell And Gash	44
2.3.2 Model Agranoff And Mc. Guire	53
2.3.2 Model Collaborative Governance Regime (CGR), Kirk Emerson dan Tina Nabatchi.....	56

2.4 COVID-19	96
2.4.1 Pengertian COVID-19.....	96
2.5. Kebijakan	
Makassar Recover.....	102
2.5.1 Pengertian Makassar Recover.....	102
2.5.2. Maksud dan Tujuan Makassar Recover.....	102
2.5.3. Implementasi Makassar Recover.....	103
2.6 Implementasi Kebijakan	111
2.6.1 Pengertian Implementasi Dan Implementasi Kebijakan ...	111
2.6.2 Pengertian Implementasi Kebijakan	114
2.6.3 Teori Implementasi Kebijakan	115
BAB III METODE PENELITIAN	145
3.1 Pendekatan dan Level Analisis	145
3.2 Lokasi Penelitian.....	145
3.3 Fokus Penelitian	145
3.4 Sumber Data	146
3.5 Informan Kunci	147
3.6 Instrumen Penelitian	148
3.7 Teknik Pengumpulan Data	148
3.8 Teknik Analisis Data	149
BAB IV HASIL PENELITIAN.....	151
4.1. Proses Dinamika Kolaborasi.....	153
4.2 Tindakan Kolaborasi Antara Aktor Pentahelix.....	211
4.3 Dampak Kolaborasi.....	219
4.4. Diskusi dan Pembahasan.....	220
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	329
DAFTAR PUSTAKA	341
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Penyebaran COVID-19 Di Kota Makassar	15
Tabel 2 Tujuh Definisi Governance Dari Rhodes	31
Tabel 3 Perbedaan OPA, NPM, Dan NPS	37
Tabel 4 Sintesa Penelitian	138

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Aktor dalam penanggulangan Covid -19 melalui Collaborative Governance di Korea Selatan	8
Gambar 2 Lima Level Pencegahan (Five Levels Of Prevention) Dari Leavel and Clark	19
Gambar 3 Lima Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson	27
Gambar 4 Proses Kebijakan Publik	29
Gambar 5 Model Collaborative Governance Ansell And Gash	48
Gambar 6 Aktor Dalam Collaborative Governance Ansell And Gash	52
Gambar 7 Model Kolaborasi Agranoff And Guire	55
Gambar 8 Collaborative Governance Regime (CGR)	59
Gambar 9 System Context	60
Gambar 10 Drivers	64
Gambar 11 Dinamika Kolaborasi	71
Gambar 12 Elemen-Elemen Penggerakan Prinsip-Prinsip Bersama	73
Gambar 13 Elemen-Elemen Motivasi Bersama	80
Gambar 14 Kapasitas Untuk Melakukan Tindakan Bersama	85
Gambar 15 Model Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn ..	112
Gambar 16 Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian Dan Sabatier (1983)	124
Gambar 17 Model Implementasi Kebijakan Publik Edwards III	126
Gambar 18 Kerangka Pikir	140
Gambar 19 Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif	146

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Korespondensi via Email Prof Kirk Emerson

Lampiran 2 Pedoman Wawancara (Indepth Interview)

Lampiran 3 Surat Izin Penelitian

Lampiran 4 Foto-foto penelitian

Lampiran 5

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Administrasi publik mempunyai peranan yang sangat penting dalam penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia. Hal tersebut terkait dengan definisi administrasi publik yang dapat ditinjau dari aspek politik, legal, manajerial dan okupasi. Dari aspek politik, administrasi publik adalah apa yang dilakukan pemerintah (*what the government does*) (Fisip, 2012). Hal yang sama disampaikan oleh Shafritz dan Russel bahwa administrasi publik berkaitan erat dengan kegiatan pemerintah dalam mengelola urusan-urusan public (*public affairs*) atau implementasi kebijakan public (Shafritz et al., 2017).

Terdapat banyak masalah yang dihadapi oleh administrasi publik dalam menghadapi penanggulangan virus Corona-19 di Indonesia. Administrasi publik harus membuat sebuah kebijakan yang efektif dalam menangani penyebaran pandemi COVID-19 di Indonesia. Kebijakan yang efektif dan efisien akan menurunkan angka kesakitan dan angka kematian bagi penderita COVID-19 di Indonesia. Indonesia termasuk negara yang mempunyai jumlah penderita COVID-19 yang terbesar di Asia Tenggara, data dari website resmi tanggal 11 Agustus 2021 menyatakan jumlah penderita sebesar 3. 749. 446 orang positif, 3. 211. 078 orang sembuh dan 112. 198 orang meninggal (Covid19.go.id, 2021).

Masalah utama adalah perlunya kolaborasi antara aktor dalam mencegah penularan COVID-19 di Indonesia. Artikel dari Suhudiyah menjelaskan pentingnya peran pemerintah dalam menurunkan kesakitan akibat COVID-19 di Indonesia. Pemerintah perlu berkolaborasi dengan beberapa aktor yang disebut sebagai "*Penta*

Helix Actor” yaitu lima aktor penting yang berperan aktif dalam mencegah COVID-19 yaitu Pemerintah, Akademisi, Bisnis atau *Private Institution*, Media dan Masyarakat atau Civil Society (Sailatur Rizqi As Suhudiyah, 2021).

Penelitian Megawati dkk (2020) terkait Collaborative Governance di Kota Surabaya menunjukkan pentingnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga collaborative governance bisa berhasil (Megawati et al., 2020). Penelitian lainnya dari Ginanjar (2020) menunjukkan hasil yang sama bahwa pemerintah daerah mempunyai peranan penting dalam mengurangi COVID-19 khususnya dengan diterapkannya UU N0 32/2004, Pasal 22 terkait otonomi daerah di Indonesia (Andiraharja, 2020).

Salah satu inti penting dari kerjasama tata kelola kolaborasi atau Collaborative Governance untuk penanggulangan COVID-19 bisa berhasil jika terdapat perspektif kepercayaan publik (*public trust*) oleh semua aktor atau stakeholder. Ketika *public trust* dapat menjadi payung kebijakan pemerintah, maka perspektif ini dapat menjadi perekat antara dua kutub yang berbeda yaitu pemerintah, stakeholders, dan masyarakat. Ketiga Aktor tersebut akan menjadi satu kesatuan yang saling terintegrasi satu sama lain sehingga melahirkan kinerja pelayanan publik yang lebih baik di semua sektor pelayanan publik, termasuk dalam penanggulangan Covid 19 di Indonesia (Thahir et al., 2020).

Haning, dkk (2020) menjelaskan bahwa tema utama *public trust* berasal dari paradigma kelima Administrasi Publik yaitu *New Public Governance* lahir sekitar dua dekade sebelumnya sekitar tahun 2010 yang

dimotori oleh Professor Stephen P. Osborne. Paradigma ini ingin mewujudkan masyarakat yang dipandang sebagai *social capital* dalam mendukung kinerja pemerintah, dan seberapa besar masyarakat memercayai kinerja administrasi publik, dan seperti apa pemerintah yang sejatinya di pundak pemerintah kepercayaan publik itu diserahkan. Oleh karena itu, perhatian dan kepedulian pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten/kota) meningkatkan kepercayaan publik adalah suatu keniscayaan (Thahir et al., 2020).

Penelitian oleh Choi (2020) di Korea Selatan menunjukkan bahwa salah satu keberhasilan pemerintah Korea Selatan dalam menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat COVID-19 adalah Pemerintah Korea Selatan berhasil membangun *Public Trust* di seluruh aktor dan stakeholder di Korea Selatan (Choi, 2020).

Salah satu faktor kunci dari kepemimpinan efektif pemerintah nasional Korea Selatan adalah upayanya untuk membangun kepercayaan publik (*Public Trust*) melalui pengungkapan informasi yang transparan dan dukungan medis / keuangan yang ekstensif terkait dengan epidemi. Undang-undang privasi yang direvisi memungkinkan pemerintah untuk mengakses informasi pribadi secara ekstensif dalam keadaan darurat. Pemerintah memutuskan untuk mengungkapkan informasi terkait COVID19 (tidak termasuk informasi terkait identifikasi pribadi) kepada publik sedetail mungkin untuk meningkatkan kepercayaan dan kerja sama publik serta mendorong tanggapan yang cepat. Kementerian Kesehatan memberikan informasi dalam briefing harian yang dipimpin oleh para ilmuwan dan ahli untuk berbagi informasi alih-alih politisi untuk meningkatkan kepercayaan

publik. Selain itu, masyarakat menerima peringatan rinci melalui pesan teks tentang keberadaan kasus yang dikonfirmasi, termasuk nama toko dan toko yang dikunjungi orang yang terinfeksi dan rute perjalanan yang diambilnya. Pemerintah juga menanggung semua biaya medis yang terkait dengan COVID-19 untuk mengurangi beban keuangan fasilitas medis dan pasien (Choi, 2020).

Dalam perspektif kepercayaan publik (*Public Trust*) mengandung arti bahwa justifikasi masyarakat kepada pemerintah dan organisasi publik (birokrasi pemerintahan) atau institusi, pembuatan kebijakan, dan perilaku para pemimpin birokrasi dan politik (*political trust*). Jika kepercayaan publik yang berbasis pada motivasi (*motivation-based public trust*) dianalisis, maka secara rasional kepercayaan publik dan psikologi kepercayaan publik terhadap organisasi publik tidak dapat disepelekan karena kepercayaan publik menentukan kinerja organisasi publik. Dalam konteks ini maka kepercayaan publik dipandang sebagai indikator kunci dalam penanggulangan wabah COVID-19 di Indonesia karena menyangkut persepsi dan pengalaman serta perasaan yang dimiliki masyarakat (publik) tentang pelayanan publik, kebijakan publik dan implementasinya (Thahir et al., 2020)

Alwi (2018) menyatakan bahwa kolaborasi bisa dilakukan dengan empat cara: 1) Melakukan komunikasi dengan pemangku kepentingan, face to face dialogue sebagai salah satu siklus dalam proses kolaborasi; 2) Membangun kepercayaan (Trust) ; 3) Membangun komitmen yang telah disepakati; dan 4) Membangun pemahaman bersama pemangku

kepentingan agar menghasilkan keputusan yang efektif dalam forum dialog atau pertemuan (Alwi, 2018).

COVID -19 adalah wabah pandemi yang melanda seluruh dunia saat ini. Sekertaris Jenderal World Health Organization (WHO) Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, mengumumkan secara resmi bahwa COVID-19 sebagai Pandemi Global pada tanggal 11 Maret 2020 (WHO, 2020). COVID-19 (coronavirus disease 2019) adalah penyakit yang disebabkan oleh jenis coronavirus baru yaitu Sars-CoV-2, yang dilaporkan pertama kali di Wuhan Tiongkok pada tanggal 31 Desember 2019. COVID-19 ini dapat menimbulkan gejala gangguan pernafasan akut seperti demam diatas 38°C, batuk dan sesak nafas bagi manusia. Selain itu dapat disertai dengan lemas, nyeri otot, dan diare. Pada penderita COVID-19 yang berat, dapat menimbulkan pneumonia, sindroma pernafasan akut, gagal ginjal bahkan sampai kematian. COVID-19 dapat menular dari manusia ke manusia melalui kontak erat dan droplet (percikan cairan pada saat bersin dan batuk), tidak melalui udara. Bentuk COVID-19 jika dilihat melalui mikroskop elektron (cairan saluran nafas/ swab tenggorokan) dan digambarkan kembali bentuk COVID-19 seperti virus yang memiliki mahkota. (Pusat Analisis Determinan Kesehatan (PADK Kemenkes RI, 2020) (KEMENKES, 2020).

Badan Kesehatan Dunia World Health Organization (WHO) pada tgl 11 Juni 2021 mencatat terdapat 174,502,686 kasus positif COVID-19 diseluruh dunia, dan termasuk didalamnya 3,770,361 kematian akibat COVID-19. Penyebaran kasus COVID-19 sudah melanda 223 negara.

Sampai tanggal 9 Juni 2021 sudah terdapat 2,156,550,767 dosis vaksin yang disebar di seluruh dunia (WHO, 2021). Menurut Buletin WHO, Pandemi didefinisikan sebagai "epidemi yang terjadi di seluruh dunia, atau di wilayah yang sangat luas, melintasi batas internasional dan biasanya memengaruhi sejumlah besar orang" sementara Epidemi adalah wabah yang menyebar di area geografis yang luas (WHO, 2020).

Pemerintah Indonesia telah berusaha membuat kebijakan publik untuk mengatasi masalah COVID-19 di Indonesia. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (Keppres 7, 2020). Perpres kemudian direvisi menjadi Perpres No. RI. 9 tahun 2020 dengan menambah kementerian/lembaga dalam susunan keanggotaan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan mengantisipasi dampak COVID-19 di Indonesia (Keppres 9, 2020). Gugus tugas diketuai oleh Menteri Koordinator bidang Pembangunan, Manusia dan Kebudayaan membawahi 19 kementerian kabinet, 5 kepala badan, TNI, Polri dan Gubernur seluruh Indonesia. Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) diketuai oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana bersama wakil ketua dari sekretaris Jenderal kementerian Kesehatan akan membuat Policy atau Kebijakan di level nasional. Kebijakan ini yang kemudian menjadi panduan atau blue print bagi pemerintah di level provinsi dan kabupaten. Perpres RI. 9 tahun 2020 pasal 13 juga memuat pendanaan yang diperlukan untuk kegiatan Gugus Tugas, sumber dana dibebankan kepada: a) Anggaran

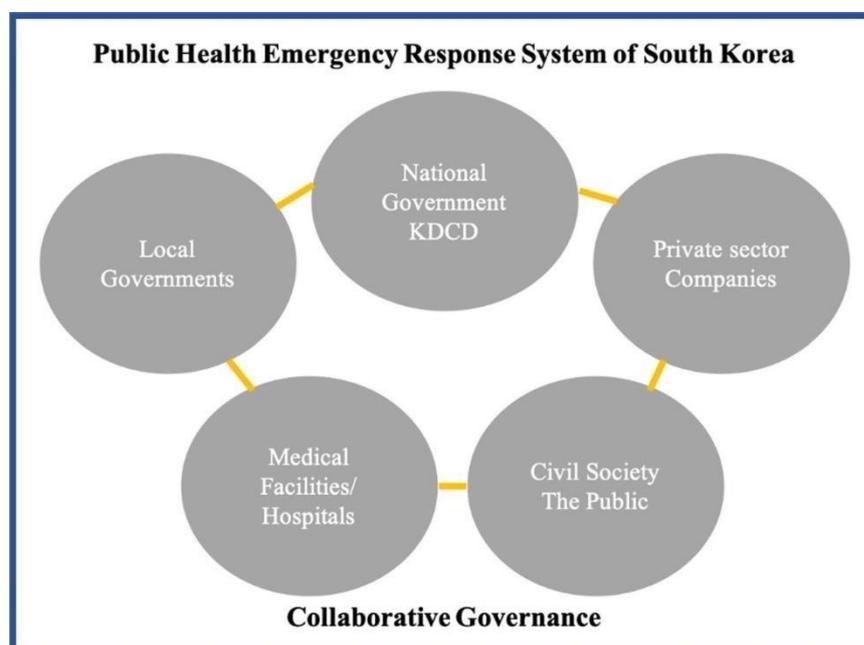
Pendapatan Belanja Negara (APBN); b) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD); c) Sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (Keppres 9, 2020).

Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam penanganan COVID-19 menunjukkan strategi dan program yang tidak efektif dan tidak efisien dalam penanggulangan virus Corona-19 di Indonesia. Indikator ketidakberhasilan tersebut adalah tingginya angka kesakitan (*Morbidity*) dan angka kematian (*Mortality*) dari pasien COVID-19. Pakar kebijakan Publik, Edie Haryoto selaku Partner PH&H Public Policy Interest Group menyarankan agar Pemerintah dalam penanganan Covid 19 untuk tidak bekerja sendiri. pemerintah sebaiknya membuat kebijakan yang bersifat *Erga Omnes*, yaitu kebijakan dimana semua pihak harus terlibat, tidak hanya pemerintah sendiri saja. Pandemi ini bersifat VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambigüe*), sehingga Pemerintah sebaiknya berkaca dari negara-negara lain yang berhasil menanggulangi pandemi (FIA, 2020).

Salah satu kolaborasi yang disarankan adalah Collaborative Governance. Pemerintah sebaiknya melakukan kolaborasi dari semua sektor. Ansell and Gash (2008) mengatakan bahwa Collaborative Governance adalah sebuah kebijakan yang melibatkan beberapa aktor seperti pemerintah, pihak swasta dan civil society atau anggota masyarakat (Ansell & Gash, 2008). Kolaboratif Governance dalam penanggulangan COVID-19 telah menunjukkan keberhasilan di beberapa negara seperti Korea Selatan dan Taiwan (Emerson, 2015). Keberhasilan pemerintah Korea Selatan dan Pemerintah Taiwan terdapat tiga aktor utama yang

sangat berperan dalam mencegah penyebaran COVID-19 di Korea Selatan dan Taiwan, ketiga aktor tersebut adalah 1) Pemerintah (Government); 2) Institusi Swasta (Private Institution); dan 3) Masyarakat atau lembaga masyarakat (Civil Society). Peran ketiga aktor tersebut dijelaskan sebagai berikut:

Gambar 1. Aktor dalam penanggulangan Covid -19 melalui Collaborative Governance di Korea Selatan



Sumber: Artikel Jurnal dari Y.J.Choi (2020)

Pemerintah

Penelitian oleh Choi (2020) menunjukkan keberhasilan Pemerintah Korea Selatan dalam menerapkan kebijakan Collaborative Governance. Pemerintah Korea Selatan telah menunjukkan hasil yang efektif dalam mencegah penyebaran Covid 19 di negara tersebut. Kunci sukses Pemerintah Korea Selatan adalah kepemimpinan pemerintah nasional (Pemerintah Pusat). Ada tiga strategi yang dilakukan oleh pemerintah pusat yaitu (1) Memperjelas peran pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor kesehatan masyarakat, dan sektor industri dalam menyikapi keadaan darurat, (2) Mempercepat proses pengembangan laboratorium dan menggunakan alat uji diagnostik yang tidak disetujui, dan (3) Izinkan Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit Korea (KCDC) untuk mengakses data pribadi ekstensif dari 28 perusahaan, termasuk data seluler, data keuangan, informasi GPS, dan informasi sistem jaringan sosial (SNS) dalam kasus darurat kesehatan masyarakat (Choi, 2020).

Taiwan juga berhasil dalam menerapkan kebijakan collaborative governance. Pemerintah Taiwan telah menunjukkan hasil yang efektif dalam mencegah penyebaran Covid 19 di negara tersebut. Yuen Wai Hung (2020) menyatakan bahwa Taiwan berhasil memerangi COVID-19 melalui inisiatif pemerintah dan pemerintahan kolaboratif (Hung et al., 2020). Instansi pemerintah berperan penting untuk mengurangi penyebaran Covid 19 di Taiwan. Pemerintah Taiwan mengeluarkan lima strategi sukses yaitu a). Pengaturan Infrastruktur dan Organisasi. b) Pusat

Komando Epidemi Pusat (TECC) 2) Sumber Daya, Teknologi dan Komunikasi. Ada dua kegiatan utama yaitu a) Sistem pemesanan masker secara on-line dan b) Track Ponsel. 3) Kontrol dan Regulasi; 4) Kolaborasi; 5) Partisipasi dan Kepatuhan Masyarakat (Hung et al., 2020).

Private Institution

Pihak swasta saling berkolaborasi dalam mencegah penyebaran COVID-19 di Koreas Selatan dan Taiwan, berikut dua jurnal yang menjelaskan keterlibatan pihak swasta tersebut:

Choi (2020) menyatakan bahwa membangun kemitraan dengan perusahaan dan entitas swasta lainnya dianggap sebagai faktor penting lainnya dalam respons Korea Selatan yang berhasil terhadap COVID19.

Ada 20 perusahaan biotek / medis yang bekerja sama untuk mencegah pandemi. Dengan partisipasi aktif dari perusahaan bioteknologi ini, Korea Selatan dapat melakukan lebih dari 145.000 pengujian hingga 5 Maret 2020 dan mencapai lebih dari 300.000 pengujian. Institusi publik-swasta melakukan kerjasama di Korea Selatan yaitu

- 1) Konglomerat Korea Selatan, termasuk LG, Samsung, dan Hyundai memberikan fasilitas kesehatan dan kebutuhan lainnya seperti air, perlengkapan mandi, dan sanitizer kepada tenaga medis, dan sembako serta kebutuhan sehari-hari kepada orang yang dikarantina dan terkena dampak;
- 2) Departemen imigrasi (untuk informasi masuk perbatasan);
- 3) Departemen kepolisian (untuk rekaman kamera pengintai);
- 4) Perusahaan telekomunikasi (untuk informasi GPS);
- 5) Operator angkutan umum / swasta (untuk informasi rinci tentang rute perjalanan);
- 6) Perusahaan kartu kredit (untuk mengidentifikasi lokasi yang dikunjungi melalui penggunaan data keuangan);
- 7) Bermitra dengan perusahaan swasta untuk

mengembangkan aplikasi seluler (aplikasi) untuk menunjukkan jumlah masker wajah yang tersedia di lokasi terdekat pengguna (Choi, 2020).

Artikel dari jurnal oleh Yuen Wai Hung menyebutkan bahwa Private Institution termasuk dalam strategi kerjasama dari pemerintah Taiwan. Institusi Swasta melakukan strategi kolaborasi. Keberhasilan kerjasama di Taiwan antara instansi pemerintah dan swasta dilakukan dalam tiga kegiatan utama yaitu a) produksi masker, b) asosiasi apoteker dan c) asosiasi pedagang keliling (Hung et al., 2020).

Civil Society

Keberhasilan penanganan covid 19 yang paling krusial adalah adanya partisipasi aktif dari masyarakat untuk mencegah dan mengurangi penularan covid 19 di masyarakat. Partisipasi aktif masyarakat seperti penggunaan masker, penyediaan hand sanitizer, dan kepatuhan terhadap protokol kesehatan adalah kata kunci untuk pengendalian wabah covid 19 di Korea Selatan dan Taiwan (Choi, 2020).

Hasil riset di Korea Selatan yang dilakukan oleh (Choi, 2020) mendesak bahwa efektivitas pemerintahan kolaboratif sangat bergantung pada partisipasi publik. Beberapa strategi untuk melibatkan masyarakat antara lain: 1) Pemerintah memandang masyarakat sebagai mitra kerja, secara terus menerus menekankan pentingnya peran serta mereka. Akibatnya, hampir semua orang memakai masker wajah, menghindari pergi ke tempat keramaian, dan melakukan tindakan sanitasi dengan serius (mis., Menjaga jarak, membawa hand sanitizer, dan sering mencuci tangan). 2) Tingkat kesadaran kesehatan masyarakat yang tinggi dan 3) Kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan saat ini dan keefektifan sistem tata kelola

secara keseluruhan. Selain itu, informasi publik yang transparan dan kampanye dan pendidikan publik yang terencana dengan baik, bersama dengan pengalaman mereka dengan epidemi sebelumnya, telah membuat masyarakat waspada terhadap situasi dan lebih siap untuk jenis krisis kesehatan ini. (Choi, 2020)

Partisipasi aktif masyarakat telah menunjukkan dampak yang signifikan untuk memerangi COVID 19 di Taiwan (Hung et al., 2020). Pemerintah Taiwan telah membuat strategi yang baik untuk melibatkan masyarakat secara aktif. Pemerintah menyebut strategi ini sebagai “partisipasi dan kepatuhan publik”. Dalam strategi ini terdapat tiga kegiatan utama yaitu a) Penyuluhan bahaya virus dan pemakaian masker; b) Whistle blowing yaitu aplikasi untuk pengaduan terkait pelanggaran protokol kesehatan dan c) Bantuan -Sukarelawan.

Pemerintah Indonesia dapat belajar dari pengalaman sukses kedua negara diatas dalam menerapkan Collaborative Governance untuk penanggulangan wabah COVID-19 di Indonesia. Hal tersebut penting karena masih tingginya angka kesakitan dan kematian akibat COVID-19 di Indonesia.

Data dari Dinas kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan, Data Update Pukul 19:24, 11 Agustus 2021 di Sulawesi Selatan terdapat 1.021 orang Suspek Follow Up dengan Total Suspek 11.339 orang. Konfirmasi aktif 12.071 orang, total konfirmasi 93. 123 orang, dimana 79. 462 sembuh dan 1.590 orang meninggal.

Kasus Suspek adalah seseorang yang memiliki salah satu dari kriteria berikut:

- a. Orang dengan Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) DAN pada 14 hari terakhir sebelum timbul gejala memiliki riwayat perjalanan atau tinggal di negara/wilayah Indonesia yang melaporkan transmisi lokal.
- b. Orang dengan salah satu gejala/tanda ISPA DAN pada 14 hari terakhir sebelum timbul gejala memiliki riwayat kontak dengan kasus konfirmasi/probable COVID-19.
- c. Orang dengan ISPA berat/pneumonia berat yang membutuhkan perawatan di rumah sakit DAN tidak ada penyebab lain berdasarkan gambaran klinis yang meyakinkan. Kasus Konfirmasi: Seseorang yang dinyatakan positif terinfeksi virus COVID-19 yang dibuktikan dengan pemeriksaan laboratorium RT-PCR.

Sembuh apabila memenuhi salah satu kriteria berikut:

- a. Kasus konfirmasi tanpa gejala (asimtomatik) yang tidak dilakukan pemeriksaan follow up RT-PCR dengan ditambah 10 hari isolasi mandiri sejak pengambilan spesimen diagnosis konfirmasi.
- b. Kasus probable/kasus konfirmasi dengan gejala (simptomatik) yang tidak dilakukan pemeriksaan follow up RT-PCR dihitung 10 hari sejak tanggal onset dengan ditambah minimal 3 hari setelah tidak lagi menunjukkan gejala demam dan gangguan pernapasan.
- c. Kasus probable/kasus konfirmasi dengan gejala (simptomatik) yang mendapatkan hasil pemeriksaan follow up RT-PCR 1 kali negatif, dengan ditambah minimal 3 hari setelah tidak lagi menunjukkan gejala demam dan gangguan pernapasan. Kematian COVID-19 adalah kasus konfirmasi/probable COVID-19 yang meninggal (P. Dinkes, 2021).

Penelitian ini akan berfokus ke pemerintah kota Makassar, data dari

Dinas Kesehatan Kota Makassar tanggal 10 Agustus 2021 pukul 23:59 WITA menunjukkan bahwa terdapat 44.040 orang konfirmasi positif 39.134 orang sembuh dan 845 orang meninggal (M. Dinkes, 2021).

Tabel 1: Penyebaran COVID-19 di Kota Makassar

UPDATE : SENIN, 10 AGUSTUS 2021 - 23:59 WITA

No	Kecamatan	Jumlah Pasien	
		SUSPEK	KONFIRMASI
1	Biringkanaya	1390	5727
2	Bontoala	267	1087
3	Makassar	405	1855
4	Mamajang	294	1731
5	Manggala	1152	4694
6	Mariso	403	1568
7	Panakukang	1132	4701
8	Rappocini	1409	6098
9	Sangkarrang	11	34
10	Tallo	545	1971
11	Tamalanrea	902	4172
12	Tamalate	921	5104
13	Ujung Pandang	408	1219
14	Ujung Tanah	99	589
15	Wajo	135	1010
16	Luar Wilayah	130	2480
JUMLAH		9603	44040

infocorona.makassar.go.id

Sumber: Portal Resmi Pemkot Makassar via infocoronamakassar.go.id

Dari tabel 1 diatas dapat disimpulkan bahwa Kecamatan Rappocini merupakan kecamatan dengan jumlah pasien Covid tertinggi di Kota Makassar yaitu 6.098 orang, sedangkan jumlah pasien COVID-19 terendah adalah di Kecamatan Sangkarrang yaitu 34 orang konfirmasi positif.

Untuk mengurangi angka konfirmasi positif COVID-19 serta angka kesakitan dan kematian akibat COVID-19, maka Pemerintah Kota Makassar telah membuat sebuah kebijakan yang tertuang melalui Peraturan walikota (Perwali) no 36 tahun 2020 tentang percepatan pengendalian corona virus disease 2019 (COVID-19) di Kota Makassar. Perwali tersebut menyebutkan bahwa Kota Makassar telah menjadi episentrum penyebaran COVID-19 yang berdampak pada perekonomian dan kesejahteraan masyarakat sehingga diperlukan adanya percepatan pengendalian secara massif dalam rangka menekan dan memutus mata rantai penyebaran COVID-19 di Kota Makassar (PERWALI, 2020).

Terdapat enam ruang lingkup yang dilakukan dalam Perwali no 36 tahun 2020 yaitu: 1) Edukasi dalam upaya pencegahan penyebaran COVID-19; 2) Koordinasi; 3) Pembatasan pergerakan lintas daerah; 4) Pengawasan dan evaluasi; 5) Sosialisasi; 6) Sanksi. Namun, Perwali ini kurang efektif dalam menekan angka penyebaran COVID-19 di Kota Makassar, Hal tersebut bisa dilihat dari masih tingginya Konfirmasi positif sampai di awal bulan April 2021 (PERWALI, 2020).

Pemerintah Kota Makassar di Bulan Maret 2021, mengeluarkan kebijakan baru yang diberi nama “Makassar Recover” atau “Makassar Pulih Kembali”. Makassar Recover adalah cara baru menyelamatkan rakyat dari pandemi COVID-19 di Kota Makassar. Kebijakan tersebut dilakukan untuk segera menekan angka penyebaran COVID-19 di Kota Makassar. Isi kebijakan Makassar Recover adalah: 1) Imunitas Kesehatan; 2) Adaptasi sosial; 3) Pemulihan Ekonomi; 4) Penerapan pergantian program yaitu a)

program 1S3T yaitu Suspect, Tracing, Testing dan Treatment; diganti menjadi program 2S 5T yaitu: 1). Screening Medical Record; 2) Screening Klinis (GE Nose) dan 5T yaitu: 1) Triase; 2) Testing; 3) Treatment; 4) Tracing and Prevention dan Totally Recover (PEMKOT, 2021).

Penyebaran COVID-19 secara teoritis dapat dicegah penyebarannya dengan menerapkan Five levels of prevention oleh Leavel and Clark dalam buku (Hiramath, 2007). Menurut Konsep pencegahan dapat dijelaskan dengan baik melalui *levels of prevention*. Leavell dan Clark dalam bukunya *Textbook of Preventive Medicine* mengemukakan 5 levels of prevention yang terdiri dari: 1) Promosi kesehatan (*health promotion*) 2) Proteksi spesifik (*specific protection*) 3) Deteksi dini dan perawatan segera (*early recognition and prompt treatment*) 4) Pembatasan disabilitas (*disability limitation*) 5) Rehabilitasi (*rehabilitation*). Leavell dan Clark merevisi 5 levels of prevention dengan membagi 5 *levels of prevention* tersebut ke dalam 3 kategori seperti berikut (Leavell & Clark, 1953):

1) Pencegahan Primer (*Primary Prevention*), terdiri dari:

Promosi kesehatan (meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan umum). Edukasi kesehatan, dalam kedokteran gigi dikenal dengan istilah dental health education (DHE) Banyak penyakit dapat dicegah dengan sedikit atau tanpa intervensi medis jika masyarakat menerima informasi yang adekuat mengenai penyakit tersebut dan didorong untuk mengambil langkah-langkah pencegahan pada waktu yang tepat. Target edukasi kesehatan ini dapat mencakup masyarakat umum, pasien, kelompok

prioritas, pemimpin komunitas, dan pengambil keputusan (*decision makers*). Modifikasi lingkungan Misalnya seperti penyediaan air bersih, kontrol hewan pengerat atau serangga, dll. Intervensi nutrisi Hal ini mengacu pada distribusi makan dan peningkatan nutrisi pada kelompok yang rentan; program makanan bagi anak-anak; edukasi nutrisi, dll. Perubahan gaya hidup dan kebiasaan Kegiatan pencegahan ini merupakan tanggung jawab individu dan komunitas untuk kesehatan mereka, dan juga tanggung jawab profesional (dokter/dokter gigi) dan pekerja kesehatan lagi yang berperan sebagai pendidik tidak hanya sebagai therapist.

Proteksi spesifik memberi perlindungan terhadap penyakit spesifik atau sekelompok penyakit dengan tujuan menghambat penyebab terjadinya penyakit sebelum penyakit tersebut terjadi seperti melakukan Imunisasi, Kemoprofilaksis yaitu Konsumsi nutrisi tertentu, Perlindungan terhadap bahaya kerja, Perlindungan dari kecelakaan, Perlindungan dari karsinogen, Menghindari alergen, Menggunakan pit and fissure sealant **2)**

Pencegahan Sekunder (Secondary Prevention), terdiri dari:

Deteksi dini dan perawatan segera Mencegah penyebaran penyakit jika penyakit tersebut dapat ditularkan, mencegah komplikasi yang menjadi sequelae dari penyakit, dan mencegah disabilitas berkepanjangan. Tujuan dari pencegahan pada tahap ini yakni: Menyediakan perawatan sebelum terjadi perubahan yang ireversibel, Menghentikan penularan pada penyakit infeksius, Melindungi komunitas.

Pembatasan disabilitas yaitu mencegah atau menunda konsekuensi penyakit yang secara klinis sudah mencapai tahap lanjut. Ditujukan untuk mencegah atau mengurangi transisi proses penyakit dari

impairment ke handicap. Impairment: kehilangan atau abnormalitas fisiologis atau struktur anatomis ataupun fungsi komponen medis.

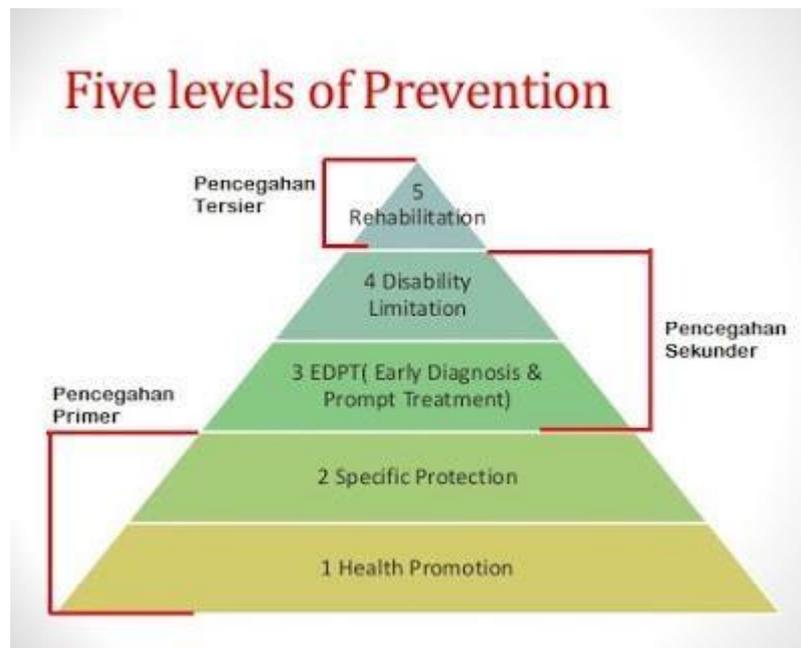
Disability: ketidakmampuan melakukan aktivitas dengan cara yang dianggap normal bagi manusia komponen medis & sosial. Handicap: kerugian yang dirasakan individu karena adanya impairment atau disabilitas yang akan membatasi pemenuhan peran normal individu komponen medis dan sosial.

3) Pencegahan Tersier (Tertiary Prevention), terdiri dari:

Rehabilitasi.

Rehabilitasi ditujukan untuk melatih ataupun melatih kembali individu ke tahap kemampuan fungsional yang setinggi mungkin. Rehabilitas mencakup semua kegiatan untuk mengurangi dampak disabling dan handicaping dan memungkinkan orang-orang dengan disabilitas ataupun handicap mencapai integrasi sosial.

Gambar 2: Lima Level Pencegahan (Five Levels of Prevention) dari Leavel and Clark



Sumber: Hiremath SS. Textbook of Preventive and Community Dentistry.

2007. Elsevier

Pemerintah mendapat banyak kendala dalam mengendalikan penyebaran COVID-19 di Indonesia. Kendala tersebut terkait terbatasnya kapasitas dan kemampuan pemerintah dalam mencegah COVID-19. Salah satu solusi dalam teori administrasi publik adalah dilakukan kolaborasi antara pemangku kepentingan (*stakeholder*). Terdapat banyak proses kolaborasi yang bisa menjadi alternatif solusi dalam menangani penyebaran covid -19, kami menawarkan Collaborative Governance dari (Ansell & Gash, 2008).

Berdasarkan data peningkatan jumlah pasien COVID-19 di kota Makassar, maka penelitian ini sangat penting dilakukan guna menganalisis lebih lanjut mengenai **“Collaborative Governance Dalam Kebijakan Penanggulangan COVID-19 di Kota Makassar”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang masalah di atas, maka permasalahan pokok yang ingin diteliti akan dapat terjawab melalui beberapa pertanyaan penelitian sebagaimana dibawah ini:

1. Bagaimana pergerakan prinsip-prinsip bersama dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID-19 yang diterapkan pemerintah kota Makassar?
2. Bagaimana membangun motivasi bersama dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID-19 yang diterapkan pemerintah kota Makassar?
3. Bagaimana membangun kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID-19 yang diterapkan pemerintah kota Makassar?
4. Bagaimana Tindakan Kolaborasi dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID-19 yang diterapkan pemerintah kota Makassar?
5. Bagaimana Dampak Kolaborasi dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID-19 yang diterapkan pemerintah kota Makassar?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pergerakan prinsip-prinsip bersama dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID- 19 di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis motivasi bersama dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID- 19 di Kota Makassar.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID- 19 di Kota Makassar.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis Tindakan Kolaborasi dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID- 19 di Kota Makassar.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak kolaborasi dalam implementasi program Makassar Recover penanggulangan COVID- 19 di Kota Makassar.

1.4 Manfaat Penelitian 1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini akan memberikan penguatan dan pembuktian penerapan teori Governance (Collaborative Governance) pada pelaksanaan proses Kolaborasi kebijakan penanggulangan covid 19 di kota Makassar.

Penelitian ini akan memperkaya khazanah kajian dan keilmuan pada pengembangan teori governance pada manajemen

publik dan model proses kolaborasi antara aktor dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik. Penelitian ini akan memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam penerapan Collaborative Governance (CG) di bidang studi Administrasi Publik, khususnya dalam studi kasus di Kota Makassar yang bisa diaplikasikan di studi kasus di daerah lainnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini akan:

- a) Memberi masukan bagi Pihak Pengambil Kebijakan di Kota Makassar, baik Dinas Kesehatan Kota Makassar dan pemangku kepentingan (stakeholder) terkait dalam rangka evaluasi program kebijakan penanggulangan COVID-19 di Kota Makassar.
- b) Penelitian ini akan dapat menjadi bahan referensi bagi mahasiswa sarjana dan pasca sarjana dalam pengembangan ilmu Administrasi Publik khususnya dalam pengembangan teori Governance dan Collaborative Governance.
- c) Bagi Peneliti diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai cara mengamalkan ilmu pada waktu kuliah di program Doktor Administrasi Publik.
- d) Memberikan data dan informasi aktual tentang proses pelaksanaan proses Kolaborasi pada kebijakan

penanggulangan covid 19 di kota Makassar, dengan perspektif Collaborative Governance yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah, private institution dan masyarakat. Model yang direkomendasikan dari hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi informasi penting dan acuan untuk melakukan perubahan dan inovasi pada proses Kolaborasi pada kebijakan penanggulangan covid 19 di kota Makassar. Penelitian ini juga bisa menjadi acuan dan sumber informasi dalam kebijakan penanggulangan covid 19 di Kota Makassar yang akan berguna untuk menekan angka penyebaran kesakitan dan kematian dari pasien COVID-19 di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan dan Kebijakan Publik

Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (*policy*). James E. Andersen sebagaimana dikutip (Islamy, 2007) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu) (Andersen, 1984).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan (KBBI, 2021).

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy mendefinisikan kebijakan publik sebagai “is whatever government choose to do or not to do” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan) (Dye, 1981). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu (Islamy, 2007).

Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal (Agustino, 2008).

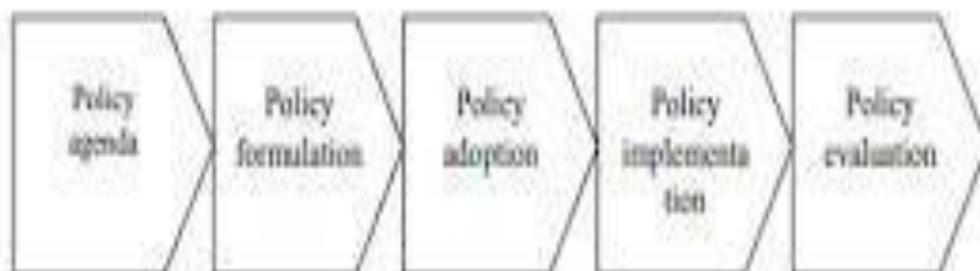
Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Tangkilisan, 2003).

Sementara menurut William Dunn kebijakan publik adalah pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya. Kebijakan publik muncul dari adanya permasalahan publik dan kebijakan yang dihasilkan merupakan upaya penyelesaian masalah tersebut. Namun tidak semua permasalahan menjadi permasalahan publik yang dianggap membutuhkan suatu kebijakan. Lahirnya suatu kebijakan akan melalui suatu proses yang disebut siklus kebijakan public (Dunn, 1995).

2.1.2 Tahap – Tahap Kebijakan Publik

Terdapat beberapa tahapan dalam membuat kebijakan Publik. James Anderson sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut (Anderson, 1979):

Gambar 3: Proses Kebijakan Publik menurut Anderson dkk:



Menurut James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005:186) proses kebijakan melalui tahap-tahap/stages sebagai berikut:

1. Agenda Kebijakan (*Policy Agenda*):

Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

2. Formulasi kebijakan (*Formulation*):

Bagaimana mengembangkan pilihan- pilihan atau alternatif alternatif untuk memecahkan masalah tersebut Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

3. Penentuan kebijakan (*Adoption*):

Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

4. Implementasi (*Implementation*):

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

6. Evaluasi (*Evaluation*):

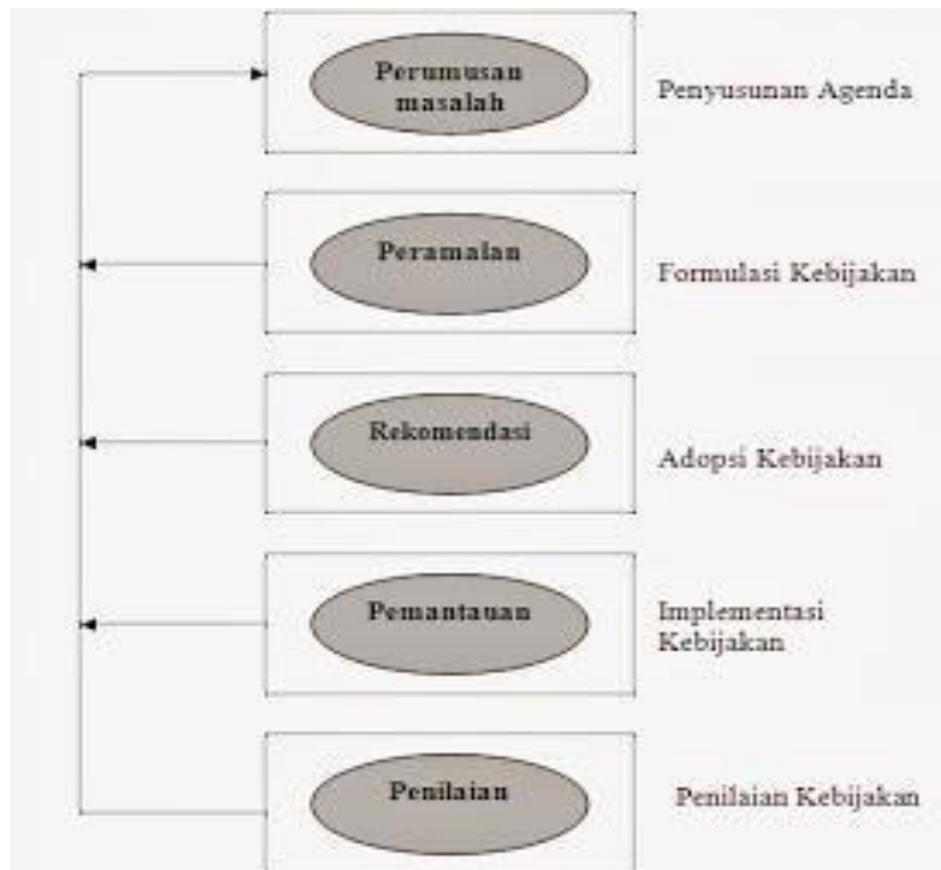
Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur?
Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?

Selain teori proses kebijakan dari Anderson, dkk. terdapat teori lain seperti dari William N. Dunn dan Patton&Savicky. Baik Dunn maupun Patton & Sawicky mengemukakan model-model proses kebijakan yang lebih bersifat siklis daripada tahap-tahap/*stages*. Dunn menambahkan proses *forecasting*, *recommendation*, dan *monitoring*. Hampir sama seperti Anderson, dkk. maupun Dye, Dunn membuat analisis pada tiap tahap dari proses kebijakan dari model Anderson, dkk. dan Dye.

William Dunn membagi siklus pembuatan kebijakan dalam 5 tahap yaitu:

Proses Kebijakan Publik (William N. Dunn, 2003)

Gambar 4: Proses Kebijakan Publik



Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik menurut William N. Dunn, adalah sebagai berikut (William, 2002):

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan

diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering di sebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

Menurut William N. Dunn, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan (William, 2002).

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian di cari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan

pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah harus didukung.

4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

5. Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

2.2 Governance

2.2.1 Pengertian Governance

Bank Dunia memberikan definisi governance sebagai: "*Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*" *World Bank* (2002), p. 6. Bank Dunia menjelaskan bahwa governance atau tata kelola adalah cara di mana kekuasaan dijalankan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk pembangunan (Bank, 2002).

Tabel 2: Tujuh Definisi Governance dari (Demant & Rhodes, 1999):

No	Pengertian	Deskripsi Singkat
1	Governance Sebagai Corporate Governance	Pengertian ini mengacu kepada cara perusahaan dikelola secara efisien, yang kemudian di translasikan ke sector publik dalam bentuk manajemen pemerintah yang lebih efisien. Implikasi pengertian ini membawa kepada tiga prinsip dalam organisasi publik: keterbukaan atau informasi yang disclosure, integritas pejabat publik dan akuntabilitas setiap peran dan tindakan individu pejabat publik.
2	Governance Sebagai New Publik Management	Pengertian ini memiliki dua makna, yaitu (1) Penerapan manajemen korporasi dalam sector publik dalam bentuk kinerja yang terukur, management by result,
3	Governance sebagai Good Governance	Dipengaruhi oleh pemikiran reformasi pemerintahan menuju good governance dengan tiga strands (untaian): (1) sistemik: distribusi kekuasaan ekonomi dan politik secara internal dan eksternal: (2) politis: kondisi yang "menyenangkan" bagi pemerintah karena mandate demokratis (legitimasi atau otoritas), (3) administrative: pelayanan publik yang efisien, terbuka, akuntabel, auditable. Bank Dunia mengatakan efisiensi bisa dicapai melalui kompetisi-tender, mekanisme pasar, privatisasi, reformasi
		pelayanan dan pengurangan staf, disiplin "anggaran, desentralisasi — administrasi, perbanyak NON-STATE, good governance yang dipasangkan dengan NPM melahirkan demokrasi liberal.

4	Governance sebagai saling tergantung internasional	Menurut pengertian ini kesalingtergantungan akan dicapai dengan mengikis peran dan otonomi Negara dengan cara internasionalisasi produksi, transaksi keuangan, internasionalisasi organisasi dalam bentuk hubungan langsung dengan organisasi Negara, regional atau lokal, dan melemahkan kapasitas nation state sebagai Governer.
5	Governance sebagai system socio cybernetic	Pengertian ini didasarkan pada asumsi keterbatasan aktor sentral melakukan governing dan oleh karena tidak ada satupun sector yang memiliki otoritas penuh. Pada setiap kebijakan banyak aktor yang terlibat, terjadi salingtergantungan dan shared goal. Batasbatas antara publik-privat dan voluntary menjadi blurred (samar) karena tindakan, intervensi dan control bersifat multiple. Pada model ini terjadi kehidupan masyarakat menjadi centerless society dan system pemerintahan menjadi polycentric state, tugas pemerintah adalah memberdayakan interaksi sosial politik, mendorong tumbuhnya variasi aransemen dalam menanggulangi masalah dan distribusi pelayanan dengan cara, regulasi mandiri atau bersama, kemitraan publik-privat joint management dan entrepreneurial venture.
6	Governance sebagai ekonomi baru	Menurut pengertian ini Governance merupakan suatu proses politik dan ekonomi untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas aktor-aktor ekonomi dalam bentuk transformasi kelembagaan
		yang mengatur aktivitas ekonomi dalam bentuk aransemen ulang mekanisme governance apakah melalui pasar, hierarki, obligational networks, monitoring, promotional, networks, asosiasi

7	Governance sebagai Networks	Governance adalah institusi dan aktor yang berasal dari dan juga tidak sekedar dari pemerintah karena batasbatas tanggung jawab pemerintah dalam menangani isu sosial dan ekonomi, setiap institusi bergantung satu dengan lainnya dan tidak adanya otoritas komando dari pemerintah. Networks adalah bentuk umum dari koordinasi sosial dan pola keterkaitan organisasional disektor privat atau publik dan sebagai mekanisme untuk mengkoordinasikan dan mengalokasikan sumber daya sebagai suatu bentuk governing, sebagaimana juga cara yang sama dilakukan oleh pasar atau birokrasi. Dalam hal ini Networks bukan alternative, bukan hybrid dari market dan hierarki.
---	------------------------------------	---

Sumber: Rhodes (1999: 56-61)

Peran Negara dalam old governance lebih bersifat stering dalam penentuan kebijakan ekonomi dan masyarakat sehingga sering disebut Negara sentries. Sementara itu modem governance lebih masyarakat sentries dengan fokus pada koordinasi dan pengelolaan mandiri (self governance). Berdasarkan paparan diatas dapat ditarik kesimpulan networks dan kolaborasi merupakan konsep yang menjelaskan hubungan (relasi) antarorganisasi yang interdependensi dalam mengelola dan menangani suatu masalah. Relasi tersebut tergabung dalam suatu tatakelola yang biasa disebut governance. Fredericson menegaskan istilah administrasi publik seringkali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintahan, sehingga kajiannya hanya membahas masalah politik, anggaran, kepegawaian, dan penyediaan pelayanan. Namun publik dalam pengertiannya mencakup masalah-masalah publik yang lebih luas bukan

sekedar organisasi pemerintah tetapi kesemua jenis organisasi seperti nirlaba, bisnis, dan kesemuanya berinteraksi antara satu dengan lainnya (Frederickson, 1997).

Perluasan istilah ini membawa konsekuensi pengertian administrasi public tidak hanya mencakup organisasi publik tetapi meluas kepada organisasi non-publik. Seperti yang dikemukakan Frederickson: *“Modern public administration is an network of vertical and horizontal linkages between organization (publics) of all type — government, nongovernment and quasi governmental: profit, non profit and voluntary. ... it is this reason that core value or spirit of public administration include a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and group of citizen in the specific sense”* (Frederickson, 2012) Berdasarkan pernyataan diatas, kajian administrasi publik tidak hanya mencakup aktivitas organisasi pemerintahan ataupun organisasi nonpemerintahan, tetapi lebih luas pada interaksi keduanya yang saling melengkapi.

Brinkerhoff (2002) mengutip pendapat Coston, Najam, dan Gidron et al, menyatakan bahwa hubungan antar pemerintah, pasar dan organisasi nirlaba selama ini dipandang sebelah mata. Namun hubungan kerjasama antar ketiganya merupakan jalan keluar ketika salah satu diantaranya tidak mampu mengatasi masalah secara independent (Brinkerhoff, 2002) . Bentuk relasi tersebut antara dua kemungkinan, yaitu hubungan bersifat represif, rivalitas, dan bersaing (pada pemerintahan yang bersifat resisten dan monolitik) dan hubungan yang bersifat kooperatif, komplementer, dan kolaborasi (pada pemerintahan yang akomodatif terhadap perbedaan).

Najam mengemukakan model relasi tersebut dalam akronim 4C. pertama, *cooperation* (pemerintah-lembaga nirlaba melakukan sharing dalam cara dan tujuan yang ingin dicapai). Kedua: *confrontation* (keduanya bersebrangan baik dalam cara maupun tujuannya). Ketiga *complementary* (tujuan yang sama tetapi cara yang berbeda). Keempat *cooptation* (jika keduanya menempuh cara yang sama, tetapi tujuan atau motif berbeda (Najam, 2000).

Gidron secara spesifik mengungkapkan empat model relasi antar pemerintah-lembaga nirlaba. Pertama *government dominant*, disini pemerintah menanggung seluruh pembiayaan dan alokasinya. Kedua *third sector* dominan jika penanggung jawab utama diserahkan kepada lembaga nirlaba. Ketiga dual yaitu jika keduanya bekerja dalam lingkup yang berbeda, dengan interaksi minimal. Keempat *collaborative* jika keduanya bekerja saling mengisi, saling melapisi (*overlap*) pada tingkatan dan intensitas yang tinggi (Gidron et al., 1992).

2.2.2 Paradigma Administrasi Publik OPA, NPM dan NPS

Sebelum menjelaskan perbedaan OPA, NPM dan NPS, berikut dijelaskan terlebih dahulu lima tahap paradigma administrasi publik. Henry mengemukakan paradigma administrasi publik sebagai berikut (Henry, 2004):

- 1) Paradigma pertama (1900-1926) dikotomi politik dan administrasi. Tokoh dari paradigma tersebut adalah J. Goodnow dan Leonard D. White. Paradigma ini hanya ditekankan aspek *locus* saja yaitu *government bureaucracy*, tetapi *focus* atau metode apa yang harus

dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

- 2) Paradigma kedua (1927-1937) disebut sebagai paradigma Prinsip Prinsip Administrasi. Tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi *focus* administrasi publik. Prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) yang bersifat universal.
- 3) Paradigma ketiga (1950-1970) disebut paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Tokoh terkenal pada paradigma ini adalah Morstein-Marx yang mengatakan bahwa pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis. Kemudian Herbert Simon menilai bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak berlaku universal, tetapi administrasi negara adalah berlaku universal dimana saja. *Locus*-nya adalah birokrasi pemerintahan sebagai penekanan pada paradigma ini.
- 4) Paradigma keempat (1956-1970) adalah Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dan sebagainya menjadi *focus* pada paradigma ini.

- 5) Paradigma kelima (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma tersebut telah memiliki *focus* dan *locus* yang jelas. Fokusnya adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Tabel 3: Perbedaan OPA, NPM dan NPS

Aspek	Old Public Management	New Public Management	New Public Service
Dasar Teoritis dan fondasi epistemologi	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>Synoptic</i> (administrative man)	Teknis dan Rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas Birokrasi Publik	<i>Clients dan Consitituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran Pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>

Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi Private dan Non profit	Koalisi antar organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hirarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilita hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar professional
Diskresi Administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur Organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>Topdown</i>	Desentralisasi organisasi dengan control utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

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

Denhardt dan Denhardt menguraikan karakteristik OPA sebagai berikut (J.

V. Denhardt & Denhardt, 2003):

- 1) Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi badan resmi pemerintah.

- 2) Kebijakan publik dan administrasi negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan publik yang berfokus pada satu cara terbaik (*on a single*) kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik.
- 3) Administrasi publik memainkan peranan yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan publik.
- 4) Pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat publik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas.
- 5) Administrator bertanggungjawab kepada pimpinan pejabat politik (*elected political leaders*) yang telah terpilih secara demokratis.
- 6) Program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang hirarkis dengan control yang ketat oleh pimpinan organisasi.
- 7) Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- 8) Organisasi publik melaksanakan system tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasi.
- 9) Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *planning, organizing, staffing, coordinating, reprting, dan budgeting*.

Penerapan paradigma NPM sangat sukses di Amerika Serikat (AS), Inggris dan Selandia Baru sehingga menyebar ke negara- negara lain. Paradigma- paradigma tersebut hanya sampai akhir tahun 1960-an atau permulaan 1970-an. Sepuluh tahun kemudian yaitu tahun 1983 terdapat paradigma baru yang muncul untuk merevisi POSDCORB yang disampaikan oleh G.D.Garson dan E.S.Overman dalam

suatu bentuk akronim juga yang disebutnya sebagai PAFHRIER, singkatan dari *Policy Analysis, Finacial, Human Resources, Information, dan External Relations*. Paradigma ini kemudian menjadi pusat perhatian manajemen publik Garson & Overmann, 1991 dalam (Keban, 2008).

Kurang lebih sepuluh tahun kemudian terjadi pergeseran paradigma, yang dikenal dengan nama *post-bureaucratic paradigm* oleh (Barzelay & Armajani, 1992) dalam Keban yang berbeda dengan paradigma birokratik yang banyak dikritik orang. Paradigma ini menekankan pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma. Paradigma ini juga menekankan pada misi, pelayanan dan hasil akhir. Juga memperhatikan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan. Terakhir paradigma ini menekankan pada pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik (Keban, 2008).

Pada saat yang bersamaan di Amerika Serikat muncul paradigma yang sangat terkenal disebut *Reinventing Government* yang disampaikan oleh D. Osborne dan T. Gaebler yang kemudian dioperasionalkan oleh Osborne & Plastrik mengenai prinsip pemerintahan wirausaha. Prinsip-prinsip tersebut terdiri atas: (1) pemerintahan katalis, pemerintahan yang mengarahkan bukan mengayuh (2) pemerintahan yang menjadi milik masyarakat, pemerintahan yang memberdayakan bukan melayani (3) pemerintahan kompetitif, pemerintahan yang menginjeksikan semangat

kompetisi dalam pelayanan publik(4) pemerintahan berorientasi misi, pemerintahan yang mampu merubah orientasi dari pemerintahan yang digerakkan oleh aturan (5) pemerintahan berorientasi pada hasil, pemerintahan yang membiayai hasil bukan input (6) pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan, pemerintahan yang memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi (7) pemerintahan wirausaha, pemerintahan yang menghasilkan profit bukan menghabiskan (8) pemerintahan yang antisipatif, pemerintahan yang berorientasi pencegahan bukan penyembuhan (9) pemerintahan desentralisasi, meruba pemerintahan yang digerakkan oleh hirarki menjadi pemerintahan partisipatif dan kerjasama tim (10) pemerintahan berorientasi pada pasar, pemerintahan yang mendorong perubahan melalui pasar (David Osborne dan Peter Plastrik, 2000).

Prinsip paradigma ini di Inggris dikenal sebagai *New Public Management (NPM)* yang dipopulerkan oleh Hood yang dikutip oleh Eran Vigoda (2003) dalam Keban yang mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam paradigma ini, yaitu: (1) pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik, (2) penggunaan indikator kinerja, (3) penekanan yang lebih besar pada pendekatan kontrol output, (4) pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil, (5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya. Perlu penekanan disini bahwa paradigma *New Public Management (NPM)* dan *Reinventing Government*

muncul akibat dari ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah (Keban, 2008).

Kurang lebih sepuluh tahun kemudian, sekitar tahun 2003 muncul paradigma baru oleh Denhardt yang menawarkan suatu model pelayanan yang disebutnya dengan model pelayanan publik baru (*the new public services*). Model ini berpijak pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggungjawab kepada masyarakat secara keseluruhan dengan penekanan pada kepentingan masyarakat (J. V. Denhardt & Denhardt, 2003).

Administrasi publik pada paradigma ini tidak terlepas dari pelayanan publik baru yang juga lebih banyak dipengaruhi oleh Denhardt dan Denhardt yang terkenal dengan prinsip-prinsip pokok dalam pelayanan publik *New Public Service* adalah sebagai berikut (J. V. Denhardt & Campbell, 2006):

- a. Melayani warga, bukan pelanggan: Kepentingan publik adalah hasil dialog tentang nilai-nilai bersama yang disepakati oleh kepentingan pribadi individu. Oleh karena itu, pegawai negeri tidak hanya menanggapi tuntutan "pelanggan", tetapi lebih fokus pada membangun hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga negara.
- b. Mencari kepentingan publik: Administrator publik harus berkontribusi untuk membangun kepentingan publik bersama dan kolektif. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi cepat yang didorong oleh pilihan individu. Sebaliknya, itu adalah penciptaan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

- c. Nilai warga negara daripada Kewirausahaan: Kepentingan publik lebih baik dimajukan oleh pegawai negeri dan warga yang berkomitmen untuk memberikan kontribusi yang berarti bagi masyarakat daripada oleh manajer kewirausahaan yang bertindak seolah-olah uang publik adalah milik mereka.
- d. Berpikir secara strategis, Bertindak Secara Demokratis: Kebijakan dan program yang memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai dengan paling efektif dan bertanggung jawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif.
- e. Sadarilah bahwa Akuntabilitas Itu Tidak Sederhana: Pegawai negeri harus lebih memperhatikan pasar; mereka juga harus memperhatikan undang-undang dan undang-undang konstitusional, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.
- f. Melayani Daripada Mengarahkan: Semakin penting bagi pegawai negeri untuk menggunakan kepemimpinan bersama, berbasis nilai dalam membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka daripada mencoba untuk mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah yang baru.
- g. Hargai Orang, Bukan Hanya Produktivitas: Organisasi publik dan jaringan tempat mereka berpartisipasi lebih mungkin berhasil dalam jangka panjang jika dioperasikan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berdasarkan rasa hormat untuk semua orang.

2.3 Teori Collaborative Governance

2.3.1 Model Ansell and Gash

Pengertian Collaborative Governance Ansell and Gash

Menurut Ansell And Gash Collaborative Governance adalah “*is a form of governance structure, where one or more public agencies directly relate to non-state stakeholders. In a formal decision-making process, which is oriented on consensus, deliberative and leads to formulation or implementation of public policies, or can also be in program management or public assets*”. Adalah sebuah bentuk struktur tata kelola, di mana satu atau lebih lembaga publik berhubungan langsung dengan pemangku kepentingan non-negara. Dalam proses pengambilan keputusan formal, yang berorientasi pada konsensus, deliberatif dan mengarah pada perumusan atau implementasi kebijakan publik, atau bisa juga dalam pengelolaan program atau aset public (Ansell & Gash, 2008).

Definisi ini melibatkan enam kriteria : (1) forum yang diprakarsai oleh lembaga-lembaga publik; (2) peserta dalam forum ini termasuk aktor *nonstate*, (3) peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya " berkonsultasi "; (4) forum secara resmi diselenggarakan; (5) forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus; dan (6) fokus kerjasama adalah kebijakan publik atau manajemen public (Ansell & Gash, 2008). Penekanannya adalah bahwa forum tersebut secara resmi terorganisasi dan melakukan pertemuan secara teratur, yang terdiri dari lembaga publik, swasta, *non-state*, termasuk didalamnya masyarakat umum yang secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan (bukan hanya berkonsultasi).

Tujuan Collaborative Governance

Ansell dan Gash bahwa *collaborative governance* muncul secara adaptif atau dengan sengaja diciptakan secara sadar karena alasan-alasan dan pentingnya konsep ini dilakukan sebagai berikut ini:

- (1) kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi, (2) konflik antar kelompok kepentingan yang bersifat laten dan sulit diredam, dan (3) upaya mencari cara-cara baru untuk mencapai legitimasi politik.
- (4) Kegagalan implementasi kebijakan di tataran lapangan. (5)

Ketidakmampuan kelompok-kelompok, terutama karena pemisahan rezim-rezim kekuasaan untuk menggunakan arena-arena institusi lainnya untuk menghambat keputusan. (6) Mobilisasi kelompok kepentingan. (7)

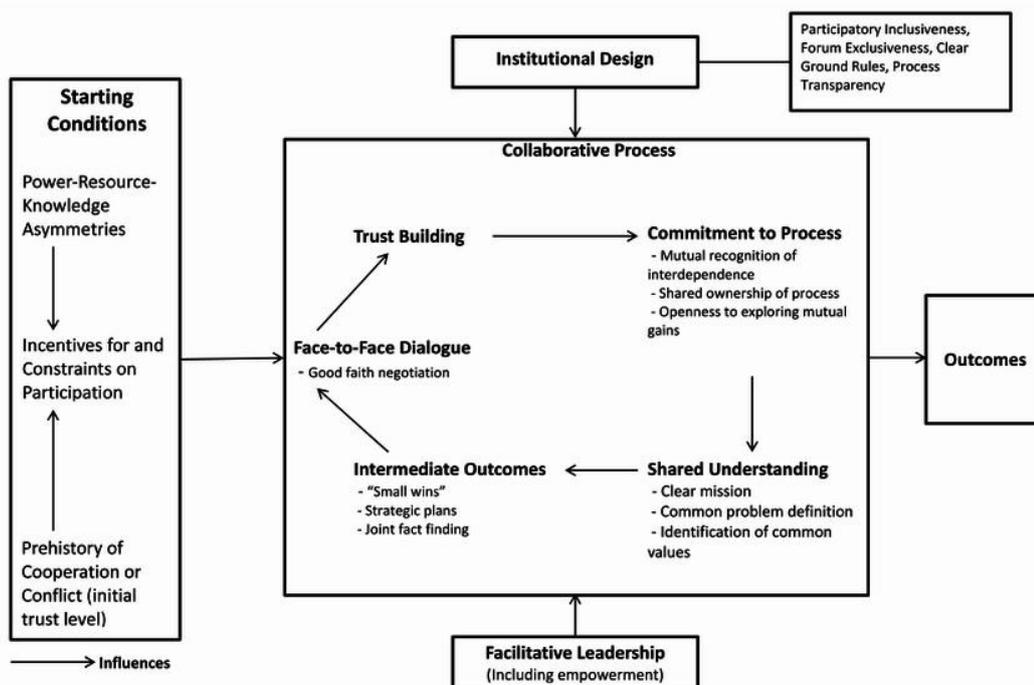
Tingginya biaya dan politisasi regulasi (Ansell & Gash, 2008).

Kerangka Variabel Collaborative Governance

Terdapat empat variabel yang menjadi inti dari Collaborative Governance Ansell and Gash yaitu: Kondisi Awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi. Masing masing variabel tersebut dapat diperkecil lagi menjadi sub-sub variabel.

Variabel “Proses Kolaborasi” merupakan inti dari model ini. Sedangkan Kondisi Awal, desain kelembagaan, dan kepemimpinan dipresentasikan sebagai pendukung yang memberikan kontribusi penting dalam proses kolaborasi.

Gambar 5: Model Collaborative Governance Ansell and Gash



Sumber: Ansell and Gash (2008).

Sesuai gambar diatas maka kondisi awal sebuah organisasi sangat menentukan dasar dari tingkat kepercayaan, konflik dan modal sosial dapat menjadi peluang sekaligus tantangan dalam kolaborasi.

Desain kelembagaan dapat berfungsi sebagai aturan dasar dalam melaksanakan kolaborasi, dan kepemimpinan sebagai mediator sekaligus fasilitator dalam kolaborasi (Ansell & Gash, 2008). Untuk lebih jelasnya variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kondisi Awal

Terdapat banyak proses kolaborasi yang gagal dikarenakan perbedaan pandangan antar pemangku kepentingan dan stakeholder, perbedaan pandangan tersebut berdasarkan pengalaman pahit yang pernah di alami oleh stakeholder dimana munculnya isu *local emotional* yang mempengaruhi kepercayaan dan saling mencurigai satu

sama lain, sehingga muncul anggapan saling bermusuhan. Berdasarkan permasalahan tersebut maka (Ansell & Gash, 2008) merangkum permasalahan tersebut menjadi tiga variabel yaitu :

- Adanya ketidak seimbangan sumber daya dan pengetahuan antar pelaku kolaborasi
- Adanya ketakutan akan terjadinya konflik jika kolaborasi dilaksanakan
- Harus ada insentif yang jelas dalam berkolaborasi

2. Desain Kelembagaan

Dengan memperhatikan partisipasi forum kolaborasi kelembagaan, aturan-aturan dasar yang mendukung kolaborasi, serta proses penyelenggaraan kolaborasi yang transparan.

3. Kepemimpinan Fasilitatif

Kepemimpinan Fasilitatif secara luas dapat dilihat sebagai unsur penting dalam membawa semua pihak ke meja perundingan untuk mengarahkan mereka melakukan perundingan-perundingan dan negoisasi guna mencegah masalah yang mungkin akan timbul dalam proses kolaborasi.

4. Proses Kolaborasi

Proses dari suatu kolaborasi dilakukan dalam beberapa tahapan. Suatutahapan model kolaborasi menjadi penting untuk diperhatikan sebagai strategidalam aspek pengelolaan suatu urusan publik. Meskipun proses kolaboratif sulit untuk dilaksanakan karena karakter-karakter dari tiap stakeholder yang berbeda satu dengan lainnya. (Ansell & Gash, 2008) sebagai berikut:

- a) *Face to face dialoge* : Semua bentuk *collaborative governance* dibangun dari dialog tatap muka secara langsung dari tiap stakeholder yang terlibat. Sebagaimana *collaborative governance* yang berorientasikan proses, dialog secara langsung sangat penting dalam rangka mengidentifikasi peluang dan keuntungan bersama. Dialog secara tatap muka langsung bukanlah semata-mata merupakan negosiasi yang ala kadarnya. Dialog secara langsung ini dapat meminimalisir antagonisme dan *disrespect* dari antar stakeholder yang terlibat. Sehingga, stakeholder dapat bekerjasama sesuai dengan tujuan dan kebermanfaatannya bersama.
- b) *Trust building* : Buruknya rasa percaya antar stakeholder memang merupakan hal yang lumrah di awal proses kolaborasi. Kolaborasi memang bukan semata tentang negosiasi antar stakeholder, namun lebih dari itu merupakan upaya untuk saling membangun kepercayaan satu dengan yang lainnya. Membangun kepercayaan perlu dilakukan sesegera mungkin ketika proses kolaborasi pertama dilakukan. Hal ini diupayakan agar para stakeholder tidak mengalami egosentrisme antar institusi. Oleh karenanya, dalam membangun kepercayaan ini, diperlukan pemimpin yang mampu menyadari akan pentingnya kolaborasi.
- c) *Commitment to process* Komitmen tentunya memiliki relasi yang kuat dalam proses kolaborasi. Komitmen merupakan motivasi untuk terlibat atau berpartisipasi dalam *collaborative governance*. Komitmen yang kuat dari setiap stakeholder diperlukan untuk

mencegah resiko dari proses kolaborasi. Meskipun komitmen memang merupakan hal yang rumit dalam kolaborasi. Komitmen merupakan tanggung jawab dari stakeholder supaya memandang relasi yang dilakukan sebagai hal yang baru dan tanggungjawab tersebut perlu dikembangkan.

- d) Komitmen tentunya memiliki relasi yang kuat dalam proses kolaborasi. Komitmen merupakan motivasi untuk terlibat atau berpartisipasi dalam *collaborative governance*. Komitmen yang kuat dari setiap stakeholder diperlukan untuk mencegah resiko dari proses kolaborasi. Meskipun komitmen memang merupakan hal yang rumit dalam kolaborasi. Komitmen merupakan tanggung jawab dari stakeholder supaya memandang relasi yang dilakukan sebagai hal yang baru dan tanggungjawab tersebut perlu dikembangkan.

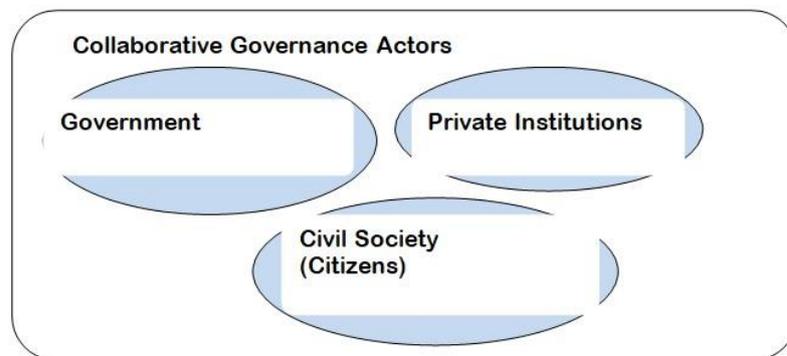
- e) *Share Understanding*

Pada poin yang sama dalam proses kolaborasi, stakeholder yang terlibat harus saling berbagi pemahaman mengenai apa yang dapat mereka (stakeholder) capai melalui kolaborasi yang dilakukan. Saling berbagai pemahaman ini dapat digambarkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, obktivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain. saling berbagi pemahaman dapat berimplikasi terhadap kesepakatan bersama untuk memaknai dan mengartikan suatu masalah.

- f) *Intermediate outcomes*

Hasil lanjutan dari proses kolaborasi terwujud dalam bentuk *output* atau keluaran yang nyata. Hal ini merupakan hasil proses yang kritis dan esensial dalam mengembangkan momentum yang dapat membimbing demi keberhasilan suatu kolaborasi. *Intermediate outcomes* ini muncul apabila tujuan yang mungkin dan memberikan keuntungan dari kolaborasi yang mana secara relative konkrit dan ketika “*small wins*” dari suatu kolaborasi dapat dimungkinkan terjadi.⁴⁰

Gambar 6: Aktor dalam Collaborative Governance Ansell and Gash



Aktor Collaborative Governance (Ansell and Gash, 2008)

Gambar Model tersebut memiliki tiga Aktor yaitu: 1) Government (Pemerintah), Private Institution (Perusahaan swasta), dan Civil Society (Lembaga masyarakat dan Warga).

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara *independent*.

Konsep *collaborative governance* menyatakan bahwa beberapa urusan-urusan publik yang sebelumnya dikelola oleh aktor tunggal yakni pemerintah menjadi dikelola bersama dengan aktor-aktor lain

seperti sektor swasta dan masyarakat, dengan adanya *governance* menjadikan pemerintah tidak lagi dominan dan menciptakan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan publik. Tiga domain yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat) akan saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah. Melainkan memerlukan aktor lain karena karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal ini tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingannya sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi.

Penjelasan Ansell dan Gash dapat dilihat bahwa aspek kolaborasi penyelenggaraan pemerintah lebih pada aspek perumusan dan impletasi kebijakan publik atau program dari lembaga publik, dalam hal ini yakni pemerintah (Ansell & Gash, 2008). Selain itu, dalam praktiknya kolaborasi penyelenggaraan pemerintah haruslah menjunjung tinggi nilai deliberatif atau musyawarah dan konsensus antar tiap aktor atau *stakeholder* yang terlibat dalam kolaborasi tersebut.

2.3.2 Model Agranoff and Mc. Guire

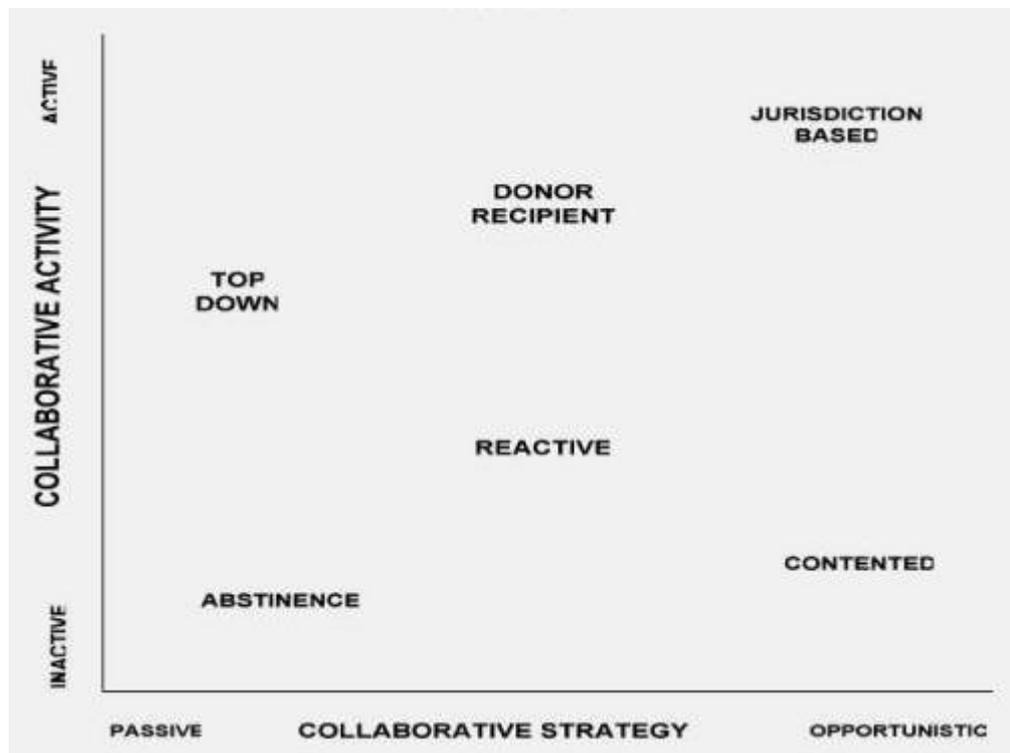
Pengertian Collaborative Governance Agranoff and Mc. Guire

Collaborative Governance dikemukakan Agranoff dan McGuire dalam Chan (2009:76 77) yang menyatakan sebagai berikut: Secara khusus,

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

Model Agranoff and Mc. Guire

Model Agranoff dan Mc. Guire melihat kolaborasi dari dua variabel yaitu aktivitas dan strategi, dari dua variabel ini kemudian dikembangkan lagi sehingga menghasilkan enam gaya kolaborasi seperti pada gambar berikut (Granoff, Robert, 2003):



Gambar 7 : Model Kolaborasi Agranoff and Guire

1. Jurisdiction Based

Gaya ini digambarkan sebagai aktivitas kolaborasi aktif (variabel vertikal) dan kolaborasi bersifat oportunistik (variabel horizontal). Variabel vertical merupakan hubungan aktivitas dan perilaku para aktor yang beranggapan bahwa bekerja dengan aktor lain merupakan bagian dari pekerjaannya, tetapi aktivitasnya mengikuti pola dari luar. Sehingga tawar menawar dan negosiasi merupakan elemen penting dalam gaya ini. Tawar menawar berbuah kesepakatan *unilateral* dan *mutually beneficial solution*. Variabel horizontal menggambarkan proses pembuatan kebijakan dan tata kelola (*governance*). Dalam hal ini tidak satupun aktor memiliki *power* untuk menentukan aktivitas aktor lain karena setiap aktor memiliki kebijakan strategi dan operasional masing-masing.

2. Abstinance

Gaya ini merupakan penolakan (*abstain*) dalam melakukan kolaborasi dan memilih tidak melibatkan diri dalam program. Beberapa alasan adanya penolakan (*abstain*) antara lain : (a) menolak adanya “rembesan” campur tangan dari luar, (b) kurangnya kapasitas dalam memainkan peran, (3) memilih *going it alone*. (Agranoff and Guire, 2003;54). Ada tiga faktor munculnya gaya Abstinance adalah : (1) ada beberapa pandangan yang keberatan tentang adanya keterlibatan pemerintahan level atas dalam wilayah dan ruang politik mereka karena

berbagai alasan; tantangan oposisi internal, tambahan beban kerja, keuangan dan peraturan lainnya. (2) berkaitan dengan minimnya sumberdaya, baik dari segi kemampuan maupun waktu bagi pegawai. (3) tidak mau berkolaborasi baik secara vertikal maupun horizontal karena beberapa pandangan memang tidak ingin terlibat.

3. Top Down

Gaya ini lebih pada penekanan terhadap kontrol pemerintah pusat yang secara vertikal pada pemerintah regional maupun lokal. Dalam gaya ini muncul perdebatan bagaimana mewujudkan program nasional melalui pemerintah daerah sedangkan secara hukum pemerintah daerah memiliki hak otonom. Oleh sebab itu aspek yang paling menentukan dalam gaya ini adalah ketaatan secara sukarela, serta kesesuaian program pemerintah daerah dalam melaksanakan program pemerintah pusat.

4. Donor Recipient

Model ini didasarkan pada ide bahwa sejumlah actor yang menguasai keahlian dan informasi untuk dengan konsisten mengontrol kebijakan dengan mengakomodir sekian banyak kepentingan sosial. Gaya ini membutuhkan keterlibatan *grantors* dan *grante* karena aktoraktor dalam sistem kolaborasi ini saling ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Gaya ini memiliki ciri utama adalah kolaborasi secara minimal menggabungkan vertikal dan horizontal.

5. Reactive

Gaya ini memiliki ciri tidak adanya dominasi orientasi dalam strategi atau aktifitas kolaborasi dan pendekatan yang digunakan adalah *maybe, maybe not* (Granoff, Robert, 2003).

6. Contented

Gaya ini lebih menekankan strategi dalam berkolaborasi daripada kegiatan kolaborasi itu sendiri. Dengan kata lain gaya ini lebih bersifat oportunistik dan berusaha untuk memahami lingkungan sesuai dengan preferensi pemerintah lokal atau organisasi itu sendiri.

2.3.3 Model Collaborative Governance Regime (CGR), Kirk

Emerson dan Tina Nabatchi

Kerangka Kerja dalam Collaborative Governance

Peneliti memilih teori proses kolaborasi dari Emerson, Nabatchi, & Balogh, karena melihat komponen yang komprehensif dan tepat digunakan dalam menjawab permasalahan. Collaborative Governance Regime (CGR) menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang bersifat dinamis dan bersiklus, dengan dinamika kolaborasi menghasilkan tindakan-tindakan berdampak pada hasil, serta adaptasi terhadap dampak dari dinamika serta tindakan kolaborasi (Emerson et al., 2012).

Memulai/membangun *collaborative Governance* tantangan dan kesulitan tersendiri di mana setiap orang memiliki kepentingan individu sehingga mendorong untuk bekerja bersama adalah kondisi yang sulit apalagi di masyarakat yang heterogen (Ostrom, 1998; Schlager, 1995;

Thomas, 2003), untuk itu maka tantangan tersendiri bagaimana strategi membangun/membentuk CGR.

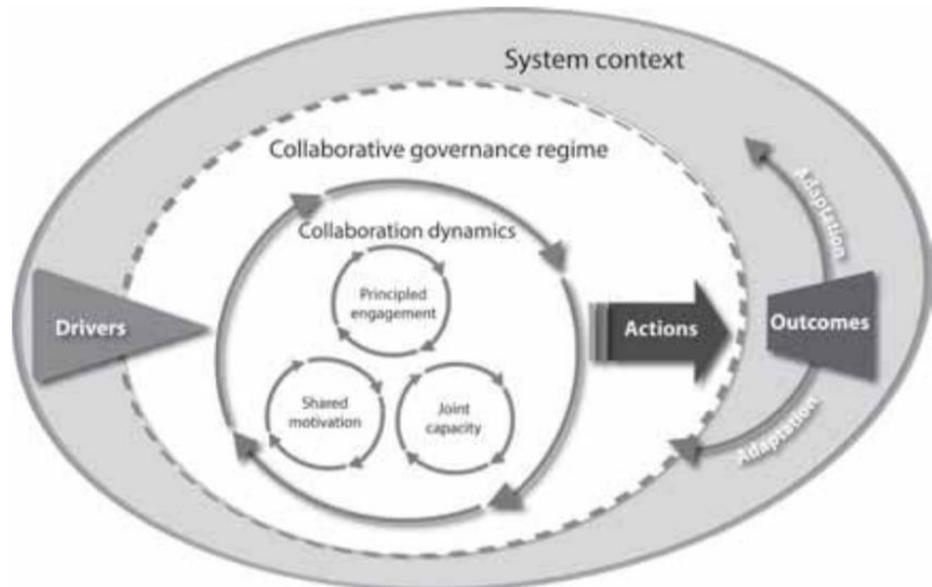


Figure 1.1 The Integrative Framework for Collaborative Governance

System context, Collaborative governance regime, Collaboration dynamics (Principled engagement, Shared motivation, Joint capacity), Actions, Drivers, Outcomes, Adaptation

Gambar 8: Collaborative Governance Regime (CGR)

Pada saat ini akan dijelaskan kondisi dan faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya dan pengembangan serta kinerja CGR dengan pendekatan sistem. Collaborasi tidak terjadi diruang hampa –dosy Sokl btetapi melewati batas-batas dalam organisasi, CGR berkembang dalam konteks sistem yang kompleks meliputi: bidang politik, ekonomi, social dan lingkungan lainnya, namun demikian memiliki peluang dan dan peluang memiliki tantangan pada awal pembentukan CGR terjadi secara perlahan dari waktu-waktu yang memberi pengaruh terhadap dinamika dan kinerja CGR (Borrini

& Grazia, 1996).

CGR merupakan suatu sistem di mana setiap tahapan tidak terpisah dengan tahapan yang lain dan saling pengaruh mempengaruhi, pemahaman awal tentang kolaborasi oleh pelaku awal adalah hal sangat penting untuk memberikan pengaruh kepada individu-individu yang lain yang akan terlibat dalam kolaborasi, juga diharapkan akan memberikan pengaruh terhadap pihak-pihak yang dengan sengaja menciptakan, mempertahankan dan memperburuk masalah, untuk itu dilakukan berbagai upaya-upaya secara inheren dan berkelanjutan agar semua individu memahami mengapa kita harus melakukan kolaborasi sehingga akan terjadi perubahan dan perbaikan sesuai dengan kondisi yang diinginkan secara bersama. Berikut ini kami akan menyajikan enam Koteks kondisi yang dominan dalam konteks sistem CGR (Borrini & Grazia, 1996):



Figure 2.1 The System Context

Gambar 9: System Context

1. Pelayanan Publik atau kondisi sumber daya. Saat ini kondisi sumber daya seperti misalnya polusi atau tidak sehatnya lingkungan,

menurunnya kesehatan masyarakat serta keamanan infrastruktur fisik seperti; sistem transportasi, persediaan air minum dan hunian masyarakat, masalah pendidikan, kesehatan, ekonomi dan sebagainya. Masalah tersebut di atas adalah kekhawatiran yang mendorong terbentuk CGR).

2. Kebijakan dan kerangka kerja hukum, Hal ini sangat dibutuhkan dalam rangka memberi pengaturan dan pembatasan terhadap langkah-langkah yang diambil oleh pengambil keputusan, individu-individu dalam CGR agar tidak terjadi hal-hal yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu, (Bryson et al., 2006; Powell & DiMaggio, 1991). Kerangka hukum Kerangka kerja institusional ini mencakup hukum, peraturan regulasi Substantif, mandat, perintah eksekutif, memorandum pedoman kebijakan, dan lainnya persyaratan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya public dan layanan, serta ketentuan prosedural yang mempengaruhi peluang untuk kolaborasi lintas batas.
3. Karakteristik sosial ekonomi dan budaya, meliputi pendapatan dan tingkat pendidikan, kesehatan masyarakat, keanekaragaman etnis/ras dan sebagainya, hal ini perlu diketahui agar dapat memberi kontribusi terhadap sistem, yang pertama adalah kontribusi terhadap kualitas sumber daya publik dan lingkup kebutuhan layanan. Kedua adalah potensi sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat akan tetapi tidak sempat teridentifikasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan sehingga perlu untuk

difasilitasi agar masalah tersebut dapat diselesaikan.

4. Karakteristik Jaringan. Struktur jaringan dapat sebaliknya juga dapat menjadi penghambat dalam proses CGR. Namun demikian telah dijelaskan sebelumnya bahwa CGR adalah struktur memiliki hubungan saling ketergantungan yang melibatkan banyak organisasi di mana setiap organisasi lebih cenderung pada posisi yang simetris.

Dalam konteks CGR jaringan dapat dilihat dalam 2 cara:

- a. Jaringan sosial/organisasi yang kompleks dimana ditandai terjadinya tumpukan kepentingan akan tetapi melebur dalam tindakan kolaborasi
- b. Adanya hubungan yang terbangun lewat struktur yang telah dibentuk secara bersama

Struktur jaringan ditandai dengan kompleksitas dan kekuatan ikatan dan hubungan antara pihak-pihak yang terlibat dalam CGR. Kekuatan jaringan dapat dilihat pada intensitas interaksi yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Kekuatan ikatan dalam jaringan dioperasionalkan/diinteraksikan untuk menjaga kualitas hubungan, semakin tinggi intensitas interaksi yang dilakukan maka semakin kuat kualitas jaringan yang ada, sebaliknya intensitas interaksi yang minim memberikan gambaran lemahnya jaringan yang terbangun (Granovetter, 1973) jaringan yang kuat merupakan modal sosial yang sangat diperlukan dalam berkomunikasi dan mendapatkan informasi di masa yang akan datang (Selin & Chevez, 1995).

5. Dinamika politik dan hubungan kekuasaan. informal dalam dan lintas semua sektor akan mempengaruhi pembentukan, kelanjutan dan kinerja CGR. Kekuasaan yang tidak terdistribusi secara merata menimbulkan persepsi individu yang kurang baik terhadap CGR apakah tetap memutuskan untuk bertahan dan berharap bahwa CGR dapat menjadi media untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dinamika politik dan hubungan kekuasaan memiliki banyak sumber seperti dan mekanisme kontrol organisasi tertentu, sumber daya keuangan dan tanggung jawab, proses pendanaan, dan standar operasi organisasi Kondisi politik dan kekuasaan memiliki hubungan yang sangat kuat dalam menyediakan dan memberikan akses terhadap pengambilan keputusan publik, Ketidakseimbangan kekuasaan pada masyarakat akan menyebabkan kolaborasi sulit terjadi (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Huxham & Vangen, 2005).
6. Sejarah Konflik, Sejarah konflik antar aktor dalam organisasi atau antar organisasi ikut memberikan pengaruh terhadap tingkat kepercayaan masyarakat. Kepercayaan adalah modal sosial yang mampu memberikan pengaruh kuat terhadap keinginan dan komitmen para aktor untuk berkolaborasi (Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006). Konflik masa lalu memberikan tantangan tersendiri dalam membangun hubungan kerjasama antar aktor di masa depan yang secara otomatis sangat menghambat lahirnya CGR.

Para ilmuwan berpendapat bahwa kolaborasi dapat memfasilitasi dan mencegah timbulnya konflik antar pemangku kepentingan (Ansell & Gash, 2008). Namun demikian ada 4 hal yang menyebabkan terjadinya kolaborasi/mendorong kolaborasi yaitu:

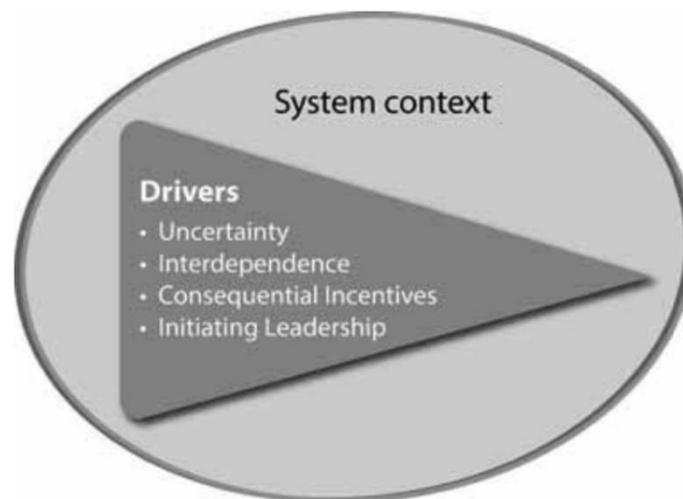


Figure 2.2 Drivers for the Formation of a Collaborative Governance Regime

Gambar 10: Drivers

1. Adanya ketidakpastian

Ketidakpastian, yang mengacu pada situasi keraguan, ambiguitas, informasi terbatas, dan ketidakstabilan yang terkait dengan kondisi saat ini dan masa depan, peristiwa khusus, ketersediaan sumber daya yang terbatas dan ini yang disebut dengan turbelensi, untuk itu maka organisasi harus menciptakan stabilitas agar tidak menimbulkan kekhawatiran terhadap anggota organisasi.

Ketidakpastian lahir dari masalah-masalah sosial juga dapat disebabkan karena minimnya pengetahuan dan pemahaman sikap

apatis dan pola kompetisi yang tidak sehat berpotensi menimbulkan ketidakpastian tentu akan menimbulkan kontroversi dan permusuhan, untuk itu dalam kondisi ketidakpastian diharapkan tumbuhnya cara berpikir yang lebih kreatif dan bertindak secara inovatif dan salah satu kunci membalikkan ketidakpastian adalah dari kompetisi ke kerjasamal kolaborasi (Bryson et al., 2006).

2. Saling ketergantungan

Kolaborasi sering terjadi karena individu dan organisasi tidak dapat secara sendiri-sendiri Gray 1989 menyelesaikan masalah Thomson dan Perry 2006. Adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh para aktor mendorong terjadinya kerjasama sehingga menimbulkan saling ketergantungan di antara mereka. Agenda yang penting dan mendesak untuk diselesaikan mengharuskan para aktor untuk membangun kerjasama, artinya bahwa kondisi saling ketergantungan mendorong lahirnya CGR (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006). Menurut Bryson, et al bahwa kegagalan aktifitas untuk mencapai tujuan yang diinginkan disebabkan karena kita gagal membangun kolaborasi, Intensitas berinteraksi diantara mereka memberi informasi ke masing-masing aktor tentang adanya hubungan ketergantungan guna mencapai tujuan bersama. Kesadaran tentang adanya keterbatasan di antara actor menciptakan ketergantungan

(Bryson et al., 2006).

3. Insentive konsekuensial

Setiap orang membutuhkan dukungan untuk terlibat dalam kolaborasi, adanya dukungan memberikan motivasi untuk terlibat,

dukungan dapat berupa dukungan sumber daya, minat atau peluang. jika ada aktor yang melakukan kolaborasi tentu masalah- masalah sulit sekalipun dapat diselesaikan. Ancaman dan peluang harus diantisipasi secara dini oleh para pemangku kepentingan utama. Incentive menurut Ansell dan Gash merupakan modal awal dalam melakukan collaborative governance (Ansell & Gash, 2008).

4. Kepemimpinan

Hadirnya pemimpin sebelum membangun CGR adalah hal yang sangat mutlak. Pemimpin yang memiliki jiwa kepemimpinan diharapkan mampu memberikan motivasi kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses CGR. Kepemimpinan dalam proses kolaborasi adalah yang sangat esensial, pemimpin diharapkan mampu memprakarsai dan mendorong terbentuknya CGR, kehadiran pemimpin pada setiap pertemuan dapat meningkatkan minat dan motivasi peserta yang lain untuk terlibat dan mengenali apa yang menjadi tantangan dalam kolaborasi. Pemimpin harus memiliki kemampuan mengidentifikasi dan menyatukan segala potensi individu yang ada menjadi satu kekuatan bersama. Pemimpin dalam CGR DISa saja berasal dari berbagai latar belakang organisasi yang berbeda, terlepas mereka berasal dari organisasi mana, pemimpin harus memiliki profesionalisme yang tinggi, memiliki jaringan yang luas, dikenal dengan baik oleh anggota organisasi, serta memiliki kepercayaan, kredibel dan mampu menciptakan hubungan yang harmonis di antara actor melakukan upaya secara terus menerus untuk membentuk kolaborasi pemimpin

harus tampil inklusif yang merupakan representasi dari seluruh kepentingan individu yang terlibat dalam kolaborasi.

Keempat faktor pendukung seperti; ketidakpastian, saling ketergantungan, insentif konsekuensial dan kepemimpinan bekerja ke berbagai tingkatan dan dalam berbagai kombinasi untuk mendorong terciptanya CGR dan semakin banyak yang memberikan dukungan maka semakin cepat CGR terbentuk (Emerson et al., 2012). Pemimpin harus bisa menghadirkan peserta untuk terlibat dalam berbagai pertemuan guna memberikan pemahaman terkait pentingnya melakukan kolaborasi untuk menyelesaikan masalah publik. Pemimpin yang telah dimandatkan oleh masyarakat memiliki kekuatan formal untuk memerintahkan atau menginstruksikan kepada para peserta untuk bekerja sama namun demikian tetap sangat diharapkan bahwa peserta melakukan kerja sama bukan karena diarahkan tetapi dilakukan secara sukarela berdasarkan inisiatif sendiri dari masyarakat.

Membangun partisipasi secara sukarela dan berkelanjutan sangat dipengaruhi oleh kekuatan/hubungan informal antara pemimpin dengan peserta. Pemimpin harus mengetahui:

- a. Siapa peserta yang seharusnya hadir dalam pertemuan tersebut,
- b. Apa alasan mereka mau berkumpul
- c. Apa visi/tujuan yang ingin dicapai secara kolektif

Representasi/unsur keterwakilan dalam pertemuan bukan hanya menjaga keseimbangan pendapat tetapi juga menghasilkan keragaman perspektif terhadap permasalahan yang didiskusikan agar memberikan gambaran yang lebih komprehensif dan lebih arif akhirnya mengarah

kepada solusi yang terbaik untuk seluruh peserta. Bahwa kemampuan memahami tantangan dalam berbagai masalah merupakan kebutuhan yang sangat urgen dalam rangka mengelolah saling ketergantungan, insentif konsekuensial dan ketidakpastian, kepemimpinan di masa yang akan datang

a. Dinamika Kolaborasi (Collaboration Dynamics)

CGR lahir dan berfungsi dalam konteks sistem dan memberi energi dan dukungan penting terhadap terjadinya kolaborasi. Apakah CGR lahir secara tiba-tiba atau lahir secara organik atau karena adanya pihak ketiga atau karena adanya mediasi Lembaga?. Bagaimana cara CGR bisa lahir dan kapan mulai bergerak? Bagaimana proses CGR berkembang dan melakukan tindakannya.

Ada beberapa komponen yang merupakan elemen sentral dari dinamika *Collaborative Governance Regime (CGR)*

1. Penggerakan prinsip-prinsip bersama
2. Motivasi bersama
3. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama

Proses kolaborasi telah dipelajari dari berbagai disiplin ilmu dan ini memberikan hasil yang positif seperti adanya kejelasan tentang isu-isu atau masalah yang utama, adanya pemahaman yang terintegrasi dalam proses musyawarah, lahirnya kualitas keputusan yang lebih baik, pengelolaan manajemen konflik yang lebih efektif, meningkatkan saling kepercayaan, adanya penghargaan diantara pihak-pihak yang terlibat, lahirnya legitimasi (Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2009; Granoff, Robert, 2003; Leach & Sabatier, 2005; Milward & Provan, 2000).

Secara umum ada dua pendekatan dalam memahami proses kolaborasi yaitu, pertama pendekatan yang memberikan gambaran bahwa kolaborasi terjadi secara linear dimana pengetahuan akan terbangun seiring dengan waktu termasuk memahami masalah dan pengendalian serta implementasinya

(Daniels & Walker, 2001; Gray, 1989; Selin & Chevez, 1995).

Pendekatan ini memandang bahwa kolaborasi merupakan siklus dari proses interaksi, delibertif dan pelibatan peserta secara progresif (Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006). Pendekatan ini membangun kerangka kerja yang integrative dalam collaborative governance.

Elemen prinsip-prinsip bersama, motivasi bersama, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama saling memberikan dukungan antara satu elemen dengan elemen yang lain namun ini dapat terjadi melalui siklus yang berulang sehingga saling memberikan dukungan dan memperkuat dukungan terhadap dinamika kolaborasi (Ansell & Gash, 2008; Huxham & Vangen, 2005).

Namun demikian meskipun ada elemen sentral yang terjadi dalam membangun actor para menjadi dasar kolaborasi yang hubungan/interaksi akan tetapi hubungan interpersonal lebih fungsional membern pengaruh penting terhadap dinamika kolaborasi. Interaksi secara personal dalam kolaborasi harus dipahami bahwa ada batasan yang tetap dijaga agar kesepakatan bersama dalam CGR tetap harmonis dan melahirkan kekuatan interaksi yang menciptakan kolektifitas dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dinamika

kolaborasi telah mengubah kepentingan individu menjadi kepentingan bersama

Collaboration dynamics

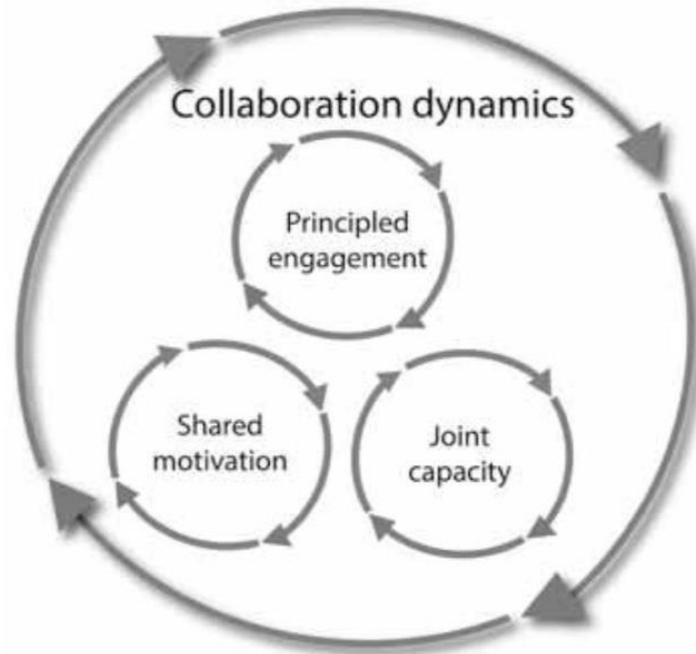


Figure 3.1 Collaboration Dynamics

Gambar 11: Dinamika kolaborasi

1. Penggerakan prinsip-prinsip bersama

Penggerakan prinsip-prinsip bersama terjadi secara natural melalui dialog dari waktu ke waktu, meskipun mungkin di awal mereka memiliki tujuan yang berbeda secara substantif, hubungan dan adanya berbeda dari lembaga di mana mereka berasal identitas yang perbedaan aturan atau penyelesaian masalah yang bersifat sektoral dengan menciptakan nilai bersama untuk menyelesaikan konflik/masalah (Cahn, 1990; Cupach & Canary, 1997; Lulofs, 2000). Penggerakan prinsip-prinsip bersama berdasarkan pada asumsi yang

normatif terhadap interaksi antar peserta juga dapat memperkuat identitas dan menyelesaikan konflik oleh karena itu memberi ruang untuk partisipasi secara luas menjadi suatu prinsip, termasuk membangun prinsip-prinsip keadilan kepada publik untuk berkomunikasi secara inklusif harus menjadi pemahaman bagi seluruh peserta

(Ansell & Gash, 2008; Carlson, 2007; O'Leary et al., 2006). Unsur keterwakilan peserta dalam forum menjadi indikator kepercayaan dan perspektif yang relevan untuk membangun kesadaran dalam CGR.

Penggerakan prinsip bersama merupakan hal yang terjadi terus-menerus dalam kolaborasi. Beberapa hal seperti dialog tatapmuka, atau melalui perantara teknologi adalah cara untuk menggerakkan prinsip bersama. Di dalam komponen ini terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan

pengembangan prinsip-prinsip bersama, yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor yang terlibat. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini (Emerson et al., 2012).

Karakteristik masing-masing aktor, merupakan elemen kunci yang mempengaruhi seberapa baik prinsip bersama berjalan. Langkah awal kritis adalah bagaimana pemerintah memilih aktor yang akan terlibat dalam kolaborasi. Selanjutnya, setelah kolaborasi berkembang penambahan aktor pun dimungkinkan. Kemudian barulah kegiatan penggerakan prinsip bersama terwujud

Bahwa penggerakan prinsip-prinsip bersama menjadi komponen yang sangat penting dalam dinamika kolaborasi begitu pula dengan

motivasi bersama dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Penggerakan prinsip-prinsip bersama dimaksudkan menyelesaikan atau meredam konflik antar peserta meskipun terdapat berbagai perbedaan misalnya budaya organisasi, proses ini juga dapat digunakan sebagai ruang untuk saling memberikan pengertian tentang adanya perbedaan keinginan sebelum terlibat dalam kolaborasi. Perwakilan peserta dalam proses kolaborasi merupakan perwakilan yang telah didelegasikan oleh peserta yang akan bernegosiasi sebelum mengambil keputusan. Keterampilan untuk mengelolah konflik adalah keterampilan yang sangat dibutuhkan oleh pemimpin dalam CGR.

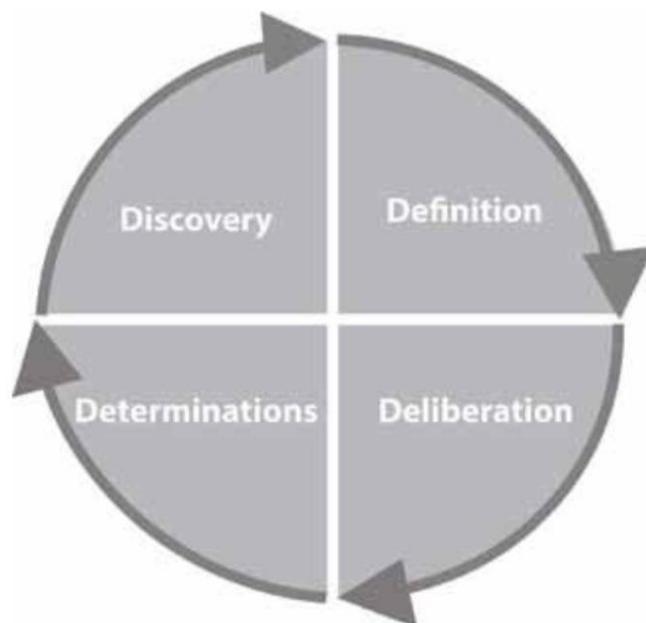


Figure 3.2 Principled Engagement

Gambar 12: Elemen-elemen penggerakan prinsip-prinsip bersama

Penggerakan prinsip-prinsip bersama terdiri dari empat proses yaitu:

- a. Pengungkapan (discovery)

Proses pengungkapan dari seluruh kepentingan, pemahaman, dan nilai di antara peserta diungkapkan di dalam forum karena hal tersebut merupakan bagian yang menjadi bahan untuk berdialog di antara peserta. Mereka saling bertanya dan saling mengenal apa menjadi keahlian/keterampilan dan sumber daya individu yang mereka miliki. Mereka diberi ruang untuk mengeksplorasi segala kemampuan dan perspektif mereka, menciptakan Suasana yang lebih terbuka. Pengungkapan dapat menjadi fokus untuk mengidentifikasi perbedaan kepentingan kemudian selanjutnya fokus diarahkan pada penemuan fakta bersama sebagian dari proses investigasi (John Ehrmann, 1999).

Mengungkap kepentingan masing-masing aktor, nilai-nilai aktor, serta upaya konstruksi kepentingan bersama. Pengungkapan baik pada aktor kolaborasi, dan individu di dalamnya, dapat dianalisis dari kepentingan aktor tersebut bergabung di dalam kolaborasi. Analisis kemudian melihat dari seberapa besar dampak dan implikasi yang ditimbulkan, yaitu apakah terjadi perbedaan-perbedaan kepentingan sehingga mempengaruhi proses berkolaborasi. Namun, Emerson, Nabatchi, & Balogh menekankan pengungkapan pada level individu dan aktor, utamanya guna membangun pembentukan "shared meaning" atau pengertian bersama secara terus-menerus. Terbentuknya hal ini akan mempengaruhi proses diskusi bersama, yang di dalamnya terdapat deliberasi sebagai "hall- mark of successful engagement" atau tanda utama dari suksunya pergerakan bersama (Emerson et al., 2012).

b. Definisi (defenition)

Peserta dalam proses pengungkapan mereka juga telah terlibat dalam proses mendefinisikan apa menjadi masalah dan peluang yang ada. Para peserta membangun pengertian dan saling memberi pemahaman secara bersama terkait konsep dan terminologi untuk menggambarkan masalah dan peluang melalui diskusi. Mereka saling menjelaskan melalui diskusi tentang apa yang menjadi harapan mereka. Saling memberi kriteria yang dibuat diantara mereka. Dalam saling proses pengungkapan mereka sangat terbuka dan saling memperkaya informasi. Proses definisi membentuk pemahaman baru ke dalam konsep mereka. Proses definisi memberikan gambaran awal tentang batasan pilihan masalah atau peluang yang dikemukakan di dalam kelompok.

c. Deliberasi (Deliberation)

Peserta menciptakan proggres melalui siklus awal dimulai dari proses pengungkapan dan definisi sebagai langkah awal untuk melakukan musyawarah secara luas di antara mereka, keterlibatan yang didasari dengan kejujuran dalam berkomunikasi dan saling memberi informasi yang lebih terstruktur yang diorientasikan pada penyelesaian masalah bersama.

Deliberasi merupakan ciri khas yang harus menjadi prinsip agar peserta mau terlibat dalam mencapai tujuan bersama. Bahwa musyawarah bukan hanya persoalan bagaimana menyampaikan kepentingan/keinginan peserta tetapi bagaimana kita bisa kita bisa

mendengarkan perspektif orang lain dan menjadi masukan untuk penilaian publik tentang apa nilai kebaikan untuk kepentingan bersama. Deliberasi mendorong kepada seluruh peserta mengambil bagian untuk berdiskusi lebih terbuka dan dapat diakses oleh seluruh peserta di mana dalam diskusi mereka berpikir secara cermat tentang apa kekuatan dan kelemahan serta alternatif dari solusi yang akan diambil terhadap masalah yang ada.

Solusi yang dilahirkan bukan hanya berdasarkan pada data dan fakta akan tetapi juga nilai-nilai serta pertimbangan teknis lainnya (Gastil, 2006). Pertimbangan yang lain juga harus diperhatikan adalah memberikan kesempatan secara adil kepada seluruh peserta untuk berbicara, mendengarkan pendapat peserta yang lain dengan penuh perhatian dan secara cermat mempertimbangkan segala penuh pendapat yang ada serta saling menghormati di dalam forum. Kualitas deliberasi dapat kita lihat jika terjadi perbedaan perspektif namun secara individu mampu melakukan advokasi terhadap kepentingan tersebut. Kemampuan advokasi secara individu merupakan strategi efektif yang digunakan untuk menyelesaikan konflik/masalah yang ada. Tantangan dalam diskusi yang sering dijumpai adalah adanya pertanyaan dan jawaban yang terkadang tidak konstruktif atau mengungkapkan ketidaksetujuan secara terbuka terhadap keputusan yang akan diambil dan ini merupakan bagian dari proses komunikasi yang dilakukan secara lintas batas/antar organisasi, oleh karena itu maka dibutuhkan suasana yang kondusif agar keputusan yang diambil sesuai dengan keinginan bersama.

Beberapa hal analisis deliberasi di atas, secara implisit berusaha untuk mendapat jawaban mengenai keberanian para actor untuk

bertindak leluasa dalam kolaborasi, ada atau tidaknya tekanan dari pihak pemerintah atau pihak lain sehingga membatasi tindakan kolaborasi, atau ada paksaan harus berbuat demikian. Adanya proses demokrasi delibratif mampu membuat kolaborasi menjadi wadah untuk mengembangkan inovasi dan kreasi, baik dalam memunculkan ide, maupun dalam menghadapi praktik kegiatan kolaborasi di lapangan, yaitu apabila ditemukan permasalahan tak terduga, maka setiap aktor tidak takut akan bertindak kreatif, karena tidak ada tekanan untuk harus bertindak sesuai yang diperintahkan.

d. Penentuan (*Determination*)

Elemen terakhir dalam pergerakan prinsip bersama adalah determinasi yang berkaitan dengan prosedur keputusan misalnya agenda setting, jadwal diskusi, agenda diskusi kelompok kerja dan substansi keputusan adalah pencapaian keputusan, bentuk tindakan dan rekomendasi akhir.

Kita menggunakan istilah umum *determination* bukan keputusan atau perjanjian untuk memperlihatkan begitu banyak variasi keputusan di dalam kelompok yang akan kita buat dalam CGR. Upaya kolaborasi secara berkelanjutan secara substantif dapat dilakukan penentuan prosedural yang dibuat secara bersama yang merupakan elemen penting membangun saling ketergantungan/keterkaitan.

Teori dan praktik kolaborasi menunjukkan bahwa intensitas keterlibatan yang tinggi akan menghasilkan tekad yang kuat dan berlangsung secara berkelanjutan (Innes & Booher, 1999).

Dalam teori perubahan menjelaskan bahwa pada prinsipnya peserta harus mengakui beberapa kepentingan bersama, yang mendorong menyatukan mereka meskipun mereka belum tentu memiliki tujuan yang sama. Lahirnya tujuan bersama merupakan langkah awal yang sangat penting dalam siklus dinamika kolaborasi.

Melalui siklus pengungkapan, definisi, deliberasi dan determinasi tujuan bersama akan terwujud dan ini merupakan strategi yang efektif

(Kellogg, 2004; Thomas, 2003).

2. Motivasi bersama (shared motivation)

Motivasi bersama untuk terlibat dalam kegiatan kolaborasi harus berlangsung secara terus menerus. pada prinsipnya peserta wajib terlibat untuk mendapatkan manfaat dari keputusan bersama yang diambil. Perbedaan yang terkadang ditemukan dalam kolaborasi namun dengan adanya motivasi bersama maka akan terbangun solidaritas, mereka saling berbagi pengalaman untuk saling memperkuat identitas dan dedikasi mereka dalam CGR. Hal ini sangat penting untuk mendorong akuntabilitas baik formal maupun informal, kondisi ini menyebabkan motivasi bersama dapat menjadi energi baik secara individu maupun organisasi dalam dinamika kolaborasi.

Motivasi bersama dapat menjadi indikator awal bekerjanya dinamika kolaborasi. Sekiranya di dalam kolaborasi masih ada ketidakpuasan yang dirasakan maka mereka harus tetap membangun kerjasama secara berkelanjutan hingga akhirnya akan menemukan apa yang menjadi harapan mereka, Adapun elemen-elemen dalam Motivasi bersama adalah:

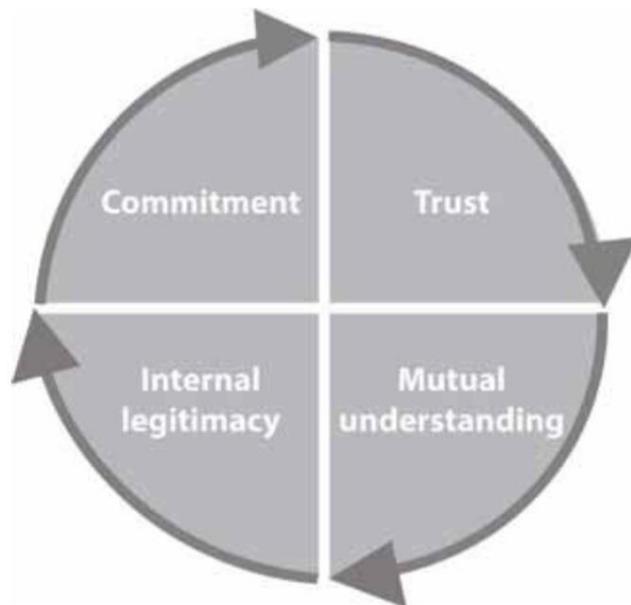


Figure 3.3 Shared Motivation

Gambar 13: Elemen-Elemen Motivasi Bersama

a. Kepercayaan (Trust)

Elemen pertama dalam motivasi bersama pengembangan kepercayaan yang dilakukan oleh semua pihak yang terlibat di dalam kolaborasi, mereka saling mengenal satu dengan yang lain juga saling membuktikan bahwa mereka memiliki kemampuan dalam bekerja serta dapat diandalkan (Fisher dan Brown 1989).

Intensitas keterlibatan mereka secara berkelanjutan dalam kegiatan secara bertahap akan melahirkan saling kepercayaan (Huxham & Vangen, 2005; Klijn & Koppenjan, 2004; Leach & Sabatier, 2005; Ostrom, 1998). Membangun kepercayaan dalam jaringan kerjasama memberi manfaat (Klijn & Koppenjan, 2004).

- Mengurangi biaya transaksi
- Meningkatkan investasi dan stabilitas hubungan

- Mendorong pembelajaran, sharing pengetahuan dan Inovasi

Mekanisme membangun kepercayaan akan menguatkan siklus dalam motivasi bersama. Kepercayaan akan menghasilkan pemahaman yang sama yang pada gilirannya menghasilkan pengakuan (legitimasi) dan akhirnya menciptakan komitmen pada seluruh stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi.

Kepercayaan mampu menciptakan rasa memiliki baik secara personal maupun secara kelembagaan dan menjadi media untuk mengembangkan prespektif, nilai dan sebagainya yang diarahkan pada pemahaman tentang perbedaan kepentingan adalah hal yang lumrah terjadi dalam kolaborasi. Untuk itu konsistensi terhadap tujuan bersama harus selalu menjadi agenda utama dalam melakukan interaksi CGR.

b. Pemahaman bersama (*Mutual Understanding*)

Lahirnya kepercayaan merupakan dasar untuk menumbuhkan pemahaman yang sama yang merupakan elemen motivasi bersama, sebab mampu menciptakan penghormatan terhadap perbedaan yang ada, perbedaan kepribadian, posisi, minat nilai dan hal yang substansi lainnya.

Saling pengertian dalam kolaborasi yang diungkapkan oleh Ansell dan Gash, 2008 berbeda dengan pemahaman yang diungkapkan oleh Kirc Emerson dan Tina Nabatchi, Dimana Ansell mengungkapkan bahwa pengertian dalam kolaborasi adalah bagaimana peserta menyetujui tentang keputusan yang diambil dalam forum musyawarah (Ansell &

Gash, 2008), sedangkan Kirk Emerson mengungkapkan bahwa pemahaman dalam kolaborasi adalah bagaimana peserta tidak hanya menyetujui keputusan yang diambil akan tetapi peserta memahami apa yang akan diputuskan dalam rapat tersebut dan mereka harus bisa saling menghormati sesuai dengan posisi dan keinginan mereka (Emerson & Tina, 2019). Proses ini diharapkan para peserta memiliki kemampuan untuk memahami secara nyata bukan hanya dalam wacana. Dengan demikian meskipun mereka saling memberi pengertian namun belum tentu bisa menciptakan pemahaman yang sama tentang tujuan yang akan dicapai. Untuk itu membangun hubungan secara personal dengan para peserta adalah hal yang sangat penting karena bisa menciptakan saling pengertian dan pemahaman meskipun mereka memiliki kepentingan yang berbeda pada awalnya.

c. Pengakuan Internal (*Legitimasi Internal*)

Pemahaman yang sama menghasilkan legitimasi atau pengakuan yang merupakan elemen ketiga dari motivasi bersama yang disebut oleh (Provan & Milward, 1995), sebagai legitimasi internal, yang dianggap sebagai proses yang sangat kritis oleh (Bryson et al., 2006). Image yang terbangun bahwa para peserta dalam CGR dapat dipercaya dan hubungan saling ketergantungan dapat berlangsung secara harmonis sehingga dapat memberikan motivasi secara berkelanjutan dalam dinamika kolaborasi. Kepercayaan yang terbangun secara interpersonal semakin memperkuat legitimasi di dalam CGR, (Thomson & Perry, 2006). Kepercayaan yang terbangun dalam CGR sebagai media untuk mengembangkan dan

meningkatkan segala potensi sumber daya manusia juga dapat menciptakan kapasitas baru di antara mereka.

d. Komitmen (*Commitment*)

Dengan pengembangan dan konfirmasi tentang legitimasi/pengakuan maka melahirkan komitmen pada peserta. Komitmen ini merupakan elemen keempat dari motivasi bersama, dimana peserta memungkinkan melewati batas organisasi, peraturan batas-batas sektoral dan sebelumnya yang memisahkan hubungan dan interaksi mereka dan sekarang telah melahirkan komitmen bersama untuk CGR (Ansell & Gash, 2008). Komitmen ini berkembang seiring dengan waktu begitu juga dengan saling kepercayaan, pemahaman yang sama dan legitimasi internal. Mungkin pada awalnya proses ini terjadi bersifat informal namun proses yang berlangsung secara intens menyebabkan menjadi dinamika kolaborasi ini yang bersifat formal yang diatur berdasarkan pada mekanisme yang baku dalam prosedur kerja.

Hal yang perlu dicatat bahwa proses perkembangan motivasi bersama yang terdiri dari kepercayaan, pemahaman yang sama, legitimasi internal dan komitmen bekerja pada dua tingkatan yakni tingkat interpersonal antar peserta dan antar organisasi hal ini perlu diketahui sebagai indikator mengukur kinerja proses CGR.

Menerapkan motivasi bersama secara interpersonal antar peserta ke dalam organisasi secara luas perlu dilakukan secara bertahap dan perlu dikomunikasikan ke perwakilan peserta agar

peserta selalu memberikan dukungan terhadap partisipasi peserta dalam CGR secara berkelanjutan. Peserta yang tidak diberikan kesempatan untuk bernegosiasi diinternal organisasinya maka akan mempengaruhi partisipasinya secara sukarela.

Kecendrungan perbedaan kapasitas diantara peserta dapat berdampak pada pengembangan motivasi bersama baik secara personal maupun secara organisasi.

3. Kapasitas melakukan tindakan bersama

Kolaborasi berarti terlibat dalam kegiatan kerjasama untuk meningkatkan kapasitas diri dan orang lain untuk mencapai tujuan bersama (Himmelman, 1994). Demikian juga collaborative Governance dimaksudkan untuk menghasilkan hasil yang tidak dapat dicapai jika dikerjakan secara sepihak/terpisah namun dapat dicapai jika dilakukan secara kolaboratif.

Peserta yang terlibat dalam CGR harus meningkatkan kapasitas dan menghasilkan kapasitas baru untuk melakukan aksi bersama yang sebelumnya belum ada. Saint, Onge dan Armstrong memberikan definisi bahwa kemampuan organisasi membangun kapasitas aksi bersama dan dapat dilihat sebagai kumpulan elemen lintas fungsi yang datang bersama-sama untuk menciptakan potensi untuk mengambil tindakan yang efektif yang menjadi penghubung antara strategi dan kinerja, dengan kata lain kapasitas untuk aksi bersama adalah dimensi fungsional dari dinamika kolaborasi yang memungkinkan peserta CGR untuk mencapai tujuan kolektif.

Dalam kerangka kerja integratif, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dikonseptualisasikan sebagai kombinasi dari empat elemen yang diperlukan.



Figure 3.4 Capacity for Joint Action

Gambar 14: Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama.

Dalam kapasitas melakukan tindakan bersama terdiri dari empat elemen, yaitu:

- a. Prosedur dan kesepakatan kelembagaan
- b. Kepemimpinan
- c. Sumber daya
- d. Pengetahuan

Elemen-elemen untuk melakukan dalam kapasitas tindakan bersama saling memperkuat satu sama lain dan tidak harus berurutan

seperti halnya elemen dalam dua komponen dinamika kolaborasi lainnya. Dalam beberapa kasus elemen- elemen dalam kapasitas untuk melakukan tindakan bersama berlangsung secara tidak beraturan dalam CGR, namun elemen tersebut saling memberi kontribusi untuk menambah kapasitas guna mewujudkan hasil yang maksimal dalam CGR.

a) Prosedur dan kesepakatan kelembagaan.

Tidak semua kerangka kerja kolaborasi mengakui aturan formal atau informal dalam desain kelembagaan dan struktur. Prosedur dan struktur dalam organisasi diperlukan untuk mengelola interaksi secara berulang di antara peserta. Banyak prosedur yang sering didapatkan dalam beberapa literatur resolusi konflik termasuk prosedur dalam membuat perjanjian untuk menyelesaikan masalah. Prosedur dan pengaturan kelembagaan memberikan kontribusi yang kuat pada tiap peserta. Prosedur yang mengatur upaya-upaya kolaborasi dapat mencakup norma-norma formal maupun informal atau aturan interaksi dalam jaringan (Thomson & Perry, 2006).

Berbagai referensi yang telah memberikan referensi dan tentang pentingnya pemahaman aturan dalam internal pemerintahan termasuk lingkup yang lebih luas untuk mengatur kewenangan secara kelembagaan dalam upaya mencapai tujuan. Aturan kelembagaan dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pola interaksi yang lebih khusus kepada seluruh peserta dalam forum yang ada (Klijn & Koppenjan, 2004).

Collaborative Governance FRegime (CGR) memiliki lingkup yang lebih luas, kompleks dan berjangka lama. Peserta membutuhkan prosedur dan struktur yang lebih eksplisit untuk kegiatan administrasi dan manajemen (Milward & Provan, 2000). Secara umum dapat digambarkan dalam CGR struktur kewenangan lebih cenderung pada model horisontal daripada vertikal serta lebih kompleks dan lebih cepat jika dibandingkan dengan birokrasi tradisional (Bryson et al., 2006; Huxham & Vangen, 2005).

b) Kepemimpinan

Para pakar bersepakat bahwa kepemimpinan merupakan unsur yang sangat penting dalam membangun kapasitas bersama. Kepemimpinan adalah pendorong utama terjadinya kolaborasi termasuk memperkenalkan berbagai hal yang berkaitan dengan dinamika kolaborasi. Peran pemimpin sangat diharapkan memperkuat dan memperluas pemahaman dan jangkauan lingkup kolaborasi yang dilakukan, dengan demikian maka hasil yang signifikan dalam dinamika kolaborasi dapat maksimal (Bryson et al., 2006; Granoff, Robert, 2003).

Peran pemimpin dalam aktifitas kolaborasi menjadi: penggagas, sponsor, penyelenggara, fasilitator, mediaor menjadi peserta yang merupakan perwakilan dari komunitas 106 mereka, tim teknis dan pakar yang terlibat dalam pembuatan keputusan publik (Carison 2007, Dukes 2001).

Peran pemimpin sangat dibutuhkan mulai diawal terutama pada saat berlangsungnya musyawarah dan jika terjadi konflik kepentingan

di antara peserta dan juga peran pemimpin yang sangat penting untuk memperjuangkan agenda-agenda perubahan yang diimplementasikan (Bryson et al., 2006; Granoff, Robert, 2003). Beberapa literatur ilmiah menjelaskan bahwa pemimpin harus bersikap lebih terbuka, sabar, percaya diri, siap dengan resiko, fleksibel dan tidak mementingkan diri sendiri, memiliki keterampilan menjadi komunikator dan pendengar yang baik serta memiliki kemampuan bernegosiasi terhadap masalah yang dihadapi (O'Leary dan Gerad 2012).

c) Sumber Daya

Salah satu manfaat terbesar dalam kolaborasi adalah potensinya untuk saling berbagi dan saling meningkatkan sumber daya (Thomson & Perry, 2006). Dukungan sumber dana yang dibutuhkan dalam kegiatan kolaborasi bisa didapatkan dan menjadi instrumen penting dalam keberhasilan kolaborasi (Provan & Milward, 1995).

Beberapa sumber daya yang dibutuhkan adalah pendanaan, barang, gedung, biaya perjalanan, telekomunikasi, teknologi dukungan logistik, bantuan administrasi dan organisasi, keterampilan dan keahlian untuk pengumpulan dan analisis data serta kemampuan melakukan implementasi terhadap rencana yang telah disepakati.

Pada prinsipnya peserta tidak memiliki kemampuan atau sumber daya yang sama, namun perbedaan itu bukan menjadi penghalang atau alasan untuk tetap melakukan pertemuan. Perbedaan ini akan menjadi kekuatan bersama setelah dinamika kolaborasi berjalan, sumber daya

yang disatukan meskipun terdapat beberapa kelemahan pada peserta namun perbedaan tersebut akan dikelola baik dalam CGR selanjutnya baru yang tidak lagi akan menghasilkan kekuatan lagi memperlihatkan kelemahan secara individu akan tetapi telah menjadi kekuatan bersama. Kondisi ini akan menciptakan legitimasi dan rasa keadilan terhadap seluruh peserta dalam kolaborasi (Milward & Provan, 2000; Thomson & Perry, 2006). Perbedaan sumber daya dapat dipengaruhi karena adanya perbedaan budaya, bahasa, adat istiadat, dan terkadang budaya dapat menjadi hambatan untuk terlibat.

Empat elemen kapasitas untuk melakukan tindakan tindakan bersama seperti prosedur dan aturan kelembagaan, kepemimpinan, pengetahuan dan sumber daya berkembang melalui interaksi yang sinergi antara penggerakan prinsip prinsip bersama dan motivasi bersama dan saling memberi kontribusi nyata dalam membangun kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Memperkuat penggerakan prinsi-prinsip bersama, dan motivasi bersama memperkuat pencapain tujuan dari kinerja CGR.

d) Pengetahuan

Ketika pengetahuan semakin terspesialisasi dan distribusikan ke dalam organisasi semakin dirasakan hubungan yang semakin kompleks dan saling ketergantungan maka pada saat itu peserta semakin merasakan peningkatan kebutuhan untuk berkolaborasi.

(Ansell & Gash, 2008). Para ilmuwan menyepakati dalam berbagai karya ilmiah bahwa begitu pentingnya mengelola dan memanfaatkan pengetahuan untuk berkolaborasi dalam jaringan (Agranoff 2007, Cross dan Parker 2004).

Saint Onge dan Amstrong 2004, bahwa kemampuan untuk mentransfer pengetahuan yang berkualitas secara efektif baik di dalam maupun di luar organisasi adalah hal yang sangat penting untuk membangun kinerja organisasi. Pengetahuan merupakan elemen penting dalam model manajemen sumber daya yang adaptif.

Pengetahuan harus dibagikan kepada peserta yang lain pengetahuan itu kebutuhan bersama dan dihasilkan oleh peserta yang bekerja sama Pengetahuan yang berbeda memberin kemampuan atau memperkaya untuk mempertimbangkan, pengetahuan yang tidak sempurna akan melahirkan pengetahuan yang baru. Intinya kolaborasi membutuhkan agregasi, distribusi dan penyempurnaan data dan informasi yang menghasilkan informasi baru. Pengetahuan adalah penggabungan informasi antara pemahaman dan kemampuan yang ada dalam pikiran, pengetahuan memandu peserta dalam melakukan tindakan. Pengetahuan disebut sebagai modal sosial manusia yang digunakan secara bersama, diproses dan diintegrasikan dengan nilai-nilai dan penilaian peserta dalam CGR (Granoff, Robert, 2003).

a. Tindakan Kolaborasi. Hasil dan Adaptasi

Tindakan kolaborasi yang berkembang dari dinamikakolaborasi, tindakan kolaborasi dari hasil eksplorasi dari adaptasi internal dan eksternal yang memberikan akibat.

1. Tindakan Kolaborasi

Kolaborasi yang dilakukan oleh individu maupun organisasi melintasi batas untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan. Collaborative Governance berperan untuk mendorong tindakan untuk mencapai tujuan yang tidak mungkin dicapai jika dilakukan sendiri tapi harus dilakukan secara bersama (Huxham & Vangen, 2005). Meskipun dalam proses kolaborasi ada beberapa orang yang kurang berperan namun mereka memiliki tujuan yang sama.

Tindakan kolaboratif berbeda dengan dinamika kolaborasi yang merupakan upaya yang dilakukan secara sengaja sebagai konsekuensi dari pilihan kolektif dalam CGR. Tindakan-tindakan yang dilakukan bukanlah untuk mencapai tujuan individu akan tetapi untuk tujuan bersama. Collaborative Governance Regime (cGR) merupakan sarana untuk mencapai tujuan bersama dimana awalnya mereka menyepakati, mengartikulasikan dan membuat strategi untuk mencapai tujuan tersebut.

Tindakan kolaboratif lebih sulit diwujudkan jika nilai, tujuan dari para peserta belum difokuskan menjadi tujuan bersama. Tindakan kolaboratif dalam CGR memiliki banyak bentuk dan variasi tergantung konteks dan tujuan khusus dari CGR, beberapa CGR memiliki tujuan

yang luas akan tetapi juga ada yang bersifat spesifik, misalnya kegiatan proyek. Dalam beberapa kasus tindakan kolaborasi diawal dengan tindakan yang lebih mudah dilakukan sesuai dengan kapasitas peserta dalam CGR, misalnya sosialisasi dan publikasi tentang kegiatan cGR. Jika tindakan kolaboratif sudah efektif dilakukan maka cenderung memperkuat tindakan-tindakan selanjutnya.

Namun demikian jika terjadi tindakan yang tidak diharapkan dalam proses kolaborasi maka diperlukan perhatian yang serius untuk membangun kembali penggerakkan prinsip-prinsip bersama, motivasi bersama dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama hal ini merupakan kerangka kerja yang terintegrasi antara dinamika kolaborasi dan tindakan kolaborasi dalam *Collaborative Governance Regime (CGR)*.

2. Hasil

Hasil adalah sifat dan kualitas CGR yang memberikan efek secara eksternal, hasil ini termasuk perubahan-perubahan yang memberikan dukungan terhadap pencapaian tujuan. Hasil ini bukan hanya memberi manfaat kepada para ilmuwan yang sedang melakukan penelitian tetapi juga pada peserta baik secara individu maupun secara organisasi yang terlibat dalam CGR (Provan & Milward, 1995).

Hasil yang memberikan efek perubahan sesuai dengan harapan/keinginan para peserta, diharapkan perubahan bukan saja dalam lingkup organisasi atau kelompok tertentu akan tetapi lebih luas

seperti negara. Perubahan dalam konteks negara menghasilkan cara kerja yang lebih efisien, pelayanan yang lebih berkualitas, responsive dan inovatif yang meliputi; aspek lingkungan, sosial, ekonomi, politik dan sebagainya.

3. Adaptasi

Adaptasi adalah konsep pemahaman yang penting dalam melihat perubahan-perubahan kinerja CGR secara berkelanjutan. Dengan adaptasi maka perubahan baik yang sederhana sampai pada hal yang signifikan dapat disesuaikan dalam merespon hasil dari tindakan kolaboartif. Secara sederhana bahwa adaptasi adalah ketahanan lembaga dari adanya perubahan kondisi atau dapat dikatakan bahwa adaptasi sebagai suatu proses perubahan yang disengaja untuk mengantisipasi reaksi, pengaruh secara eksternal (Emerson & Gerlak, 2014).

Collaborative Governance dianggap lebih responsif terhadap perubahan ekstenmal daripada sistem hirarkis yang terpusat. Dalam konteks CGR, adaptasi dapat terjadi pada tiga unit analisis yang berbeda yaitu a) internal CGR, b). diantara organisasi yang terlibat dalam CGR dan c). sumber daya atau layanan yang ditargetkan Dalam CGR kemampuan melakukan adaptasi terhadap situasi yang dihadapi lebih fleksibel dibandingkan dengan organisasi dengan pendekatan yang hirarkis. Ketidakmampuan organisasi memenuhi berbagai kebutuhan pesertanya yang semakin kompleks menyebabkan CGR menjadi pilihan yang lebih mampu melakukan aqdaptasi terhadap kompleksitas keinginan/harapan

peserta. CGR harus mampu melakukan adaptasi terhadap perubahan baik secara internal maupun secara eksternal organisasi, ini berlaku baik di organisasi swasta maupun organisasi publik. CGR harus mengembangkan kapasitas untuk terus bertindak dan beradaptasi terhadap kondisi yang selalu berubah.

Adaptasi di antara peserta serta antar organisasi merupakan fokus di dalam CGR untuk senantiasa mempertahankan hubungan antara mereka, sangat penting menjaga daya tahan dan fleksibilitas dan kepercayaan di antara peserta CGR untuk memberi kontribusi kepada kemampuan mereka untuk beradaptasi terhadap berbagai kondisi di masa depan.

Saling percaya diantar peserta membantu memberikan strategi yang menyeimbangkan antara kondisi yang ada dengan perubahan yang terjadi baik secara internal maupun secara eksternal.

a. Tipologi Collaborative Governance Regime dari Genus ke Spesies.

Konfigurasi dinamika kolaborasi yang merespon/mendorong sistem, menghasilkan tindakan, hasil dan adaptasi. Komponen dan elemen diatas merupakan kerangka kerja integratif dalam Collaborative govemance.

Bahwa kolaborasi adalah usahalproses membangun kerangka kerja secara integratif baik secara internal maupun secara ekstenal bahwa membangun kekuatan kolaborasi harus diawali dengan penguatan secara species/internal kemudian selanjutnya inilah yang

menjadi modal awal untuk melakukan kolaborasi secara eksternal/dengan aktor/kelompok lain. Bahwa Collaborative Governance bukan sesuatu yang hampa tetapi terkoneksi dengan pasar dan berbagai aturan yang ada, namun demikian kolaborasi yang dilakukan secara suka rela yang terkoneksi lintas batas Misalnya, dalam tipologi awal proses kolaboratifnya. Gray, 1989 membedakan antara dua konteks-konteks yang muncul dari konflik, dan mereka yang memulai dengan peluang atau visi bersama (menurut Gray bahwa kolaborasi di bagi menjadi dua konteks, yakni kolaborasi lahir dari konflik dan lahir dari adanya visi bersama dan kedua konteks ini memiliki motivasi yang berbeda dari para peserta) (Gray, 1989).

Agranoff dan McGuire mengatur kasus tata kelola jaringan menurut empat fungsi utama: perencanaan, pendidikan, penjangkauan, dan implementasi (Granoff, Robert, 2003). Demikian pula Henton dan rekannya membagi pendekatan tata kelola kolaboratif menjadi tiga forum yang berbeda berdasarkan fungsi spesifik: musyawarah, pemecahan masalah masyarakat, dan resolusi perselisihan multistakeholder. Bahwa kualitas implementasi kolaborasi sangat dipengaruhi oleh lingkup atau skala yang terlibat semakin besar skala yang terlibat maka semakin kompleks proses kolaborasi yang harus dilakukan, dalam pendekatan Collaborative Governance proses mengkategorikan kolaborasi di dasarkan pada 3 peran yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat: berbasis warga, berbasis agensi dan kemitraan (MOORE & KOONTZ, 2010).

Louis Agassiz (1857, 170) mendefinisikan spesies" yang dicirikan oleh "hubungan individu satu sama lain di mana mereka bahwa spesies lahir dari hubungan secara individu antara satu tinggal, dengan yang lain terutama yang berada dalam wilayah atau tempat yang sama memiliki inisiatif untuk membentuk/membangun CGR dan ini harus dilakukan secara berkesinambungan dan berkembang dari waktu ke waktu. Independensi dan inisiatif secara mandiri lahir dari kesadaran individu dan diharapkan mendapat dukungan dan arahan secara eksternal agar proses kolaborasi dapat berjalan dengan baik. Namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa peran tokoh-tokoh lokal sangat memberi pengaruh terhadap proses dan kualitas interaksi dan kolaborasi. Eksistensi tokoh atau pelaku kunci dalam proses kolaborasi diharapkan mampu menginspirasi masyarakat agar di masa yang akan datang keterlibatan masyarakat didasari oleh kesadaran individu bukan lagi karena pengaruh pihak lain atau pihak eksternal. Collaborative governance memiliki dinamika dan mengalami perkembangan dan sangat diharapkan CGR dapat terwujud secara mandiri atau inisiatif masyarakat atau dapat juga karena faktor eksternal.

CGR diperlukan dalam rangka melakukan pengaturan kewenangan terhadap para aktor pemerintah, dunia usaha dan masyarakat agar mereka merasa bahwa apa yang menjadi kepentingannya tetap menjadi bagian dari kesepakatan/konsensus yang dihasilkan. Mewujudkan CGR dalam kehidupan yang luas membutuhkan kerelaan untuk terlibat dalam berbagai kegiatan terutama yang berkaitan dengan kepentingan nasional/negara, proses

kolaborasi yang berjalan tidak boleh terkesan bahwa hanya kepentingan pihak-pihak tertentu yang diperhatikan sementara kepentingan yang lain diabaikan, peserta perlu dibujuk agar mereka termotivasi dan diberikan pemahaman dan gambaran tentang adanya prinsip keadilan bagi semua yang terlibat dalam CGR

CGR dirancang secara sengaja dengan menyediakan proses dan struktur bagi para pemangku kepentingan agar mereka memiliki motivasi untuk terlibat secara maksimal bahwa membangun kapasitas bersama pada kondisi awal adalah hal yang sangat sulit dilakukan oleh karena itu maka sangat dibutuhkan peran pemimpin lokal yang mampu memotivasi secara berkelanjutan agar substansi masalah dapat dipahami dan diselesaikan.

Keterlibatan pemimpin lokal sangat diharapkan dapat membuat prosedur dan pengaturan kelembagaan, pengetahuan dan pengelolaan sumber daya. Kualitas kepemimpinan menjadi kunci utama untuk melahirkan motivasi individu-individu yang ada, dibutuhkan waktu yang lama untuk membangun kepercayaan terhadap pemimpin lokal agar bisa memberi pengaruh terhadap partisipasi masyarakat, /berkesinambungan, banyaknya pihak yang terlibat dan kompleksitas kepentingan dan kewenangan dari para pelaku dalam CGR menjadi tantangan utama.

Dalam CGR Para aktor diharapkan memiliki keterampilan dalam mengelola konflik agar perbedaan pendapat dan hal yang lain dapat dipahami sehingga dapat menghasilkan

kesepakatan/konsensus bersama di antara mereka sehingga terbangun motivasi bersama secara berkelanjutan, dalam proses ini diharapkan agar peserta yang mungkin belum memahami manfaat CGR dapat disampaikan dan diberdayakan agar memiliki tanggung jawab dan motivasi secara mandiri, pelaku kunci dalam CGR harus melakukan advokasi terhadap keinginan tiap individu sehingga terbangun kesadaran bahwa apa yang dilakukan saat ini adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan seluruh pihak yang terlibat dalam kolaborasi, dalam implementasi CGR hal yang urgen bukan saja jumlah peserta dan unsur keterwakilan peserta tetapi bagaimana memberikan kesempatan seluas-luasnya dalam forum musyawarah untuk menyampaikan apa yang menjadi keinginan mereka kemudian dijadikan input untuk penyusunan rencana dalam CGR, sehingga dengan demikian kualitas pada setiap pertemuan dapat memperkuat CGR.

2.4 COVID-19

2.4.1 Pengertian COVID-19

Penyakit coronavirus (COVID-19) adalah penyakit menular yang disebabkan oleh coronavirus yang baru ditemukan. Sebagian besar orang yang terinfeksi virus COVID-19 akan mengalami penyakit pernapasan ringan hingga sedang dan sembuh tanpa memerlukan perawatan khusus. Orang yang lebih tua, dan mereka yang memiliki masalah medis mendasar seperti penyakit kardiovaskular, diabetes, penyakit pernapasan kronis, dan kanker lebih mungkin mengembangkan penyakit serius (World Health Organization, 2020b).

Coronavirus merupakan keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit pada manusia dan hewan. Pada manusia biasanya menyebabkan penyakit infeksi saluran pernapasan, mulai flu biasa hingga penyakit yang serius seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS) dan Sindrom Pernafasan Akut Berat/ Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Coronavirus jenis baru yang ditemukan pada manusia sejak kejadian luar biasa muncul di Wuhan Cina, pada Desember 2019, kemudian diberi nama Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (SARS-COV2), dan menyebabkan penyakit Coronavirus Disease-2019 (COVID-19) (KEMENKES, 2020).

COVID-19 disebabkan oleh SARS-COV2 yang termasuk dalam keluarga besar coronavirus yang sama dengan penyebab SARS pada tahun 2003, hanya berbeda jenis virusnya. Gejalanya mirip dengan SARS, namun angka kematian SARS (9,6%) lebih tinggi dibanding COVID-19 (kurang dari 5%), walaupun jumlah kasus COVID-19 jauh lebih banyak dibanding SARS. COVID-19 juga memiliki penyebaran yang lebih luas dan cepat ke beberapa negara dibanding SARS (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2020b).

WHO mengumumkan COVID-19 menjadi nama resmi dari penyakit yang disebabkan oleh virus Corona yang berasal dari Wuhan, China. Nama tersebut diberikan Dirjen WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus di Jenewa, Swiss pada Selasa, 11 Februari 2020. Singkatan COVID-19 juga memiliki rincian, seperti "co" berarti

corona, "vi" mengacu ke virus, "d" untuk diseases, dan 19 merupakan tahun wabah penyakit pertama kali diidentifikasi pada 31 Desember 2019 (Margareth, 2020).

Tedros menjelaskan nama tersebut dipilih untuk menghindari stigmatisasi, sebagaimana panduan penamaan virus yang dikeluarkan WHO pada 2015. Nama virus atau penyakit itu tidak akan merujuk pada letak geografis, hewan, individu, atau kelompok orang. Sebelumnya, WHO memberikan nama sementara untuk virus Corona ini dengan sebutan 2019-nCoV. Sedangkan Komisi Kesehatan Nasional China menyebut sementara Novel Coronavirus Pneumonia (NCP) (Margareth, 2020).

1. Tanda dan gejala umum infeksi COVID-19

Tanda dan gejala umum infeksi COVID-19 antara lain gejala gangguan pernapasan akut seperti demam, batuk dan sesak napas. Masa inkubasi rata-rata 5-6 hari dengan masa inkubasi terpanjang 14 hari. Pada kasus COVID-19 yang berat dapat menyebabkan pneumonia, sindrom pernapasan akut, gagal ginjal, dan bahkan kematian. Tanda-tanda dan gejala klinis yang dilaporkan pada sebagian besar kasus adalah demam, dengan beberapa kasus mengalami kesulitan bernapas, dan hasil rontgen menunjukkan infiltrat pneumonia luas di kedua paru (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2020a).

COVID-19 mempengaruhi orang yang berbeda dengan cara yang berbeda. Kebanyakan orang yang terinfeksi akan

mengembangkan penyakit ringan hingga sedang dan sembuh tanpa dirawat di rumah sakit. Gejala paling umum yaitu demam, batuk kering, kelelahan. Gejala yang kurang umum yaitu sakit dan nyeri, sakit tenggorokan, diare, konjungtivitis, sakit kepala, kehilangan rasa atau bau, ruam pada kulit, atau perubahan warna jari tangan atau kaki. Gejala serius yaitu kesulitan bernafas atau sesak nafas, nyeri atau tekanan dada, kehilangan bicara atau bergerak. Rata-rata dibutuhkan 5-6 hari dari saat seseorang terinfeksi virus untuk menunjukkan gejala, namun dapat memakan waktu hingga 14 hari (World Health Organization, 2020a).

2. Cara Penyebaran Virus COVID-19

Virus COVID-19 menyebar terutama melalui tetesan air liur atau keluar dari hidung ketika orang yang terinfeksi batuk atau bersin (World Health Organization, 2020b). Mereka melepaskan seperti tetesan cairan yang juga terdapat virus corona. Kebanyakan tetesan atau cairan itu jatuh pada permukaan dan benda di dekatnya, seperti meja, atau telepon. Orang bisa terpapar atau terinfeksi COVID-19 dengan menyentuh permukaan atau benda yang terkontaminasi dan kemudian menyentuh mata, hidung, atau mulut. Jika berdiri pada jarak 1 atau 2 meter dari seseorang dengan COVID-19, dapat terjangkir melalui batuk termasuk saat mereka menghembuskan napas. Dengan kata lain, COVID-19 menyebar serupa cara penyebaran untuk flu (Debora, 2020).

3. Cara Mencegah Dari Virus COVID-19

Untuk mencegah infeksi dan memperlambat transmisi COVID-19, lakukan hal berikut (World Health Organization, 2020b):

- a. Cuci tangan Anda secara teratur dengan sabun dan air, atau bersihkan dengan usapan berbasis alkohol.
- b. Pertahankan jarak minimal 1 meter antara Anda dan orang yang batuk atau bersin.
- c. Hindari menyentuh wajah Anda.
- d. Tutupi mulut dan hidung Anda saat batuk atau bersin.
- e. Tetap di rumah jika Anda merasa tidak sehat.
- f. Jangan merokok dan aktivitas lain yang melemahkan paru-paru.
- g. Berlatih menjaga jarak dengan menghindari perjalanan yang tidak perlu dan menjauh dari kelompok besar orang.

Menurut WHO dalam (Hafizh, 2020), ini 4 rekomendasi cara agar Anda bisa terlindung dari Virus Corona COVID-19:

- a. Cuci tangan Cuci tangan dengan sabun dan air bersih yang mengalir. Pastikan seluruh bagian tangan, termasuk punggung tangan dan sela jari-jari ikut dicuci. Cuci tangan setidaknya 20 detik.
- b. Tutup mulut dan hidung jika batuk Tutup mulut dan hidung dengan tisu saat Anda batuk atau bersin. Kemudian buang tisu ke tempat sampah dan cuci tangan Anda. Jika Anda tidak memiliki tisu, gunakan siku Anda untuk menutupnya, alih-alih menggunakan telapak tangan.

- c. Cari pertolongan medis Segera cari pertolongan medis jika Anda demam, batuk, dan sesak napas, dan bagikan riwayat perjalanan Anda kepada kepada petugas kesehatan.
- d. Hindari kontak langsung di tempat ramai Jika mengunjungi pasar di daerah yang terkena virus corona COVID-19, hindari kontak langsung dengan hewan hidup dan permukaan yang telah bersentuhan dengan hewan.

Beberapa cara yang bisa dilakukan untuk mencegah penularan virus COVID-19 menurut (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2020b):

- a. Menjaga kesehatan dan kebugaran agar stamina tubuh tetap prima dan sistem imunitas / kekebalan tubuh meningkat.
- b. Mencuci tangan dengan benar secara teratur menggunakan air dan sabun atau hand-rub berbasis alkohol. Mencuci tangan sampai bersih selain dapat membunuh virus yang mungkin ada di tangan kita, tindakan ini juga merupakan salah satu tindakan yang mudah dan murah. Sekitar 98% penyebaran penyakit bersumber dari tangan. Karena itu, menjaga kebersihan tangan adalah hal yang sangat penting.
- c. Ketika batuk dan bersin, tutup hidung dan mulut Anda dengan tisu atau lengan atas bagian dalam (bukan dengan telapak tangan).
- d. Hindari kontak dengan orang lain atau bepergian ke tempat umum.
- e. Hindari menyentuh mata, hidung dan mulut (segitiga wajah).

Tangan menyentuh banyak hal yang dapat terkontaminasi virus. Jika kita menyentuh mata, hidung dan mulut dengan tangan yang terkontaminasi, maka virus dapat dengan mudah masuk ke tubuh kita.

- f. Gunakan masker dengan benar hingga menutupi mulut dan hidung ketika Anda sakit atau saat berada di tempat umum.
- g. Buang tisu dan masker yang sudah digunakan ke tempat sampah dengan benar, lalu cucilah tangan Anda.
- h. Menunda perjalanan ke daerah/ negara dimana virus ini ditemukan.
- i. Hindari bepergian ke luar rumah saat Anda merasa kurang sehat, terutama jika Anda merasa demam, batuk, dan sulit bernapas. Segera hubungi petugas kesehatan terdekat, dan mintalah bantuan mereka. Sampaikan pada petugas jika dalam 14 hari sebelumnya Anda pernah melakukan perjalanan terutama ke negara terjangkit, atau pernah kontak erat dengan orang yang memiliki gejala yang sama. Ikuti arahan dari petugas kesehatan setempat.
- j. Selalu pantau perkembangan penyakit COVID-19 dari sumber resmi dan akurat. Ikuti arahan dan informasi dari petugas kesehatan dan Dinas Kesehatan setempat. Informasi dari sumber yang tepat dapat membantu Anda melindungi diri Anda dari penularan dan penyebaran penyakit ini.

2.5. Kebijakan Makassar Recover

2.5.1. Pengertian

Makassar Recover adalah Smart Emergency Protocol Against COVID -19 and Service (Recover), yaitu upaya atau tindakan yang dilakukan dengan

melalui protokol penanganan secara cepat dan terukur berkenaan dengan penanganan dan pelayanan COVID-19.

2.5.2. Maksud dan Tujuan

Maksud dari Peraturan Walikota Makassar Recover tertera pada Pasal 2 Perwali Nomor 5 tahun 2021, ini di program multi inovasi maksudkan sebagai pedoman pelaksanaan dari yang dilakuk yang merupakan implementasi visi dan misi Walikota yans secara terencana, terstruktur, masif, serentak dan dilakukan dengan pendekatan teknologi serta edukasi.

Tujuan Peraturan Walikota meliputi:

- a. Meningkatkan imunitas kesehatan masyarakat dalam masa pandemi COVID-19;
- b. Memahami dan melaksanakan adaptasi sosial untuk merubah perilaku baik di masa pandemi COVID19;
- c. Menetapkan strategi dan langkah-langkah dalam memulihkan ke ekonomi daerah;
- d. Terwujudnya Makassar yang pulih, sehat dan selamat dari pandemi COVID 19.

2.5.3. Implementasi Makassar Recover

Makassar Recover berasal dari singkatan Smart Emergency Protocol Againts COVID-19 And Service. Program Makassar Recover

diimplementasikan secara perdana pada tanggal 5 Maret 2021 oleh Bapak Walikota Ir. H.Ramadhan Pomanto. Terdapat 3 program utama dalam program MR yakni:

Program Pertama: Imunitas Kesehatan

1. Persiapan untuk memenangkan keberhasilan program Makassar Recover (MR) yaitu pemulihan kota makassar secara total dari serangan COVID-19 dibutuhkan persiapan dengan desain dan strategi yang tepat, cepat serta militansi yang kuat. Terdiri dari: 1) Ide & perencanaan, 2) pembiayaan 3) regulasi, 4) pengawasan 5) targeting.

2. Kampanye program & membangun "trust". Program Makassar Recover ini bersifat total serentak periodikal, yang melibatkan seluruh 1,5 juta penduduk kota makassar. Dukungan kuat dan kepercayaan tinggi serta pelibatan langsung seluruh masyarakat adalah kunci keberhasilan program mr ini, sehingga dibutuhkan strategi kampanye program yang tepat dan masif yang mampu menjadi top of mind di seluruh hati dan pikiran masyarakat kota makassar.

Terdiri dari:1) launching 2) talk & news 3) engagement 4) influencer 5) daily promo.

3. Public engagement dan pembentukan tim. Dibutuhkan kurang lebih 16.000 tenaga ahli & relawan terlatih untuk mampu menjalankan

program MR ini yang bergerak terencana, tersruktur, masif dan serentak yang dikendalikan manajemen yang professional. Terdiri dari: 1) 10.000 relawan detektor; 2) 5.000 paramedis; 3) 306 dokter; 4) binmas; 5) babinsa; 6) manajemen kelurahan; 7) satpol pp; 8) manajemen kecamatan; 9) polsek; 10) danramil; 11) satpol pp.

4. Tracing, training dan registration kegiatan ini adalah bentuk edukasi protokol program mr dan pelatihan installing aplikasi MR sekaligus meregistrasi secara digital yang dilaksanakan secara door to door dan tatap muka dua arah serta berbasis sombere & smart city disemua ruang kota makassar. Terdiri dari kegiatan door to door yakni: 1) kalender dinding; 2) registrasi & verifikasi; 3) instal aplikasi.
5. Screening awal dan barcoding. Untuk menampung data COVID-19 dari seluruh penduduk kota makassar dibutuhkan qrcode Sebagai platform data, baik secara personal maupun kluster keluarga dan kluster lorong. Qrcode ini terkoneksi langsung dengan ektp. Pengumpulan data awal sebagai data dasar kesehatan personal akan mengawali kegiatan teknis makassar recover. Kegiatan terdiri dari:
 - A) screening person to person melalui cara: 1) personal qrcode; 2) stiker qrcode rumah; 3) stiker qrcode tempat usaha; 4) stiker qrcode lorong
 - B) mencatat rekammedis dengan cara: 1) riwayat covid; 2) komorbid.
6. Screening lanjutan testing dan big data yakni Pemeriksaan medis adalah inti dari program MR yang dilaksanakan secara serentak dan Periodikal merupakan sensus kesehatan digital untuk merekam

semua status kesehatan masyarakat yang langsung terkoneksi dengan Warroom Sombere' & Smart City Kota Makassar.

Kegiatan terdiri dari: 1) pemeriksaan ge nose; 2) suhu; 3) tekanan darah; dan 4) saturasi oksigen

Kegiatan ini tercatat di laboratorium kelurahan dan aplikasi. Selanjutnya data di kirim ke ruang analisis data (war room) dan menjadi Big data.

7. Triase & tindakan medis

Setelah semua data pemeriksaan medis dikirim via aplikasi ke warroom sombere & smart city dilanjutkan dengan kegiatan triase digital oleh tim dokter dan tim

Ahli untuk menetapkan status kesehatan masyarakat kota makassar yang kemudian menjadi dasar bagi tindakan medis yang tersistim dengan total monitoring digital.

8. Notifikasi status kesehatan masyarakat & public report. Semua data

status kesehatan masyarakat (skm) akan di notifikasi ke semua QRcode baik personal maupun QRcode kluster sebagai tanda masuk digital disemua bangunan komersil dan bangunan private.

Trend dan progres program Makassar Recover (MR) ini akan dilaporkan secara transparan kepada public yaitu melalui report.

9. Proteksi, pemeliharaan, dukungan & doa. Program ini antara lain

melalui Proteksi lingkungan dan proteksi personal menjadi program kunci yang melengkapi Program Makassar Recover (MR) Interval antara periode pemeriksaan medis massal diisi oleh inovasi Pelayanan publik kesehatan unggulan yang sudah terbukti

sebelumnya sebagai masa pemeliharaan. dukungan dan doa dari semua shareholder adalah bentuk ruang keterbukaan pelibatan masyarakat seluas luasnya.

10. Indeks kepatuhan protokol kesehatan (ikpk). semua pelanggaran dan kepatuhan dipantau dan dimonitoring secara sombere & smart city yang secara otomatis via aplikasi diukur dalam bentuk ikpk secara bertingkat . nilai ikpk ini akan dipublikasikan dan dikompetisikan baik tingkat rumah, lorong, kantor, kelurahan.

11. Reward dan punishment. Kontrol dan monitoring pengukuran ikpk akan mendapatkan reward & punishment . Sebagai alat kontrol dan ukuran progres dari keseluruhan program makassar recover (mr).

Reward terdiri dari insentif dan hadiah. Punishment terdiri dari Blokir QR Barcode dan Pencabutan Ijin.

Program 2, Makassar Recover. Adaptasi Sosial: Program Recover pulih selamat

Kegiatan Adaptasi Sosial terdiri dari:

1. Kampanye teaching dan training. Program adaptasi sosial dalam MR adalah suatu program yg dirancang secara sistematis menarik dan terukur tentang perubahan perilaku masyarakat secara keseluruhan dalam menghadapi pandemi covid 19 dan semua dampak buruknya bagi kehidupan kota Makassar. Maka dengan itu dibutuhkan sosialisasi dan kampanye yg masif dan menarik serta mendidik.

2. Protokol mingguan adalah tata cara pengaturan dan pemanfaatan waktu dalam satu Minggu sebagai arahan perilaku produktif yg tersistem dan termonitoring dengan sombere dan smart city dan diukur dgn indeks kepatuhan protokol kesehatan (IKPK).
3. Protokol 5 M dan protokol keselamatan adalah tata cara yang sudah dikampanyekan selama ini oleh pemerintah yang sudah menjadi standar protokol kesehatan. Intensifikasi protokol 5 M dan protokol keselamatan adalah bagian terpenting dari program MR.

Melalui cara: a) menjaga jarak dan mencegah kerumunan B. Mencuci tangan dan memakai masker C. Membatasi mobilitas dan interaksi.

4. Protokol pintu masuk adalah model kebiasaan baru dimana setiap orang yg masuk dipintu masuk baik bangunan umum maupun bangunan komersil diwajibkan menscanning QR personal sebagai srenner digital otomatis yg akan melarang atau memperbolehkan seseorang untuk masuk.
5. Protokol event adalah tata cara penyelenggaraan event berbasis live zoom , monitoring proses kegiatan dgn event organizer dan pemilik gedung sebagai penanggung jawab dgn IKPK yg sudah ada.
6. Protokol bisnis dan usaha adalah tata cara penyelenggaraan event berbasis zoom. Monitoring prokes dengan event

organizer dan atau pemilik gedung sebagai penanggung jawab terhadap kualitas IKPK yg sudah ditetapkan sebelumnya dengan jaminan.

7. Protokol Perbatasan adalah tata cara penyelenggaraan kegiatan perlintasan masuk kota di semua perbatasan kota Makassar dimana semua pelintas harus memiliki QR code baik di HP atau kartu yg diperoleh dari aplikasi mR dan hasil pemeriksaan medis dengan standar ge nose atau swan antigen yg berlaku selama 14

hari.

8. Indeks kepatuhan protokol kesehatan (IKPK) semua pelanggaran dan kepatuhan dipantau dan di monitoring secara sombere dan smart city yg secara otomatis via aplikasi diukur dalam bentuk IKPK secara bertingkat. Nilai ikpk akan dipublikasikan dan dikompetisikan baik tingkat rumah, lorong, kantor, kelurahan, dan kecamatan.
9. Reward dan Punishment. Kontrol dan monitoring pengukuran IKPK akan mendapatkan reward dan punishment. Sebagai alat kontrol dan ukuran progres dari keseluruhan program MR.

Program 3 Pemulihan Ekonomi

Kegiatan yang dilakukan adalah:

1. Kampanye, teaching, dan training. Ruang ekonomi akan kembali normal (new normal) jika masyarakat sehat (imunitas kesehatan kuat) dan masyarakat disiplin dan taat protokol kesehatan (adaptasi sosial) . Membangkitkan kembali ekonomi yang sudah ada dan menciptakan tambahan bangkitan ekonomi baru adalah strategi dan moment terbaik untuk meresetting ekonomi kota Makassar sehingga dukungan seluruh masyarakat sangat dibutuhkan melalui kegiatan sosialisasi dan kampanye.
2. Hibridisasi Ekonomi. Pandemi covid 19 memaksa kita untuk menurunkan daya tampung ruang bisnis dan usaha yang sudah berjalan selama ini menjadi 50 persen akibat tuntutan jarak sosial maka dibutuhkan adaptasi ekonomi yang cepat, terencana, dan tersistem dengan penyediaan fasilitas ruang online dan virtual yang lebih besar dari ruang offline oleh pemerintah untuk semua bisnis dan usaha yang sudah berjalan. Kebijakan hibrid isasi bisnis dan usaha sangat dibutuhkan.
3. Ekonomi normal baru sistim protokol adaptasi sosial makassar recover dalam bidang ekonomi memberikan peluang lama waktu berbisnis dan berusaha yang sama dengan keadaan normal setelah mendapatkan: ijin insentif perpanjangan 'waktu otomatis yang melalii kelulusan standar dalam protokol live zoom monitoring system. Sehingga tercipta waktu berbisnis normal dengan protokol baru.
4. Insentif ekonomi, taat prokes penerapan standar nilai "indeks kepatuhan protokol kesehatan (ikpk) dalam semua kegiatan ekonomi

yang berjalan dikota makassar menjadi ukuran dan tiket untuk mendapatkan insentif ekonomi jika nilai ikpk di atas standar yang ditetapkan. Inilah model kolaborasi antara program imunitas kesehatan, adaptasi sosial dan pemulihan ekonomi yang jadi 3 program utama dalam Makassar Recover.

5. Bangkitkan ekonomi baru. Total pemberdayaan masyarakat “penciptaan kegiatan masif yang mampu memperkuat imunitas kota yaitu imunitas kesehatan, imunitas sosial dan imunitas ekonomi., yang saling bersimbiosa dan diatur ‘dalam aturan yang dtetapkan oleh pemerintah kota berbasis pemberdayaan total masyarakat secara luas yang akan menciptakan rantai ekonomi hulu hilir dan menjadi bangkitan ekonomi baru di kota makassar yang dikontrot dan dimonitoring via sombere & smart city.
6. Makassar virtual economic center (mavec) akibat dari hibridisasi ekonomi & economi normal-baru dibutuhkan fasilitas yang mampu mengakumulasikan semua potensi & dan kekuatan ekonomi virtual yang ada dengan titik fokus umkm . ‘kehadiran mavec ini diharapkan menjadi pusat akumulasi kekuatan ekonomi kota makassar dan akan mampu menjadi supermall virtual kota makassar produk kota makassar dengan coverage pasar seluruh dunia.

2.6. Implementasi Kebijakan

2.6.1. Pengertian Implementasi dan Implementasi Kebijakan

Menurut Merriam-Webster *dictionary* Implementasi berasal dari kata implementation (noun atau kata benda). Secara definisi implementasi berarti “*an act or instance of implementing something: the*

process of making something active or effective” Suatu tindakan untuk melaksanakan sesuatu: suatu proses untuk membuat sesuatu itu aktif atau efektif. Contoh melaksanakan suatu kebijakan secara efektif. Beberapa pengertian Implementasi sebagai berikut:

1. Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) Implementasi/im-ple-men-ta-si/ /impleméntasi/ n pelaksanaan; penerapan: pertemuan kedua ini bermaksud mencari bentuk — tentang hal yang disepakati dulu;
2. **Menurut Browne dan Wildavsky (Usman, 2004 : 7)** Dalam implementasi sederhana bisa berarti eksekusi atau aplikasi. Browne dan Wildavsky (Usman, 2004: 7) berpendapat bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas menyesuaikan satu sama lain”. Menurut Syaukani dkk (2004 : 295).
3. Menurut Syaukani dkk (2004 : 295) Implementasi adalah pelaksanaan serangkaian kegiatan dalam rangka untuk memberikan kebijakan publik sehingga kebijakan dapat membawa hasil, seperti yang diharapkan.

Mereka termasuk serangkaian kegiatan, persiapan Pertama maju menetapkan aturan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, mempersiapkan sumber daya untuk mendorong pelaksanaan kegiatan termasuk infrastruktur, sumber daya keuangan dan tentu saja penentuan siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan ini. Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan konkret untuk umum.

Berdasarkan pandangan ini diketahui bahwa proses pelaksanaan kekhawatiran kebijakan yang sebenarnya tidak hanya perilaku badan administratif bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah yang tujuan kebijakan publik dapat terwujud sebagai hasil dari kegiatan pemerintah.

4. Menurut Nurdin Usman (2002 : 70) Menurut Nurdin Usman dalam buku berjudul Konteks Berbasis Implementasi Kurikulum nya menyatakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut : Implementasi diarahkan untuk kegiatan, tindakan, tindakan, atau mekanisme sistem Implementasi tidak hanya aktivitas, tetapi kegiatan dan untuk mencapai tujuan dari kegiatan yang direncanakan (Usman, 2002 : 70).

Berdasarkan pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakantindakan yang dilakukan pihak-pihak yang berwenang atau kepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan yang telah ditetapkan, implementasi dengan berbagai tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan atau merealisasikan program yang telah disusun demi tercapainya tujuan dari program yang telah direncanakan

karena pada dasarnya setiap rencana yang ditetapkan memiliki tujuan atau target yang hendak dicapai.

2.6.2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 195) menjelaskan bahwa: "Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Esensi utama dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian."

Menurut Goerge C Edwards (Edwards, 2003: 1-2). Implementasi Kebijakan merupakan tahap pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan. Suatu kebijakan haruslah diimplementasikan dengan tepat karena kemungkinan gagal pun dapat terjadi apabila proses implementasi tidak tepat. Dalam implementasi kebijakan publik terdapat berbagai ragam tindakan seperti: mengumpulkan data, mendistribusikan informasi, menganalisis berbagai masalah, mengalokasikan dan merekrut personalia, merencanakan atas masa depan dan lain-lain (Edwards, 2003: 1-2).

2.6.3. Teori Implementasi Kebijakan:

Menurut Nugroho (2008:167) pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*topdown*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*commandandcontrol*) dan pola pasar (*economic incentive*). Beberapa Teori

Implementasi Kebijakan:

1. Teori Van Meter dan Van Horn

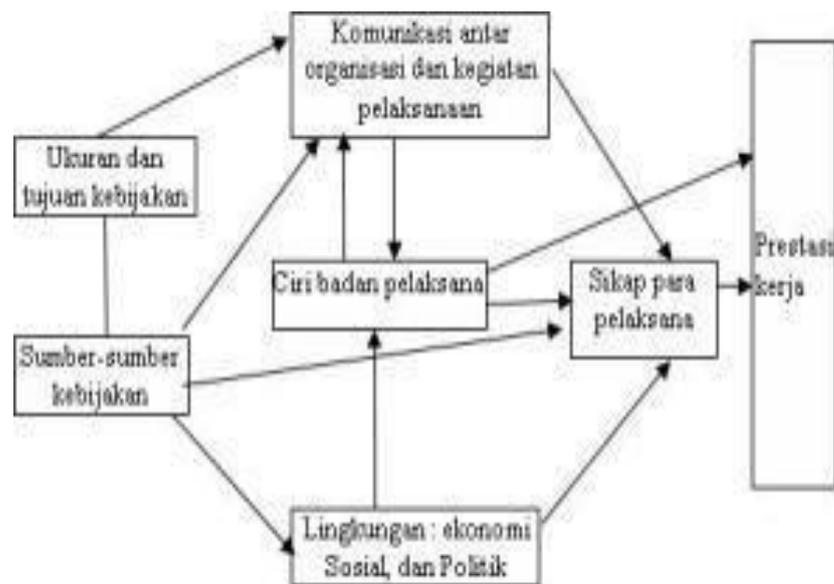
Meter dan Horn mengemukakan suatu model dasar yang mencakup enam variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja. Dalam model ini, variabel terikat adalah kinerja, yang didefinisikan sebagai tingkat sejauh mana standarstandar dan tujuan-tujuan kebijakan yang direalisasikan.

Adapun variabel-variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja tersebut adalah:

- 1) Standard dan tujuan (*standards and objectives*)
- 2) Sumber daya (keuangan) (*resources*)
- 3) Karakteristik organisasi pelaksana (*characteristics of the implementing agencies*)
- 4) Komunikasi antar organisasi dan aktifitas penguatan (*interorganizational communication and enforcement activities*)

- 5) Sikap para pelaksana (*disposition of implementors*) dan
- 6) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik (*economic, sosial and political conditions*)

Faktor-faktor tersebut selain terkait dengan kinerja kebijakan, juga saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Model implementasi yang dikemukakan Van Meter and Van Horn dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 15 : Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan model implementasi kebijakan. Proses implementasi ini adalah sebagai proses sebuah abstraksi dalam suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya dilakukan agar dapat meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan pada berbagai variabel. Model ini dapat memberikan petunjuk bahwa dalam implementasi kebijakan itu dapat

berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van

Horn (1974) dijelaskan sebagai berikut:

1) Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan diukur dari tingkat keberhasilannya dan juga ukuran dan tujuan kebijakan yang sifatnya realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran terlalu ideal (utopis), maka kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan.

Van Meter dan Van Horn telah mengemukakan bahwa untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya dengan menggunakan standar dan target sasaran tertentu yang wajib untuk dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian dalam standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang standar dan sasaran untuk tujuan kebijakan yaitu sangat penting. Implementasi kebijakan biasanya akan gagal (*frustrated*) apabila para pelaksana (*officials*), sepenuhnya kurang menyadari terhadap standar dan sasaran tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan mempunyai hubungan yang erat kaitannya dengan sikap terhadap para pelaksana (*implementors*). Arah sikap (*disposisi*) para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan suatu hal yang "crucial". Implementors mungkin menjadi gagal dalam

mewujudkan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

2) Sumber daya

Setiap tahap implementasi menuntut agar adanya sumber daya manusia yang berkualitas dan sesuai dengan pekerjaan yang diberikan oleh kebijakan yang ditetapkan secara politik. Manusia yaitu sebagai sumber daya yang sangat terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, hal ini dikarenakan Keberhasilan dalam implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan dalam sumber daya manusia. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan yang penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Dalam Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau intensif lain untuk memperlancar pelaksanaan (implementasi) dalam suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau intensif lain dalam implementasi kebijakan, merupakan sumbangan besar terhadap kegagalan implementasi kebijakan.

3) Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian terhadap agen pelaksana yaitu sebagai organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam

mengimplementasikan kebijakan. Hal ini penting dikarenakan kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang sangat tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilakukan pada beberapa kebijakan yang dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen dalam pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi suatu pertimbangan penting untuk menentukan agen pelaksana kebijakan. Terdapat dua karakteristik organisasi pelaksana dalam hal ini karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP=*Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (Edward III, 1980).

a) Standard Operating Procedures (SOP).

SOP dikembangkan untuk respon internal terhadap suatu keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan agar keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP ini bersifat rutin didesain agar situasi tipikal dimasa lalu mungkin mengambat dalam perubahan kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi suatu implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan caracara kerja baru atau tipe-tipe personil baru agar mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu

organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat jalannya implementasi.

b) Fragmentasi.

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitu komite-komite legislatif, Negara dan sifat kebijaksanaan yang dapat mempengaruhi organisasi birokrasi public. Fragmentasi yaitu penyebaran tanggung jawab terhadap wilayah dalam kebijakan diantara beberapa unit

organisasi. "*Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units*". Semakin banyak actor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan dengan keputusan-keputusan mereka, maka akan semakin kecil kemungkinan keberhasilan dalam implementasi. Edward juga menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan dalam suatu kebijakan, semakin kecil pula peluang untuk berhasil.

4) Komunikasi antar organisasi terkait dan suatu kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan public bias dapat dilaksanakan secara efektif, menurut Van Meter dan Van Hort apa yang akan menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang akan bertanggung jawab atas pencapaian suatu standar dan tujuan kebijakan, karena itu standard an tujuan harus dikomunikasikan

pada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana dalam kebijakan tentang apa yang menjadi standard an tujuan dan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak adanya kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka akan menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit agar bias dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang diharapkan darinya dan mengetahui apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, komunikasi sering yaitu proses yang sulit dan kompleks.

Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi yang berbeda dapat memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standard an tujuan, atau sumber informasi sama dalam memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit agar dapat melakukan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuaracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi juga merupakan suatu

mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahannya akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5) Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Meter dan Van Hornt: “sikap dalam penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang akan dilaksanakan bukanlah suatu hasil formulasi warga setempat yang akan mengenal betul suatu permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Sikap mereka itu dipengaruhi dengan adanya pandangan terhadap suatu kebijakan dengan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap suatu kepentingan-kepentingan dalam organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Implementasi kebijakan diawali dengan penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terhadap tiga macam elemen respon dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama,

pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan. Kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, instansi terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bias jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “crucial”. Implementors mungkin bias jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Sebaliknya, penerimaan yang menebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupaka suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Pada akhirnya, intesitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bias menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut

mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

2. Teori Implementasi Kebijakan Sabatier dan Mazmanian

Sabatier dan Mazmanian (1979) mengembangkan model kontrol efektif dan pencapaian. Menurutnya pendekatan tahapantahapan kebijakan tidak dapat membantu untuk memahami proses dalam pembuatan kebijakan karena pendekatan ini membagi suatu proses menjadi serangkaian bagian yang tidak artifisial dan realistis. Oleh sebab itu, dari sudut pandang ini dalam implementasi dan pembuatan kebijakan menjadi satu proses yang sama. Sabatier dan Mazmanian mendukung sintesis gagasan teoritis *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam syarat yang dapat mencukupi dan harus ada agar implementasi yang efektif dari tujuan kebijakan telah dinyatakan secara legal. Enam syarat dimaksudkan adalah:

- a) Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi dan sumber daya.
- b) Teori kausal yang memadai, dan dapat memastikan untuk kebijakan itu mengandung suatu teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan.
- c) Struktur implementasi yang di susun secara legal supaya membantu pihakpihak yang akan mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan

tersebut.

- d) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan.
- e) Dukungan dari kelompok kepentingan dan “penguasa” di legislative dan eksekutif.
- f) Perubahan dan kondisi sosial ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak dapat meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

Zabatier (1986), memodifikasi model mereka pada tahun (1973), berdasarkan riset di Eropa dan Amerika. Mereka mengembangkan kerangka implementasi kebijakan, mengidentifikasi tiga variabel bebas (independen variabel) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: variabel (1) mudah atau sulitnya mengendalikan masalah yang di hadapi, meliputi indikator (i) keragaman perilaku kelompok sasaran, (ii) kesukaran teknis (iii) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan, (iv) dan presentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, Variabel (2) kemampuan dalam kebijakan untuk mensistematisasikan proses dalam implementasinya, dengan indikator (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, (iii) aturan keputusan dari badan pelaksana (iv) ketepatan alokasi sumber daya, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, (vi) akses pihak luar secara formal. Variabel (3) pengaruh

langsung variabel politik/kepentingan terhadap tujuan yang termuat dalam

kebijakan, meliputi indikator (i) dukungan politik, (ii) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (iii) dukungan dari pejabat atasan, (iv) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (v) serta komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana.

Masmanian dan Zabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu:

1) Variabel Independen

Mudah-tidaknya suatu masalah dapat dikendalikan yang berkenaan dengan suatu indikator masalah teori dan teknis dalam pelaksanaan, objek, keragaman dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

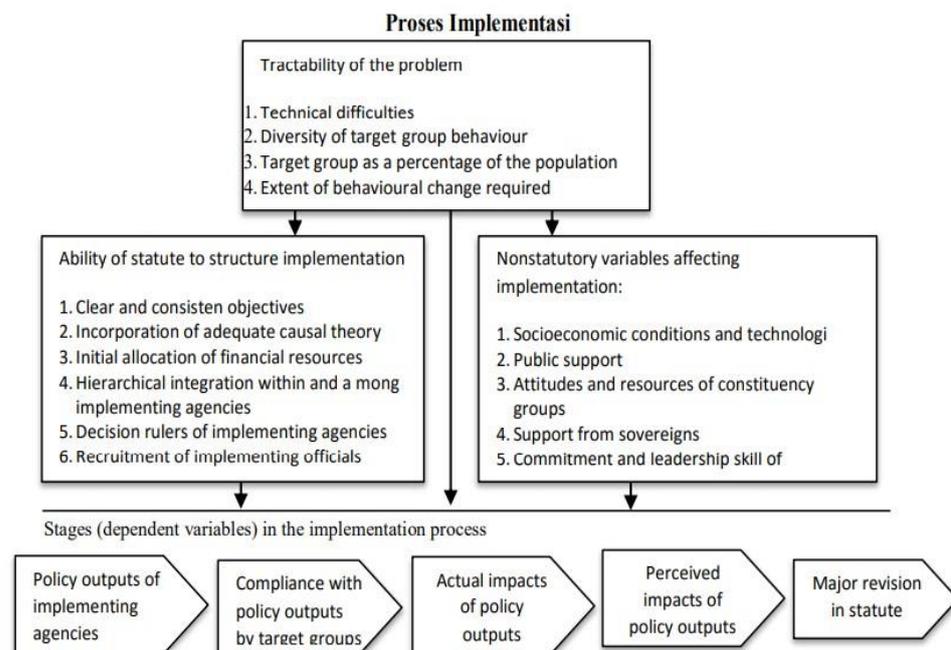
2) Variabel intervening

Diartikan sebagai suatu kemampuan dalam kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator konsistensi tujuan dan kejelasan. Sehingga dapat dipergunakan dengan teori kausal, sumber dana, ketepatan alokasi, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, prekrutan pejabat pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, serta variabel diluar kebijakan yang dapat mempengaruhi proses implementasi sehingga berkenaan dengan indikator sosialekonomi dan teknologi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan publik, dukungan

pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

3) Variabel dependen

Yaitu suatu tahap proses implementasi kebijakan publik yang menggunakan 5 (lima) tahapan, yang terdiri dari: Pertama, pemahaman tentang lembaga/badan pelaksana dalam bentuk tersusunya kebijakan pelaksana. Kedua, hasil yang nyata. Ketiga, penerimaan atas hasil nyata ke-empat, kepatuhan terhadap objek. kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan suatu kebijakan yang bersifat mendasar.



Gambar 16: Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian Dan Sabatier (1983)

Model Zabatier dan Mazmanian mempertimbangkan kondisikondisi yang menghambat ataupun mendorong keberhasilan

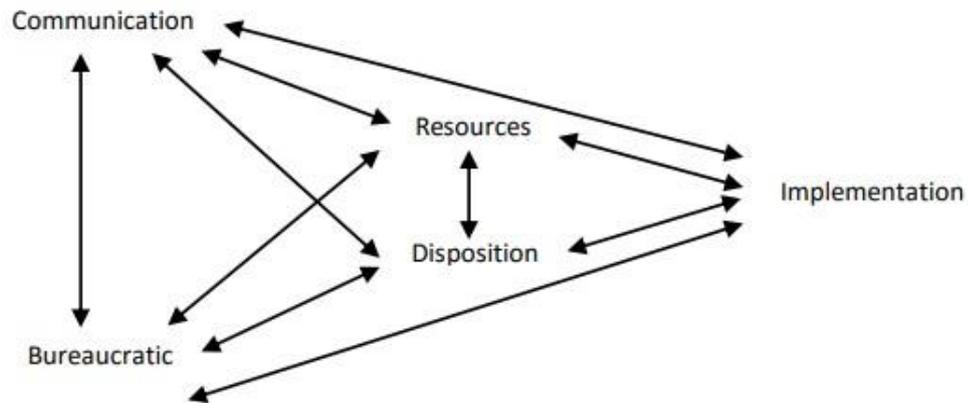
implementasi, yang mencakup karakteristik masalah, daya dukung peraturan, faktor non peraturan. Model ini memandang implementasi sebagai output dan outcomes. gambar berikut menyajikan Model Sabatier dan Mazmanian.

Model Sabatier berusaha mengukur keberhasilan implementasi dari segi kesesuaian output kebijakan dan kesesuaian dampak aktual kebijakan. Keunggulan kompleksitas dan kejelasan pemetaan variabel-variabel implementasi sehingga dapat menghasilkan pemahaman yang sangat luas tentang mengapa output dan dampak implementasi kebijakan bervariasi dari satu ke lain kebijakan atau dari satu ke lain lokasi. Keterbatasan model Sabatier adalah sebagian dari variabel yang dicakup tidak kontekstual yaitu variabel karakteristik masalah yang dianggap sebagai suatu kelompok variabel predictor. Mazmanian dan Zabatier (1983) sebagaimana terlihat pada gambar di atas mengungkapkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi setidaknya oleh tiga variabel yaitu; (1) karakteristik masalah, (2) karakteristik kebijakan, (3) lingkungan kebijakan.

3. Teori Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III

Model Edwards III (1980) mempertimbangkan empat faktor kritis atau variabel di dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu: faktor-faktor internal organisasi ini berpengaruh secara langsung terhadap implementasi, tetapi juga saling tergantung satu dengan yang lainnya. Edward menilai bahwa masalah utama administrasi publik rendahnya perhatian terhadap implementasi. Secara tegas dikatakan bahwa "*without effective implementation the decision of policymakers*

will not be carried out successfully". Edward III melihat empat isu pokok (faktor penentu) yang perlu mendapatkan perhatian agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yang digambarkan dalam kerangka model implementasi sebagai berikut:



Gambar 17: Model Implementasi Kebijakan Publik Edwards III

Model implementasi dari Edward III menggunakan faktor yang berfokus di dalam struktur pemerintah untuk menjelaskan proses implementasi. Penekanan pada proses ini dilandasi asumsi bahwa kalau para implementor mengikuti sepenuhnya standar pelaksanaan yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan maka dengan sendirinya *output* dan *outcomes* kebijakan yang diinginkan akan tercapai. Kenyataan menunjukkan bahwa kebanyakan kebijakan yang dibuat pemerintah tidak pernah sempurna, dan tidak bebas dari kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi dan politik yang melengkapinya.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang konservasi energy adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. implementasi dapat dimulai melalui kondisi

abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan public yaitu komunikasi (*Communications*), sumber daya (*Resources*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Ke empat faktor diatas harus dilaksanakan secara simultan karena antar satu dengan yang lainnya memiliki keterkaitan yang kuat. Tujuan kita adalah meningkatkan pengetahuan tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan dengan cara diturunkan (membreakdown) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dinamis yang dimana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor yang mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut:

- 1) Komunikasi

Faktor ini dalam Implementasi akan berjalan efektif dan efisien apabila ukuran dan tujuan kebijakan yang dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Keseragaman serta Konsistensi terhadap ukuran dasar dan tujuan perlu adanya komunikasi yang baik sehingga implementors dapat memahami secara tepat terhadap ukuran maupun tujuan kebijakan

tersebut. Komunikasi dalam suatu organisasi adalah suatu proses yang amat kompleks. Seseorang biasa menggunakannya atau menyebarkannya hanya untuk kepentingan tertentu. Disamping itu adanya informasi yang berbeda juga akan menghasilkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi dapat terlaksana dengan efektif, tentunya ada yang bertanggungjawab dalam mengambil sebuah keputusan dan harus memahami apakah mereka dapat melaksanakannya. Bahwasanya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua pihak dan personal agar dapat memahami secara jelas dan akurat terkait dengan maksud dan tujuan kebijakan. Jika ada aktor pembuat kebijakan telah melihat adanya ketidakjelasan dalam spesifikasi kebijakan maka tentunya mereka tidak memahami tentang apa yang sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan akan merasa bingung dengan apa yang mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang efektif dan optimal. Kurangnya komunikasi kepada para implementor secara serius akan berdampak pada implementasi kebijakan.

2) Sumberdaya

Komponen sumberdaya ini terdiri jumlah staf, keahlian dari para pelaksana atau staf tersebut, informasi yang jelas dan relevan agar cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat

diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Bukan suatu masalah jika adanya sikap konsisten dalam implementasi program dan akuratnya komunikasi yang dikirim, apabila personal yang mempunyai tanggungjawab untuk melaksanakan program mengalami kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya, maka Sumberdaya manusia yang tidak memadai baik dari segi jumlah maupun kemampuan akan berdampak pada tidak terlaksananya program secara efektif dikarenakan mereka tidak mampu melakukan pengawasan dengan baik. Dengan demikian, Jika jumlah personil pelaksana kebijakan terbatas maka upaya yang dilakukan adalah dengan meningkatkan kemampuan para pelaksana untuk menjalankan program kebijakan tersebut. Oleh sebab itu perlu adanya peningkatan manajemen sumber daya manusia yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program kebijakan. Kurangnya kemampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan skill yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik tentang kelistrikan.

Informasi merupakan bagian sumberdaya yang sangat penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi yang terkait bagaimana cara menyelesaikan

kebijakan/program serta bagi pelaksanaan harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Bukti lapangan menunjukkan bahwa tingkat pusat kebutuhan yang diperlukan para pelaksana lapangan. Kurangnya informasi dan pemahaman tentang bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti para oknum pelaksana tidak bertanggungjawab atas tugas yang diberikannya, kemudian pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan masalah baru. Implementasi kebijakan membutuhkan ketaatan organisasi dan individu pelaksana terhadap peraturan pemerintah yang berlaku. Selain itu, Sumberdaya yang dibutuhkan adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk mengatur/membelanjakan keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, serta pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan kantor, serta dana yang mencukupi tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

3) Sikap (Disposisi)

Faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya implementasi kebijakan ialah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan poin atau bagian isi dari kebijakan tersebut, maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda

dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan dan bahkan akan menimbulkan banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap atau respon implementor terhadap kebijakan; yaitu adanya kesadaran implementor, dan petunjuk pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan dan penolakan, serta intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud sasaran program namun seringkali tujuannya tidak tercapai secara tepat dikarenakan mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara diam mereka alihkan dan menghindari implementasi program tersebut. Selain itu dukungan para pejabat pelaksana juga sangat dibutuhkan agar dapat mencapai tujuan dan sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat berdampak pada pelaksanaan program agar dapat mencapai tujuan secara efektif. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah dengan menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, menempatkan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, serta memperhatikan keseimbangan daerah, agama, jenis kelamin, suku, dan karakter demografi yang lain. selain itu, indikator ini menyediakan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksanaan program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi tidak dapat dilepaskan dari badan pelaksana suatu kebijakan, Struktur birokrasi adalah karakteristik,

norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang badan-badan eksekutif mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka memiliki dalam menjalankan kebijakan. Van Meter dan Van Horn menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b) Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sud unit dan proses-proses dalam badan pelaksana
- c) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif)
- d) Tingkat komunikasi “terbuka” yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
- e) Vitalitas suatu organisasi
- f) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal ketika struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak pihak, serta pemborosan sumberdaya akan

mempengaruhi hasil implemetasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan berdampak pada individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi (A. Rahmawati, 2020).

Tabel 4 SINTESA PENELITIAN

No	Peneliti	Judul	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil
1	Yon Jung Choi	<p>"The Power of Collaborative Governance: The Case of South Korea Responding to COVID-19 Pandemic,"</p> <p><i>World Medical & Health Policy</i>, vol. 12, pp. 430-442, 2020.</p>	<p>Artikel ini mengeksplorasi yang dihasilkan oleh pemerintahan sistem oleh sektor, yang maupun berbagai pemerintahan publik a, kolaboratif, yaitu keberhasilan pengendalian dibandingkan penting lain. epidemi dengan</p>	Literature review case study Korea selatan	<p>Pentingnya sinergi yang dihasilkan oleh seluruh sistem pemerintahan yang diikuti oleh berbagai sektor, baik publik maupun swasta, yaitu pemerintahan kolaboratif, sebagai faktor penting keberhasilan pengendalian epidemi di Korea Selatan.</p>
2.	Yuen Wai Hung,	Creative Public-Private Collaborations in	Untuk melihat perbandingan kerja sama antara	Literature review case study Korea selatan dan Taiwan	Kerja sama antara sektor publik dan swasta di Taiwan dan Korea Selatan memungkinkan

	Marina Cortes & Mara Hansen Staples/ 2020	Taiwan and South Korea Bolster the Fight Against Coronavirus	publik dan swasta di Taiwan dan Korea Selatan memungkinkan respons cepat terhadap tantangan mendistribusikan produk kesehatan penting selama krisis COVID-19.		respons cepat terhadap tantangan mendistribusikan produk kesehatan penting selama krisis COVID-19.
3.	S. Megawati, F. Niswah, and T. A. Oktariyanda	"Collaborative Governance as Handling Efforts of Pandemic COVID19 in Surabaya City," in <i>3rd International Conference on Social Sciences (ICSS 2020)</i> , 2020, pp. 312-316	Untuk mengetahui proses kolaborasi antar masing-masing pemangku kepentingan dapat duduk bersama dalam satu forum, membangun kesepahaman dan komitmen, serta rasa tanggung jawab forum dimaksud dalam tata kelola kolaborasi sejalan dengan terbentuknya percepatan penanganan COVID-19 di pusat dan tingkat daerah. Keterlibatan warga	Literature review case study Surabaya	Pemerintah Kota Surabaya membentuk satgas percepatan penanganan para pemangku kepentingan pandemi COVID-19 yaitu pemerintah, masyarakat, dan swasta. Metode analisis makalah melalui tinjauan pustaka. Proses Kolaborasi bersifat dinamis dan siklik, menghasilkan tindakan dan dampak sementara, sebelum mengarah ke dampak utama, dan adaptasi terhadap dampak sementara. Proses kolaborasi membutuhkan komponen dan tahapan berupa: (1) Dinamika kolaborasi, masih perlu

			<p>mengacu keterlibatan</p>	<p>pada</p>	<p>dioptimalkan ke arah yang positif untuk mengurangi dinamika yang merusak (2). Tindakan kolaboratif berjalan dengan baik, didukung oleh pemimpin yang kuat yang mempertahankan dan mengimplementasikan visi.</p> <p>Diperlukan kolaborasi dengan kolaborasi antar masing-masing pemangku kepentingan dapat duduk bersama dalam satu forum, membangun kesepahaman dan komitmen, serta rasa tanggung jawab forum dimaksud dalam tata kelola kolaborasi sejalan dengan terbentuknya percepatan penanganan COVID-19 di pusat dan tingkat daerah. Keterlibatan warga mengacu pada keterlibatan warga negara dalam urusan publik, dengan tujuan membangun hubungan kepercayaan di luar pertukaran</p>
--	--	--	---------------------------------	-------------	---

					informasi sederhana.
4.	Diyar Ginanjari Andirah arja	"Peran Pemerintah Daerah pada Penanganan COVID-19," <i>Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja</i> , vol. 13, p. 17, 2020.	Kajian ini bertujuan untuk mengkaji strategi yang telah diterapkan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan COVID-19. Ada sepuluh peraturan terkait dengan tujuan penelitian yang telah direview.	Literature review Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif	Kajian ini bertujuan untuk mengkaji strategi yang telah diterapkan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan COVID-19. Ada sepuluh peraturan terkait dengan tujuan penelitian yang telah direview. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Data tingkat kedua digunakan dalam penelitian ini. Literatur yang ditelaah digunakan untuk menjawab pertanyaan peneliti. Dari penelitian ini terungkap bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk memutuskan kebijakan yang harus diambil dalam penanganan COVID-19 dengan kondisi pelayanan kesehatan dasar yang normal. Dalam situasi pandemi COVID-19, regulasi yang berlaku bukan UU Pemerintahan Daerah,

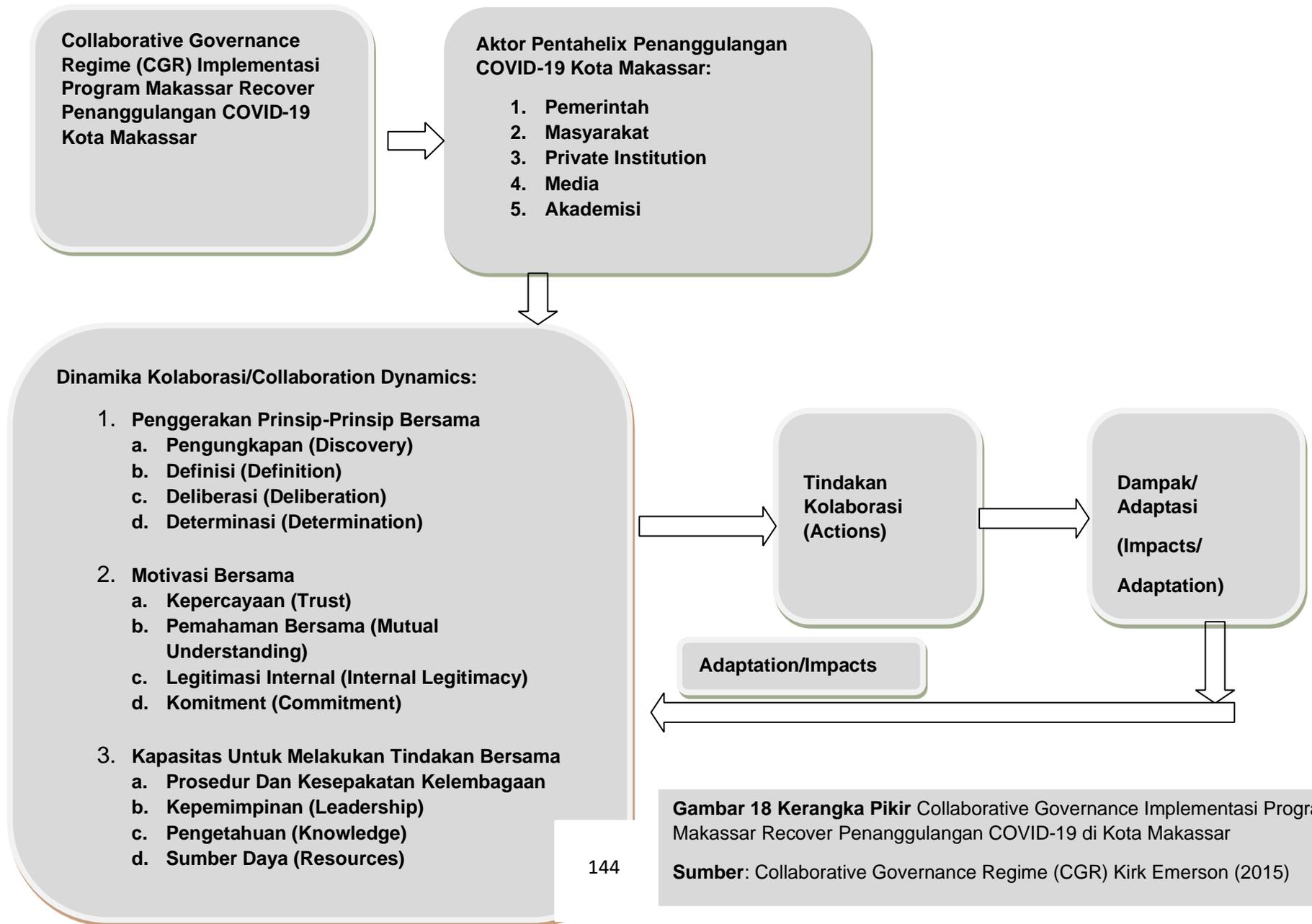
					<p>melainkan UU Karantina Kesehatan. Kesimpulan penelitian ini, dalam kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat terdapat ketidakpastian di tingkat pemerintah daerah, karena dengan adanya desentralisasi di bidang kesehatan menyebabkan standar pelayanan kesehatan dasar berbeda-beda sesuai dengan komitmen dan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Penguatan peran pemerintah daerah menjadi faktor utama dalam mengatasi COVID-19. Pelayanan kesehatan di daerah harus dipastikan oleh pemerintah pusat agar sesuai dengan standar penanganan COVID-19. Dengan kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat saat ini, diharapkan pembagian peran pusat dan daerah diharapkan dapat menjamin keselamatan warga.</p>
--	--	--	--	--	---

KERANGKA PIKIR

Proses penanggulangan COVID-19 membutuhkan keterlibatan atau kerjasama antara berbagai pihak. Proses kerjasama ini yang sering dipahami sebagai proses kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, akademisi, media dan pihak swasta.

Agar tujuan penelitian ini dapat tercapai perlu penerapan model kolaboratif dengan mendeskripsikan apa yang dilakukan dalam collaborative governance.

Menurut Thompson dan Perry (2006) suatu model kolaborasi disusun atas berbagai elemen dasar kolaborasi yang membentuk suatu rangkaian tertentu. Model kolaborasi yang akan menjadi acuan dalam penelitian ini adalah Model Collaborative Governance Regime (CGR) dari Kirk Emerson dan Tina Nabatchi (2015).



Gambar 18 Kerangka Pikir Collaborative Governance Implementasi Program Makassar Recover Penanggulangan COVID-19 di Kota Makassar
Sumber: Collaborative Governance Regime (CGR) Kirk Emerson (2015)