

TESIS

COLLABORATIVE GOVERNANCE

**DALAM PELAKSANAAN PROGRAM PENGEMBANGAN KAWASAN
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PKPM) MELALUI “APARTEMEN
IKAN” DI KECAMATAN MALILI KABUPATEN LUWU TIMUR**



Oleh

JERI M

E012211007

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

LEMBARAN PENGESAHAN TESIS

**COLLABORATIVE GOVERNANCE
DALAM PELAKSANAAN PROGRAM PENGEMBANGAN KAWASAN
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PKPM) MELALUI “APARTEMEN
IKAN” DI KECAMATAN MALILI KABUPATEN LUWU TIMUR**

Disusun dan diajukan oleh

**JERI M
E012211007**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program magister Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Pada tanggal **07 Juni 2023**.

Menyetujui

Pembina Utama,

Pembimbing Pendamping,

Prof. Dr. Moh Thahir Haning, M.Si.
NIP.195705077 198403 1 001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik

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

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

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik Universitas Hasanuddi,

Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si
NIP. 19750811 820081

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang Bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Jeri M
NIM : E012211007
Program Studi : Administrasi Publik
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya berjudul, ***COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PELAKSANAAN PROGRAM PENGEMBANGAN KAWASAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PKPM) MELALUI “APARTEMEN IKAN” DI KECAMATAN MALILI KABUPATEN LUWU TIMUR***

Adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alih tulisan orang lain, bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar 07 Juni 2023

Yang menyatakan,



Jeri M

ABSTRAK

JERI M. Collaborative Governance dalam Pelaksanaan Program "Apartemen Ikan di Kecamatan Malili, Kabupaten Luwu Timur (dibimbing oleh Moh. Thahir Haning dan Suryadi Lambali MA).

Program apartemen ikan merupakan program yang berkolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan dalam rangka pengembalian habitat ikan dan peningkatan hasil tangkap nelayan. Penelitian ini bertujuan menganalisis collaborative governance pada program pengembangan kawasan pemberdayaan masyarakat melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili, Kabupaten Luwu Timur. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan penelitian deskriptif dan pendekatan collaborative governance (Ansell & Gash, 2008). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, observasi, dan kajian dokumentasi. Data dianalisis menggunakan model analisis Miles & Huberman (1994) dengan teknik pereduksian data, penyajian data, dan penyimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa collaborative governance dalam program pengembangan kawasan pemberdayaan masyarakat melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu timur, yakni (1) dialog tatap muka dilakukan dengan baik yang dapat dilihat pada saat rapat koordinasi, baik melalui koordinasi internal di pihak masing-masing maupun rapat koordinasi yang mencakupi seluruh pihak yang berkolaborasi; (2) membangun kepercayaan belum terjalin dengan baik yang dikarenakan kepercayaan pihak pemerintah dan masyarakat terhadap PT Vale kurang terjalin sehingga proses pencairan yang lama dan kurang transparan; (3) komitmen terhadap proses telah terlaksana dengan baik yang dapat dilihat dari keikutsertaan seluruh pihak, baik dari pemerintah, swasta, maupun masyarakat dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan program; (4) berbagi pemahaman telah dilakukan dengan baik melalui sosialisasi yang membahas mengenai tujuan bersama terciptanya program apartemen ikan; dan (5) dampak sementara program pembangunan apartemen ikan telah memberikan dampak positif bagi ekosistem laut yang terlihat dari banyaknya ikan yang berkumpul di sekitar apartemen ikan yang telah diturunkan ke dasar laut.

Kata kunci: manajemen kolaborasi, apartemen ikan, program pengembangan, kawasan masyarakat



ABSTRACT

JERI M. Collaborative Governance in the Implementation Program of the Community Empowerment Development (PKPM) Through the "Fish Apartment" in Malili District, East Luwu Regency (supervised by Moh. Thahir Haning Suryadi Lambali)

The fish apartment program is a program that collaborates with various catches. This research aims to determine the collaborative governance of the stakeholders in the context of restoring fish habitat and increasing fishermen's community empowerment program through fish apartment at East Luwu Regency. The research used a qualitative research method with a descriptive type. The data were collected through in-depth interview, observation, and documentation. The data were analyzed using an interaction analysis model by (Miles & Huberman, 1994) with data collection, data condensation, data display, and conclusion drawing/verifying. The results of the study show that collaborative governance in the community empowerment program through the fish apartment in Malili District, East Luwu Regency uses collaborative governance approach of (Ansell & Gash, 2008), i. e. (1) face-to-face dialogue running well that can be seen during coordination meetings either through internal coordination of each party, as well as coordination meetings that include all collaborating parties; (2) building trust that has not been well established due to the trust of the government and the community towards PT. Vale that is less intertwined due to the long disbursement process and lack of transparency; (3) commitment to the process that has been carried out well that can be seen from the participation of all parties, government, private, and civil society in the planning process to program implementation; (4) shared understanding that has been carried out well through outreach which discusses the common goal of creating a fish apartment program, and (5) intermediate outcomes of the fish apartment building program that have a positive impact on the marine ecosystem as can be seen from the large number of fish that have.

Keywords: collaborative empowerment program, governance, fish apartment, communit



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
P R A K A T	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penulisan	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Paradigma Administrasi Publik	14
2.1.1 Old Public Administration (OPA).....	16
2.1.2 New public management (NPM).....	17
2.1.3 New Public services (NPS) dan Governance.....	21
2.2 Kolaborasi dalam Perspektif Administrasi Publik	26
2.3 konsep <i>Collaborative governance</i>	30
2.3.1 Definisi <i>Collaborative governance</i>	31
2.3.2 Tujuan <i>Collaborative governance</i>	34
2.3.3 Kriteria keberhasilan <i>Collaborative governance</i>	36
2.4 Program Pengembangan Kawasan Pedesaan Mandiri (PKPM)..	55
2.5 Wilayah Penguatan Hulu Kawasan Pesisir	58
2.5.1 Program Penanaman Pohon Bakau (Mangrove)	58
2.5.2 Program Pembangunan Apartemen Ikan	61
2.6 Penelitian Terdahulu.....	64
2.7 Kerangka Pikir	67
BAB III METODE PENELITIAN.....	69
3.1 Pendekatan dan Tipe Penelitian	69

3.2	Lokasi Penelitian.....	71
3.3	Teknik Pengumpulan Data.....	71
3.4	Sumber Data	73
3.5	Teknik Analisis Data	75
3.6	Informan	77
3.7	Fokus Penelitian	77
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN		79
4.1	Gambaran Umum Kabupaten Luwu Timur.....	79
4.1.1	Letak Geografis.....	79
4.1.2	Visi Misi Luwu Timur	81
4.2	Gambaran Umum Kecamatan Malili	81
4.2.1	Letak Geografis.....	81
4.3	Gambaran Umum PT. VALE.....	82
4.4	Gambaran Umum Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD).....	84
4.4.1	Visi dan Misi.....	84
4.4.2	Tugas Pokok dan Fungsi.....	85
4.4.3	Struktur Organisasi.....	85
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....		86
5.1	Dialog Tatap Muka (<i>Face to Face Dialogue</i>).....	91
5.2	Membangun Kepercayaan (<i>Trust Building</i>).....	97
5.3	Komitmen pada Proses (<i>Commitment to The Process</i>).....	106
5.4	Berbagi Pemahaman (<i>Shared Understanding</i>)	109
5.5	Dampak Sementara (<i>Intermediate Outcomes</i>).....	114
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN		119
5.1	Kesimpulan.....	119
6.2	Saran.....	121
DAFTAR PUSTAKA.....		123
LAMPIRAN		128

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Perkembangan Pendekatan <i>Organizational Science</i>	27
Tabel 2. 2 Dimensi Teori Organisasi	28
Tabel 2. 3 Penelitian Terdahulu	64
Tabel 2. 4 Rencana Penelitian	66
Tabel 5. 1 Susunan Tim Koordinasi OPD Program Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat	93
Tabel 5. 2 Reduksi data dialog tatap muka (<i>Face to Face Dialogue</i>)	96
Tabel 5. 3 Reduksi data Membangun Kepercayaan (<i>Trust Building</i>).....	105
Tabel 5. 4 Reduksi data Komitmen pada Proses (<i>Commitment to The Process</i>)	109
Tabel 5. 5 Berbagi Pemahaman (<i>Shared Understanding</i>).....	114
Tabel 5. 6 Produksi Perikanan Tangkap	116
Tabel 5. 7 Dampak Sementara (<i>Intermediate Outcomes</i>)	118

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Faktor Kolaborasi	36
Gambar 2. 2 Kerangka Kerja Integratif untuk <i>Collaborative governance</i> ..	37
Gambar 2. 3 Kompromi Jangka Panjang dalam Bentuk Otonomi, Kerja Sama dan Kolaborasi	47
Gambar 2. 4 Bagan Kerangka Pikir	68
Gambar 4. 1 Peta Kabupaten Luwu Timur	80
Gambar 4. 2 Struktur Organisasi Kepengurusan BKAD Kecamatan Malili Kawasan Pesisir Laur dan Industri Hasil Laut	85
Gambar 5. 1 Wilayah Kawasan PKPM Pengembangan Pesisir Laut dan Industri Olahan Laut.	98

P R A K A T

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu Alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh ...

Alhamdulillah, Dengan kerendahan hati dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul ***Collaborative governance* Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Pemberdayaan Masyarakat (PKPM) Melalui “Apartemen Ikan” Di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur**. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pasca sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat senantiasa tercurah kepada junjungan baginda Nabiullah Muhammad SAW, Nabi yang membawa kita dari alam yang gelap gulita menuju alam yang terang menerang seperti saat ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata kesempurnaan, namun tesis ini disusun atas dasar kesabaran dan kerja keras yang melibatkan banyak pihak, dan alhamdulillah penulis berhasil mewujudkan harapan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan proses kolaborasi yang akan di lakukan kedepanya.

Banyak tantangan maupun kendala penulis dalam penyusunan tesis ini. Namun dengan satu keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa

untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan tesis ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material.

Dengan segala kerendahan hati dan segenap cinta serta rasa hormat kepada **kedua orang tua penulis (Mahjud dan Ratna)** yang telah merawat dan membesarkan serta senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Untuk **Ibunda** tercinta penulis sangat berterima kasih, penulis yakin ibunda sedang mendoakan kesuksesan dan menunggu anaknya (penulis) dalam keadaan apapun itu, semoga ibunda diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Untuk **Ayahanda** tercinta terima kasih banyak atas kasih sayang yang telah diberikan, doa, nasehat dan semangat yang telah diberikan, semoga ayahanda selalu diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Jasa-jasa Ibunda dan Ayahanda tentu tidak bisa dinilai dengan apapun dan tidak akan pernah bisa rampung jika dituliskan dalam buku. Namun, sebagai anak, penulis senantiasa hanya bisa memberikan kebahagiaan dan mendoakan semoga beliau senantiasa dalam lindungan Allah SWT. Aamiin Yaa Rab. Terima Kasih pula kepada saudara (i) saya Arifuddin, Erik Extrada, Ayu Ashari, Mia Audina, Rifki yang selalu memberikan dorongan dan semangat kepada penulis semoga segala hal-hal baik senantiasa menghampiri keluarga kita ini. Kepada seluruh

keluarga besar yang senantiasa mendoakan dan turut membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Pada kesempatan ini dengan segala keikhlasan dan kerendahan hati, penulis juga menyampaikan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M. Si.** selaku Rektor Unhas beserta para wakil Rektor Universitas Hasanuddin, staf dan jajarannya.
2. Bapak **Dr. Phil, Sukri, M. Si** Selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para wakil dekan dan staf.
3. Bapak **Dr. Suryadi Lambali, MA** Selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan juga selaku pembimbing ke-dua terimakasih telah memberikan kritik, motivasi dan nasihat keilmuan disetiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi. Penulis semangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungan-Nya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
4. Bapak **Prof Dr. Moh. Thahir Haning, M. Si,** selaku pembimbing satu yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran dan kritik kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungan-Nya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.

5. **Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M. Si., Dr. Gita Susanti, M.Si., dan Dr. Hj Syahribulan, M.Si.** selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
6. Para dosen **Prodi Magister Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin** selama kurang 3 semester. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Berharap semoga Bapak Ibu sehat selalu, senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
7. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS, staf di lingkup FISIP UNHAS dan staf di lingkup Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin** tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis.
8. Terima kasih kepada bapak Seluruh Jajaran **Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, PT. Vale Indonesia Tbk dan Badan Kerja Sama Antar Desa (BKAD)** atas bantuannya kepada penulis sehingga akhirnya tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
9. Terimakasih **PT. Vale Indonesia Tbk dan Penerima Beasiswa Komunitas PT. Vale Indonesia Tbk** atas bantuan biaya Pendidikan

selama 2 Tahun, berharap semoga kedepanya semakin banyak pemuda Luwu Timur yang mendapatkan kesempatan yang sama.

10. Terimakasih Pengurus **FORMAP FISIP Unhas** yang senantiasa berbagi semangat kepada penulis selama proses penulisan dan masa kuliah
11. Terima kasih kepada segenap keluarga besar tercinta **HUMANIS FISIP UNHAS** yang telah memberikan banyak pelajaran berharga tentang pentingnya ilmu dan kebersamaan dalam berkehidupan dikampus dan diluar kampus kepada penulis. “Kejayaan Dalam Kebersamaan”.
12. Terimakasih seluruh **Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin** khususnya angkatan Tahun 2021 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
13. **Semua pihak** yang telah membantu dalam penyelesaian Tesis ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi, serta semoga setelah ini bisa menjadi spirit untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik

dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin allahummah aamiin.

Makassar, 07 Juni 2023

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Jeri M', written over the printed name 'JERI M'.

JERI M

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan bergantung pada bagaimana proses administrasi publik yang berjalan pada sebuah negara. Dalam konteks saat ini, penyelenggaraan administrasi publik bukan lagi hanya sebagai instrumen bagi birokrasi negara. Namun, sebagai instrument kolektif yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan bersama untuk mencapai tujuan publik yang diinginkan dan disepakati bersama. Penyelenggaraan pelayanan publik salah satunya terkait dengan bagaimana pemenuhan kebutuhan publik dalam organisasi sektor publik sehingga proses penyelenggaraan organisasi sektor publik sangat kompleks. Upaya perbaikan dari pemerintah menjadi mutlak sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan yang kompleks (Roberts, 2000).

Pemerintah daerah sebagai organisasi penyelenggara daerah sekaligus sebagai penanggung jawab keberhasilan pembangunan daerah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik. Dalam penyelenggaraan tersebut, tidak memungkinkan pemerintah menjadi aktor tunggal dalam menyediakan semua kebutuhan publik sebagaimana peran yang dimainkan pada era paradigma birokrasi klasik melainkan memerlukan keterlibatan institusi atau Lembaga lain non pemerintah termasuk Lembaga swadaya masyarakat lokal, Lembaga adat, dan lain-lain (Hughes T. P., 2004). Perlu dibangunnya

sinergitas antara tiga domain negara, yakni *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (swasta atau dunia usaha non-state) dan *civil society* (masyarakat dan organisasi kemasyarakatan). Pendekatan ini dikenal dengan sebutan “*Governance*”.

Selama dua dekade terakhir, *collaborative governance* telah dikembangkan melalui metode tata kelola yang menyatukan banyak pemangku kepentingan dalam sebuah forum bersama dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan berorientasi pada kajian ilmu mendalam (Ansell and Gash, 2008). Freeman (1997) membahas *collaborative governance* sebagai tata kelola administrasi dan Wondolleck dan Yaffee (2000) sebagai sebuah kajian ilmu manajemen. Ansell and Gash menambahkan bahwa *collaborative governance* sebagai model yang digunakan dalam mengelola, menata dan menangani masalah, serta berkembang berkaitan dengan hubungan kerjasama yang jelas, pondasi kepercayaan, kelembagaan dan tujuan bersama (Ansell and Gash, 2008)

Ketiga domain saling berinteraksi menjalankan fungsi masing-masing. *State* berfungsi menciptakan dan membangun kondusifitas hukum dan politik, *private sector* berfungsi menciptakan peluang usaha, modal dan pendapatan, serta *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial ekonomi dan mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi (LAN dan BPKP, 2000)

Pihak swasta atau perusahaan yang ikut pada proses kolaborasi dalam pemenuhan kebutuhan publik telah diatur pada Undang-Undang

nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dimana pada undang-undang tersebut, setiap perusahaan perseroan terbatas memiliki tanggung jawab sosial dan lingkungan, yakni komitmen Perseroan Untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya. Tanggungjawab pihak swasta atau perusahaan tidak lagi dihadapkan pada aspek keuntungan secara ekonomisnya saja. Namun, peran perusahaan yang menjadi perhatian terbesar dalam lingkungan masyarakat telah ditingkatkan dengan adanya kepekaan dan kepedulian terhadap lingkungan dan masalah etika. yaitu kondisi keuangan perusahaan menjadi mutu yang direfleksikan, akan tetapi juga harus mengacu pada aspek sosial dan lingkungannya. Perusahaan tidak pula semata-mata hanya mengacu pada kegiatan ekonomi untuk menghasilkan keuntungan demi kelangsungan usahanya, tetapi juga bertanggungjawab terhadap sosial dan lingkungan. Dasar pemikirannya adalah menggantungkan semata-mata kesehatan finansial tidak menjamin perusahaan bisa tumbuh berkelanjutan.

Salah satu solusi yang dimaksud meningkatkan aspek sosial dan lingkungan yaitu dengan meningkatkan pemberdayaan dan pembangunan masyarakat dengan memanfaatkan peran aktif pihak ketiga atau swasta ataupun dengan bermitra dengan swasta atau masyarakat sipil, melalui peran tata kelola perusahaan yaitu dengan pemberian dana CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Program pengembangan kawasan perikanan (Minapolitan) merupakan salah satu Program Pemerintah yang dicanangkan sejak Tahun 2007 untuk mengatasi masalah kemiskinan di wilayah pesisir. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor PER. 12/MEN/2010 Tentang Minapolitan disebutkan bahwa minapolitan adalah konsepsi pembangunan ekonomi kelautan dan perikanan berbasis kawasan berdasarkan prinsip-prinsip terintegrasi, efisiensi, berkualitas, dan percepatan. Secara umum Minapolitan terdiri dari dua kata mina artinya perikanan dan politan yang artinya kota, jadi Minapolitan adalah Kota Perikanan. Dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 35/KEPMENKP/2013 Tentang Penetapan Kawasan Minapolitan menetapkan 179 Kabupaten/Kota telah ditetapkan sebagai kawasan minapolitan pada 33 Provinsi. Terdiri atas 145 perikanan budidaya dan 57 perikanan tangkap.

Salah satu kawasan yang ditetapkan sebagai lokasi Program Pengembangan Kawasan Budidaya Perikanan (Minapolitan) ialah Kabupaten Luwu Timur, daerah ini sangat potensial dengan sumberdaya lautnya dengan panjang garis pantai 117,4 km² serta luas perairan otonomi 48.050 km² pada empat kecamatan pesisir meliputi Kecamatan Malili, Kecamatan Angkona, Kecamatan Wotu, dan Kecamatan Buraud dengan 17 desa pesisir, 4663 rumah tangga pesisir (RTP).

Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan merupakan salah satu kebijakan yang membutuhkan kajian *collaborative governance*. Hal

tersebut dikarenakan, dalam pengembangan Kawasan Minapolitan, diperlukan adanya sinergi dari beberapa stakeholders lintas sektor. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (2013: 7), stakeholder-stakeholder yang bersinergi antara lain: (1) Pemerintah Pusat (bertanggungjawab terhadap regulasi dan kebijakan, serta sarana dan prasarana lintas sektor); (2) Pemerintah Daerah (bertanggungjawab atas sarana dan prasarana lintas SKPD, regulasi tingkat daerah dan penyediaan lahan); (3) Swasta (pemberi modal dan pendampingan usaha); (4) Industri/Asosiasi (pemberi investasi, aksespasar, promosi dan kemitraan).

Program Minapolitan di Kabupaten Luwu Timur sejatinya hanya dapat berhasil bila koordinasi dan kerjasama antar pelaku pembangunan kawasan pesisir dan masyarakat nelayan dapat berjalan dengan baik. Dalam pengamatan awal pada Program Minapolitan di Kabupaten Luwu Timur terdapat kecenderungan dominasi oleh stakeholder non-masyarakat seperti instansi pemerintahan pusat, provinsi dan daerah dalam pelaksanaan kegiatan pokok program minapolitan, program ini juga lebih bersifat derma (*charity*) dibandingkan upaya – upaya mendayagunakan potensi sumberdaya faktor – faktor internal di masyarakat, hal ini sangat bertolak belakang dengan sasaran, strategi serta arah pengembangan kawasan yang intinya adalah memberdayakan masyarakat nelayan sesuai pedoman umum pelaksanaan pengembangan kawasan minapolitan, masalah lain yang muncul kemudian adalah terdapat infrastruktur yang telah dibangun namun tidak digunakan oleh masyarakat secara optimal.

Mendukung program pengembangan kawasan pesisir tersebut, PT. Vale Indonesia berkolaborasi bersama pemerintah dan masyarakat dalam bentuk Program Pengembangan Kawasan Pedesaan Mandiri (PKPM). PKPM merupakan program kolaborasi antara masyarakat, Pemerintah Daerah, dan PT Vale dalam jangka waktu lima tahun (2018-2023). PKPM bertujuan meningkatkan kapasitas produksi, daya saing, nilai tambah, dan kemandirian ekonomi masyarakat di wilayah terdampak operasi. PKPM memberikan dana stimulan bagi masyarakat untuk pengembangan kawasan dan produk unggulan desa/produk unggulan Kawasan. Pelaksanaan PKPM selaras dengan berbagai regulasi, terutama terkait pelaksanaan program pengembangan masyarakat di lingkup perusahaan tambang. PKPM kemudian difokuskan pada 10 kawasan yakni kawasan wisata, pertanian, terpadu, agro industri perkebunan lada, perdagangan dan industri olahan komoditas, peternakan dan penunjang, peternakan dan pengolahan hasil hutan non-kayu, agrowisata, pesisir dan industri olahan hasil laut, layanan jasa dan perkotaan, serta penunjang.

Pada kawasan pesisir, PKPM mendukung upaya konservasi pesisir yang berkelanjutan sebagai sumber ekonomi masyarakat pesisir melalui program apartemen ikan dan penanaman mangrove. Pada pembangunan apartemen (rumah) ikan, program akan dilaksanakan di perairan Tanjung Waru-Waru desa Harapan kecamatan Malili. Pembangunan rumah ikan ini ditandai dengan pemindahan beton-beton berbentuk kubus dari truk ke perahu ponton untuk selanjutnya dibenamkan di perairan Waru-Waru.

Perencanaan program ini tentunya didasari pada potensi daerah tersebut yang terletak di kawasan pesisir dan industri hasil olahan laut. PT. Vale memaparkan bahwa program apartemen ikan memiliki banyak fungsi. Pertama yaitu fungsi lingkungan, sebagai konservasi ekosistem ikan di bawah laut. Kedua, fungsi ekonomi yakni untuk menambah hasil tangkap para nelayan. Ketiga yaitu fungsi wisata, yang rencananya ke depan hasil dari program apartemen ikan tersebut akan dibuka untuk umum. Keempat ialah fungsi edukasi, dengan menyampaikan pada khalayak bahwa ada rekayasa sosial yang dapat dilakukan untuk mempertahankan kondisi alam.

Program apartemen ikan ini didasari pada pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan memiliki di Kabupaten Luwu Timur memiliki peluang pemanfaatan yang besar karena memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi baik ditinjau dari kualitas maupun diversitas. Namun, Keanekaragaman ikan di saat ini menghadapi ancaman dari berbagai aktivitas manusia. Peningkatan jumlah penduduk yang terus meningkat sejalan dengan permintaan pangan terhadap sumberdaya kelautan dan perikanan.

Peningkatan permintaan pangan pada sumber daya laut saat ini hanya berakibat pada peningkatan penangkapan dan tidak berupaya pada upaya peningkatan sumber daya perikanan. Terlebih lagi proses penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan seperti trawl, jaring diamond mesh, bom ikan, serta metode dan jenis penangkapan ikan sejenisnya yang mengakibatkan dasar laut menjadi pandang pasir dan

rusaknya tempat berlindung dan berkembang biak ikan dan biota lainnya yang kemudian mengakibatkan ketidakstabilan sumberdaya laut. Data Badan Pusat Statistika (BPS) Kabupaten Luwu Timur menunjukkan bahwa hasil perikanan tangkap cenderung menurun setiap tahunnya yakni 8.543.520 Ton pada 2016 menjadi 8.309.310 Ton di tahun 2017.

Apartemen ikan adalah program yang dikenalkan oleh Balai Besar Pengembangan Penangkapan Ikan (BBPPI) pada tahun 2011 diharapkan dapat membantu pemulihan Sumberdaya perairan yang rusak terutama untuk mengembalikan habitat ikan. Pengembalian habitat ikan ini diharapkan mampu mengembalikan biota-biota air yang telah hilang dan memulihkan perairan untuk kesejahteraan masyarakat. Output yang diharapkan dengan adanya rumah ikan adalah berfungsinya habitat buatan sebagai area pemijahan dan perlindungan. Secara ekologis, tipologi habitat sangat penting bagi keberlanjutan ekosistem perairan karena memiliki fungsi sebagai daerah pemijahan (*spawning ground*), sebagai areal pengasuhan serta pertumbuhan (*nursery ground*), dan mencari makan (*feeding ground*) (Budhiman, 2013). Terumbu karang yang telah rusak memerlukan jangka waktu yang cukup lama dalam pemulihannya. Kerusakan terumbu karang yang disebabkan oleh badai dan topan memerlukan waktu 25-30 tahun untuk pemulihan (Nyabaken, 1988). Untuk mengantisipasi dampak-dampak yang tidak diharapkan, banyak upaya yang dilakukan untuk mengembalikan sumberdaya ikan di perairan yang rusak, salah satunya dengan menggunakan teknologi apartemen ikan.

Adapun dalam melakukan penelitian ini, terdapat penelitian-penelitian serupa yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, diantaranya yakni:

Penelitian *pertama*, oleh Karlina, Slamet Usman Irmanto, Ahmad Buchori/2021/Kolaborasi Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan Perikanan Tangkap Desa Karangsong, Perlunya peningkatan dalam berbagai aspek yaitu diantaranya meningkatkan komunikasi yang baik antar pihak-pihak yang terlibat dan juga melakukan peningkatan dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana penunjang minapolitan perikanan tangkap. Selain itu agar kolaborasi ini dapat berjalan dengan baik diperlukan adanya SOP Mekanisme Pembangunan dan Pengembangan Perikanan Tangkap Desa Karangsong Kabupaten Indramayu. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskriptif.

Penelitian *kedua*, Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq /2016/ *Collaborative governance* (Studi Tentang Kolaborasi Antar Stakeholder Dalam Pengembangan Kawasan Minaolitan Di Kabupaten Sidowarjo), Proses kolaborasi antar stakeholder dalam pengembangan Kawasan minapolitan di kabupaten Sidowarjo sudah memenuhi kriteria dari Emerson yang dimana mulai proses kolaborasi di mulai dari penegakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan pembentukan kapasitas bersama. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskriptif.

Penelitian *ketiga*, Mohammad Rais, Rita L Bubun, La Ode Alimusa/2022/Apartemen Ikan (*Fish Apartement*) sebagai Objek Wisata bawah air desa Tobaku Kolaka Utara, Perlunya peningkatan keterampilan mitra untuk melakukan analisis usaha wisata dan strategi pemasarannya serta belum adanya sumberdaya manusia yang memiliki kualifikasi sebagai guide dive sehingga belum dapat melakukan publikasi objek wisata secara massive karena dikhawatirkan tidak memenuhi standar dalam pengelolaan objek wisata bawah laut. Metode penelitian ini menggunakan kuantitatif.

Dari beberapa penelitian terdahulu seperti yang dijelaskan diatas, penulis memiliki fokus penelitian yang berbeda dimana program PKPM berfokus pada pembangunan apartemen ikan sebagai upaya peningkatan sumberdaya laut dan meningkatkan stabilitas ekosistem laut dalam bentuk *collaborative governance*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian diatas, maka penulis merumuskan permasalahan tersebut dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana dialog tatap muka dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur?

2. Bagaimana membangun kepercayaan dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur?
3. Bagaimana komitmen pada proses dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur?
4. Bagaimana pemahaman bersama dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur?
5. Bagaimana dampak sementara dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini yaitu, Untuk menganalisis program pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur:

1. Untuk menganalisis dialog tatap muka Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat

(PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur.

2. Untuk menganalisis membangun kepercayaan Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur.
3. Untuk menganalisis komitmen pada proses Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur.
4. Untuk menganalisis pemahaman bersama Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur.
5. Untuk menganalisis dampak sementara Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur.

1.4 Manfaat Penulisan

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat praktis

Sebagai masukan bagi PT. Vale terkait dengan *Collaborative governance* Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan pemberdayaan masyarakat (PKPM) melalui apartemen ikan di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur. Disamping itu, sebagai rujukan bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian yang sama pada lokasi yang berbeda.

b. Manfaat teoritis

1. Sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan administrasi public khususnya kebijakan publik lebih spesifik terkait dengan jaringan kebijakan. Selain itu juga sebagai peningkatan pemahaman ilmiah secara mendalam tentang "*Collaborative governance*".
2. Penelitian ini berusaha untuk memberikan kontribusi kajian ilmiah kepada pemerintah untuk menerapkan *Collaborative governance* dalam pengambilan keputusan, sehingga kebijakan yang diambil dapat bermanfaat bagi semua pihak.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Selain itu, Keban (2008) juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selaluberinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Keban, 2008)

Administrasi publik hakikatnya dapat dilihat dalam dua sudut pandang, yaitu (1) sebagai organisasi dan manajemen guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah, dan (2) sebagai seni dan ilmu tentang manajemen yang di gunakan untuk mengatur urusan-urusan negara (Dwight Waldo, 1996).

Dimock dan Koenig (1960) lebih jauh menyatakan bahwa, administrasi publik memiliki fungsi mengurus organisasi dan manajemen

pemerintah dalam melaksanakan politiknya, termasuk dalam proses penentuan kebijakan politik.

Administrasi publik dapat dikenali melalui 3 fungsi yaitu (1) adanya fungsi eksekutif dengan menggunakan pendekatan manajerial dengan kepentingan utamanya adalah efisiensi. (2) fungsi yang berkaitan dengan legislative dengan pendekatan politik, dimana pelaksanaan konstitusi merupakan hal yang paling di pentingkan dimana kepentingan utamanya efektivitas dan responsiveness, dan (3) fungsi yudisial dengan pendekatan hukum yang berkepentingan pada penegakan hukum.

Pandangan ini di pertegas oleh definisi yang di kemukakan oleh Nigro dan Nigro (1988) yang menyatakan bahwa sebagai sebuah kerjasama kelompok dalam pemerintahan, maka fungsi administrasi publik mencakup tiga cabang yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantaranya, mempunyai peranan yang penting dalam formulasi kebijakan dan bagian dari proses politik, berhubungan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan beberapa perbedaan yang penting dengan administrasi swasta.

Dalam perkembangan lebih lanjut dijelaskan bagaimana administrasi publik berkembang menjadi sebuah studi keilmuan yang menerapkan bagaimana pengaturan sebuah negara menjadi lebih baik.

2.1.1 Old Public Administration (OPA)

Munculnya *Old Public Administration* (OPA) pertama kali dikemukakan oleh seorang Presiden AS dan juga merupakan Guru Besar Ilmu politik, Woodrow Wilson. Beliau menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Ada dua kunci dalam memahami *Old Public Administration* ini, pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Paradigma *Old Public Administration* Merupakan gerakan untuk melakukan perubahan yang lebih baik telah diprakarsai oleh Woodrow Wilson. Dimulai sejak awal lahirnya ilmu administrasi publik yang diawali oleh lahirnya tulisan Woodrow Wilson ini pada tahun 1887 dengan judul "*The Study of Administration*" ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi politik-administrasi).

Dari situlah Wilson menganggap bahwa negara terlalu memberi peluang bagi para administrator untuk mempraktekkan sistem nepotisme. Karenanya ia mengeluarkan doktrin untuk melakukan pemisahan antara dunia legislatif (politik) dengan dunia eksekutif, dimana para legislator,

hanya merumuskan kebijakan dan para administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan. Karakteristik paradigm old publik administration adalah:

- a. Struktur organisasi masih *top down* belum *bottom Up*, artinya aturan, perintah, atau tugas-tugas yang diperintahkan oleh legislator atau pembuat keputusan harus secara mentah diterapkan atau dikerjakan oleh administrasi atau implementator (*top down*), tanpa melihat dan memahami keluhan, dan kendala dari pihak implementator (*bottom UP*).
- b. Menerapkan sistem rasionalitas, efisiensi dan aktivitas, apabila ketiga hal ini telah tercapai maka kualitas pelayanan public dapat dikatakan berhasil.
- c. Sistemnya tertutup, yakni proses legislasi dan eksekusi kebijakan hanya dilakukan oleh actor politika tanpa adanya stakeholder, dan pihak lain. artinya segala sesuatu masih diatur oleh pemerintah dan tidak ada pihak lain.
- d. Peraturan didewakan sebagai "tuan" yakni semua pejabat harus taat pada peraturan yang diterapkan oleh pimpinan politik.

2.1.2 New public management (NPM)

Dalam organisasi sektor publik sering kali tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, serta berbagai kritikan lainnya. Munculnya kritik keras yang ditujukan kepada

organisasi-organisasi sektor publik tersebut kemudian menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah dengan munculnya konsep *New Public Management* (NPM).

Konsep new publik management pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun 1991. Apabila dilihat dari perspektif historis, pendekatan manajemen modern di sektor publik pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an sebagai reaksi terhadap tidak memadainya model administrasi publik tradisional. Penekanan NPM pada waktu itu adalah pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik. *New Public Management* telah mempengaruhi proses perubahan organisasi sektor publik secara komprehensif di hampir seluruh dunia.

Munculnya *new public management* (NPM) di tahun 1980-an dan menguat di tahun 1990-an sampai sekarang, merupakan solusi yang di tawarkan oleh para praktisi di bidang pengelolaan sektor-sektor publik dengan pendekatan bagaimana menggerakkan pemerintahan seperti layaknya menggerakkan sector bisnis (*run government like a business* atau *market a solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama yang lamban, kaku dan birokratis siap menjawab tantangan era globalisasi. Paradigma NPM ini juga dikenal dengan berbagai macam sebutan seperti *Managerialism*, NPM, *reinventing government* dan sebagainya. *Managerialisme* didasarkan pada teknik dan praktik sektor

swasta dan di gunakan lalu dipopulerkan oleh teori *public choice* dan teori pasar.

Managerial bertujuan utama pada peningkatan efisiensi sedangkan desentralisasi dan swastanisasi merupakan sejumlah strategi yang di pakainya (Ingraham, 1994). Secara makro, Peter Self (1993) mengatakan bahwa pendekatan NPM berorientasi pada *slimming the state* antara lain melalui swastanisasi dan *contracting-out*. Sedangkan secara mikro, menurut Hughes (1994) dapat dilihat pada penerapan manajemen strategik, manajemen kinerja (performance management), anggaran kinerja (performance based budgeting), serta penerapan system kompetisi pada proses penyediaan pelayanan public.

Konsep NPM dapat dilihat menjadi beberapa model dengan penekanan yang berbeda-beda setiap model nya, yaitu:

- a. Model pertama didorong oleh tujuan untuk melakukan efisiensi (the efficiency drive)

Dengan asumsi yang dipakai bahwa birokrasi bersifat wasteful, over bureaucratic dan underperforming. Usaha yang dilakukan adalah menjadikan birokrasi lebih business-like yang didorong oleh efisiensi.

- b. Model *downsizing dan decentralization*

Dengan tujuan utama adalah keluasan dalam organisasi dan efisiensi dengan melauan organizational *undbundling* dan *downsizing*. Memerangi *vertical integrated organizations* yang

massif dalam birokrasi mengurangi *high degree of standardization*, meningkatkan desentralisasi terhadap tanggung jawab yang bersifat strategis dan terhadap pengelolaan anggaran, meningkatkan *contracting-out*, serta memisahkan bagian kecil yang bersifat strategis (pembuatan kebijakan) dan bagian lainnya yang lebih besar dan bersifat operasional. Model ini dikenal juga dengan istilah manajemen kontrak dan meninggalkan *management by hierarchy*. (Ewan Ferlie, 1996).

c. Model *search of excellence*

Model ini berkaitan dengan gelombang *the excellence* dengan menerapkan human relation school yang menekankan pada kultur atau budaya organisasi pada pelayanan public. Model ini menekankan pada peranan nilai dalam budaya dalam organisasi. Terdapat kepedulian yang tinggi bagaimana organisasi menata perubahan dan inovasi (*how organization manage change and innovation*) (Ewan Ferlie, 1996).

d. Model *Public services orientation*

Model ini memunculkan kembali total *quality management* dalam sektor public dan kepedulian yang tinggi kepada pemakai pelayanan publik. Model ini menginginkan kembalinya kekuasaan dari *appointed* pada *elected local bodies*, serta bersikap skeptis terhadap peran pasar dalam penyediaan pelayanan public (Ewan Ferlie, 1996).

2.1.3 New Public services (NPS) dan Governance

Paradigma *New Public Service* (NPS) merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt berjudul "*The New Public Service: Serving, not Steering*" terbit tahun 2003. Paradigma NPS dimaksudkan untuk mengcounter paradigma administrasi yang menjadi arus utama (mainstream) saat ini yakni paradigma New Public Management yang berprinsip: "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*".

Gagasan Denhardt & Denhardt tentang Pelayanan Publik Baru (PPB) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Karena bagi paradigma ini; (1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; (2) nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggungjawab.

Oleh karenanya pegawai pemerintah atau aparat birokrat harus senantiasa melakukan rekonstruksi dan membangun jejaring yang erat dengan masyarakat atau warganya.

Dalam perkembangan lebih lanjut muncul paradigma new public services (NPS) yang memandang penting keterlibatan banyak actor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik, kepentingan public dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan public harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan ini yang menjadi paradigma NPS disebut juga sebagai *Governance*.

Konsep *governance* juga sebagai salah satu konsep unggulan dalam pelaksanaan pembangunan muncul sebagai akibat dari adanya perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma *government* ke paradigma *governance*. Yakni suatu konsep yang memandang pemerintahan sebagai suatu proses yang tidak lagi bersifat "*intra bureaucratic anality*" (perspektif yang melihat aktivitas dan kekuasaan pemerintahan di dalam dirinya sendiri). Kinerja pemerintahan harus dilihat dari interaksi dan relasi antara berbagai factor dan aktor di luar birokrasi (Oyugi, 2000).

Konsep *governance* dimunculkan sebagai alternative model dan metode *governing* (proses pemerintahan) yang lebih mengandalkan pada pelibatan seluruh elemen masyarakat, baik pemerintah, semi pemerintah, atau non pemerintah, seperti organisasi bisnis, LSM, komunitas, atau lembaga-lembaga social

lainnya. Dengan cara pandang itu, sekat-sekat formalitas negara atau pemerintah menjadi terabaikan. Dalam konsep ini, pemerintah bukan satu-satunya aktor dan tidak selalu menjadi pelopor dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai fungsi pengelolaan masyarakat yang di perlukan pendekatan kolaborasi dalam upaya menutupi lemahnya organisasi pemerintah dalam menjalankan perannya.

Di dalam paradig *New Public Management* peran negara digantikan oleh pihak swasta dengan menyerahkan sebagian urusan pelayanan publik nya. Pemerintah kemudian lebih fokus pada aspek regulasi. Sementara dalam paradig NPS lemahnya peran negara dapat diatasi dengan melibatkan beberapa aktor lainnya melalui konsep jaringan. Aktor yang dimaksud selain pemerintah juga swasta dan warga negara (*citizen*).

Bukti menunjukkan bahwa, seiring dengan kondisi perubahan lingkungan dan tingkat pertumbuhan ekonomi dunia yang tidak menentu, dimana berdampak kepada instabilitas pemerintahan dan negara. Akibatnya, pemerintahan beserta institusi nya mengalami kelambanan dan lemah dalam hal kapabilitas dalam menjalankan fungsi utamanya, baik dalam hal mendesain dan mengimplementasikan kebijakan dan programnya. Kelemahan lainnya adalah dalam memproduksi dan menyampaikan pelayanan publik yang lebih berkualitas. Oleh karena itu, sebuah pendekatan

baru muncul dalam kerangka untuk mengatasi persoalan tersebut. Pendekatan tersebut muncul dengan cara mengubah orientasi pemerintahan dari bertanggung jawab sepenuhnya atas tersedianya produksi barang dan jasa. Orientasi baru manajemen pemerintahan baru ini khususnya dalam hal pemberian pelayanan kepada publik sangat jelas dan memberi pesan bahwa kedepan pemerintah tidak lagi harus bertindak sendiri untuk memproduksi barang dan jasa tetapi hanya bertanggung jawab atas tersedianya produksi barang dan jasa yang dibutuhkan publik. Adapun mengenai actor memproduksi barang dan jasa pada dasarnya dapat di serahkan kepada pihak ketiga. Dalam hal ini bisa pihak swasta/privat atau pihak ketiga lainnya (NGO/LSM)

Implikasi dan pendekatan baru yang dilakukan pemerintah di dalam mengelola kewajibannya menunjukkan bahwa cara-cara Weberian yang selama ini dilakukan tidak dapat lagi dipertahankan. Apalagi tugas pemerintah yang semakin meningkat dari tahun ke tahun khususnya dalam penyediaan barang dan jasa menghendaki pentingnya jaringan pendukung dan mitra. Karena itu cara-cara mengelola pemerintahan saat ini semakin meninggalkan cara yang bersifat melakukan sendiri ke arah semata-mata mengarahkan dan jauh dan kesan sentralistik.

Dari berbagai tahap perkembangan administrasi publik, tahapan inilah sangat nyata dan jelas perubahannya. NPM juga

menghadapi masalah juga yakni ketidak efisienan dalam sistem administrasi. Hal ini berasal dari konsep perpaduan teori ekonomi dan teknik manajemen sektor swasta. Paradigma NPM adalah pergeseran untuk menggunakan sektor swasta. NPM memindahkan manajemen sektor publik ke arah sektor swasta dengan konsep

Dalam situasi seperti ini kemudian *governance* secara diam-diam muncul ke dalam bahasa disiplin dan menetapkan dirinya sendiri sebagai sinonim yang sebenarnya bagi administrasi publik. Wajar pemerintahan dengan sebuah realitas baru, dimana kerjasama jejaring dan kekuatan persaingan pasar merupakan alat pelayanan publik seperti birokrasi dan hierarkis, sehingga administrasi publik dipandang terkait dengan studi *governance*. Oleh sebab itu, *governance* menyiratkan sebuah perbedaan definisi dibanding administrasi publik. Pemahaman biasa yaitu memasukkan beragam proses dan aktor kebijakan non tradisional

Sedangkan saat ini *governance* lebih dipahami sebagai penjelasan sebuah perubahan administrasi public daripada sesuatu yang berkaitan dengan teorinya sendiri. menghadapi perubahan yang signifikan di dalam fokus studinya, administrasi publik kemudian memerlukan upaya untuk menciptakan kerangka kerja intelektual baru agar dapat menjelaskan dan memahami perubahan ini dan membantu menilai bagaimana dampak perubahan terhadap penyediaan layanan publik.

Berangkat dan sistematisa berpikir inilah mengapa kajian tentang kolaborasi dengan berbagai aktor yang dapat membantu pemerintah / negara mencapai tujuannya menjadi strategi. kompleksitas dan perubahan yang sedemikian cepat berubah dan berdampak kepada kinerja pemerintah mengharuskan pemerintah harus bekerja sama dengan aktor-aktor lain seperti yang disyaratkan oleh perspektif governance.

Kombinasi antara makna kolaborasi dengan manajemen khususnya dalam konteks penggunaan fungsi-fungsi manajemen menjadi penting dilakukan oleh pemerintah dalam menggandeng mitra-mitra yang dapat diajak bekerjasama. Demikian pula bila pendekatan baru ini disematkan pada upaya-upaya pemerintah dalam melakukan pemberdayaan baik terhadap warga maupun kewilayahan menjadi penting untuk dilakukan terutama membangun kerjasama dengan dalam meningkatkan ekonomi petani kelapa sawit.

2.2 Kolaborasi dalam Perspektif Administrasi Publik

Kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerja sama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara individual atau mandiri(independen). Dalam konteks ini terkandung dua hal penting; *Pertama*, setiap organisasi pada awalnya adalah otonom (mandiri);

Kedua, karena adanya kebutuhan untuk mencapai tujuan masing-masing, tetapi terfokus pada tujuan atau obyek yang sama, organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya.

Dalam perspektif teori organisasi, konsep kolaborasi atau relasi antar organisasi dapat dilacak dari pendekatan *inter organizational theory*. Teori ini memfokuskan kajian pada interdependensi antar organisasi dan strategi yang dipilih oleh organisasi dalam relasi tersebut.

Tabel 2. 1
Perkembangan Pendekatan *Organizational Science*

Dimensi	Pendekatan		
	Teori Organisasi Rasional	Teori Kontingensi	Teori Interorganisasi
Aktor	Organisasi sebagai unit koheren dengan tujuan yang jelas.	Organisasi sebagai sistem terbuka yang terdiri atas subsistem yang saling berkaitan.	Organisasi sebagai bagian dari suatu <i>networks</i>
Proses	Rasional, ditentukan dari atas, diarahkan ke tujuan dan keluaran yang paling tinggi melalui <i>planning, organizing</i> dan <i>controlling</i> .	Mengembangkan antisipasi strategis dalam lingkungan, menyesuaikan subsistem dan interaksinya.	Interaksi interorganisasi tempat sumber daya dipertukarkan antarorganisasi.
Keputusan	Hasil tindakan strategis dari otoritas pusat. Tujuan; mencapai sasaran yang telah diformulasikan.	Hasil interaksi antarsubsistem. Tujuan mencari "kecocokan terbaik" struktur organisasi dan lingkungan.	Hasil negosiasi antarorganisasi. Tujuan keberlanjutan aliran sumber daya yang dibutuhkan untuk bertahan hidup.
Power	Jelas, struktur otoritas ada di pusat (puncak organisasi).	Struktur otoritas ambigu, tergantung kepada konfigurasi subsistem.	Takada pemusatan otoritas, <i>power</i> tergantung kepada kebutuhan sumber daya.
Informasi/ Nilai-Nilai	Menggunakan cara-cara ilmiah untuk mengumpulkan informasi yang tersedia. <i>Goal</i> dan nilai jelas.	Pengumpulan informasi secara strategis (sesuai dengan karakteristik lingkungan). Nilai bersifat ambigu.	Informasi adalah <i>power</i> , sumber daya dimiliki oleh aktor yang berbeda. Nilai-nilai saling bertentangan.

Sumber: Mary Jo Hatch, (2018)

Teori organisasi rasional berasal dari *image* tentang organisasi sebagai mesin. Organisasi dipandang sebagai "pola-pola yang secara ketat didefinisikan sebagai garis komando dan komunikasi" dengan tujuan, struktur otoritas, tugas garis komando, kontrol dan komunikasi yang jelas dan rapi serta bekerja dengan efisien. Tipikal organisasi dengan pendekatan ini dapat dilacak ke organisasi klasik birokrasi. Pendekatan ini juga melihat organisasi sebagai entitas yang tidak berhubungan dengan lingkungan (organisasi sebagai sistem tertutup).

Pendekatan teori kontingensi memandang organisasi sebagai sistem terbuka yang memiliki hubungan dengan lingkungan dan lingkungan juga memengaruhi proses internal organisasi. Menurut pendekatan ini, sebuah organisasi dependen atas lingkungan karena kebutuhan akan sumber daya dan klien untuk mempertahankan keberadaannya. Kebutuhan bisa dipenuhi dengan beradaptasi terhadap lingkungan. Implikasinya, organisasi harus mengubah tatanan internal untuk merespon berbagai lingkungan sehingga muncul adagium *no one best way to organize*.

Menurut teori kontingensi, organisasi bertindak sesuai dengan kondisi lingkungan. Atas dasar itu, Kasim merumuskan konsep tersebut dalam *dimensi-dimensi teori organisasi* yang terdiri atas dimensi mikro-makro dan perspektif tindakan.

Tabel 2. 2 Dimensi Teori Organisasi

Dimensi	Perspektif Tindakan		
	Rasional	Ditentukan Lingkungan	Tidak Terduga
M I K R O	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teori Harapan ▪ Penetapan Tujuan ▪ Teori Kebutuhan ▪ Teori Politik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Operant Conditioning</i> ▪ Teori Pembelajaran Sosial ▪ Teori Peran ▪ Informasi Proses Sosial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etnometodologi ▪ Teori Kognitif Organisasi ▪ <i>Affect-Based Process</i>
M A K R O	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teori Kegagalan Pasar/ Teori Biaya Transaksi ▪ Teori Struktural-Kontingensi ▪ Perspektif Kelas-Marxis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Population Ecology</i> ▪ Ketergantungan Sumber 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisasi sebagai Paradigma ▪ Teori Proses Keputusan-Rasionalitas Administratif ▪ Teori Institusional

Sumber: Diolah dari Azhar Kasim, 1989

Berdasarkan dimensi makro dan perspektif tindakan organisasi, ada tiga teori yang paling berpengaruh terhadap relasi antar organisasi dengan lingkungan. Ketiga teori tersebut, yaitu ketergantungan sumber, *population ecology*, dan teori institutional.

Teori ketergantungan sumber menyatakan keberadaan organisasi ditentukan oleh kemampuan beradaptasi terhadap lingkungan dalam proses politik - keputusan internal organisasi. Teori ini dikembangkan oleh Jeffrey Pfeffer dan Gerald Salanick dalam bukunya *The External Control of Organizations*. Teori ini menekankan bahwa lingkungan merupakan *constraint* yang sangat kuat bagi tindakan organisasi, berdasarkan asumsi

organisasi dikendalikan oleh lingkungan karena adanya kebutuhan sumber daya. Ketergantungan organisasi akan sumber daya memberikan *power* kepada lingkungan yang kemudian digunakan oleh lingkungan untuk menciptakan tuntutan terhadap organisasi seperti harga yang kompetitif, struktur, dan proses yang efisien.

Penganalisisan ketergantungan sumber daya dimulai dengan pengidentifikasian sumber daya yang dibutuhkan dan pelacakan keberadaannya. Prosedur ini menghasilkan kombinasi sistem terbuka dan model *networks inter organizational*. Sistem terbuka membantu mengidentifikasi *input* (dari mana) sumber daya diperoleh dan *output* (kepada siapa produk disalurkan). Model *networks* antar organisasi mendefinisikan lokasi *input* dan *output* tersebut berada.

Praktik atas prosedur tersebut didasarkan pada *critically* dan *scarcity*. *Critically* adalah suatu estimasi seberapa penting sumber daya tertentu bagi organisasi, yaitu jika tanpa sumber daya tersebut, organisasi tidak akan berfungsi. *Scarcity* menunjuk kepada estimasi sejauh mana ketersediaan sumber daya dalam lingkungan. Pfeffer dan Salanick mencatat beberapa strategi dalam mengadopsi *critically* dan *scarcity*. Strategi tersebut antara lain mengelola bahan mentah dan sumber pasokan dengan cara kontrak, integrasi vertikal atau horizontal, relasi personal, pengangkatan eksekutif, *interlocking directorate*. Demikian juga *lobby* dengan regulator, mengelola pasar, membentuk asosiasi, perjanjian harga dan kartel, dll.

2.3 konsep Collaborative governance

Governance banyak dipergunakan sebagai padanan untuk menggantikan istilah “administrasi publik” atau setidaknya tidaknya merujuk pada padanannya cukup banyak (Lan dan Rosenbloom, 1992; Peters dan Savoie, 1995; Salamon, 1989). Istilah “governance” sebagai bentuk kata ganti dari “government”, pemahaman ini sangat umum ditemukan akan tetapi perlu dipahami bahwa “governance” bukanlah sinonim dari “government”. Governance memiliki perhatian terhadap pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, hal ini disebabkan dalam proses pengambilan keputusan dan

pelaksanaannya sudah semakin kompleks akan tantangan dan masalah yang dihadapi.

Hadirnya konsep *Collaborative* sebagai respon terhadap perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran lingkungan kebijakan. Pergeseran-pergeseran ini bisa terjadi dalam bentuk jumlah aktor kebijakan yang meningkat, isu-isu semakin meluas atau sulit terdeteksi, kapasitas pemerintah terbatas sedangkan institusi- institusi di luar pemerintah meningkat serta pemikiran masyarakat yang semakin kritis.

Ketika pergeseran tersebut terjadi, maka pemerintah harus mengikuti segera, menyelesaikan dan atau mengatasi apa yang tengah menjadi isu di dalamnya. Namun demikian pemerintah tetap harus menyesuaikan dan membuat dirinya tetap relevan dengan lingkungan sekitarnya. Dengan cara berkolaborasi dengan pihak swasta dan masyarakat yang berkepentingan dan terkena dampak kebijakan atau masalah publik yang ada (Mutiarawati, 2017).

2.3.1 Definisi *Collaborative governance*

Istilah kolaborasi seringkali dipertukarkan dengan banyak istilah lain seperti kolaborasi, aliansi, *joint venture* atau konsorsium. Permasalahan definisi ini kemudian diikuti dengan pertanyaan mendasar kolaborasi sebagai proses, produk, hasil penjelajahan, atau hasil akhir.

Kolaborasi yaitu suatu kegiatan yang secara fundamental terletak pada pengelolaan jaringan sosial. Jaringan sosial yakni hubungan simpul-

simpul komunikasi para pemangku kepentingan. Atas pemahaman tersebut dapat disimpulkan bahwa teori kolaborasi yakni analisis dari proses tata kelola dengan sudut pandang pada jaringan sosial. Model tata kelola kolaboratif mengharuskan seluruh pemangku kepentingan terlibat dalam dialog, dimana para pemangku kepentingan ini mewakili diri mereka sendiri dalam mengungkapkan kepentingannya (Booher dan Innes, 2002).

DeSeve (2007) mendefinisikan *collaborative governance* adalah sebagai sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batas-batas organisasi formal dan informal dengan prinsip-prinsip organisasi yang direkonstruksi dan definisi kesuksesan yang jelas. Selanjutnya Agrawal dan Lemos (2006) mendefinisikan *collaborative governance* tidak hanya terbatas pada pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah dan non-pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya "multi partner governance" yang meliputi sektor privat/ swasta, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran pemangku kepentingan dan penyusunan rencana yang bersifat "hybrid" seperti halnya kerja sama publik-privat-sosial.

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

Agranoff dan McGuire (2003) menambahkan bahwa kolaborasi adalah proses yang mendorong organisasi untuk bekerja sama. Tujuannya adalah untuk meningkatkan potensi organisasi tunggal. Kolaborasi ini juga termasuk mencari *alternatif innovative* untuk mengatasi keterbatasan pengetahuan yang ada seperti waktu, anggaran, dan persaingan.

Menurut O'Leary dan Bingham (2009) kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendirian.

Selanjutnya, Menurut Bardach (1998) yang mendefinisikan *collaboration* sebagai bentuk aktivitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerja sama ditujukan untuk meningkatkan "public value" ketimbang bekerja sendiri-sendiri.

Kemudian Beverly Cigler (1999) kegiatan kolaboratif di gambarkan pada pengembangan kebijakan dan implementasi, mengidentifikasi sebuah "*continue of partnerships*" dimana di salah satunya "*networking*" kemudian yang terorganisir secara longgar utamanya untuk pertukaran informasi. Berikutnya adalah "*cooperative*" kolaborasi yang melibatkan kesepakatan yang sederhana dan hubungan berkisar dari informasi menjadi agak formal. Kemudian "*coordinating*" kolaborasi yang memerlukan lebih banyak komitmen. Hubungan ketat yang lebih formalitas. Terakhir, "*collaboration*"

adalah kolaborasi yang paling terkuat, hubungan jangka panjang dan formal serta komitmen yang tinggi tentang sumber daya.

2.3.2 Tujuan *Collaborative governance*

Fokus *collaborative governance* ada pada kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memang memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat konsensus diantara para pemangku kepentingan. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik.

Kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang dibutuhkan dalam praktik pemerintahan sekarang ini. Ada berbagai alasan yang melatarbelakangi adanya kolaborasi tiap lembaga atau institusi. Junaidi (2015) menyebutkan bahwa *Collaborative governance* tidak muncul secara tiba-tiba karena hal tersebut ada disebabkan oleh inisiatif dari berbagai pihak yang mendorong untuk dilakukannya kerjasama dan koordinasi dalam menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi oleh publik.

Salah satu alasan pentingnya penerapan *Collaborative governance* dikemukakan oleh Ansell and Gash (2007) *Collaborative governance* muncul sebagai respon kegagalan implementasi dan tingginya biaya dan politisasi regulasi. Ini dikembangkan sebagai sebuah alternatif adversarialism untuk pluralisme kelompok kepentingan dan kegagalan akuntabilitas manajerialisme (terutama otoritas ahli yang ditantang).

Lebih lanjut Ansell dan Grash dalam uraian Junaidi (2015) menyatakan bahwa *Collaborative governance* muncul secara adaptif atau dengan sengaja diciptakan secara sadar karena alasan-alasan dan pentingnya konsep ini dilakukan sebagai berikut ini:

- a. Kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi
- b. Konflik antar kelompok kepentingan yang bersifat laten dan sulit diredam
- c. Upaya mencari cara-cara baru untuk mencapai legitimasi politik.
- d. Kegagalan implementasi kebijakan di tataran lapangan
- e. Ketidakmampuan kelompok-kelompok, terutama karena pemisahan rezim-rezim kekuasaan untuk menggunakan arena-arena institusi lainnya untuk menghambat keputusan
- f. Mobilisasi kelompok kepentingan
- g. Tingginya biaya dan politisasi regulasi.

Pendapat diatas menyatakan bahwa kolaborasi dilakukan karena kompleksitas adanya saling ketergantungan dari tiap institusi. Kolaborasi juga dianggap muncul akibat beragamnya kepentingan antar tiap kelompok sehingga memunculkan adanya suatu kolaborasi. Dengan dilakukannya kolaborasi dapat memobilisasi kelompok-kelompok kepentingan. Kolaborasi dianggap menjadi solusi untuk buruknya suatu implementasi program atau kegiatan yang dilakukan oleh satu lembaga saja, karena keterbatasan

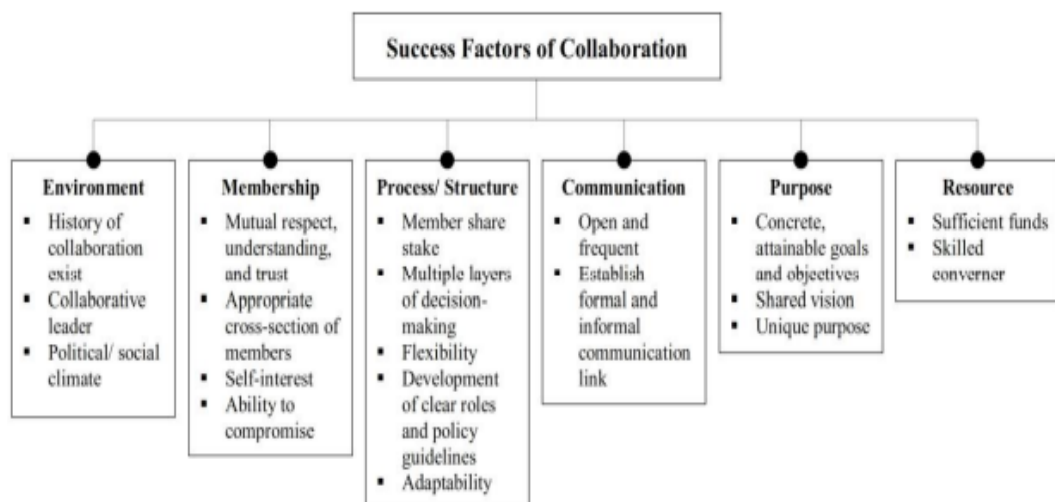
lembaga tersebut, selain itu kolaborasi juga dianggap sebagai solusi untuk mengatasi tingginya biaya dari suatu program atau kegiatan.

2.3.3 Kriteria keberhasilan *Collaborative governance*

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

Selanjutnya, menurut Mattessich dan Monsey, faktor keberhasilan sebuah kolaborasi dapat dilihat dari 19 faktor yang diklasifikasikan ke dalam enam kelompok yakni (1) lingkungan, (2) keanggotaan, (3) proses/ struktur, (4) komunikasi, (5) tujuan, dan (6) sumber daya (Mattessich dan Monsey, 1992).

Gambar 2. 1 Faktor Kolaborasi

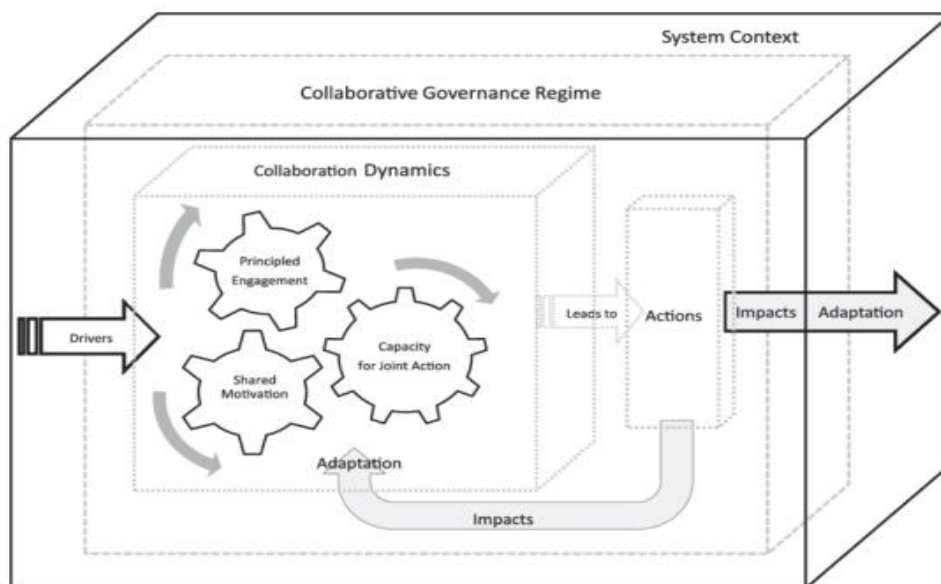


Sumber: Mattessich dan Monsey (1992)

Berbekal definisi kerja pemerintahan kolaboratif, Ansell dan Gash mengumpulkan berbagai macam studi kasus dari literatur. Ansell dan Gash melakukan ini dengan cara yang khas, Ansell dan Gash secara sistematis jurnal yang diulas di berbagai disiplin ilmu, termasuk jurnal spesialis di depan umum kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, hubungan internasional.

Kirk Emerson, Tina Nabatchi, dan Stephen Balogh menjelaskan bahwa proses kolaborasi terdiri dari: (1) dinamika kolaborasi, (2) tindakan kolaborasi, serta (3) dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi (Emerson et al., 2012).

Gambar 2. 2 Kerangka Kerja Integratif untuk *Collaborative governance*



Sumber: Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012)

1. Dinamika Kolaborasi

Di dalam proses kolaborasi, dinamika kolaborasi adalah bagian yang paling penting. Pengungkapan seberapa baik pelaksanaan kolaborasi terdapat pada dinamika, yang terdapat penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas melakukan tindakan bersama.

a. Penggerakan Prinsip Bersama

Beberapa hal seperti dialog tatap-muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara menggerakkan prinsip bersama. Di dalamnya terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan prinsip-prinsip bersama yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini.

Di dalam penggerakan prinsip bersama, terdapat beberapa komponen sebagai berikut:

1) Pengungkapan

Proses mengungkap kepentingan, nilai-nilai aktor, serta upaya konstruksi kepentingan bersama. Pengungkapan dapat dianalisis dari mengapa aktor tersebut bergabung ke dalam kolaborasi.

2) Deliberasi

Deliberasi terbentuk dengan adanya diskusi bersama, keterbukaan berpendapat, menyatakan

ketidaksetujuan, diskresi, sehingga membentuk “kualitas deliberasi”. Deliberasi pada kolaborasi telah terbentuk dengan adanya diskusi bersama. Seluruh aktor menyatakan bahwa diskusi yang berjalan terbuka, artinya terdapat dorongan untuk mengemukakan pendapat, terlihat dari presentasi masing-masing terhadap pencapaian kegiatan yang telah dilakukan.

3) Determinasi

Merupakan serangkaian tindakan penetapan bersama akan tujuan berkolaborasi. Determinasi terdapat dua jenis, yaitu primer dan substantif. Determinasi primer lebih kepada pembuatan keputusan prosedural, (teknis kolaborasi, penetapan agenda, jadwal pertemuan, kelompok kerja). Sedangkan determinasi substantif lebih kepada pembentukan kesepakatan bersama, rekomendasi final tindakan kolaborasi ke depan.

b. Motivasi Bersama

Motivasi bersama merupakan penguatan siklus yang terdiri dari elemen kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Di dalam motivasi bersama, terdapat beberapa komponen sebagai berikut:

1) Kepercayaan Bersama

Diperlukan usaha terus-menerus dari interaksi untuk mengetahui (discover) satu sama lain, dan membuktikan kelayakan untuk dipercaya. Selain itu, terdapat beberapa hal yang mempengaruhi seperti hubungan saling tergantung, hubungan antar aktor di luar kolaborasi, pengalaman melakukan kolaborasi dengan aktor lain yaitu apakah dapat memberi kepercayaan atau malah memberi dampak negatif, budaya dari aktor, adanya hubungan individu pada antar aktor, atau terdapat peran lain dari individu tersebut sehingga mempengaruhi hubungan kepercayaan dengan aktor lain.

2) Pemahaman Bersama

Maksudnya sesama aktor saling mengerti dan menghargai perbedaan. Pemahaman bersama menuju pada kualitas interaksi interpersonal individu dan organisasi. Pembentukan pemahaman bersama sering dipengaruhi oleh kepercayaan yang telah terbentuk di dalam kolaborasi.

3) Legitimasi Internal

Merupakan adanya pengakuan berasal dari internal kolaborasi, yaitu bahwa aktor-aktor kolaborasi dapat dipercaya atau kredibel dalam menjalankan tugas dan perannya. Legitimasi internal, pemahaman bersama, dan

kepercayaan bersama merupakan tiga elemen yang saling terkait erat satu sama lain dalam komponen motivasi bersama, sehingga untuk elemen selanjutnya, yaitu komitmen juga sedikit banyak dipengaruhi oleh kualitas tiga elemen ini.

c. Kapasitas Melakukan Tindakan Bersama

Yang dimaksud adalah berbagai hasil dari elemen-elemen lintas fungsional untuk menghasilkan tindakan yang efektif, karena adanya kapasitas memadai dari aktor.

1) Prosedur dan Kesepakatan Bersama

Meliputi aturan-aturan umum, protokol-protokol kegiatan, dan aturan untuk membuat keputusan, yang semua itu dapat diwujudkan melalui kesepakatan informal dan formal. Namun, pada kolaborasi yang kompleks, dan berdurasi panjang, dibutuhkan lebih pada kesepakatan yang formal, seperti membentuk landasan hukum kolaborasi.

2) Kepemimpinan (oleh pemimpin kolaborasi)

Mempunyai peran mutlak dalam proses kolaborasi. Berbagai perannya adalah (1) sebagai pihak yang menggali dukungan untuk kolaborasi, (2) menginisiasi pertemuan, (3) fasilitator dan mediator, (4) representasi dari aktor dan kolaborasi secara keseluruhan, (5)

pendistributor pengetahuan, (6) mendorong penggunaan teknologi dalam kolaborasi, serta (7) melakukan advokasi pada publik. Berdasarkan, terdapat pemimpin telah melakukan inisiatif penjadwalan pertemuan bersama dengan mengundang seluruh aktor, walaupun diakui bahwa terdapat hambatan rencana pembuatan kegiatan rutin bersama, karena peran ganda pemimpin dan kesibukan masing-masing aktor.

3) Pengetahuan

Merupakan segala informasi yang diperlukan oleh aktor untuk berpartisipasi dalam proses kolaborasi. Pengetahuan adalah informasi yang dipahami oleh aktor, sehingga berguna bagi mereka. Pengetahuan yang tidak didistribusikan dengan baik akan dapat membingungkan aktor kolaborasi, karena kerancuan informasi yang di dapat. Pada kolaborasi, pengetahuan sebagian besar terdistribusikan pada pertemuan bersama. Di dalam pertemuan tersebut, terdapat penyampaian hasil-hasil capaian dari masing-masing aktor, kemudian diskusi dan pembuatan keputusan bersama yang merupakan pengetahuan penting dan dibutuhkan.

4) Sumber Daya

Sumber daya adalah: (1) pendanaan finansial, (2) pembagian waktu dan peran, (3) dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, (4) saling melakukan pendampingan, (5) kebutuhan keahlian analisis kolaborasi, dan (6) implementor di lapangan, serta (7) kebutuhan ahli.

2. Tindakan Kolaborasi

Tindakan-tindakan dalam kolaborasi pada praktiknya sangat beragam, dan merupakan cerminan daripada dinamika kolaborasi. Apapun tindakan yang dilakukan dalam bentuk kegiatan/ event atau diskusi dan sebagainya, dan baik buruknya dapat dilihat dari pembangunan dan pemahaman benar akan dinamika kolaborasi oleh para aktor dan individu kolaborasi. Kemudian, hasil daripada tindakan ini secara langsung membawa dampak sementara yang mengarah kembali pada dinamika kolaborasi, dan dampak jangka panjang.

3. Dampak dan Adaptasi

Dampak yang dimaksud adalah dampak sementara yang ditimbulkan selama proses kolaborasi. Karakteristik dampak ada yang diharapkan, yang tidak diharapkan, serta tidak terduga. Dampak yang diharapkan adalah “small-wins” yaitu hasil-hasil positif yang terus berlangsung dan memberikan semangat para aktor. Sedangkan dampak yang tidak diharapkan seperti kendala-

kendala dalam pelaksanaan kolaborasi. Dampak tidak terduga juga dapat muncul secara langsung maupun tidak pada proses kolaborasi.

Berbagai dampak tersebut menghasilkan umpan balik, yang kemudian di adaptasi oleh kolaborasi. Adaptasi yang dimaksud adalah bagaimana kolaborasi menyikapi umpan balik dari masing-masing aktor yang ada. Adaptasi yang baik adalah yang sekiranya dapat dilakukan oleh seluruh aktor kolaborasi, artinya tidak ada pengaruh kepentingan organisasi di atas kolaborasi, sehingga menyebabkan terjadinya usaha mengambil manfaat kolaborasi secara lebih untuk kepentingan organisasi sendiri. Adaptasi harus berdasarkan apa yang menjadi kebutuhan utama untuk dirubah di dalam kolaborasi, sehingga hal tersebut dapat menjaga kemajuan kolaborasi.

Dalam kajian yang dilakukan Koschmann Kuhn, dan Pfarrer juga menawarkan alternatif konsep *collaborative governance* dengan melihat bagaimana seharusnya praktik komunikasi yang terjadi diantara anggota sehingga mampu meningkatkan kualitas kolaborasi (Koschmann 2012). Berikut ini penekanan pada konsep tersebut:

- 1) Meningkatkan peluang/ potensi berkolaborasi Berkomunikasi dengan tepat mampu meningkatkan peluang atau potensi terciptanya kolaborasi diantara pihak atau anggota yang

berkepentingan. Peningkatan tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:

a. Meningkatkan komunikasi yang lebih bermakna atau bernilai
Bagaimana meningkatkan komunikasi antar anggota bahwa kegiatan berkolaborasi ini mampu meningkatkan potensi dan kapasitas seluruh anggota.

b. Mengelola efek gaya sentripetal dan sentrifugal

Bagaimana mengelola masalah yang di timbulkan kolaborasi agar mampu diseimbangkan, dengan cara antara lain: (1) mengurangi “pihak/ pendapat penentangan atau oposisi” dan lebih mengedepankan peningkatan kapasitas bersama; (2) meningkatkan fleksibilitas terhadap kepetingan yang ada serta fleksibilitas keanggotaan; (3) menciptakan keadaan saling memahami atau saling menerima keadaan antara sesama anggota kolaborasi.

c. Menciptakan sesuatu yang berbeda dan suatu identitas

Memberikan penamaan yang selaras dengan misi kolaborasi sehingga meningkatkan kekhasan dan melahirkan identitas yang kuat, serta menciptakan sebuah narasi yang berhubungan/ koheren meningkatkan kekhasan dan lahirnya identitas yang kuat tersebut.

2) Menilai sebuah kolaborasi

a. Pengaruh dari luar/ eksternal

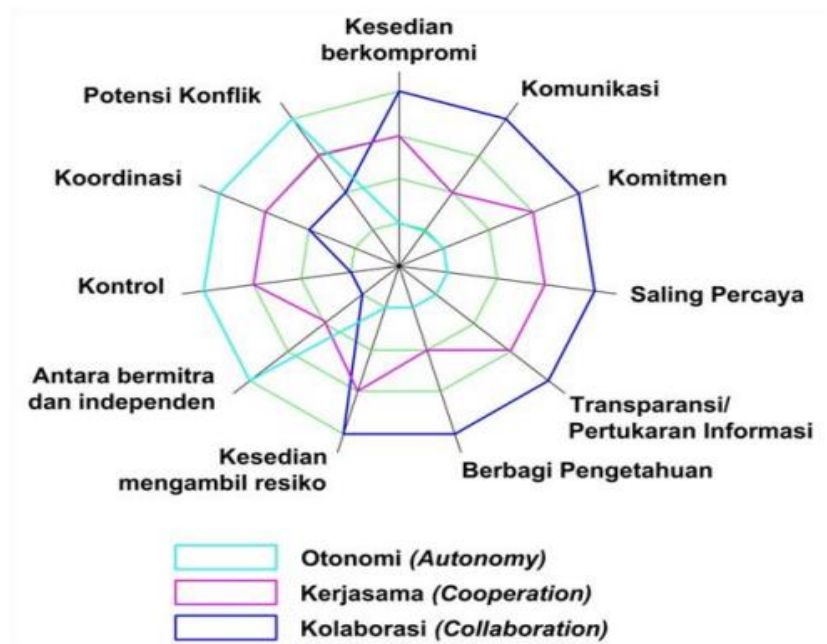
(1) Kolaborasi lebih cenderung dinilai pada kemampuan mempengaruhi persepsi publik terhadap isu-isu yang relevan; serta (2) akan lebih cenderung mampu mempengaruhi mandat/ otoritas organisasi maupun pihak eksternal lainnya.

b. Perubahan/ transformasi modal

(1) Kolaborasi lebih cenderung dinilai pada kemampuan mempengaruhi “justifikasi/ putusan”nya kepada anggota, organisasi, atau pihak eksternal; dan (2) kemampuan mempengaruhi transaksi keuangan organisasi.

Schottle, Haghsheno dan Gehbauer membandingkan faktor yang mempengaruhi kegiatan-kegiatan yang sifatnya otonomi, kerja sama, dan kolaborasi. Kesimpulan akhir dijelaskan bahwa faktor kuat yang paling mempengaruhi collaborative terdiri dari kesediaan berkompromi, komunikasi, komitmen, saling percaya, pertukaran informasi, berbagi pengetahuan, dan kesediaan bersama dalam mengambil risiko, sedangkan faktor yang lemah yakni munculnya potensi konflik, koordinasi, kontrol, bermitra, dan independent. (Schottle et al., 2014).

Gambar 2. 3 Kompromi Jangka Panjang dalam Bentuk Otonomi, Kerja Sama dan Kolaborasi



Sumber: Schottle, Haghsheno dan Gehbauer (2014)

1. Kesiediaan Berkompromi

Dua pihak atau lebih, di mana masing-masing menginginkan sesuatu yang berbeda, akan selalu menimbulkan konflik. Oleh karena itu, untuk menentukan sejauh mana masing-masing pihak meminimalkan konflik harus bersedia atau bisa berkompromi. Inti dari kolaborasi adalah manajemen konflik, yang berfokus pada menemukan kompromi yang akan membuat semua pihak merasa seolah-olah mereka mendapatkan apa yang mereka inginkan, bahkan jika itu bukan apa yang mereka pikir mereka inginkan.

2. Komunikasi

Kolaborasi yang efektif tidak dapat terjadi tanpa dukungan komunikasi yang baik, dan kolaborasi yang sukses lebih dari sekadar membagi tugas tetapi lebih tentang menumbuhkan tekad tulus untuk mencapai tujuan bersama.

3. Komitmen

Unsur utama kesuksesan kolaboratif adalah komitmen. Dibutuhkan banyak komitmen untuk bisa berkolaborasi, tetapi jika dilakukan dengan benar, kolaborasi juga bisa menghasilkan komitmen bersama. Artinya, keberhasilan suatu kolaborasi akan naik-turun dengan tingkat komitmen yang dibawa oleh para pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya.

4. Saling Percaya

Saling percaya atau kepercayaan harus jelas dalam hubungan yakni bagaimana pekerjaan dilakukan, bagaimana kata-kata diucapkan, dan bagaimana hasilnya diperhitungkan. Tanpa kepercayaan, kolaborasi akan berantakan dengan cepat dan, kadang-kadang, tidak dapat diperbaiki.

5. Transparansi/ Pertukaran Informasi

Transparansi/ pertukaran informasi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi. Transparansi akan memberikan dampak positif dalam kolaborasi, akan meningkatkan

pertanggungjawaban para pemangku kepentingan sehingga kontrol terhadap para pemegang otoritas akan berjalan efektif.

6. Berbagi Pengetahuan

Berbagi pengetahuan dalam sebuah kolaborasi dapat membantu meningkatkan nilai yang ditawarkan kepada para pemangku kepentingan. Kolaborasi akan mampu memberikan jawaban lebih cepat atau mempersingkat waktu yang diperlukan untuk memperbaiki permasalahan yang dihadapi.

7. Kesiediaan Mengambil Resiko

Dalam berkolaborasi, menghadapi risiko adalah tantangan karena mengambil risiko berkaitan dengan kreativitas dan inovasi serta merupakan bagian penting dalam mengubah ide menjadi kenyataan.

Deseve (2007), juga berpendapat bahwa terdapat tiga item penting yang bisa dijadikan untuk mengukur keberhasilan sebuah kolaborasi dalam governance, yang meliputi:

1. *Trus among the participants* (adanya saling percaya antara partisipan)

Trust among the participants didasarkan pada hubungan profesional atau sosial, keyakinan bahwa para partisipan mempercayakan pada informasi informasi atau usaha-usaha dari stakeholder lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Bagi lembaga-lembaga pemerintah, unsur ini sangat

esensial karena harus yakin bahwa mereka memenuhi mandat legislatif atau regulatori dan bahwa mereka bisa “percaya” terhadap partner-partner (rekan kerja dalam jaringan) lainnya yang ada di dalam sebuah pemerintahan (bagian-bagian, dinas-dinas, kantor-kantor, badan-badan dalam satu pemerintahan daerah, misalnya) dan partner-partner di luar pemerintah untuk menjalankan aktivitas aktivitas yang telah disetujui bersama.

2. *Distributive accountability* (pembagian akuntabilitas)

Hal ini berhubungan dengan berbagi *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan stakeholder lainnya) dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan. dan dengan demikian berbagi tanggung jawab dalam mencapai hasil yang diinginkan. Jika para anggota tidak terlibat dalam menentukan tujuan *network* dan tidak berkeinginan membawa sumberdaya dan otoritas ke dalam network, maka kemungkinan *network* itu akan gagal mencapai tujuan.

3. *Information sharing* (berbagi informasi)

Yakni kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan *privacy* (kerahasiaan identitas pribadi seseorang), dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak. Kemudahan akses ini bisa mencakup sistem, software dan prosedur yang mudah dan aman untuk

mengakses informasi. Mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak.

Goldsmith dan Kettl (2009) menyebutkan bahwa terdapat hal penting yang bisa dijadikan kriteria keberhasilan sebuah network atau kolaborasi governance, yaitu “Struktur Jaringan, Komitmen Pada Tujuan Bersama, Kepercayaan Para Peserta, Akses ke Otoritas, Penggabungan Akuntabilitas/ Tanggungjawab”. Berikut penjelasannya:

a. Struktur Jaringan

Merupakan suatu hubungan keterkaitan antara satu elemen dengan elemen yang lain, dan secara bersama-sama mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani. Kemudian, dalam hubungan kolaborasi tidak boleh mencerminkan suatu hubungan yang hirarki atau mendominasi antar ketiga belah pihak. Dalam hubungan kolaborasi setiap aktor memiliki hak dan kewenangan yang sama yaitu sama-sama mempunyai kekuasaan dalam pengambilan keputusan.

b. Komitmen Pada Tujuan Bersama

Merupakan alasan mengapa sebuah network atau jaringan harus ada yaitu karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif yang dilakukan secara bersama-sama. Komitmen yang terjalin tidak boleh memihak salah satu stakeholders atau pemangku kepentingan kebijakan. Artinya dalam kriteria tersebut menjelaskan mengenai tidak adanya pihak yang dirugikan dalam

proses kolaborasi sehingga komitmen antar ketiga aktor dapat berjalan dengan baik.

c. Kepercayaan Para Peserta

Merupakan hubungan professional atau sosial, dan keyakinan bahwa para partisipasi mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari stakeholders atau pemangku kepentingan lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Intinya dalam kriteria ini, ada rasa kepercayaan yang tumbuh antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam menjalani sebuah hubungan kolaborasi.

d. Akses ke Otoritas

Adanya aturan kewenangan yang jelas yang merupakan ketersediaan ukuran-ukuran atau ketentuan prosedur-prosedur dan diterima secara luas. Sehingga masing-masing stakeholders dapat menjalankan perannya sesuai kewenangan yang telah ditentukan. Kemudian tidak ada terjadi semacam kesalahpahaman dalam menentukan jobdesk masing-masing.

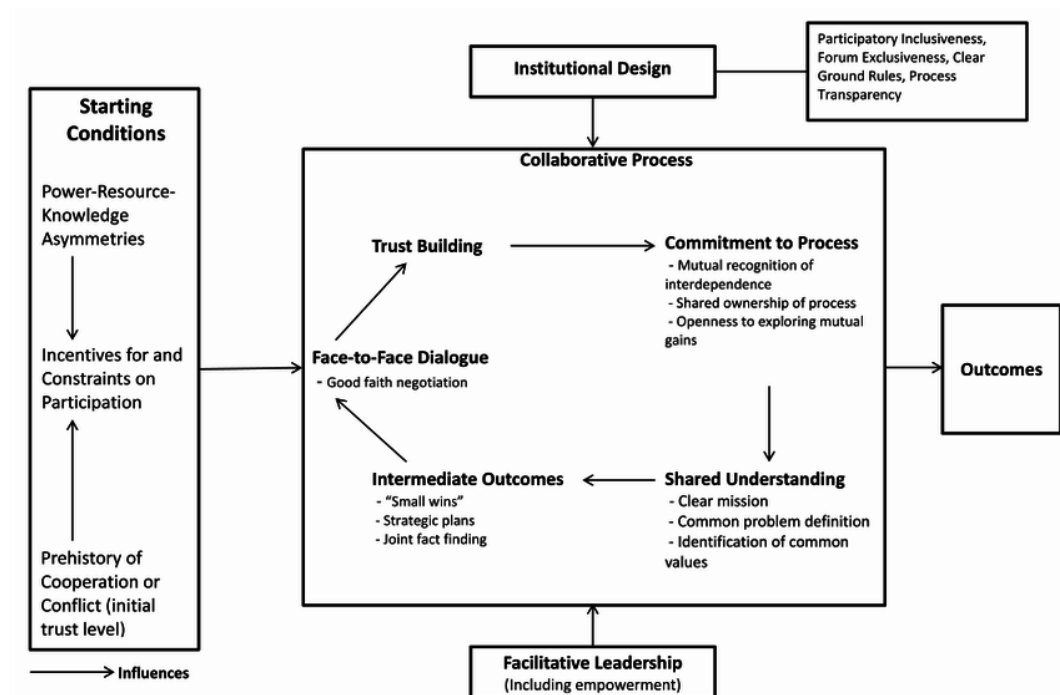
e. Penggabungan Akuntabilitas/ Tanggungjawab

Merupakan pengelolaan dan manajemen secara bersama-sama yang dilakukan oleh para aktor dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan serta berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Intinya dalam kriteria ini bisa dilihat setelah adanya implementasi dari adanya suatu

kebijakan yang sudah disepakati. Dan memberikan tanggungjawab kepada setiap aktor sesuai peranannya di lapangan.

Ansell dan Gash (2007) berpendapat bahwa dalam kolaborasi terdapat komponen-komponen yang membentuk siklus dan mempengaruhi satu sama lain. Adapun komponen tersebut yakni:

Gambar 2. 1 Model *Collaborative governance*



Sumber: Ansell dan Gash (2008)

1. Dialog antar-muka (*face to face dialogue*)

Dialog antar-muka sebagai bentuk komunikasi menjadi hal yang penting dalam kolaborasi, karena adanya proses pembentukan konsesus. Komunikasi langsung (*face to face*) merupakan upaya untuk mengurangi sterootype (yaitu persepsi aktor yang memandang

adanya sisi buruk aktor lain) dan meningkatkan rasa hormat antar aktor.

2. Membangun Kepercayaan (*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.

3. Komitmen pada proses kolaborasi (*commitment to the 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.

4. Pemahaman bersama (*Shared 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 berbagi pemahaman ini dapat digambarkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, objektivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain. saling berbagi pemahaman dapat berimplikasi terhadap kesepakatan bersama untuk memaknai dan mengartikan suatu masalah.

5. Dampak sementara (*Intermediate outcome*)

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.

2.4 Program Pengembangan Kawasan Pedesaan Mandiri (PKPM)

Program Pengembangan Kawasan Pedesaan Mandiri (PKPM) memfasilitasi percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan ini dilaksanakan melalui strategi pemberdayaan dan

keswadayaan yang difokuskan pada pengembangan kawasan berbasis potensi unggulan: pertanian, perikanan dan kelautan, perkebunan, peternakan, perdagangan, wisata, serta pelayanan jasa dan perkotaan. Rumusan program Pengembangan Kawasan Perdesaan Mandiri yang difasilitasi oleh tim koordinasi dan hasil kajian Universitas Hasanuddin meliputi 9 kawasan di 4 kecamatan.

Program Pengembangan Kawasan Perdesaan Mandiri (PKPM) sebagai bentuk inovasi melanjutkan program sebelumnya. Desa tidak lagi berjalan sendiri-sendiri melainkan saling terhubung dan bergabung, maju bersama dalam satu kawasan. PKPM merupakan program kolaborasi antara masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan PT Vale dalam jangka waktu lima tahun, mulai 2018-2023. PKPM menerapkan prinsip partisipatif, kemandirian, akuntabilitas, keterpaduan, dan keberpihakan terhadap masyarakat. PKPM bertujuan meningkatkan kapasitas produksi, daya saing, nilai tambah dan kemandirian ekonomi masyarakat di wilayah terdampak operasi. PKPM memberikan dana stimulan bagi masyarakat untuk pengembangan kawasan dan produk unggulan desa/ produk unggulan kawasan.

Pelaksanaan PKPM selaras dengan berbagai regulasi, terutama terkait pelaksanaan program pengembangan masyarakat di lingkup perusahaan tambang. PKPM bertujuan meningkatkan kapasitas produksi, daya saing, nilai tambah dan kemandirian ekonomi masyarakat di wilayah terdampak operasi. PKPM memberikan dana stimulan bagi masyarakat

untuk pengembangan kawasan dan produk unggulan desa/ produk unggulan kawasan.

Transformasi PMDM ke PKPM juga telah melewati proses konsultasi dan koordinasi dengan pemangku kepentingan terkait: Pemda Luwu Timur, Kementerian ESDM, dan masyarakat yang tergabung dalam Forum Tiga Pilar.

Di fase awal pelaksanaan, PKPM melakukan penyesuaian regulasi Program Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat (PPM). Setelah itu, pembentukan kelembagaan program dilakukan. Saat ini telah terbentuk tim Sekretariat Kecamatan, Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) yang difasilitasi oleh Tim Koordinasi PPM Kabupaten. Pengembangan kawasan perdesaan dilakukan melalui penataan ruang dan menumbuhkan pusat-pusat layanan yang mengarah pada terbentuknya desa-desa berbasis potensi unggulan dengan maksud meningkatkan pendapatan kawasan perdesaan (regional income).

Dalam implementasinya, pengembangan kawasan perdesaan dikarakteristikan pada sentra-sentra produksi dan pemasaran berbasis pariwisata, pertanian, perikanan, perkebunan, dan industri yang mempunyai multiplier effect tinggi terhadap kegiatan ekonomi dan mempunyai sarana dan prasarana memadai sebagai pendukung keanekaragaman aktivitas ekonomi layaknya sebuah pusat pertumbuhan.

PKPM diharapkan mampu meningkatkan kapasitas masyarakat dalam pemanfaatan potensi dan sumberdaya lokal melalui pengembangan

ekonomi komunitas, investasi sosial dan SDM, investasi di bidang prasarana dan sumberdaya alam. Pengembangan kawasan perdesaan dilakukan dengan disertai upaya peningkatan kapasitas (capacity building) bagi masyarakat, pemerintah, dan pemangku kepentingan lain.

2.5 Wilayah Penguatan Hulu Kawasan Pesisir

Potensi pantai, tambak, dan garis pantai pesisir laut, termasuk rumput laut dan perikanan laut, dapat menjadi motor penggerak ekonomi masyarakat. Pengembangan pesisir laut dan industri olahan hasil laut (minapolitan) merupakan alternatif model pembangunan kawasan perdesaan berbasis komoditas unggulan yang dikembangkan melalui Program Kawasan Perdesaan Mandiri (PKPM).

Di hulu, konservasi habitat dan keberlanjutan hasil laut perlu dijaga. Sementara di hilir, PKPM mendukung Pemerintah Daerah dan masyarakat mengembangkan sentra produksi, pengolahan, pemasaran komoditas perikanan dan kelautan, pelayanan jasa, maupun kegiatan pendukung lainnya secara terpadu dan holistik.

2.5.1 Program Penanaman Pohon Bakau (Mangrove)

Hutan mangrove adalah hutan yang tumbuh di muara sungai, daerah pasang surut atau tepi laut. Tumbuhan mangrove bersifat unik karena merupakan gabungan dari ciri-ciri tumbuhan yang hidup di darat dan di laut. Umumnya mangrove mempunyai sistem

perakaran yang menonjol yang disebut akar nafas (pneumatofor). Sistem perakaran ini merupakan suatu cara adaptasi terhadap keadaan tanah yang miskin oksigen atau bahkan anaerob.

Dalam dua dekade ini keberadaan ekosistem mangrove mengalami penurunan kualitas secara drastis. Saat ini mangrove yang tersisa hanyalah berupa komunitas-komunitas mangrove yang ada di sekitar muara-muara sungai dengan ketebalan 10-100 meter, didominasi oleh *Avicennia Marina*, *Rhizophora Mucronata*, *Sonneratia Caseolaris* yang semuanya memiliki manfaat sendiri. Misalkan pohon *Avicennia* memiliki kemampuan dalam mengakumulasi (menyerap dan menyimpan dalam organ daun, akar, dan batang) logam berat pencemar, sehingga keberadaan mangrove dapat berperan untuk menyaring dan mereduksi tingkat pencemaran di perairan laut, dan manfaat ekonomis seperti hasil kayu serta bermanfaat sebagai pelindung bagi lingkungan ekosistem daratan dan lautan. (Wijayanti, 2007).

Mangrove merupakan karakteristik dari bentuk tanaman pantai, estuari atau muara sungai, dan delta di tempat yang terlindung daerah tropis dan sub tropis. Dengan demikian maka mangrove merupakan ekosistem yang terdapat di antara daratan dan lautan dan pada kondisi yang sesuai mangrove akan membentuk hutan yang ekstensif dan produktif. Karena hidupnya di dekat pantai, mangrove sering juga dinamakan hutan pantai, hutan

pasang surut, hutan payau, atau hutan bakau. Istilah bakau itu sendiri dalam bahasa Indonesia merupakan nama dari salah satu spesies penyusun hutan mangrove yaitu *Rhizophora sp.*

Sehingga dalam percaturan bidang keilmuan untuk tidak membuat bias antara bakau dan mangrove maka hutan mangrove sudah ditetapkan merupakan istilah baku untuk menyebutkan hutan yang memiliki karakteristik hidup di daerah pantai.

Penanaman mangrove dilakukan untuk menjaga kelestarian alam di wilayah pantai dan menjaga abrasi dari air laut. Di tahap persiapan, dilakukan sosialisasi dan pengadaan bibit tanaman bakau.

Sosialisasi dilakukan ke kelompok nelayan yang mencakup pelatihan Teknik pembibitan, penanaman, serta pemeliharaan mangrove pasca-penanaman. Saat ini telah terealisasi 2.000 bibit mangrove yang sebagian didatangkan dari luar dan ada juga yang dibudidayakan di desa lokasi kegiatan yaitu Desa Pasi-Pasi, Kecamatan Malili. Setelah mangrove ditanam, PKPM juga memasukkan kegiatan diskusi tiap tiga bulan untuk mengevaluasi pencapaian para proses tanam dan pemeliharaan. Diskusi dengan masyarakat dan kelompok nelayan juga dilakukan untuk mengukur tingkat pemahaman terhadap pentingnya hutan mangrove sebagai penopang ekosistem laut dan pesisir.

2.5.2 Program Pembangunan Apartemen Ikan

Program pembangunan apartemen ikan merupakan salah satu program Pengembangan Kawasan Pemberdayaan Masyarakat (PKPM) yang merupakan program kerjasama antar Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, PT. Vale, dan Masyarakat. Dengan konsep berbasis kawasan, program apartemen ikan merupakan salah satu program yang bertujuan dalam mendukung upaya konservasi pesisir yang berkelanjutan sebagai sumber ekonomi masyarakat pesisir. Program apartemen ikan ini memiliki jangka waktu pelaksanaan selama 5 tahun yakni 2018-2022.

Kegiatan pengembangan kawasan pesisir di Kecamatan Malili masih berpusat pada penguatan hulu industri. Adapun apartemen ikan yang dimaksud merupakan salah satu alat bantu yang ditujukan untuk menjaga keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya ikan. Dengan adanya apartemen ini ikan diharapkan dapat mempengaruhi atau menggantikan sebagian peran ekologis habitat alami sumberdaya ikan (Budhiman,2011). Apartemen ikan berbentuk bangunan, tersusun dari benda padat dan ditempatkan di dalam perairan yang berfungsi sebagai tempat berpijak bagi ikan-ikan dewasa (*spawning ground*), tempat menempel nya telur ikan (*nursery ground*) sehingga dapat memulihkan ketersediaan (*stocks*) sumberdaya ikan. Apartemen ikan hampir sama dengan rumpon akan tetapi ditempatkan di dasar laut (Budhiman, 2011).

Teknologi apartemen ikan ini digagas oleh Balai Besar Pengembangan Penangkapan Ikan (BBPPI) Semarang pada 2011. Inovasi itu ditujukan sebagai pengganti terumbu karang dan menjaga keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya ikan. Pembangunan apartemen ikan dipilih sebagai teknologi konservasi untuk melindungi dan memperkaya hasil laut. Apartemen ikan merupakan pengganti terumbu karang. Bangunan apartemen ikan berbentuk kubus dan memiliki banyak celah atau sekat layaknya bangunan apartemen. Partisi ini dibuat untuk melindungi telur, larva, dan anak-anak ikan.

Pembangunan apartemen ikan di Kabupaten Luwu Timur dilakukan di Dusun Lampia, Desa Harapan, Kecamatan Malili. Pemilihan Material yang dipilih adalah beton pracetak sehingga apartemen akan kokoh berdiri, tidak bergeser, dan tidak disapu ombak. Hingga kuartal kedua, kubus beton yang dicetak telah mencapai 223unit dari rencana 289 unit (77%). Ketika sudah rampung 100%, beton-beton pracetak akan di angkut menggunakan kapal tongkang dan proses peletakan melibatkan personel penyelam.

Sebuah pekerjaan yang sangat spesifik dan memerlukan keahlian khusus. Struktur beton pracetak akan dibanamkan di bagian laut yang berpasir atau tandus dengan kedalaman 10-20 meter. Apartemen ikan modern menggantikan rumah ikan model

lama dan sederhana yang disebut rumpon. Para nelayan tradisional biasanya membuat sendiri rumpon ini secara manual dengan memanfaatkan berbagai bahan, misalnya pelepah pohon kelapa dan ban bekas. Apartemen ikan menciptakan perlindungan biota laut, sehingga dapat berkembang biak dan hidup dengan aman. Apartemen tersebut akan ditumbuhi koral, terumbu, dan kerang-kerangan sebagai habitat dan pakan hewan-hewan laut.

Adapun pemilihan bahan dasar beton sebagai bahan dasar pembangun apartemen ikan karena memiliki beberapa kelebihan sebagai berikut

1. Ramah lingkungan
2. Tahan lama hingga 100 tahun
3. Ditenggelamkan dengan seksama dan dipancang ke dasar laut menggunakan sistem jangkar khusus yang telah dipatenkan sehingga Apartemen Ikan AquaTec tidak dapat bergeser
4. Pemasangan dilakukan oleh diving team bersertifikat yang masuk dalam kategori technical diver
5. Memiliki 30 ruang bersekat untuk mengakomodasi kehidupan ikan-ikan yang bersifat teritorial
6. Memiliki atraktor net sehingga menarik ikan-ikan untuk berkumpul dan bertelur

7. Memiliki buoy yang dapat dipasang dengan lampu LED tenaga surya sehingga lokasi Apartemen Ikan AquaTec mudah ditemukan
8. Akan mulai ditumbuhi terumbu karang dalam kurun waktu +/- 2 bulan
9. Soft coral, sponge, dan anemon tumbuh subur dalam kurun waktu +/- 7 bulan

2.6 Penelitian Terdahulu

Untuk memudahkan identifikasi dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, maka penulis merumuskan table komparasi penelitian sebagai berikut:

Tabel 2. 3 Penelitian Terdahulu

No	Nama/Tahun/Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Karlina, Slamet Usman Irmanto, Ahmad Buchori/2021/Kolaborasi Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan Perikanan Tangkap Desa Karangsong	Perlunya peningkatan dalam berbagai aspek yaitu diantaranya meningkatkan komunikasi yang baik antar pihak-pihak yang terlibat dan juga melakukan peningkatan dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana penunjang minapolitan perikanan tangkap. Selain itu agar kolaborasi ini dapat berjalan dengan baik diperlukan adanya SOP	Penelitian ini menggunakan pendekatan yang digunakan oleh Huxham dan Vangen (1996) proses kolaborasi. Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan penilaian keberhasilan kolaborasi oleh Ansell

No	Nama/Tahun/Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian
		Mekanisme Pembangunan dan Pengembangan Perikanan Tangkap Desa Karangsong Kabupaten Indramayu. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskriptif.	dan Gash (2008)
2.	Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq/2016/ <i>Collaborative governance</i> (Studi Tentang Kolaborasi Antar Stakeholder Dalam Pengembangan Kawasan Minaolitan di Kabupaten Sidowarjo)	Proses kolaborasi antar stakeholder dalam pengembangan kawasan minapolitan di kabupaten Sidowarjo sudah memenuhi kriteria dari Emerson yang dimana mulai proses kolaborasi di mulai dari penegakan prinsip bersama, motivasi Bersama, dan pembentukan kapasitas bersama. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskriptif.	Penelitian ini menggunakan pendekatan proses kolaborasi Emerson (2012) Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pendekatan penilaian keberhasilan kolaborasi oleh Ansell dan Gash (2008)
3.	Mohammad Rais, Rita L Bubun, La Ode Alimusa/2022/Apartemen Ikan (Fish Apartemen) sebagai Objek Wisata Bawah Air Desa Tobaku Kolaka Utara.	Perlunya peningkatan keterampilan mitra untuk melakukan analisis usaha wisata dan strategi pemasarannya serta belum adanya sumberdaya manusia yang memiliki kualifikasi sebagai guide dive	penilaian keberhasilan kolaborasi oleh Ansell dan Gash (2008)

No	Nama/Tahun/Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian
		sehingga belum dapat melakukan publikasi objek wisata secara massive karena dikhawatirkan tidak memenuhi standar dalam pengelolaan objek wisata bawah laut. Metode penelitian ini menggunakan kuantitatif.	

Sumber: olah data, 2022

Tabel 2. 4 Rencana Penelitian

Judul	Indikator
<i>Collaborative governance</i> Dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Pemberdayaan Masyarakat (PKPM) Melalui “Apartemen Ikan” Di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur.	Penilaian keberhasilan kolaborasi oleh Ansell dan Gash (2007) yakni dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen pada proses, pemahaman bersama, dan hasil sementara.

Sumber: olah data, 2022

Berdasarkan penjelasan table diatas, maka dapat kita lihat perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu atau sebelumnya dimana pada penelitian ini akan menggunakan teori *Collaborative governance* yang di kemukakan Ansell dan Gash (2007), Yang mengatakan bahwa penilaian keberhasilan kolaborasi terdiri dari dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen pada proses, pemahaman bersama, dan hasil sementara.

2.7 Kerangka Pikir

Program Pengembangan Kawasan Pemberdayaan Masyarakat (PKPM) merupakan program kerjasama yang didasari pada Memorandum of Understanding (MoU) atau Perjanjian Kesepakatan Bersama (PKB). Program kerjasama tersebut kemudian didasari pada Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 35/KEPMENKP/2013 dimana Kabupaten Luwu timur merupakan salah satu kawasan minapolitan serta undang-Undang nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dimana setiap perusahaan perseroan terbatas memiliki tanggung jawab sosial dan lingkungan, yakni komitmen Perseroan Untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya. Maka dari itu lahirlah Program Pengembangan Kawasan Pemberdayaan Masyarakat (PKPM) yang berkonsep kawasan. Pada penelitian ini, penulis berfokus pada penguatan hulu kawasan pesisir dengan program pembangunan apartemen ikan.

Collaborative Governance, pada dasarnya untuk menyatukan pemangku kepentingan umum dan swasta dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus (Ansell and Gash, 2008). Dalam penelitian ini digunakan teori yang dianggap relevan dalam menjawab rumusan masalah dalam penelitian. Teori-teori yang diadopsi ini kemudian diaktualisasikan

dalam sebuah bagan yang menggambarkan indikator teori yang akan dipenuhi dalam penelitian. Adapun teori yang digunakan adalah model kolaborasi menurut Ansell dan Gash (2008) Maka indikator tersebut ditunjukkan bagan sebagai berikut:

Gambar 2. 4 Bagan Kerangka Pikir

