

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses tata kelola pemerintahan dalam pendekatan *governance* berfokus pada keselarasan antara unsur masyarakat, unsur swasta dan unsur pemerintah dalam menyelesaikan berbagai tugas dan tanggung jawab di berbagai bidang atau sektor. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah sebagai institusi publik, berusaha untuk memformulasikan peraturan perundang-undangan sebagai fungsi regulasi dan administratif yang dapat menggerakkan kinerja, hubungan sinergitas antar aktor pemangku kepentingan, dan kekuasaan yang terbagi pada tiga pilar dalam *governance*, yaitu *state*, *civil society* dan *private sector*. Dimana mereka bekerja sama dan berpartisipasi dalam menanggapi masalah yang dihadapi publik.

Administrasi publik sebagai media mewujudkan tujuan bernegara diharapkan mampu menjawab berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat pada aspek : sosial, ekonomi, politik, kesehatan, pendidikan, budaya dan sebagainya. *Cross Sector Collaboration* adalah tipe "*governance*" yang memberi semangat kepada para pelaku atau aktor untuk bekerja bersama untuk menyelesaikan kendala melalui penentuan keputusan yang partisipatif di tataran perumusan dan implementasi suatu kebijakan. Pelibatan aktor atau pemangku kebijakan dalam *cross sector collaboration* mendorong pengambilan keputusan bersama dalam mencari

solusi atas masalah yang sulit diselesaikan dengan cepat (Bryson et al, 2006 : 19).

Selama ini para ahli melihat reformasi sektor publik telah mengalami pergeseran dari *administrative state* menuju *new governance* (Osborne, 2006;5). Administrasi publik tradisional telah memberikan cara untuk bentuk-bentuk baru dari *governance* seperti *new public management* (Hood, 2012; Osborne dan Gaebler, 1993; Rhodes, 1997:14), *neo-administrative state* (Jessop, 1990: 8), *hollowed-out state* (Milward dan Provan, 2000:11), dan *new public governance* (Osborne, 2006:29). Apapun istilah yang digunakan untuk menggambarkan praktik-praktik baru dalam administrasi publik, para ahli berpendapat bahwa peningkatan partisipasi warga di fase kedua adalah kunci keberhasilan pengambilan keputusan dan tahap implementasi kebijakan (Ansell dan Gash, 2008). Tentang karakteristik *new public governance*, Osborne (2006: 32) menjelaskan bahwa "negara plural" sebagai entitas terhadap "beberapa aktor saling ketergantungan berkontribusi pada pelayanan publik" dan "negara pluralis" sebagai entitas terhadap "beberapa proses informasi sistem pembuatan kebijakan".

Dalam konteks ini, *cross sector collaboration* telah menjadi masalah teoritis dan praktis yang muncul dalam ranah urusan pemerintah karena telah digunakan sampai pada jenjang lokal atau kecil Choi (2014 : 5) Konsep *cross sector collaboration* biasanya mengacu pada "pelaku pemangku kebijakan yang terdapat ketergantungannya satu sama lain yang

bekerja agar dapat mengembangkan dan menerapkan kebijakan untuk menyelesaikan kendala yang rumit, atau situasi "*multi-faceted problems*" (Choi dan Robertson, 2014:495) Kemudian menambahkan, dalam pengaturan kelembagaan, menempatkan posisi kolaborasi berada di tengah-tengah antara pemerintah dan warga negara, sehingga memiliki sebutan yang berbeda-beda, antara lain *new public governance* (Osborne, 2006:42), *network governance* (Provan dan Kenis, 2008), perencanaan kolaboratif (Booher dan Innes, 2010:14), kolaborasi lintas sektor (Bryson dkk, 2006 3). Meskipun demikian, istilah-istilah yang dikemukakan oleh para ahli tersebut berbeda namun semuanya adalah konsep kolaborasi dalam perspektif *governance*.

Kolaborasi dalam penyelesaian kompleksitas masalah-masalah publik saat ini menjadi tren dalam kajian administrasi publik baik manajemen publik dan kebijakan publik. Seringkali kebijakan-kebijakan yang diformulasikan oleh pemerintah mengalami kendala dalam implementasi kebijakan yang bersifat multi sektor dalam pelaksanaannya melibatkan berbagai pemangku kepentingan dari unsur pemerintah, serta melibatkan swasta dan publik. Kendala seringkali meliputi keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat sehingga kebijakan menjadi tidak efektif dan efisien. Padahal studi kolaborasi menekankan pada pemanfaatan sumber daya yang dimiliki para pemangku kepentingan sehingga dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Implementasi kebijakan adalah bagian pada proses kebijakan dan tidak bisa lagi dipandang sebagai berakhirnya proses formulasi kebijakan, tetapi sebagai proses yang kompleks karena melibatkan berbagai *government agencies* yang lintas sektor dan sektor yang lainnya di luar pemerintahan. Hal ini menunjukkan efektivitas implementasi kebijakan sangat tergantung pada keterlibatan para pemangku kepentingan yang lintas sektor itu, karena dalam kondisi yang kompleks tersebut pemerintah tidak memungkinkan lagi bekerja sendirian melainkan memerlukan *joint effort and collaborative action* dengan mereka untuk menyelesaikan masalah publik dan implementasi kebijakan (Goggin et.al, 1990; Klijn, 2008).

Hal tersebut menunjukkan implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang urgen dan kompleks, karena suatu kebijakan yang diimplementasikan di lokasi yang berbeda dalam kurun waktu yang sama berpotensi memiliki kinerja kebijakan yang berbeda (Goggin et.al, 1990). Kolaborasi lintas sektor dalam implementasi kebijakan merupakan model implementasi kebijakan yang mampu mengintegrasikan para *stakeholders* untuk meningkatkan kinerja suatu kebijakan.

Kolaborasi lintas sektor yang dimaksudkan di sini, sebagaimana dikemukakan oleh Bryson dkk (2006), “*as the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately.*” Hal ini

menunjukkan pula, bahwa model kolaborasi ini menggunakan sumber-sumber daya dengan efektif dan efisien dalam penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik melalui integrasi para pemangku kepentingan dari berbagai sektor.

Studi kolaborasi lintas sektor yang mengintegrasikan para pemangku kepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja dapat diadaptasi dalam berbagai kebijakan, salah satunya kebijakan penanggulangan kemiskinan yang melibatkan *stakeholders* yang multi sektor dari unsur pemerintah, swasta dan masyarakat. Oleh karena itu studi kolaborasi lintas sektor dianggap relevan dengan kemajemukan pemangku kepentingan dan kompleksitas kebijakan pengentasan kemiskinan di berbagai daerah. Pendekatan kolaborasi lintas sektor dapat diaplikasikan dalam berbagai fenomena implementasi kebijakan, tidak hanya pada kebijakan pengentasan kemiskinan, namun pada jenis kebijakan yang lain yang melibatkan banyak pemangku kepentingan.

Kemiskinan adalah keadaan saat ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuhan kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Kemiskinan menjadi salah satu tolok ukur kesejahteraan suatu masyarakat yang ada di daerah tersebut. Tidak hanya itu, kemiskinan juga dapat dijadikan acuan untuk mengukur tingkat kemajuan sebuah negara atau daerah.

Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan, dan lain-lain. Penghapusan miskin ekstrem menjadi salah satu indikator Tujuan 1 yaitu: Tanpa Kemiskinan di *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Kemiskinan ekstrem adalah kondisi ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar yaitu kebutuhan makanan, air minum bersih, sanitasi layak, kesehatan, tempat tinggal, pendidikan, dan akses informasi yang tidak hanya terbatas pada pendapatan, tapi juga akses pada layanan sosial (United Nations, 1996).

Berdasarkan Bank Dunia, penduduk miskin ekstrem adalah penduduk yang memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari tidak lebih dari USD 1,9 PPP (*Purchasing Power Parity*). PPP adalah unit harga yang telah disesuaikan sehingga nilai mata uang di berbagai negara dapat dibandingkan satu dengan yang lain. Pemerintah juga telah menetapkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem, dengan target capaian 0% pada tahun 2024, sementara SDGs target kemiskinan ekstrem 0% pada tahun 2030.

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 berbunyi bahwa dalam rangka penghapusan kemiskinan ekstrem di seluruh wilayah Republik Indonesia pada tahun 2024, melalui keterpaduan dan sinergi program, serta kerja sama antar kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah, dengan ini menginstruksikan kepada para gubernur untuk : a) pelaksanaan percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem di wilayah provinsi; b) penyiapan data sasaran keluarga miskin ekstrem yang ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota; c) menyusun program dan kegiatan pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi serta mengalokasikan anggaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dalam rangka percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem, termasuk pemutakhiran data penerima dengan nama dan alamat (*by name by address*); d) melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Bupati/Wali Kota terkait pelaksanaan percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem; dan e) menyampaikan laporan hasil pelaksanaan percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan setiap 3 (tiga) bulan sekali.

Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara dilakukan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi Kalimantan Utara tahun 2022 yang ditetapkan melalui surat keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/K93/2022, yang merupakan wadah koordinasi lintas sektor dan

lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara serta dibantu oleh Sekretariat TKPK Provinsi Kalimantan Utara tahun 2022 melalui surat keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/K.96/2022.

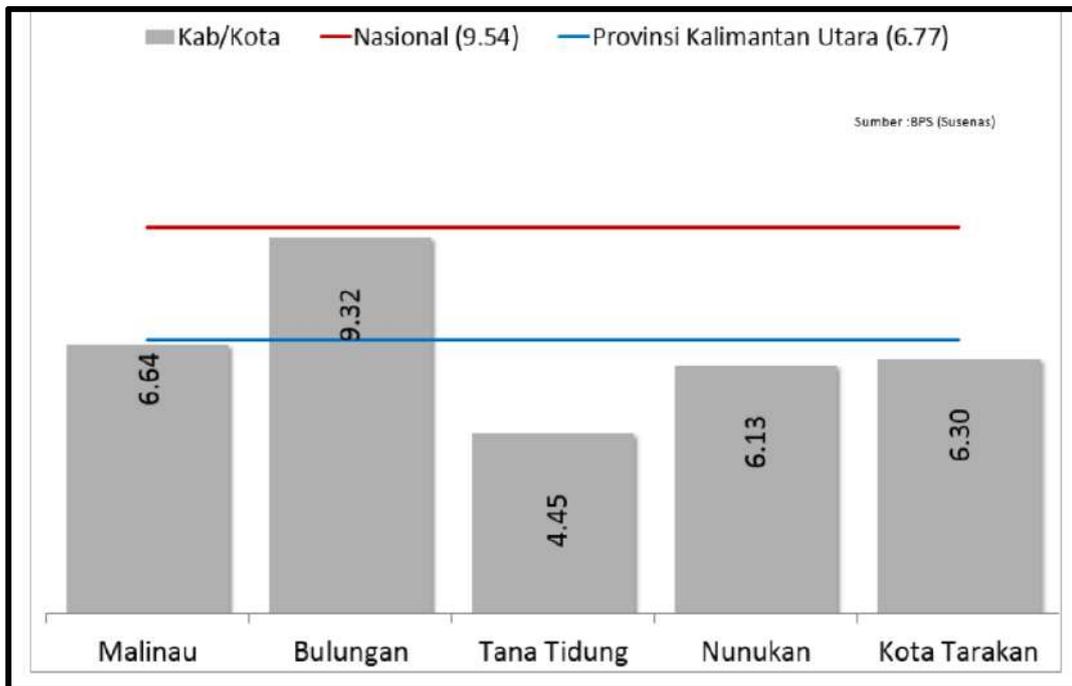
Data awal menunjukkan jumlah penduduk miskin di Provinsi Kalimantan Utara dalam kurun waktu tahun 2019-2022 sebagaimana diperoleh dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional yang ditunjukkan pada tabel di bawah ini :

Tabel 1. 1
Jumlah Penduduk Miskin Berdasarkan Kabupaten
di Provinsi Kalimantan Utara

Kabupaten/Kota dan Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin menurut Kabupaten/Kota (Ribuan Jiwa)			
	2019	2020	2021	2022
Malinau	6.23	6.16	6.39	5.93
Bulungan	12.40	13.08	13.48	12.58
Tana Tidung	1.34	1.46	1.49	1.35
Nunukan	12.69	13.76	13.94	12.86
Tarakan	16.11	17.33	17.57	16.75
Kalimantan Utara	48.78	51.79	52.86	50.58

Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional, 2023

Data di atas menunjukkan jumlah penduduk miskin berdasarkan Kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara mengalami fluktuasi dan jumlah penduduk miskin terendah terdapat pada tahun 2019. Jika dibandingkan dengan persentase penduduk miskin secara nasional, maka posisi Provinsi Kalimantan Utara berada di bawah rata-rata nasional sebagaimana ditunjukkan pada gambar berikut :



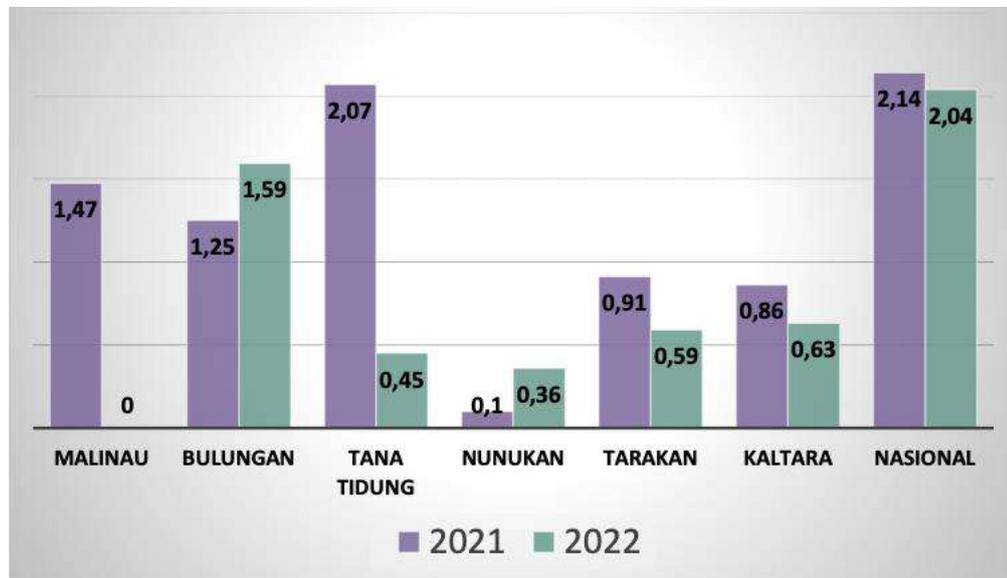
Sumber : LP2KD Kalimantan Utara, 2022

Gambar 1. 1 Posisi Relatif Persentase Penduduk Miskin Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2022

Berdasarkan peraturan daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 5 tahun 2021 tentang RPJMD Tahun 2021-2026 ditetapkan target capaian persentase penduduk miskin tahun 2022 sebesar antara 7,00-6.73%, sedangkan capaian/realisasi pada Maret 2022 sebesar 6,77% berarti target tidak tercapai. Hasil analisis posisi relatif persentase penduduk miskin Provinsi Kalimantan Utara Maret 2022 berada di bawah nasional berarti baik.

Hanya di Kabupaten Bulungan capaian persentase penduduk miskin lebih tinggi dibanding provinsi berarti buruk, sedangkan empat kabupaten/kota lainnya berada di bawah provinsi berarti baik. Adapun

perkembangan penduduk miskin ekstrem di Provinsi Kalimantan Utara ditunjukkan pada gambar berikut :



Sumber : LP2KD Kalimantan Utara, 2022

Gambar 1. 2 Perkembangan Penduduk Miskin Ekstrem Di Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2021-2022

Dari gambar di atas menjelaskan perkembangan penduduk miskin ekstrem di Provinsi Kalimantan Utara yang trennya membaik pada tahun 2022 karena turun sebanyak 0,23% dibanding capaian tahun 2021, sedangkan nasional capaiannya sebesar 2,04%. Bahkan capaian di Kabupaten Malinau pada tahun 2022 tidak terdapat penduduk miskin ekstrem. Untuk diketahui bahwa pemerintah telah menetapkan pada tahun 2024 target kemiskinan ekstrem sebesar 0%. Dengan melihat capaian provinsi tersebut, diperlukan upaya lebih untuk mencapai target dimaksud, agar provinsi bisa berkontribusi atas target capaian ini.

Program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara meliputi : a) program bantuan sosial

dan jaminan sosial terpadu berbasis rumah tangga, keluarga, atau individu yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin; b) program pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro dan kecil, yang bertujuan untuk memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dan mengambil manfaat dari proses pembangunan; dan c) program lainnya yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin, termasuk program dengan dana desa/dana kelurahan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. 2
Program Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Kalimantan Utara
Tahun 2022

Program	Jumlah Penerima Manfaat (KK/RT/Individu)	Jumlah Anggaran	Perangkat Pelaksana
Program Keluarga Harapan	16.865 KK	Rp. 13.098.250.000	Kemensos
Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)	19.066 KK	Rp. 11.439.600.000	Kemensos
Program Kaltara Unggul	5,957 Mahasiswa/pelajar	Rp. 14.999.900.000	Biro Kesra
Program Kaltara Sehat	698.704 jiwa dan 34 penerima	Rp. 29.723.553.700 Dan Rp. 200.000.000	Dinas Kesehatan
Program Sipelandukilat Smart	3.882 penduduk	Rp. 294.264.990	Disdukcapil
Program Subsidi Ongkos Angkut (SOA)	7 kecamatan perbatasan Nunukan dan 6 Kecamatan	Rp. 7.758.585.425	Disperindagkop UMK

Program	Jumlah Penerima Manfaat (KK/RT/Individu)	Jumlah Anggaran	Perangkat Pelaksana
	perbatasan Malinau		
Kelompok Usaha Bersama (KUBE)	15 Kube	Rp. 300.000.000	Dinas Sosial

Sumber : LP2KD Kalimantan Utara, 2022

Data di atas menunjukkan terdapat beberapa program penanggulangan kemiskinan yang anggarannya bersumber dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Dimana program Kalimantan Utara sehat menjadi program pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dibidang kesehatan dengan alokasi anggaran terbesar dibandingkan dengan program dibidang lain.

Berkaitan dengan penelitian dengan pendekatan kolaborasi dalam menyelesaikan masalah-masalah publik telah banyak dilakukan, begitu juga penelitian mengenai kebijakan pengentasan kemiskinan. Beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan kolaborasi antar organisasi salah satunya penelitian yang telah dilakukan oleh La Ode Syaiful (2017) tentang *“model collaborative governance dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Buton”* yang menunjukkan bahwa; (1) Proses kolaborasi dalam pengembangan pariwisata, menetapkan *intermediate outcomes*, hanya dilakukan oleh pemerintah. Peran Parabela terlihat pada saat teknis implementasi program pengembangan wisata budaya dan sejarah (2) Kondisi awal kolaborasi pengembangan pariwisata tampak tidak ada keseimbangan sumber daya yang dimiliki para *stakeholder* dalam menjalin

kolaborasi (3) Desain Kelembagaan pengembangan pariwisata. Adanya persamaan kedudukan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Peran lembaga adat sebagai jembatan penghubung antara pemerintah dan masyarakat. (4) Kepemimpinan fasilitas diperankan oleh Parabela sebagai mediator kolaborasi dan ujung tombak pelestarian adat dan budaya Buton.

Penelitian lain dilakukan oleh Deny Irawan (2017) yang melakukan penelitian tentang kolaborasi pemerintah dan swasta, temuan risetnya menampakkan jika manajemen kolaborasi memiliki tiga tahapan, ada identifikasi kendala dan peluang, strategi perdebatan untuk mempengaruhi, dan berencana atas tindakan bekerja sama yang berjalan tidak baik. Hal itu memunculkan ciri pengelolaan kolaborasi yang belum memenuhi ciri khusus dalam akuntabilitas tersebar dan pencapaian akan kriteria sumber daya pada strategi pembeda untuk jenjang pengaruh. Ciri tersebut mengindikasikan rendahnya partisipasi pelaku kebijakan dalam wadah kolaborasi dan kurangnya sumber biaya.

Selanjutnya hasil penelitian yang dilakukan oleh Bachtiar (2016) mengenai studi manajemen kolaborasi menunjukkan bahwa: 1) Manajemen kolaborasi yang dilaksanakan oleh Pemerintahan jenjang Provinsi Sulawesi Selatan bersama dengan Kodam VII berdasarkan kesepakatan bersama yang telah dibuat sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014. Konteks yang dikolaborasikan umumnya dapat cukup dipahami oleh kedua belah pihak, namun secara khusus belum disusun secara bersama baik strategi, tujuan, sasaran, visi, kebijakan dan susunan personil secara khusus yang

membidangi MoU serta belum dilibatkannya organisasi nirlaba dan swasta dalam manajemen kolaborasi sektor publik.

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu seperti yang telah dijabarkan dengan jelas sebelumnya, maka penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan baik dari sisi teori yang digunakan dan fenomena yang diangkat menjadi isu penelitian. Oleh karena itu penelitian ini dianggap urgen untuk dilaksanakan. Penelitian ini mencoba menganalisis fenomena implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara, dimana model kebijakan dalam studi ini diadaptasi dari model kolaborasi lintas sektor yang diperkenalkan oleh Bryson et al (2006), yang mana model tersebut meliputi *initial conditions, process components, structure and governance, contingencies and constraints* yang akan menghasilkan *outcomes and accountability*. *Initial condition* (prasyarat awal) *collaboration* merupakan langkah awal untuk memulai pembentukan kolaborasi. Prasyarat awal ini mencakup pengaruh lingkungan, kegagalan sektor (*sector failure*) dan pengaruh langsung yang mendahului (*direct antecedent*).

Komponen proses (*process components*) merupakan proses yang terjadi dalam pembentukan kolaborasi yang meliputi proses formal dan informal. Proses ini terdiri dari kesepakatan yang dirancang (*forging agreement*), peran pemimpin formal dan informal (*building leadership*), membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik, dan perencanaan.

Komponen lain dari kolaborasi lintas sektor adalah struktur dan *governance*. Struktur dalam organisasi lintas sektor berbeda dengan struktur organisasi yang tidak berbasis seperti itu. Organisasi lintas sektor tidak berusaha menyamakan tingkat kepentingan dari para partner tetapi lebih pada mengorganisir kepentingan-kepentingan dalam organisasi tersebut. Kemudian, *governance* merujuk pada keterlibatan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan negara, sehingga *governance* yang dipahami dalam studi ini adalah sebagai suatu rangkaian pengoordinasian dan pemantauan aktivitas yang dilakukan untuk efektivitas kolaborasi.

Selain faktor prasyarat awal (*initial conditions*), faktor pendukung dan penghambat (*contingencies and constrains*) juga berpengaruh terhadap pembentukan kolaborasi lintas sektor. Faktor pendukung dan penghambat ini meliputi tipe kolaborasi, ketidakseimbangan kekuatan partner, dan persaingan logika institusional.

Berdasarkan temuan awal penelitian menunjukkan dibentuknya Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Provinsi Kalimantan Utara adalah wujud organisasi berbasis kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan sehingga sangat relevan dengan teori *cross sector collaboration* sebagai salah satu pendekatan dalam kolaborasi. Oleh karena itu penelitian ini sangat relevan untuk dilakukan mengingat relevansi teori *cross sector collaboration* dengan fenomena kebijakan pengentasan kemiskinan yang implementornya terdapat organisasi

berbasis kolaborasi lintas sektor. Dalam TKPKD terdapat berbagai unsur baik pemerintah, swasta dan NGO. Dimana unsur pemerintah sendiri meliputi OPD lintas sektor, sedangkan unsur non pemerintah meliputi forum CSR/TJSP dan Baznas Provinsi Kalimantan Utara. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. 3
Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
Provinsi Kalimantan Utara Tahun Anggaran 2023

No.	Nama/Jabatan	Jabatan Dalam TKPKD
1	Gubernur Kalimantan Utara	Penanggung Jawab
2	Wakil Gubernur Kalimantan Utara	Ketua
3	Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Utara	Wakil Ketua
4	Kepala Bappeda dan Litbang Provinsi Kalimantan Utara	Sekretaris
5	Kepala Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Utara	Wakil Sekretaris 1
6	Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Provinsi Kalimantan Utara	Wakil Sekretaris 2
5	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Kalimantan Utara	Wakil Sekretaris 3
KELOMPOK PENGELOLA PROGRAM		
A. Kelompok Pengelola Program Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Rumah Tangga, Keluarga atau Individu		
No.	Nama/Jabatan	Jabatan Dalam TKPKD
1	Asisten Pemerintahan Umum dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara	Koordinator
2	Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
3	Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan dan Kawasan Permukiman Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
4	Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
5	Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
6	Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
7	Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
8	Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
9	Kepala Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
10	Ketua TP PKK Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
B. Kelompok Pengelola Program Pemberdayaan Masyarakat dan Penguatan Pelaku Usaha Mikro dan Kecil		
1	Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara	Koordinator

2	Kepala Dinas pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
3	Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
4	Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UMKM Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
No.	Nama/Jabatan	Jabatan Dalam TKPKD
5	Kepala Dinas Pariwisata Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
6	Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
7	Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
8	Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
9	Ketua Baznas Provinsi Kalimantan Utara	Anggota
10	Ketua Forum CSR/TJSP Provinsi Kalimantan Utara	Anggota

Sumber : Keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/K.31/2023

Berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam TKPKD tersebut memiliki fungsi meliputi :

1. Penyusunan RKPD dan rencana aksi provinsi;
2. Koordinasi penyusunan rancangan RKPD provinsi di bidang penanggulangan kemiskinan;
3. Koordinasi pelaksanaan program bidang penanggulangan kemiskinan;
4. Fasilitasi pengembangan kemitraan bidang penanggulangan kemiskinan;
5. Penyusunan instrumen pemantauan, pelaksanaan pemantauan, dan pelaporan hasil pemantauan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan;
6. Pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang penanggulangan kemiskinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

7. Harmonisasi penyusunan RKPD Kabupaten/Kota; dan
8. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan gubernur.

Berbagai fenomena masalah dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berkaitan dengan kolaborasi lintas sektor dimana TKPKD sebagai organisasi berbasis kolaborasi lintas sektor yang menjadi unit analisis dalam studi ini adalah sebagai berikut.

Kondisi awal pembentukan kolaborasi lintas dalam kebijakan pengentasan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara menunjukkan bahwa pengalaman kerjasama dimasa lalu antar pemangku kepentingan yang terlibat menjadi modal berharga untuk berkolaborasi dalam wadah TKPKD, meskipun demikian, tidak semua pemangku kepentingan yang berkolaborasi berkinerja baik untuk membangun kolaborasi dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Kinerja mereka berbeda satu sama lain berdasarkan sektornya.

Proses kolaborasi dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan tidak efektif. Berbagai kesepakatan yang dirancang oleh para pemangku kepentingan dalam TKPKD tidak didukung dengan komitmen bersama untuk melaksanakan kesepakatan. Dalam internal TKPKD terdapat keraguan atas kemampuan pemangku kepentingan yang terlibat sehingga sulit membangun kepercayaan satu sama lain antar pemangku kepentingan yang terdiri dari berbagai sektor.

Struktur dan *governance* dalam TKPKD Provinsi Kalimantan Utara pada dasarnya telah sangat baik dalam mengakomodir dan melibatkan

berbagai pemangku kepentingan dari berbagai sektor dan unsur (pemerintah, swasta/NGO dan masyarakat) yang memiliki domain pengentasan kemiskinan, akan setiap pemangku kepentingan dalam struktur TKPKD tidak bekerja sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing dan masih menunjukkan adanya ego sektoral pada masing-masing OPD dan organisasi non pemerintah yang terlibat dalam TKPKD.

Ditinjau dari faktor pendorong dan penghambat kolaborasi, adapun faktor pendukung seperti kesamaan budaya organisasi, kemudahan komunikasi dan koordinasi antar pemangku kepentingan lintas sektoral faktanya tidak mampu dimaksimalkan karena masih seringkali terjadi mis komunikasi dan terbatas koordinasi formal dan informal yang dilakukan. Dari sisi faktor penghambat ditemukan belum optimalnya pemanfaatan data terpadu kesejahteraan sosial (DTKS) Kemensos, data penasaran percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem (P3KE) Kemenko PMK. Selain itu aplikasi analisis situasi penanggulangan kemiskinan dan penganggaran *online* termasuk *offline* TNP2K. Lalu rendahnya alokasi anggaran untuk mendukung pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dan Belum sinerginya intervensi yang dilakukan oleh pemangku program.

Dari sisi *outcome* dan akuntabilitas kolaborasi lintas sektor menunjukkan bahwa *outcome* yang ingin dicapai berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 5 tahun 2021 tentang RPJMD tahun 2021-2026 ditetapkan target capaian persentase penduduk miskin

pada tahun 2022 adalah sebesar 7.00-6.73%, sedangkan realisasi pada Maret 2022 sebesar 6,77% berarti target tidak tercapai. Selain itu Kabupaten Bulungan masih memiliki capaian persentase penduduk miskin sebesar 9.32% padahal persentase Provinsi Kalimantan adalah sebesar 6.77%. adapun dari aspek akuntabilitas kolaborasi lintas sektor yang ditunjukkan oleh pemangku kepentingan yang terlibat dalam TKPKD belum menunjukkan akuntabilitas dalam proses kolaborasi, penyajian informasi dan pelaporan kinerja kebijakan pengentasan kemiskinan. Selain itu, masalah rendahnya komitmen setiap OPD dalam TKPKD untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing masih menjadi persoalan yang terus terjadi.

Berdasarkan uraian di atas, terjadi kesenjangan antara tujuan yang diharapkan dari pembentukan TKPKD dan realitas pelaksanaan tugasnya yang belum efektif dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara. Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh TKPKD Provinsi Kalimantan Utara dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara secara umum belum menunjukkan kinerja kebijakan penanggulangan kemiskinan yang efektif dalam implementasinya. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Model Cross Sector Collaboration Dalam Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara”**. Dimana penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk menganalisis fenomena kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara, namun

juga akan melahirkan model aplikatif kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan. Selain itu penelitian ini juga akan menguji teori *Cross Sector Collaboration* dimana hasil penelitian nantinya dapat melengkapi dan menyempurnakan teori tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan latar belakang penelitian yang telah dijelaskan, maka dapat disimpulkan bahwa betapa pentingnya proses kolaborasi lintas sektor yakni; agensi-agensi pemerintah, masyarakat sipil dan swasta sebagai aktor/subyek yang melakukan proses kolaborasi dalam penyelesaian masalah-masalah publik khususnya berkaitan dengan studi implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah.

Kolaborasi lintas sektor (*Cross Sector Collaboration*) pada prinsipnya dipandang mampu untuk mengatasi kompleksitas permasalahan implementasi Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara. Oleh karenanya, untuk menjawab permasalahan utama dalam penelitian ini adalah apakah model kolaborasi lintas sektor dalam implementasi kebijakan telah memenuhi aspek yang di dikemukakan oleh Bryson et al (2006) yang meliputi:

1. Bagaimana kondisi awal dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara?

2. Bagaimana proses dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara?
3. Bagaimana struktur dan *governance* dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara?
4. Bagaimana faktor penghambat dan faktor pendorong dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara?
5. Bagaimana *outcome* dan akuntabilitas kolaborasi lintas sektor dalam implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara?
6. Bagaimana model kolaborasi lintas sektor dalam implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.

1.3 Tujuan Penelitian

Sebagaimana masalah yang dirumuskan di atas, maka berikut tujuan yang ingin dicapai dalam studi ini :

1. Menganalisis dan mengeksplorasi kondisi awal dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.
2. Menganalisis dan mengeksplorasi proses dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.

3. Menganalisis dan mengeksplorasi struktur dan *governance* dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.
4. Menganalisis dan mengeksplorasi faktor penghambat dan faktor pendorong dalam kolaborasi lintas sektor pada implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.
5. Menganalisis dan mengeksplorasi *outcome* dan akuntabilitas kolaborasi lintas sektor dalam implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.
6. Melahirkan model kolaborasi lintas sektor dalam implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Berbagai temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademik dan praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis/Akademik

Rumusan ini akan memberikan penguatan dan pembuktian penerapan studi kolaborasi lintas sektor dalam perspektif *governance (cross sector collaboration)* dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Lebih lanjut studi ini diharapkan menjadi refleksi penyelenggaraan tata kelola pemerintah yang baik, dengan demikian hasil penelitian ini akan memperkaya khazanah kajian dan keilmuan pada Ilmu Administrasi Publik sekaligus memberikan kontribusi pada

pengembangan teori kolaborasi lintas sektor dalam perspektif governance dalam kajian ilmu administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini secara praktis akan memberikan data dan informasi faktual tentang kolaborasi lintas sektor dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Selain itu model aplikatif dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi rekomendasi bagi pemerintah, swasta dan publik untuk penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perspektif Ilmu Administrasi Publik

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan perspektif. Perkembangan perspektif administrasi publik dimulai pada perspektif *The Old Public Administration*, *The New Public Management*, *The New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004, dan *The New Public Governance*) (Osborne, 2010).

2.1.1. *Old Public Administration*

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2004). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson (1966). Dia 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. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu 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.

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis, sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model "*oldchesnuts*" dari Peters dan Pierre (2001), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hierarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (Oluwu dan Sako, 2002; Frederickson et al, 2004). Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang

berbau politik. Administrasi publik klasik juga memampukan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karier maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara. Administrasi publik klasik ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan. Selanjutnya, sifat netral dari administrasi publik klasik ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam hal ini karakter *Old Public Administration* dicirikan oleh kegiatan pemerintah yang terfokus pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh administrator publik yang akuntabel dan bertanggung jawab secara demokratis kepada *elected official*. Nilai dasar utama yang diperjuangkan dalam *Old Public Administration* adalah efisiensi dan rasionalitas sebagai sebuah sistem tertutup. Fungsi administrator publik didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating* dan *budgeting*.

Menurut Wilson bidang administrasi 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 OPA 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 OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut. OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.

Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon (1974), manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative*

man). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha, yang berjudul ilmu administrasi publik kontemporer dijelaskan bahwa Denhart & Denhart (2004), menguraikan karakteristik dari *Old Public Administration* yaitu bahwa *Pertama* fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah. *Kedua* kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik. *Ketiga* administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik. *Keempat* pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab, dan *Kelima* kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas, serta *Keenam* nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

Herbert Simon dalam bukunya yang berjudul "*Administrative Behavior*", menjelaskan bahwa dimana munculnya konsep rasional model.

Mainstream dalam *Old Public Administration* ini muncul dari ide-ide inti yang ada, diantaranya :

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggungjawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

2.1.2. *New Public Management*

Perspektif selanjutnya adalah *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan

efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. *New Public Management* (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah Anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik (apa yang dilakukan negara) dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggung jawab yang independen atau swasta. Administrasi publik mulai mengenalkan *New Public Management* (NPM) yang merupakan paradigma baru pada tahun 1990-an. Istilah NPM pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood dalam artikelnya “ *All Public Management of All Seasons*”. Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureucratis Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1993).

New Publik Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dihubungkan dengan *Old Public*

Management (OPM). Konsep NPM muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan ada kontrol atas *output* kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. Asal NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat dan berkaitan dengan keengganan untuk maju, kompleksitas hierarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan sentralistis sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

2.1.3. *New Public Service*

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart dan Denhart (2000) dalam bukunya yang berjudul "*The New Public Service, Serving Not Steering*". Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respons terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Di bawah ini dijelaskan mengenai karakteristik NPS. adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan berdasarkan tabel sekaligus perbandingannya dengan paradigma OPA, dan NPM.

Tabel 2. 1
Perbandingan Perkembangan Perspektif *Old Public Administration*, *New Public Management* Dan *New Public Services*

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic</i> (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agresi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai

Responsivitas pelayanan publik	<i>Client dan consituen</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Untuk badan pemerintah	Untuk organisasi privat dan non profit	Koalisi atau organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multi aspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai Dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap Motivasi pegawai dan <i>administrated</i>	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2000: 28-29)

2.1.4. Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Haryono (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Terminologi atau konsep *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dimaknai atau diinterpretasikan juga

dengan konsep atau terminologi yang mirip pemahamannya. Dalam penjelasan buku yang ditulis oleh Mulyadi dan Gedeona (2017) dijelaskan konsep *governance* acapkali digunakan dengan pemahaman yang sama untuk menjelaskan konsep: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes, 1997), manajemen publik (*public management*, Hood, 1990), koordinasi antar sektor ekonomi (Cambell et al, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994).

Konsep *governance* dalam Webster's Third New International Dictionary (dalam Frederickson, 1997) diartikan sebagai "*function of governing*", "*the state of being governed*", "*the manner or method of governing*", "*a system of governing*". Pengertian *governance* mengacu pada suatu metode, cara, strategi, sistem yang digunakan untuk melakukan proses pemerintahan, proses mengatur dalam suatu kantor (*office*). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *office* tidak hanya dipandang sempit secara harafiah. Namun dipandang secara luas yakni masyarakat dimana pemerintahan berada di situlah *office* berada. Sehingga *governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional (*international governance*), nasional (*national governance*), korporasi (*corporation governance*) ataupun di tingkat lokal (*local governance*). *Office* dari masing-masing *governance* tersebut menyesuaikan konteks yang melingkupi pelaksanaan *governance*.

Governance sebagaimana yang diungkapkan oleh Chhotray dan Stoker (2008) adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi. UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific*) mendefinisikan *governance* sebagai *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*. *Governance* didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan tersebut diimplementasikan. Proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *governance*, yaitu negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam domain *governance* selanjutnya sebagaimana diungkapkan oleh Rhodes (1997) dijelaskan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) menginterpretasikan konsep *governance* dalam empat istilah: Pertama, *governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi *governance* pada pengertian pertama menunjuk pada konsep *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara kekuasaan otonom, atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang mandiri mempunyai delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.

Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai *hiper* pluralitas (partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan dan masyarakat), untuk membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Pusat kekuasaan tidak terfokus lagi pada satu aktor, yakni pemerintah tetapi sudah menyebar kepada aktor-aktor atau pelaku-pelaku lainnya. Hal tersebut ditandai dengan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan dan makin mandiri, serta

proses pengawasan atau kontrol dapat dilakukan antar aktor yang ada, sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas. Dengan demikian terminologi kedua menekankan *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: Seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespons tuntutan masyarakat? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi? Seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan? Seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut? Seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan? Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama antar beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kunci dalam terminologi ini adalah jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah publik tertentu.

Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik, Sementara terminologi pemerintah (*goverment*) dan birokrasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban serta kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Mempertimbangkan pemahaman terhadap keempat terminologi yang diulas sebelumnya, dapat disimpulkan tentang pemikiran Frederickson (1997) bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horizontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif, dan dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara dari perspektif strukturalis, menurut pemikiran Lynn. Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson (1997) *governance* dibangun di atas fondasi teori kelembagaan (*institutionalism theory*) dan teori jaringan (*network theory*). Pertama, *governance* berkaitan dengan

suatu level kelembagaan (*institutional level*), konsep ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelembagaan yang mantap. Berbagai pertanyaan yang muncul antara lain: Bagaimana hierarki ditata? Sejauh mana batasannya disepakati? Bagaimana prosedurnya? Apa nilai-nilai kolektif yang dianut rezim penguasa? Termasuk dalam konsepsi ini antara lain hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori ekonomi politik, serta teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting menyangkut teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan teori tujuan serta filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan manajerial *governance* akan berpautan dengan biro-biro hierarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda seperti kebebasan dan kemandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting. Teori-teori signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua *governance* diproyeksikan pada peran mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam

suatu *network* antar institusi. Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalkan dalam tindakan-tindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efisiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran, Dengan demikian pada level ini *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

2.2. Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik

Pada tataran keorganisasian, perspektif administrasi memandang *Governance* terdiri dari 3 fondasi utama yakni pemerintah masyarakat dan sektor swasta. Ketiga pilar tersebut memiliki interaksi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara bersama. Pertama, pemerintah berperan untuk membuat iklim yang kondusif di berbagai bidang seperti politik, hukum dan birokrasi. Kedua, masyarakat berkontribusi dalam bentuk partisipasi aktif pada kegiatan politik, ekonomi dan sosial. Ketiga, sektor swasta bekerja untuk memperluas lapangan kerja dan menambah pendapatan ekonomi (Lan dan BPKP, 2000).

Governance dianggap sebagai kesatuan proses yang interaktif pada berbagai bidang yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat dengan pemerintah. Lebih lanjut *Governance*

tidak diartikan sebagai struktur, melainkan sebuah proses. Kemudian berkembang dan dimodifikasi dengan berkembangnya terminologi publik dalam *Governance* (Kooiman,1993)

Pertama, Frederickson dan Smith (2002: 210) berasumsi bahwa terminologi publik dalam perspektif *governance* terdiri dari berbagai organisasi di luar *government institution* dan organisasi pemerintah. Kedua, asumsi atas kegagalan pemerintah dalam mengintervensi kebijakan pasar, justru memantik munculnya tekanan untuk melakukan pergantian pemangku kebijakan sebagai bentuk deregulasi. lebih lanjut berbagai bentuk lain seperti *co-regulation*, *regulation of voluntary self*, dan etika bisnis dianggap sebagai solusi penguatan pemerintah dimana dalam pandangan Agranoff dan Mc Guire (2003) *governance* dikatakan koordinasi non-pemerintah dan non-hierarki. Ketiga, Williamson dalam Agranoff dan Mc Guire (2003) berpandangan berbagai "*coordination mechanism*" dianggap sebagai bentuk lain dari *governance* seperti jaringan, *market* dan hierarki yang lahir dari studi "*organizational economy*". Terakhir, perkembangan *governance* dianggap sebagai nilai yang tidak lagi terbatas membahas hubungan antar organisasi.

Pada era sekarang ini, kajian *Governance* titik sentralnya pada masyarakat dengan berfokus pada manajemen mandiri dan koordinasinya dimana pemerintah lebih demokratis dalam berkolaborasi, sedangkan pada *old governance* pemerintah atau *state* cenderung mengatur masyarakat dan arah kebijakan negara. Dengan penjelasan di atas, maka dapat

disimpulkan kolaborasi dan jaringan antar organisasi atau aktor menekankan pada relasi dan hubungan antar *stakeholders* yang terlibat pada suatu penyelesaian masalah publik dalam istilah yang disebut *governance* dalam pengelolaan pemerintah.

Terminologi administrasi publik biasanya digunakan dalam mendeskripsikan kondisi administrasi pemerintahan yang sifatnya terbatas pada permasalahan pelayanan, SDM, politik atau penganggaran. Padahal ruang lingkup “publik” sebenarnya jauh lebih luas membahas aspek lain yang dimana semuanya saling berkaitan satu sama lain (Frederikson, 1997).

Luasnya istilah administrasi publik ini tidak hanya meliputi institusi publik namun juga institusi di luar publik. Sebagaimana dikatakan oleh Frederikson (1997) ;

“Modern public administration is an network of vertical and horizontal linkages between organization (publics) of all type – government, nongovernment and quasi governmental; profit, non profit and voluntary. ... it this reason that core value or spirit of public administration incude a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and group of citizen in the specific sense”

Merujuk pada preposisi di atas, maka disimpulkan bahwa kegiatan institusi publik dan non-publik tidak hanya menjadi fokus administrasi publik, namun juga meliputi proses interaksi hubungan diantaranya yang saling mendukung. Dalam konteks *governance*, kerjasama ini menjadi penting mengingat ketika sebuah organisasi tidak mampu menyelesaikan permasalahannya secara sendiri (*single organization*), maka dengan adanya kolaborasi antara *state institution*, sektor privat dan masyarakat

dapat menjadi solusi dalam penyelesaian masalah yang dihadapi. Dimana bentuk hubungan dapat bersifat persaingan atau bersifat kooperatif sebagaimana dikemukakan oleh Brinkerhoff dan Crosby (2002). Najam (2000: 25) menyatakan model hubungan antar aktor terbagi empat yaitu, kooperatif, komplementer, konfrontasi dan kooptasi.

Kooperatif dikatakan oleh Najam (2000) sebagai pembagian metode dan tujuan bersama yang diinginkan diantara para aktor yang bekerjasama. Komplementer merupakan istilah untuk tujuan bersama namun metode berbeda yang digunakan oleh para aktor. Konfrontasi dimaknai sebagai perbedaan tujuan dan metode diantara pemangku kepentingan yang bekerjasama. Kooptasi diartikan para aktor menggunakan metode yang sama namun tujuan yang diinginkan berbeda.

Pandangan lain dikemukakan oleh Gidron dkk (1992) bahwasanya terdapat empat jenis relasi antar organisasi yaitu : a) dominasi pemerintah dalam memenuhi seluruh sumber daya seperti anggaran; b) dominasi sektor ketiga dalam bertanggung jawab atas sumber daya yang digunakan; c) seimbang dengan berbagi tanggung jawab antar organisasi/pemangku kepentingan; d) kolaboratif, dengan saling menutupi kekurangan masing-masing secara intensif dalam relasinya.

Ajami dkk (2006) berpendapat adanya empat jenis hubungan antara organisasi non pemerintah dan pemerintah yang berfokus pada pelayanan dan penganggaran yang terdiri dari : a) model penawaran kompetitif dimana pemerintah sebagai penentu mengawal organisasi penyedia jasa atau

layanan dalam pelaksanaannya; b) model perencanaan dimana pemerintah berwenang penuh dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek; c) Model submisi dimana pemerintah menyiapkan anggaran yang terbatas dan penentuan lokasi pelaksanaan proyek; d) model filantropis diartikan institusi masyarakat memperoleh dukungan dari pemerintah.

Ajami dkk (2006) juga mempresentasikan hasil studinya tentang ciri khas dari hubungan kerjasama organisasi sektor ketiga dengan organisasi pemerintah yang terdiri dari lima ciri yaitu : a) keadilan yang setara dalam hal wewenang dan pendapat diantaranya organisasi yang terlibat; b) pembagian sumber daya secara merata dan transparan antar organisasi yang terlibat seperti pembiayaan dan SDM; c) Resiprositas dimana semua organisasi memperoleh *benefit* dari kerjasama; d) kepercayaan diantara para aktor yang berkolaborasi; e) pembagian tujuan yaitu hubungan yang didasarkan pada ketergantungan satu sama lain antar organisasi.

Pandangan lain dari Macintosh dalam Ajami dkk (2006) terdapat tiga jenis kerjasama yang meliputi : a) transformasi ; b) sinergitas; c) penambahan penganggaran. Steward dalam Ajami dkk (2006) berpandangan jika pola kemitraan yang bersifat multi organisasi dibedakan atas pelaksanaannya yang berfokus pada komitmen ketersediaan sumber daya, metode berkoordinasi dengan berfokus pada sinergitas antar organisasi dan metode memfasilitasi para aktor yang terlibat untuk bernegosiasi untuk menciptakan perubahan bersifat kultural.

Stoker (2006) memiliki pandangan bahwa kerjasama antar organisasi memiliki beberapa ciri khas : a) Tarik ulur kepentingan dan posisi tawar diantara organisasi yang terlibat berdasarkan kapasitas masing-masing; b) *systemic coordination* yang berlandaskan keselarasan visi setiap organisasi yang terlibat; c) hubungan yang bersifat agen-prinsipal yang merujuk pada model kerjasama bersifat kontrak antara pemilik proyek dan pelaksana yang mengerjakan proyek.

Berdasarkan berbagai penjelasan konsep di atas, maka Ajami dkk (2006) berkesimpulan bahwa telah terjadi perubahan hubungan dalam kerjasama/kemitraan antara organisasi pemerintah dan non-pemerintah ke arah kolaborasi dari administrasi publik tradisional. dimana kolaborasi dianggap sebagai hubungan yang saling membutuhkan satu sama lain antara organisasi pemerintah dan organisasi lain seperti swasta, LSM dan masyarakat. hal tersebut menunjukkan bahwa studi kemitraan atau kolaborasi sebagai ruang lingkup administrasi publik.

2.3. Kolaborasi Dalam Perspektif Administrasi Publik

Untuk mengetahui posisi manajemen kolaborasi dalam konteks administrasi publik dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Manajemen Kolaborasi merupakan relasi antara organisasi (sosiologi), relasi antar pemerintahan (ilmu administrasi publik), aliansi strategis (manajemen bisnis), *networks* multi organisasi (manajemen publik). Keempat perspektif ini menukik pada satu tema yaitu menjelaskan interaksi dan relasi lintas organisasi.

Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi *governance* untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi. Pengertian *governance* tidak sekadar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik.

Perkembangan pengertian *governance* sendiri melalui beberapa tahapan. Pertama, sebagai buah perdebatan tentang peran pemerintah dalam penyusunan dan implementasi kebijakan sejak perang dunia ke-2, kemudian berkembang pesat sejak tahun 1960 sampai 1980-an.

Kedua, sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut aliran ini, pemerintah adalah pemasok kebijakan di pasar. Kegagalan pemerintah menyebabkan munculnya tekanan penggantian peran pejabat publik oleh kelompok kepentingan yang terorganisasi dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi seperti *voluntary self-regulation*, kode etik asosiasi bisnis, *co-regulation* telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah. Terminologi *governance* digunakan sebagai “*non hierarchical, non-government coordination.*”

Ketiga, konsep *governance* yang muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Williamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk *governance* seperti pasar, hierarki, *networks* dan norma informal. Kesemuanya dianggap sebagai mekanisme *governance*.

Perkembangan istilah *governance* terus mengalami perubahan dan cenderung mengalami perluasan makna. *Governance* tidak saja

menjelaskan menjelaskan relasi-keterkaitan antar organisasi, tetapi juga sebagai *governance* sebagai nilai.

Terkait dengan paparan *governance* sebagai *networks*, Loffer menjelaskan lebih jauh tentang pengertian *governance* dalam beberapa makna. Pertama, cara para *stakeholder* berinteraksi satu dengan lainnya untuk memengaruhi hasil kebijakan. Kedua, pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai hasil bersama atau keluaran dari upaya intervensi-interaksi seluruh aktor yang terlibat;⁴³ Ketiga, koordinasi secara formal dan informal, yaitu interaksi antara publik dan privat;⁴⁴ Keempat, konsep atau teori yang mencerminkan koordinasi suatu sistem sosial dan peran negara di dalamnya.

Peran negara dalam *old governance* lebih bersifat *steering* dalam penentuan kebijakan ekonomi dan masyarakat sehingga sering disebut negara sentris. Sementara pada *modern governance* lebih masyarakat sentris dengan fokus pada koordinasi dan pengelolaan mandiri (*self governance*).

Bauer mengemukakan *governance* sebagai mekanisme koordinasi yang melibatkan berbagai unit tugas dan tingkatan organisasi

“a broad spectrum of alternative coordination mechanism is available to solve coordination tasks. They involve different levels of central planning and range from reliance on norms and traditions, decentralized market decisions, networks and networked organizations, form of self – and co-regulation, to forms of government intervention dan regulation.

Bovairs dan Loffer mengemukakan bahwa elemen terpenting dalam *governance* berkaitan dengan skenario berbagai *stakeholder* ketika

problem kolektif tak dapat dipecahkan hanya oleh otoritas publik. Dalam hal ini dibutuhkan kerja sama pemain lain (warga, dunia usaha, LSM) dengan cara mediasi, arbitrase dan *self regulation* yang lebih efektif daripada tindakan langsung pemerintah.

Networks sebagai *governance* atau sebaliknya memiliki beberapa ciri. Pertama, kesalingtergantungan antar organisasi yang mencakup aktor bukan negara seperti privat dan *voluntary*. Kedua, interaksi yang kontinu antar anggota *networks* yang disebabkan oleh kebutuhan akan sumber daya atau pertukaran sumber daya serta negosiasi dalam menyusun tujuan bersama. Ketiga, interaksi *game like*, yang berakar dari *trust* dan diatur oleh aturan main yang dinegosiasi, disepakati, dan disetujui para partisipan. Keempat, *networks* sebagai *institutional setting* relatif otonom (*self organizing*) karena tidak bertanggung jawab kepada negara. Namun, negara secara tak langsung dapat saja mengendalikan *networks*.

Berdasarkan paparan di atas, dapat diambil suatu simpulan bahwa *networks* dan kolaborasi merupakan suatu konsep yang menjelaskan relasi antar organisasi. Relasi antar organisasi tersebut terjadi dalam kegiatan yang mengelola atau menangani suatu masalah tertentu dan satu dengan lainnya saling tergantung. Relasi diatur dalam suatu tata kelola yang dirumuskan bersama yang dikenal dengan istilah *governance*.

Selanjutnya, terkait dengan konsep kolaborasi dalam perspektif administrasi publik dapat dijelaskan dengan konsep *institutional building*. Konsep ini muncul pada tahun 1960-an bersamaan dengan konsep

administrasi pembangunan. Konsep berkaitan dengan upaya mendesain suatu aransemen organisasi untuk tujuan yang lebih menguntungkan berkaitan masalah keefektifan dan manajerial dalam administrasi publik.

Frederickson menegaskan bahwa istilah administrasi publik sendiri seringkali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintahan. Akibatnya kajian hanya berkisar pada masalah politik, anggaran, kepegawaian, penyediaan pelayanan. Namun, pengertian publik yang lebih luas mencakup fungsi-fungsi publik, termasuk pemerintahan. Pokok bahasan pun bergeser dari sekadar administrasi pemerintahan ke semua jenis organisasi seperti organisasi suka rela, nirlaba, bisnis dan pemerintahan berfungsi dan berinteraksi satu dengan lainnya.

Peluasan istilah ini membawa konsekuensi pada pengertian administrasi publik tidak hanya mencakup organisasi-organisasi publik. Cakupan meluas ke fungsi-fungsi organisasi non-publik yang memiliki dimensi publik. Hal ini dikemukakan oleh Frederickskon”

“Modern public administration is a network of vertikal and horizontal linkages between organizations (publics) of all types – government, non governmental dan quasi governmental; profit , non profit and voluntary. ... It this reason that core value or spirit of public administration include a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and groups of citizen in the specific sense”

Berdasarkan paparan di atas, kajian administrasi publik mencakup aktivitas dalam organisasi pemerintahan, organisasi di luar pemerintahan ataupun interaksi keduanya sebagai sesuatu yang saling melengkapi (kompelementari). Komplementari ini merupakan kolaborasi yaitu relasi

yang saling memperkuat pemerintah dan warga dalam proses produksi barang dan pelayanan sosial.

Gordon White et al. menyatakan kolaborasi negara dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan sosial meliputi tiga proses dasar, yaitu *co-determination* (menentukan secara bersama apa dan bagaimana), *cofinancing* (menentukan pembiayaan bersama dan cara pembayaran), dan *co-production* (komitmen waktu dan sumber daya dalam proses produksi yang telah disepakati dalam tahap *determination*).

Stewart meringkas berbagai karakteristik dan kategori yang dikemukakan di atas dalam model fasilitasi, koordinasi, dan implementasi. Fasilitasi berkaitan dengan kesepakatan isi atau isu dalam kemitraan dari berbagai perspektif yang berbeda. Kategori ini paralel dengan model transformasi, di dalamnya antar mitra terlibat negosiasi dengan perspektif yang berbeda dan menghasilkan perubahan kultur.

Model koordinasi paralel dengan model sinergi dengan anggota konstituen memiliki perspektif dan komitmen yang sama. Model implementasi berkaitan dengan model pembengkakan anggaran yang keduanya menekankan jaminan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan.

Terakhir adalah model yang dikemukakan oleh Stoker dengan tiga tipe kemitraan; Pertama, relasi *principal-agent*, di dalamnya ada relasi pembeli-penyedia seperti kontrak yang mirip dengan tender kompetitif dan mencari yang terbaik; Kedua, negosiasi *inter-organizational* yang di

dalamnya ada tawar-menawar dan koordinasi antar pihak melalui penggabungan kapasitas; Ketiga, koordinasi sistemis, dengan menanamkan saling pengertian, membangun visi dan kerja sama yang mengarahkan suatu *networks* mengatur secara otomatis.

2.4. Pendekatan Dalam Kolaborasi

Manajemen kolaborasi merupakan istilah umum yang sering digunakan dalam menggambarkan suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu pihak. Secara umum manajemen kolaborasi terdiri dari sekumpulan aktor-aktor yang membuat alur kerja dalam tim dan memberikan informasi kepada tim kerja tersebut. Hal ini sangat memungkinkan individu untuk membagikan idenya kepada anggota tim yang lain sehingga tugas dapat di selesaikan secara efisien dan efektif.

Manajemen kolaborasi didefinisikan sebagai kumpulan berbagai teknik manajemen yang mampu menimbulkan kerja sama para kelompok kepentingan yang terlibat. Secara luas dapat dilihat sebagai tindakan bekerja sama sebagai tim untuk mencapai tujuan bersama dalam jangka waktu tertentu. Beberapa pendekatan yang melekat pada manajemen kolaboratif yaitu:

2.4.1. Collaborative Governance

Pada perspektif *Governance*, tren studi kolaborasi lahir dengan pertimbangan kompleksitas masalah yang muncul karena adanya perubahan masyarakat. hal ini juga didorong atas ketidakmampuan pemerintah dalam bekerja dengan efisien dan efektif dengan

mengandalkan organisasinya sendiri sehingga membutuhkan bantuan aktor atau organisasi lain dalam bingkai kolaborasi atau kerjasama. Konsep kolaborasi salah satunya dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008) dengan istilahnya yaitu “*collaborative governance*” atau “governance kolaboratif” sebagai solusi dalam menyelesaikan masalah publik dengan berlandaskan kesepakatan secara bersama. Lebih lanjut dikatakan oleh Ansel dan Gash (2008), terminologi *governance kolaboratif*”, merupakan variasi dalam manajemen pemerintahan yang melibatkan berbagai aktor di luar institusi pemerintah dalam pengambilan keputusan kolektif pada tataran implementasi kebijakan atau manajemen tata kelola.

Dalam pandangan Ansel dan Gash (2008) studi ini berfokus pada enam dimensi dalam menjelaskan fenomena kolaborasi. Kesatu, perlunya sebuah wadah kolaborasi yang dicetuskan oleh organisasi publik. Kedua, harus melibatkan organisasi di luar organisasi pemerintah. Ketiga, para organisasi atau aktor terlibat aktif dalam merumuskan perencanaan kebijakan. Keempat, wadah kolaborasi harus bersifat formal dan dirangkaikan dengan berbagai jenis pertemuan atau rapat. Kelima, proses pengambilan keputusan bersifat kolektif dan konsensus. Keenam, kolaborasi masih dalam ruang lingkup administrasi publik seperti manajemen dan kebijakan. *Collaborative governance* dapat dikatakan sebagai sebuah solusi atau metode dalam menyelesaikan masalah pemerintah. hal ini disebabkan pendekatan ini mampu melahirkan tanggung jawab kebersamaan dalam sebuah masalah, dengan keberagaman pandangan yang dimiliki oleh para

aktor yang berlatar belakang berbeda. tantangan terbesar dalam *collaborative governance* adalah menyatukan persepsi para aktor (Ansel, 2014:172)

Donahue dan Zeckhauser (2011) berpandangan *collaborative governance* adalah wadah yang berperan dalam mencapai tujuan aktor yang bekerjasama. lebih lanjut dikatakan wadah ini sangat penting dalam memenuhi tuntutan penyelesaian masalah publik dengan metode kolaborasi. Pernyataan yang sama disampaikan oleh Holzer dkk (2013) yang menyatakan *collaborative governance* menjadi media organisasi pemerintah dan sektor swasta dalam mewujudkan tujuan masyarakat secara bersama. Dalam *governance* kolaboratif ini turut mendeskripsikan kondisi ketergantungan para pemangku kepentingan yang berkolaborasi dengan asumsi keterbatasan sumber daya yang masing-masing mereka miliki.

Salah satu yang sangat penting dalam studi kolaborasi adalah jaringan masyarakat lokal yang berada di wilayah masing-masing untuk mengambil peran secara bersama untuk menyelesaikan masalah publik di atas, Kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat adalah kebutuhan yang sangat mendesak untuk belajar bagaimana, kapan dan mengapa mereka harus berbagi informasi, pengetahuan dan sumber daya (Tang Shui-Yan dan Mazmanian, 2008), juga sangat diharapkan adanya peningkatan secara signifikan terhadap partisipasi masyarakat guna memperkuat proses kolaborasi. Di dalam konteks kolaborasi peran aktor

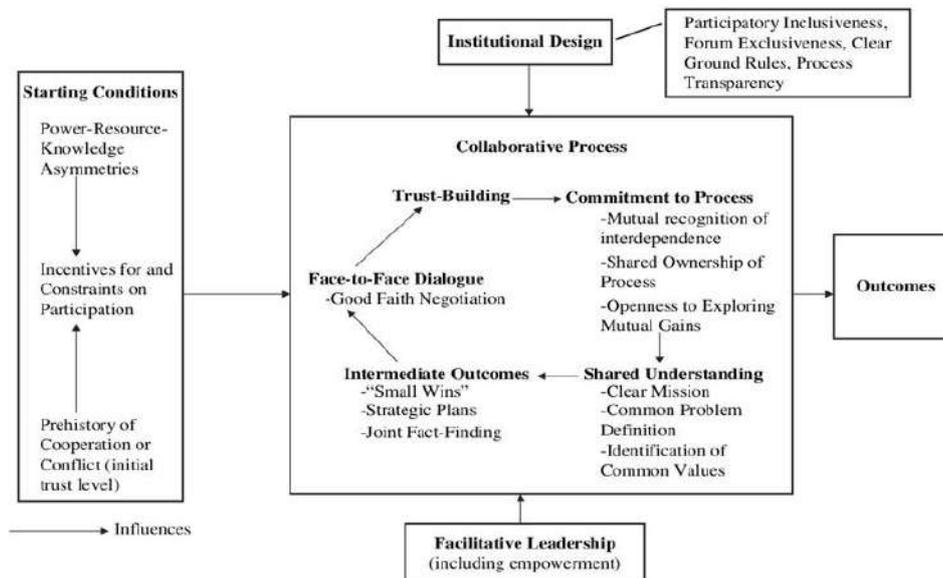
pemerintah, sektor swasta dan masyarakat merupakan sesuatu yang sangat bermanfaat untuk memajukan negara dan masyarakat (Rosenbloom, 1989; Vigoda, 2008).

Perkembangan kolaborasi telah berjalan selama lebih dari 20 tahun, dimana studi ini dianggap sebagai solusi pemecahan masalah pemerintah. Pendekatan ini berorientasi pada keterlibatan para aktor baik dari pemerintah, swasta atau masyarakat yang didorong untuk mencapai konsensus dalam pengambilan keputusan. Selanjutnya *collaborative governance* merupakan salah satu tipe *governance*, aktor publik dan privat bekerja secara bersama dengan cara khusus, menggunakan proses tertentu, untuk menetapkan hukum dan aturan untuk menentukan publik yang baik) (Ansell dan Gash, 2008). Definisi *collaborative governance* yang disampaikan oleh Ansell dan Gash (2008) yaitu : konsepsi yang mengatur keterlibatan para aktor dalam merumuskan kebijakan atau mengimplementasikan kebijakan yang berfokus pada pengambilan keputusan kolektif diantara mereka sehingga masalah kebijakan dapat diselesaikan.

Agranoff dan McGuire dalam Chang (2009) menjelaskan bahwa *collaborative governance* mendorong kolaborasi yang bersifat sukarelawan yang saling bekerjasama dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh mereka, namun keterbatasan tersebut dapat ditutupi dengan kelebihan yang dimiliki oleh para aktor. Pendapat lain yang dikemukakan oleh Bryson et al (2006) mengenai *collaborative governance* namun menggunakan

terminologi yang berbeda yaitu *cross sector collaboration* sebagai, “*as the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately.*” Menunjukkan bahwa model kolaborasi ini menggunakan sumber-sumber daya dengan efektif dan efisien dalam penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik melalui integrasi para pemangku kepentingan dari berbagai sektor.

Model “governance kolaboratif” yang dicetuskan oleh Ansell dan Gash (2008) cenderung berfokus pada pembuatan keputusan yang bersifat kolektif dan melibatkan pemerintah, organisasi swasta dan masyarakat. dimana masing-masing diberikan peran dan tanggung jawab yang dilaksanakan secara bersama-sama (kolektif). Agar lebih jelas mengenai model kolaborasi Ansel dan Gash, dapat dilihat gambar sebagai berikut:



Sumber : Ansel dan Gash, 2008

Gambar 2. 1 Model Collaborative Governance oleh Ansell & Gash (2008)

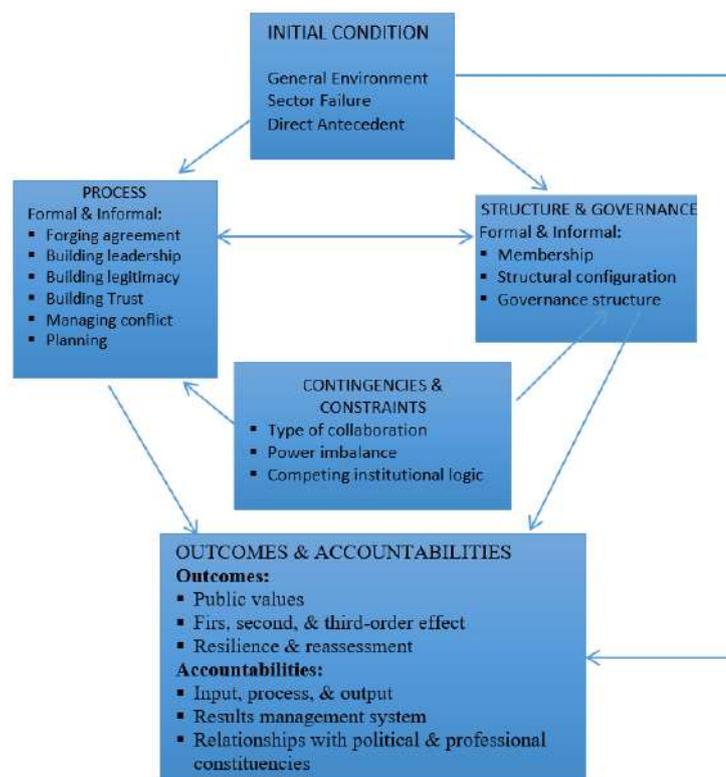
2.4.2. Cross Sector Collaboration

Teori *Governance* yang dicetuskan oleh Meter. Bryson serta Barbara C. Crosby disebut dengan *Cross Sector Collaboration*. Dimana dalam model kerjasama yang lebih memfokuskan di dalam sesi prosesnya. Kerjasama ini mengaitkan pemerintah, organisasi nirlaba, warga, serta ataupun warga secara totalitas.

Perbedaan terminologi yang digunakan oleh Ansel dan Gash (2008) yaitu *collaborative governance* dan Bryson et al (2006) dengan terminologi *cross sector collaboration* pada dasarnya sama, namun keduanya menekankan pada dimensi-dimensi yang berbeda dalam memandang fenomena kolaborasi dalam sektor publik.

Cross Sector Collaboration selaku penghubung buat berbagi data, sumber daya, aktivitas, serta keahlian oleh organisasi dalam 2 ataupun

lebih zona buat menggapai hasil bersama yang tidak bisa jadi dicapai oleh organisasi dalam satu zona saja (Bryson dan Crosby, 2006). Model yang dikemukakan oleh Bryson serta Barbara C. Crosby ini lebih menekankan ataupun memfokuskan dari sisi prosesnya. Kunci dari kerja sama merupakan pada dikala proses terbentuknya kerja sama berlangsung, tercantum dalam kesepakatan di awal untuk memastikan tujuan bersama. Berikut model yang dikemukakan oleh Bryson dkk :



Sumber : Bryson, et al (2006)

Gambar 2. 2 Model Cross Sector Collaboration oleh M. Bryson dan Barbara C. Crosby

Dari gambar di atas dapat dijelaskan komponen dalam model kolaborasi lintas sektor yang dikemukakan oleh Bryson, et al (2006) adalah sebagai berikut.

1. Kondisi Awal

Initial condition (prasyarat awal) collaboration merupakan langkah awal untuk memulai pembentukan kolaborasi. Prasyarat awal ini mencakup pengaruh lingkungan, kegagalan sektor (*sector failure*) dan pengaruh langsung yang mendahului (*direct antecedent*). Selain itu, **Ostrom (1990)** dalam tulisannya mengenai *collective institution* menjelaskan bahwa prasyarat awal untuk kolaborasi antara sektor dapat mencakup pengembangan norma dan aturan yang mengatur hubungan antara aktor-aktor yang terlibat. Jika aktor-aktor dari berbagai sektor dapat mencapai kesepakatan tentang bagaimana mereka akan bekerja sama, maka kolaborasi lebih mudah dibentuk.

a. Pengaruh lingkungan menurut Bryson et al (2006) adalah pengaruh lingkungan kolaborasi yang dapat menghambat jalannya kolaborasi. Dalam hal pengaruh lingkungan, literatur lain menjelaskan lingkungan eksternal sangat mempengaruhi bagaimana kolaborasi antar sektor dapat terbentuk. Dimana menurut Gray (1989), faktor-faktor lingkungan seperti perubahan sosial, teknologi, ekonomi, dan politik bisa menjadi pendorong utama yang memicu kolaborasi antara sektor-sektor yang berbeda. Misalnya, perubahan kebijakan publik atau perubahan pasar yang

mengarah pada kebutuhan kolaborasi lintas sektor untuk mengatasi tantangan yang lebih kompleks.

- b. Kegagalan sektor (*sector failure*) menurut Bryson et al (2006) adalah kondisi yang menyebabkan atau menuntut pemerintah untuk berkolaborasi karena kegagalan aktor dalam menyelesaikan permasalahan secara sendiri atau tunggal. Kegagalan sektor atau *sector failure* sering dianggap sebagai salah satu kondisi yang mendasari perlunya kolaborasi antar sektor. Dalam konteks ini, sektor-sektor yang bekerja sendiri-sendiri mungkin tidak mampu mengatasi masalah yang ada, baik itu dalam bidang ekonomi, sosial, atau lingkungan. O'Leary dan Bingham (2009) menyatakan bahwa sektor publik, sektor swasta, dan sektor masyarakat sering mengalami kegagalan dalam menyelesaikan masalah besar secara terpisah, yang akhirnya mengarah pada kebutuhan kolaborasi lintas sektor untuk mencari solusi yang lebih efektif.
- c. Pengaruh langsung yang mendahului (*Direct antecedent*) adalah faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan kolaborasi. Direct antecedent merujuk pada faktor-faktor yang lebih spesifik dan langsung yang mempengaruhi pembentukan kolaborasi antar sektor. Hal ini bisa mencakup kesepakatan, inisiatif, atau proyek sebelumnya yang memfasilitasi kemitraan lintas sektor. Bryson, Crosby, dan Bloomberg (2014) menjelaskan bahwa kolaborasi sering kali dibentuk setelah sektor-sektor sebelumnya terlibat

dalam proyek bersama yang sukses atau telah ada pengalaman kerja sama yang membuahkan hasil. Sebagai contoh, kolaborasi dapat muncul dari hubungan pribadi yang sudah terbentuk antara aktor-aktor utama dalam berbagai sektor.

2. Proses Kolaborasi

Pada bagian proses yang meliputi resmi serta tidak resmi antara lain membuat perjanjian ataupun konvensi bersama; membentuk kepemimpinan; berartinya membangun legitimasi; membangun keyakinan; mengelola konflik, serta perencanaan. Berikut uraian dari setiap dimensi tersebut:

a. Kesepakatan yang dirancang (*Forging agreement*)

Kesepakatan yang dirancang dalam sebuah kolaborasi meliputi kesepakatan formal dan informal. Kesepakatan formal yang dibangun merupakan faktor penting dan memiliki keunggulan dalam mendukung akuntabilitas kolaborasi. Kebutuhan akan berbagai kesepakatan awal antar pemangku kepentingan atau merubah kesepakatan diantara sangat mungkin terjadi, sebagaimana sebuah kolaborasi semakin berkembang dengan mengikutkan mitra dan beragam aktor yang tersebar secara geografis dalam domain masalah. Merancang kesepakatan (*forging agreement*) terdiri atas tujuan besar, (*broad purpose*), mandat (*mandate*), dan komitmen sumber daya (*commitment of resources*) (Bryson, 2005).

Pemangku kepentingan lintas sektor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut masing-masing akan memperoleh mandat dan peran yang jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan terselenggara secara efektif. Kemudian komitmen terhadap sumber daya para aktor yang berkolaborasi juga menjadi proses yang tidak kalah penting untuk mencapai tujuan kebijakan.

Merancang sebuah kesepakatan menjadi penting dikarenakan itu adalah proses awal dalam membangun sebuah kolaborasi lintas sektor, oleh karena itu bentuk dan konten kesepakatan antar aktor serta proses yang digunakan untuk merumuskan kesepakatan sangat mempengaruhi hasil kolaborasi (Bryson et al, 2006). Meskipun semua aktor memiliki pemahaman bersama mengenai tujuan dari kolaborasi tersebut, namun jika tidak tercapai sebuah kesepakatan diantara mereka, maka kolaborasi tidak memungkinkan untuk dilanjutkan pada tahapan selanjutnya.

b. Peran pemimpin formal dan informal (*building leadership*)

Kolaborasi menyediakan berbagai peran pemimpin formal dan informal Crosby and Bryson, 2005). Selain itu, peran pemimpin formal (*building leadership*) merupakan elemen penting dalam proses kolaborasi lintas sektor. Peran kunci pemimpin terdiri dari *sponsors* dan *champion* (Bryson, 2005). *Sponsors* adalah individu yang memiliki kewenangan dan akses terhadap sumber daya

meskipun tidak terlibat secara intensif dalam proses kolaborasi. Sedangkan *champion* adalah individu yang secara intensif berfokus pada proses kolaborasi dan pencapaian tujuan dari kolaborasi.

c. Membangun Legitimasi (*Building Legitimacy*)

Sebagaimana dikemukakan dalam *institutional theory*, organisasi akan berupaya untuk memperoleh sumber daya yang diperlukan untuk bertahan hidup (menjaga keberlangsungan organisasi), oleh karena itu maka diharuskan untuk membangun legitimasi dengan memanfaatkan struktur, proses dan strategi yang tepat untuk lingkungan institusi. Bagaimanapun, ketika entitas yang baru terorganisir adalah organisasi berbasis jaringan. Maka entitas tersebut tidak secara otomatis diakui oleh pihak dalam atau luar sebagai sebuah entitas organisasi yang sah karena sifatnya kurang dapat dipahami dan dikenali dibandingkan dengan organisasi tradisional, seperti struktur birokrasi (Bryson, 2006).

d. Membangun Kepercayaan (*Building Trust*)

Hubungan kepercayaan para pemangku kepentingan lintas sektor adalah esensi dalam kolaborasi. Membangun kepercayaan meliputi perilaku individu, keyakinan terhadap kompetensi pemangku kepentingan, kinerja yang diharapkan dan *common bond and sense of goodwill* (Chen and Graddy, 2005). Para pemangku kepentingan membangun kepercayaan melalui

berbagi informasi dan pengetahuan serta menjalankan komitmen yang telah disepakati. Sebaliknya jika komitmen tidak dilaksanakan dapat menyebabkan munculnya ketidakpercayaan satu sama lain antar pemangku kepentingan.

e. Mengelola Konflik (*Managing Conflict*)

Konflik dalam kolaborasi muncul disebabkan adanya perbedaan tujuan dan ekspektasi pemangku kepentingan yang membuat mereka tertarik untuk terlibat dalam kolaborasi (Bryson, 2006). Mengelola konflik merupakan salah satu hal penting dalam kolaborasi. Konflik bisa saja muncul sebagai akibat dari perbedaan kepentingan dan ekspektasi dari para pemangku kepentingan yang berkolaborasi. Selain itu, konflik akan muncul apabila tingkat organisasi yang berkolaborasi tidak sederajat/selevel. Untuk menghindari konflik sebaiknya para pemangku kepentingan menggunakan sumber daya dan melibatkan pemangku kepentingan lainnya secara adil dan setara, seperti mengedukasi/menjelaskan kepada *stakeholders* lain mengenai konsep, informasi dan metode penting.

f. Perencanaan (*Planning*)

Berbagai literatur dijelaskan bahwa dalam mengatur (*setting*) sebuah kolaborasi, terdapat dua pendekatan dalam hal perencanaan. Pendekatan pertama disebut pendekatan terencana (sengaja dibuat) atau perencanaan formal sebagai

upaya untuk mencapai tujuan. Perencanaan dalam organisasi kolaborasi merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan. mengartikulasikan misi, sasaran dan tujuan, peran dan tanggung jawab, fase dan tahapan serta implementasi secara hati-hati dan terencana merupakan faktor penting dalam mencapai tujuan (Mattessich et al. 2001). Pendekatan ini juga disebut sebagai “*planning from goals*” (McCaskey, 1974). Pendekatan kedua, disebut sebagai pendekatan “tiba-tiba/mendadak”, dimana pendekatan ini disebut sebagai “*planning from thrust*” (McCaskey, 1974). Kolaborasi lintas-sektor cenderung akan berhasil ketika menggabungkan perencanaan yang disengaja dan yang muncul secara tiba-tiba; perencanaan yang disengaja lebih ditekankan dalam kolaborasi yang diamanatkan dan perencanaan yang muncul lebih ditekankan dalam kolaborasi yang tidak diamanatkan.

3. Struktur dan Governance

Komponen lain dari kolaborasi lintas sektor adalah struktur dan governance. Struktur dalam organisasi lintas sektor berbeda dengan struktur organisasi yang tidak berbasis seperti itu. Organisasi lintas sektor tidak berusaha menyamakan tingkat kepentingan dari para partner tetapi lebih pada mengorganisir kepentingan-kepentingan dalam organisasi tersebut. Kemudian, governance merujuk pada keterlibatan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan

negara, sehingga governance yang dipahami dalam studi ini adalah sebagai suatu rangkaian pengoordinasian dan pemantauan aktivitas yang dilakukan untuk efektivitas kolaborasi.

4. Faktor Pendorong dan Penghambat

faktor pendukung dan penghambat (*contingencies and constrains*) juga berpengaruh terhadap pembentukan kolaborasi lintas sektor. Faktor pendukung dan penghambat ini meliputi tipe kolaborasi, ketidakseimbangan kekuatan partner, dan persaingan logika institusional.

5. Outcome dan Akuntabilitas

Kolaborasi lintas sektor akan menghasilkan *outcomes* dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan kebijakan dari segi *outcomes* serta akuntabilitas. *Outcomes* meliputi evaluasi produk, dampak yang dihasilkan, serta evaluasi kembali. Akuntabilitas meliputi *input*, proses, serta *output*; hasil sistem manajemen, serta *relationship with political and professional constituencies*.

2.4.3. Collaborative Innovation

Collaborative Innovation menjadi salah satu pendekatan dalam manajemen kolaborasi, perkembangan keilmuan dalam berbagai bidang dalam menambah referensi dan membuka jalan untuk pengembangan kajian *Collaborative Innovation*. Ada tiga bidang studi dalam kaitannya dengan *collaborative innovation* yaitu *Economic Innovation Theory*, *Sociological Planning Theory*, *Public Administration Theory*.

1. *Economic Innovation Theory*

Dalam perspektif kajian ekonomi, teori inovasi dapat dibagi dalam tiga fase, yaitu fase pertama (Schumpeter, 1946) dan pengikutnya mempelajari peran pengusaha individu maupun kelompok dalam inovasi produk atau proses dalam organisasi swasta. Inovasi dalam perspektif ekonomi diartikan sebagai "*new combination*" yang mana dalam proses penciptaan dan pelaksanaan inovasi dilakukan oleh aktor privat (pengusaha). Pada fase kedua fokus diarahkan menuju kolaborasi antara organisasi perusahaan swasta (Teece, 1992) dan antara perusahaan swasta dan organisasi publik (Lundvall, 2016). Dan pada tahap ketiga ditandai dengan minat yang tumbuh dalam interaksi kolaboratif antara perusahaan swasta dan pengguna yang dapat memacu inovasi (Israel, 1990).

Dalam perkembangan teori ekonomi, peningkatan inovasi dilihat sebagai fungsi kolaboratif multi aktor. Inovasi dipandang sebagai hasil dari interaksi kolaboratif dalam jaringan yang kompleks yang memperhitungkan tuntutan baru yang muncul dari organisasi swasta dan pelanggan atau pengguna jasa layanan. Penekanan pada bagaimana inovasi dapat didorong oleh sistem yang kompleks dalam interaksi antara pengguna, produsen, ilmuwan, dan otoritas publik adalah sumber inspirasi penting untuk pengembangan teori kolaborasi Inovasi inovatif di sektor publik.

2. *Sociological planning theory*

Teori perencanaan publik pada dasarnya juga telah melewati proses perkembangan ilmu pengetahuan. Perencanaan strategis untuk menciptakan pertumbuhan dan pengembangan pada suatu wilayah dengan merumuskan dan merencanakan rencana jangka panjang yang rasional dan komprehensif. Rencana jangka panjang yang rasional dan komprehensif disebut sebagai perencanaan strategis. Studi empiris menunjukkan bahwa kapasitas inovasi dari proses perencanaan tergantung pada keterlibatan multi aktor yang terhubung dalam *network*. Desain inovasi dapat dipercepat melalui proses interaksi kolaboratif, dengan demikian kunci dari teori perencanaan adalah teori *Collaborative Innovation* yang terletak pada keterbukaan dan karakter yang dinamis dari proses inovasi publik.

3. *Public Administration Theory*

Perkembangan administrasi publik pada awalnya muncul dengan konsep yang dianggap kaku dan sangat *rule oriented*. Downs (1967), menjelaskan bahwa birokrasi cenderung dengan struktur yang besar yang menyebabkan kesulitan dalam perubahan karena akan menghabiskan sumber daya dalam organisasi. Adanya kritik terhadap birokrasi ini sebagai pendorong utama dalam pembangunan yang berdasarkan pada *public choice theory*. Inovasi publik dalam perspektif New Public Management memiliki 2 batasan yaitu a) sumber utama inovasi berasal dari imitasi persaingan di sektor

swasta, b) tanggung jawab untuk inovasi sektor publik berada pada manajer publik.

2.4.4. Collaborative Advantage

Pendekatan *Collaborative Advantage* adalah kemampuan untuk membentuk kemitraan yang efektif dan bermanfaat dengan organisasi lain, untuk keuntungan bersama. Pengembangan teori keunggulan kolaboratif (TCA) adalah upaya yang berkelanjutan dimulai pada tahun 1989. Telah muncul dari penelitian dari jenis yang sangat banyak dan beragam situasi kolaboratif dan individu yang terlibat yang perannya berkisar dari menuju ke atas kemitraan utama untuk mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Jenis dari kolaborasi berkisar dari diad hingga jaringan internasional, telah diperhatikan hampir setiap aspek publik dan sektor nirlaba dan telah memasukkan PPP juga menjangkau sektor komersial. Mereka telah membahas berbagai bidang termasuk kesehatan, pendidikan, anti kemiskinan, penyalahgunaan zat, pengembangan dan perencanaan komunitas, karier pembangunan, kepolisian, pembangunan ekonomi dan banyak lagi.

TCA adalah teori berbasis praktik tentang pengelolaan kolaborasi; itu diturunkan dari penelitian yang melibatkan praktisi tentang hal-hal yang benar-benar menjadi perhatian mereka dan seterusnya yang mereka butuhkan untuk bertindak. Juga, itu disusun dalam tema yang tumpang tindih yang mewakili masalah diidentifikasi oleh praktisi sebagai penyebab kecemasan atau penghargaan. Itu berusaha untuk menggambarkan apa

yang mendasari kecemasan dan penghargaan di setiap area. Sementara fokusnya tegas pada dampak dari tema-tema tersebut.

Dalam praktik kolaborasi, tema-temanya juga mencakup topik-topik yang dianggap penting dari kebijakan pertimbangan. Kolaborasi dikonseptualisasikan sebagai sifat paradoks dengan kontradiksi yang melekat dan elemen yang saling eksklusif yang disebabkan oleh perbedaan yang tak terelakkan antara mitra; perbedaan yang mengandung potensi yang sangat besar untuk keuntungan kolaboratif. Yaitu, teorinya juga terstruktur sekitar ketegangan antara Keunggulan Kolaboratif - sinergi yang dapat diciptakan melalui kerja bersama - dan *Collaborative Inertia* - kecenderungan untuk menjadi kegiatan kolaboratif sangat lambat untuk menghasilkan *output* atau konflik yang tidak nyaman.

Kontribusi terhadap pengetahuan dilakukan dengan mengidentifikasi dan menggambarkan kompleksitas itu mendasari situasi kolaboratif dan tantangan yang dihasilkan yang intrinsik untuk mereka. Di dalam akal, implikasi untuk praktik dianggap sebagai bagian integral dari teoritis konseptualisasi dan disajikan dengan cara non-preskriptif yang menginformasikan kedua teori dan praktik. Sifat istimewa dari situasi kolaboratif yang sebenarnya dengan demikian diakui sebagai gagasan bahwa ada ketegangan praktis antara sisi positif dan negatif terhadap alternatif pengelolaan. Untuk itu, TCA menyediakan konseptualisasi dan kerangka kerja yang dapat digunakan sebagai "pegangan untuk mendukung praktik reflektif".

Pada bagian ini akan memberikan ikhtisar singkat dari empat konseptualisasi dan kerangka kerja ini berkaitan dengan tujuan, kepercayaan, budaya dan kepemimpinan. Kami memperkenalkan berbagai cara konseptualisasi masalah, ketegangan dan tantangan yang mendukung kolaborasi dalam praktik dan mengidentifikasi masalah yang perlu dikelola jika kolaborasi ingin menghasilkan keuntungan dari pada kerugian (Huxham dan Vangen 2005).

2.5. Konsep Implementasi Kebijakan Publik dan Kolaborasi Lintas Sektor

Implementasi kebijakan publik sebagai suatu perspektif tidak bisa lagi dipandang sebagai suatu tahap dalam kebijakan publik yang hanya melaksanakan apa yang telah ditetapkan oleh aktor politik. Namun, ia perlu dipandang sebagai suatu hal yang kompleks, karena dalam perkembangan teori-teori implementasi kebijakan, sejak generasi pertama yang hanya berfokus pada seperti apa implementasi kebijakan itu berhasil, kemudian generasi kedua yang berfokus pada mengapa kebijakan itu gagal, dan generasi ketiga lebih menekankan pada mengapa suatu implementasi kebijakan berhasil di suatu tempat dan di tempat lain gagal pada saat yang sama dan sebaliknya. Dari perkembangan studi implementasi kebijakan tersebut menunjukkan bahwa implementasi merupakan suatu hal yang kompleks dan dinamis (Goggin, 1990; Hill & Hupe, 2002; Huxham dan Vangen, 2005). Hal ini menunjukkan kolaborasi lintas aktor sudah tidak terhindarkan lagi.

Penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik yang semakin kompleks menjadikan *cross-sector collaboration* semakin sulit juga dihindari. Hal ini menunjukkan perspektif ini sangat penting untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang cenderung menjadi *wicked problems*. Masalah ini merupakan masalah yang diperdebatkan oleh para pemangku kepentingan baik dari definisi, ruang lingkup dan solusinya. Pada tataran implementasi kebijakan, para pemangku kepentingan masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda dan bahkan saling bertolak belakang. Di samping itu penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik selalu melibatkan banyak *government agencies* dan organisasi lainnya di luar pemerintahan.

Kompleksitas penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik tidak memungkinkan lagi pemerintah menyelenggarakannya sendiri dengan efektif dan efisien tanpa kolaborasi dengan para pemangku kepentingan lainnya (Agranoff, 2012; Ansell & Gash, 2008, 2017; Bryson et.al, 2006, 2015; Klijn & Koppenjan, 2012, 2016) Isett et.al, 2011; O’Leary et.al, 2009; Agranoff & McGuire, 2003). Kolaborasi sudah tidak terhindarkan pada era ke pemerintahan ini yang ditandai dengan “*the age of the network*” (Lipnack and Stamps 1994). Hal ini. Tidak lagi menempatkan pemerintah sebagai pemain utama dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik melainkan diperlukan sinergitas antar semua pemangku kepentingan.

Dalam struktur jaringan pemerintah perlu memainkan peran mengatur ketergantungan antar pemangku kepentingan (Mandell, 2001), sehingga

birokrasi pemerintah sebagai *tool* dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik tidak lagi berdasarkan pada *rule-driven* sebagaimana terjadi selama ini (Hughes, 2003). Birokrasi pemerintah sudah waktunya bersama mereka dalam suatu organisasi yang berbasis kolaborasi, karena organisasi ini dapat memainkan peran yang efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Ia dapat *sharing risk and resources and joining complementary skills and capabilities, which allow them to focus on their core competencies* (Romero & Molina, 2011).

Collaborative organization sebagai implementor kebijakan publik perlu memiliki kemampuan merealisasikan tujuan kebijakan menjadi kenyataan atau *can satisfy target group needs*, karena suatu kebijakan publik didesain untuk memenuhi kebutuhan publik atau target grupnya. Pada era ini, kompleksitas masalah publik dan implementasi kebijakan publik sudah tidak dapat lagi dielakkan, sehingga kolaborasi dalam implementasi kebijakan menjadi penting dan tidak dapat dihindari lagi. Pemerintah sebagai implementor kebijakan selalu diperhadapkan dengan masalah klasik yaitu keterbatasan sumber daya. Lembaga-lembaga lain sebagai pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang berbeda dan bahkan sering terjadi konflik kepentingan karena masing-masing memiliki kepentingan yang kontradiksi. Akibatnya adalah kebijakan mengalami kegagalan dalam memenuhi kebutuhan target grupnya. Kolaborasi lintas sektor dalam implementasi kebijakan merupakan model implementasi

kebijakan yang mampu mengintegrasikan para *stakeholders* yang berbeda kepentingan untuk meningkatkan kinerja suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan yang tidak bisa lagi dipandang sebagai berakhirnya proses formulasi kebijakan, tetapi ia merupakan proses yang kompleks karena melibatkan berbagai *government agencies* yang lintas sektor dan sektor yang lainnya di luar pemerintahan. Hal ini menunjukkan efektivitas implementasi kebijakan sangat tergantung pada keterlibatan para pemangku kepentingan yang lintas sektor itu, karena dalam kondisi yang kompleks tersebut pemerintah tidak memungkinkan lagi bekerja sendirian melainkan memerlukan *joint effort and collaborative action* dengan mereka untuk menyelesaikan masalah publik dan implementasi kebijakan (Goggin et.al, 1990; Klijn, 2008).

Hal tersebut menunjukkan implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang urgen dan kompleks, karena suatu kebijakan yang diimplementasikan dalam waktu yang sama namun tempat yang berbeda ternyata kinerja kebijakan itu berbeda (Goggin et.al, 1990). Kolaborasi lintas sektor dalam implementasi kebijakan merupakan model implementasi kebijakan yang mampu mengintegrasikan para *stakeholders* untuk meningkatkan kinerja suatu kebijakan.

Kolaborasi lintas sektor yang dimaksudkan di sini, sebagaimana dikemukakan oleh Bryson, Crosby, & Stone (2006), "*as the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by*

organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately.” Hal ini menunjukkan pula, bahwa model kolaborasi ini menggunakan sumber-sumber daya dengan efektif dan efisien dalam penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik melalui integrasi para pemangku kepentingan dari berbagai sektor.

Proses implementasi kebijakan memerlukan sumber-sumber daya yang memadai sementara pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan dan kebijakan publik memiliki keterbatasan dalam hal tersebut. Pada saat yang bersamaan masalah dan pemenuhan kebutuhan publik perlu di atasi sesegera mungkin oleh pemerintah agar hal tersebut tidak menjadi penderitaan berkepanjangan bagi masyarakat. Situasi yang seperti itu memerlukan suatu strategi yang efektif mengatasi masalah tersebut, yaitu kolaborasi antar sektor. Urgensi tentang strategi ini karena penyelesaian masalah publik dan pemenuhan kebutuhan publik memiliki keterkaitan yang kompleks antar *government agencies* dan *agencies* di luar pemerintahan. Mereka itu tidak selamanya searah dari segi tujuan dan kepentingan dengan *leading sector* atau implelementor utama suatu kebijakan publik. Hal ini menunjukkan *cross-sector collaboration* sebagai strategi yang efektif dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik.

Pemerintah dalam menyelenggarakan tugas ini memerlukan sumber-sumber daya yang cukup, yang mana sumber-sumber daya ini tidak di bawah kendali sepenuhnya oleh pemerintah melainkan organisasi lain di

luar pemerintah sebagaimana dijelaskan oleh teori ketergantungan sumber daya (Jones dan Esnault 2004). Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan kolaborasi dengan sektor lain di luar pemerintahan yang mengendalikan sumber-sumber daya tersebut. Hal yang sama pemerintah perlu memfasilitasi *inter-agency collaboration* dalam lingkup pemerintahan agar penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik efektif.

Cross-sector collaboration in government organization memerlukan kemampuan manajemen bagi pimpinan pemerintahan untuk mengkoordinir semua *agencies* yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Koordinasi ini penting karena semua *agencies* memiliki sumber-sumber daya masing-masing yang digunakan untuk menjalankan berbagai program yang telah didesain sebelumnya. Kemudian, semua *agencies* sudah terikat dengan aturan yang ketat (*bureaucratic agencies*), tujuan dan strategi yang berbeda dalam penyelenggaraan tugas masing-masing.

Sebagai suatu strategi ia berusaha mengalami kompleksitas yang terjadi melalui proses kolaborasi antar sektor dalam pemerintahan dan di luar pemerintahan. Demikian pula, ia berupaya terjadinya pemanfaatan bersama sumber-sumber daya dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Hal ini menunjukkan hasil dari proses kolaborasi akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber-sumber daya dalam penyelenggaraan tugas tersebut. Strategi ini juga dapat menjamin akuntabilitas publik (Bryson et.al, 2006; 2015).

2.6. Kemiskinan dan Pengentasan Kemiskinan

Kemiskinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif adalah konsep kemiskinan yang mengacu pada kepemilikan materi dikaitkan dengan standar kelayakan hidup seseorang atau keluarganya. Kedua istilah itu menunjuk pada perbedaan sosial (*social distinction*) yang ada dalam masyarakat berangkat dari distribusi pendapatan. Perbedaannya adalah bahwa pada kemiskinan absolut ukurannya sudah terlebih dahulu ditentukan dengan angka-angka nyata (garis kemiskinan) dan atau indikator atau kriteria yang digunakan, sementara pada kemiskinan relatif kategori kemiskinan ditentukan berdasarkan perbandingan relatif.

2.6.1. Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut atau mutlak berkaitan dengan standar hidup minimum suatu masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk garis kemiskinan (*poverty line*) yang sifatnya tetap tanpa dipengaruhi oleh keadaan ekonomi suatu masyarakat. Garis Kemiskinan (*poverty line*) adalah kemampuan seseorang atau keluarga memenuhi kebutuhan hidup standar pada suatu waktu dan lokasi tertentu untuk melangsungkan hidupnya. Pembentukan garis kemiskinan tergantung pada definisi mengenai standar hidup minimum. Sehingga kemiskinan absolut ini bisa diartikan dari melihat seberapa jauh perbedaan antara tingkat pendapatan seseorang dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memenuhi

kebutuhan dasarnya. Tingkat pendapatan minimum merupakan pembatas antara keadaan miskin dengan tidak miskin.

Pada tahun 1976 International Labor Organization (ILO) menggunakan ukuran kebutuhan pokok untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin. Indikator-indikator kebutuhan pokok yang dimaksud adalah pangan, papan, sandang dan fasilitas umum seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih dan transportasi. Strategi yang digariskan oleh ILO tersebut menyebutkan adanya keharusan usaha langsung untuk memperbaiki nasib golongan yang paling miskin tanpa menunggu bekerjanya proses tetesan ke bawah (Bigsten, Anne dalam Gammel, Norman, dkk dalam Budi Jati, *ibid*: hal 229-230: Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Yayasan Agro Ekonomika, *Kajian Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Era Otonomi Daerah*, Jakarta, 2002, hal I-1).

World Bank (2008) menghitung tingkat dan jumlah penduduk miskin absolut dengan menggunakan ukuran tunggal yang seragam untuk semua negara. Di negara-negara sedang berkembang seseorang disebut miskin bila berpendapatan kurang dari \$ US 1 per hari, dimana diperkirakan ada sekitar 1,2 milyar penduduk dunia yang hidup di bawah ukuran tersebut. Sementara garis kemiskinan yang diukur berdasarkan ukuran \$ US 2 juga telah dipublikasikan dimana lebih dari 2 milyar penduduk yang hidup kurang dari batas tersebut. US dolar yang digunakan adalah US \$ PPP (*Purchasing*

Power Parity) bukan nilai tukar resmi (*exchange rate*). Kedua batas ini adalah garis kemiskinan absolut.

Garis kemiskinan di Indonesia secara luas digunakan pertama kali dikenalkan oleh Sajogyo pada tahun 1964 yang diukur berdasarkan konsumsi setara beras per tahun. Menurut Sajogyo terdapat tiga ukuran garis kemiskinan yaitu miskin, sangat miskin dan melarat yang diukur berdasarkan konsumsi per kapita per tahun setara beras sebanyak 480 kg, 360 kg dan 270 kg untuk daerah perkotaan dan 320 kg, 240 kg dan 180 kg untuk daerah pedesaan (Arndt, Pembangunan dan Pemerataan, hal 58, 1987).

Badan Pusat Statistik menghitung jumlah dan persentase penduduk miskin (*head count index*) yaitu penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan berdasarkan data hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Garis kemiskinan yang merupakan dasar penghitungan jumlah penduduk miskin dihitung dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) yaitu besarnya rupiah yang dibutuhkan untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum makanan dan non makanan atau lebih dikenal dengan garis kemiskinan makanan dan non makanan. Garis kemiskinan makanan yang dimaksud adalah pengeluaran konsumsi per kapita per bulan yang setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari. Sedangkan garis kemiskinan non makanan adalah besarnya rupiah untuk memenuhi kebutuhan non makanan seperti perumahan, kesehatan, pendidikan, angkutan, pakaian dan barang atau jasa lainnya.

Komponen garis kemiskinan makanan adalah nilai rupiah yang dikeluarkan untuk memenuhi 52 komoditi makanan terpilih hasil Susenas modul konsumsi. Sedangkan garis kemiskinan non makanan adalah nilai rupiah dari 27 sub kelompok pengeluaran yang terdiri atas 51 jenis komoditi dasar non makanan di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan. Dapat disimpulkan secara umum bahwa kemiskinan absolut adalah kondisi kemiskinan yang terburuk yang diukur dari tingkat kemampuan suatu keluarga dalam membiayai kebutuhan yang paling minimal untuk dapat hidup sesuai dengan taraf hidup kemanusiaan yang paling rendah.

2.6.2. Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif pada dasarnya menunjuk pada perbedaan relatif tingkat kesejahteraan antar kelompok masyarakat. Mereka yang berada dilapis terbawah dalam persentil derajat kemiskinan suatu masyarakat digolongkan sebagai penduduk miskin. Dalam kategori seperti ini, dapat saja mereka yang digolongkan sebagai miskin sebenarnya sudah dapat mencukupi hak dasarnya, namun tingkat kuterpenuhinya berada di lapisan terbawah.

Kemiskinan relatif memahami kemiskinan dari dimensi ketimpangan antar kelompok penduduk. Pendekatan ketimpangan tidak berfokus pada pengukuran garis kemiskinan, tetapi pada besarnya perbedaan antara 20 atau 10 persen masyarakat paling bawah dengan 80 atau 90 persen masyarakat lainnya. Kajian yang berorientasi pada pendekatan ketimpangan tertuju pada upaya memperkecil perbedaan antara mereka

yang berada di bawah (miskin) dan mereka yang makmur dalam setiap dimensi stratifikasi dan diferensiasi sosial. Ketimpangan merupakan suatu permasalahan yang berbeda dengan kemiskinan.

Dalam hal mengidentifikasi dan menentukan sasaran penduduk miskin, maka garis kemiskinan relatif cukup untuk digunakan dan perlu disesuaikan terhadap tingkat pembangunan negara secara keseluruhan. Garis kemiskinan relatif tidak dapat dipakai untuk membandingkan tingkat kemiskinan antar negara dan waktu karena tidak mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama.

World Bank mengelompokkan penduduk ke dalam tiga kelompok sesuai dengan besarnya pendapatan: 40 persen penduduk dengan pendapatan rendah, 40 persen penduduk dengan pendapatan menengah dan 20 persen penduduk dengan pendapatan tinggi. Ketimpangan pendapatan diukur dengan menghitung persentase jumlah pendapatan penduduk dari kelompok yang berpendapatan 40 persen terendah dibandingkan total pendapatan seluruh penduduk.

Kategori ketimpangan ditentukan dengan menggunakan kriteria seperti berikut:

1. Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk kurang dari 12 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan tinggi.
2. Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk

antara 12-17 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan sedang.

3. Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk lebih dari 17 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan rendah.

2.6.3. Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan merupakan sebuah konsep abstrak yang dapat dijelaskan secara berbeda dimana tergantung dari pengalaman dan perspektif analis. Cara pandang analis akan menentukan pemahaman tentang kondisi, sifat dan konteks kemiskinan, bagaimana kemiskinan itu terjadi (sebab-sebab kemiskinan) dan bagaimana masalah kemiskinan dapat diatasi. Oleh karena itu, agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan secara tepat maka hal pertama yang harus dilakukan adalah menjelaskan pengertian dan penyebab kemiskinan secara lengkap.

Ada banyak hal yang menyebabkan seseorang masuk ke dalam kategori miskin. Namun, menurut World Bank setidaknya ada tiga faktor utama penyebab kemiskinan, yaitu:

1. Rendahnya pendapatan dan aset untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti: makanan, tempat tinggal, pakaian, kesehatan dan pendidikan.
2. Ketidakmampuan untuk bersuara dan ketiadaan kekuatan di depan institusi negara dan masyarakat.
3. Rentan terhadap guncangan ekonomi, terkait dengan ketidakmampuan menanggulangnya.

Bank Dunia (World Bank) memiliki indikator-indikator kemiskinan yang terdiri dari:

1. Kepemilikan tanah dan modal yang terbatas
2. Terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan
3. Pembangunan yang bias di kota
4. Perbedaan kesempatan diantara anggota masyarakat
5. Perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi
6. Rendahnya produktivitas
7. Budaya hidup yang jelek
8. Tata pemerintahan yang buruk
9. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan

World Bank (2005) menjelaskan bahwa kemiskinan memiliki banyak pengertian dimana menyimpulkan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi dimana orang ingin lepas darinya. World Bank (2001) juga mendefinisikan kemiskinan sebagai ketercabutan dari kehidupan yang layak. Miskin adalah keadaan kelaparan, kurang tempat tinggal, kurang sandang dan kurang pendidikan. Menurut definisi ini, orang menjadi miskin bukan karena kelemahan mereka, namun karena hal itu terjadi di luar kendali mereka. Biasanya, karena kebijakan yang buruk dari institusi negara atau masyarakat yang tidak memperhatikan suara mereka.

World Bank (2004) mendefinisikan masyarakat miskin sebagai mereka yang hidup dalam keluarga yang kemampuan konsumsinya di

bawah garis tertentu, seperti di bawah \$1 atau \$2 per hari atau di bawah level yang ditetapkan negara masing-masing.

Sementara itu terdapat juga banyak faktor yang mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat kemiskinan, mulai dari produktivitas tenaga kerja, tingkat upah neto, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, tingkat inflasi, pajak dan subsidi, investasi, alokasi serta sumber daya alam, ketersediaan fasilitas umum (seperti pendidikan dasar, kesehatan, informasi, transportasi, listrik, air bersih dan lokasi pemukiman), penggunaan teknologi, tingkat dan jenis pendidikan, kondisi fisik dan alam suatu wilayah, etos kerja dan motivasi pekerja, budaya atau tradisi, politik, bencana alam dan peperangan. Sebagian besar dari faktor-faktor tersebut saling mempengaruhi satu sama lain (Tambunan, 2001).

Sedangkan menurut Jhinghan (2000) terdapat tiga ciri utama pada negara berkembang yang menjadi penyebab dan sekaligus akibat dari terjadinya kemiskinan. Ciri pertama, prasarana dan sarana pendidikan yang tidak memadai sehingga menyebabkan tingginya jumlah penduduk buta huruf dan tidak memiliki ketrampilan atau keahlian. Ciri kedua, sarana kesehatan dan pola konsumsi buruk sehingga hanya sebagian kecil penduduk yang bisa menjadi tenaga kerja produktif. Akibatnya, laju pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat. Ciri ketiga adalah penduduk terkonsentrasi di sektor pertanian dan pertambangan dengan metode produksi yang telah usang dan ketinggalan zaman. Hal ini terjadi karena penduduk tidak memiliki pilihan lain. Kepemilikan tanah rata-rata per petani

cukup sempit dan sebagai akibatnya mereka terpaksa hidup pada tingkat yang hanya cukup untuk sekedar hidup.

Kartasasmita (1996) juga menjelaskan penyebab terjadinya kemiskinan dimana akibat dari berbagai faktor yang terdiri dari: pertama, rendahnya tingkat pendidikan menyebabkan pengembangan diri yang terbatas. Kedua, rendahnya tingkat kesehatan dimana tingkat kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan daya tahan fisik, daya pikir serta prakarsa menjadi rendah pula. Dengan demikian produktivitas yang dihasilkan menjadi berkurang, baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Akibat dari hal ini adalah *bargaining position* mereka dalam hampir seluruh kegiatan ekonomi menjadi lemah. Ketiga, terbatasnya lapangan kerja. Selama lapangan pekerjaan atau kegiatan usaha masih ada, harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan masih dapat dilakukan. Keempat, kondisi keterisolasian. Dalam kondisi terpencil atau terisolasi penduduk akan kurang mampu menjalankan roda perekonomiannya.

Sedangkan menurut Sharp (1996) dari sudut pandang ekonomi terdapat tiga penyebab kemiskinan, antara lain:

1. Kemiskinan yang muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah.
2. Kemiskinan yang muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya yang rendah berarti

produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya mendapatkan upah yang rendah. Rendahnya kualitas sumber daya ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau keturunan.

3. Kemiskinan yang muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki (Bappenas 2004).

Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin, Bappenas menggunakan pendekatan utama antara lain:

1. Pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*)

Pendekatan kebutuhan dasar ini melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan seseorang, keluarga dan masyarakat dalam

memenuhi kebutuhan minimum yang terdiri dari pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan penyediaan air bersih dan sanitasi.

2. Pendekatan pendapatan (*income approach*)

Pendekatan ini menyatakan bahwa kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan aset dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat.

3. Pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*)

Pendekatan ini menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat.

4. Pendekatan objektif dan subjektif

Pendekatan objektif atau sering disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan.

Dari pendekatan-pendekatan tersebut, Bappenas menguraikan indikator- indikator penyebab kemiskinan seperti:

1. Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu.
2. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan disebabkan oleh kesulitan mendapatkan layanan kesehatan dasar,

rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, kurangnya layanan kesehatan reproduksi, jarak fasilitas kesehatan yang jauh, biaya perawatan dan pengobatan yang mahal.

3. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan yang disebabkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung.
4. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga.
5. Terbatasnya akses layanan kesehatan dan sanitasi. Masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggiran hutan dan pertanian lahan kering kesulitan memperoleh perumahan dan lingkungan pemukiman yang sehat dan layak.
6. Terbatasnya akses terhadap air bersih. Kesulitan untuk mendapatkan air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air.
7. Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah. Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan

pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian.

8. Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam.
9. Lemahnya jaminan rasa aman. Hal ini terkait dengan permasalahan yang terjadi di daerah konflik.
10. Lemahnya partisipasi. Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang melibatkan mereka.
11. Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi.

Sedangkan menurut SMERU (2001) kemiskinan memiliki beberapa dimensi antara lain:

1. Ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan).
2. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
3. Tidak adanya jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
4. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun massal.

5. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam.
6. Tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat.
7. Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencarian yang berkesinambungan.
8. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.

2.6.4. Pengentasan Kemiskinan

Pemikiran mengenai kemiskinan berubah sejalan dengan berjalannya waktu, tetapi pada dasarnya berkaitan dengan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (Britha Mikelsen, 2003). Kemiskinan menunjukkan situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh orang miskin tersebut, melainkan karena tidak bisa dihindari dengan kekuatan yang dimilikinya (Soegijanto Soegijoko, 1997).

Penyebab kemiskinan dapat terjadi karena kondisi alamiah dan ekonomi, kondisi struktural dan sosial, serta kondisi kultural (budaya). Kemiskinan alamiah dan ekonomi timbul akibat keterbatasan sumber daya alam, manusia, dan sumber daya lain sehingga peluang produksi relatif kecil dan tidak dapat berperan dalam pembangunan. Kemiskinan struktural dan sosial disebabkan hasil pembangunan yang belum merata, tatanan kelembagaan dan kebijakan dalam pembangunan. Sedangkan kemiskinan kultural (budaya) disebabkan sikap atau kebiasaan hidup yang merasa kecukupan sehingga menjebak seseorang dalam kemiskinan. Penyebab

timbulnya kemiskinan berasal dari dalam dan dari luar penduduk miskin. Penyebab dari dalam diantaranya rendahnya kualitas sumber daya manusia dan sikap individu tersebut. Sedangkan penyebab dari luar adalah keterbatasan sumber daya alam, tatanan sosial dan kelembagaan dalam masyarakat, kebijakan pembangunan, kesempatan kerja yang terbatas dan persaingan yang menyebabkan terpinggirnya penduduk miskin.

Jenis kemiskinan dapat dibedakan berdasarkan pola waktunya yaitu: (1) *persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun yang diantaranya merupakan daerah kritis sumber daya alam atau terisolasi; (2) *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. (3) *seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti sering dijumpai kasus-kasus nelayan dan petani tanaman pangan. (4) *accidental poverty*, yaitu kemiskinan karena bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan.

Kemiskinan juga dapat dibedakan melalui perbandingan dengan suatu ukuran tertentu atau dengan anggota/kelompok masyarakat lainnya. Ukuran kemiskinan absolut dengan menggunakan garis kemiskinan atau kondisi-kondisi tertentu yang mencerminkan situasi kemiskinan. Sedangkan ukuran kemiskinan relatif dengan membandingkan dengan jumlah keseluruhan kelompok dan dapat digambarkan melalui Kurva Lorentz dan menggunakan Gini Ratio untuk mengetahui besarnya kesenjangan.

Strategi pengentasan kemiskinan yang dikemukakan oleh Bank Dunia, bahwa setiap dekade strategi pengentasan kemiskinan mengalami perkembangan mulai dari penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, pengembangan kesehatan dan pendidikan, perlindungan sampai dengan pemberdayaan kaum miskin.

Strategi memerangi kemiskinan yang dikemukakan oleh Gunnar Adler Karlsson yang dikutip Andre Bayo Ala (1981) meliputi: (1) strategi dalam jangka pendek yaitu memindahkan sumber daya-sumber daya kepada kaum miskin dalam jumlah yang memadai. Perbaikan keadaan kemiskinan dalam jangka pendek diantaranya menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan, dan memperbaiki distribusinya; (2) Strategi jangka panjang dengan menumbuhkan swadaya setempat. Perbaikan dalam jangka panjang dengan memperbaiki dan memenuhi harkat hidup secara individual dan sosial yang bermartabat.

Strategi Pengentasan Kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah dapat dibagi menjadi dua bagian besar, pertama melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara, dan kedua membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan kronis dengan memberdayakan dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan dalam tiga program yang langsung diarahkan pada penduduk miskin yaitu: (1) penyediaan kebutuhan pokok; 2) pengembangan sistem jaminan sosial; dan 3) pengembangan budaya usaha. Selain itu penduduk miskin mempunyai strategi sendiri untuk

menanggulangi kemiskinannya. Strategi yang ditempuh yaitu dengan pinjam dari lembaga informal, menambah jam kerja, anggota keluarga ikut bekerja, merantau atau berhemat.

Konsep kebijakan yang digunakan pemerintah dalam program pengentasan kemiskinan dapat dibedakan berdasarkan tradisi dan pendekatan perencanaan yang melandasinya. Tradisi perencanaan menurut John Friedmann setidaknya terdiri empat tipe yaitu: (1) perencanaan sebagai reformasi sosial (*social reform*), bahwa negara menyusun dan merencanakan berbagai arahan dan pedoman pembangunan untuk diikuti dan dilaksanakan oleh masyarakat; (2) perencanaan sebagai analisis kebijakan (*policy analysis*), bahwa para penentu kebijakan (pemerintah dan pihak terkait lainnya) berdasarkan analisis data yang ilmiah menyusun dan merencanakan berbagai arahan dan pedoman pembangunan yang dapat diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat; (3) perencanaan sebagai pembelajaran sosial (*social learning*), bahwa pengetahuan perencanaan diperoleh lewat pengalaman dan disempurnakan lewat praktik (*learning by doing*), perencanaan serta pelaksanaan pembangunan dijalankan bersama-sama dengan masyarakat dengan bimbingan dari ahli; dan (4) perencanaan sebagai mobilisasi sosial (*social mobilization*), bahwa perencanaan pembangunan harus dilaksanakan oleh masyarakat dan digerakkan dengan berbagai konsep/ideologi yang sudah tertanam di dalam jiwa dan kebudayaan mereka.

Sedangkan jenis-jenis program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah dapat dilihat berdasarkan model pembangunan yang mendasari program-program tersebut untuk melihat titik berat strategi yang dijalankan program tersebut. Model pembangunan yang dianut negara berkembang secara garis besar terbagi dalam empat model pembangunan. Model pembangunan I menitik beratkan pada pertumbuhan pendapatan nasional. Model pembangunan II menitikberatkan pada pemerataan dan pemenuhan kebutuhan pokok/dasar. Model pembangunan III berupaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui keikutsertaan masyarakat dan kelompok sasaran dalam menentukan kebutuhan dan partisipasi dalam proses pembangunan. Sedangkan model pembangunan IV menitikberatkan pada peningkatan daya saing untuk menghadapi era globalisasi dan era otonomi daerah.

Evaluasi terhadap program pengentasan kemiskinan diantaranya dapat dilakukan terhadap pendekatan perencanaan, model pembangunan yang digunakan dan pelaksanaan program tersebut. Kriteria yang digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program pengentasan kemiskinan meliputi: penentuan sasaran dan data yang digunakan untuk menentukan sasaran; peranan pemerintah daerah, masyarakat umum dan penerima sasaran program; dan implementasi program di tingkat pemerintah dan masyarakat.

2.6.5. Dasar Hukum Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Pada implementasinya, dasar hukum pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara merujuk pada berbagai aturan sebagai berikut :

1. Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kaltara;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Peraturan Pemerintah 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
7. Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
8. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem;

9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota;
10. Keputusan Gubernur Kaltara Nomor 188.44/K93/2022 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Provinsi Kaltara Tahun Anggaran 2022.
11. Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Utara Nomor 3 Tahun 2022 tentang Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Tahun 2021-2026

2.7. Penelitian Terdahulu

Berbagai penelitian terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya ditunjukkan pada tabel berikut :

Tabel 2. 2
Komparasi Penelitian Dengan Penelitian Sebelumnya

No.	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian Sebelumnya	Relevansi Penelitian	Perbedaannya
1	La Ode Syaiful, 2017 Model Kolaboratif Governance Dalam Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Buton	Proses kolaborasi dalam pengembangan pariwisata, penetapan <i>intermediate outcomes</i> hanya dilakukan oleh pemerintah. Kondisi awal kolaborasi pengembangan pariwisata tampak tidak ada keseimbangan sumber daya yang dimiliki para <i>stakeholder</i> dalam menjalin kolaborasi. Kepemimpinan fasilitas diperankan oleh Parabela	Penelitian ini adalah studi kolaborasi dengan pendekatan <i>collaborative governance</i> oleh Ansel dan Gash (2008). Metode penelitian kualitatif deskriptif	Penelitian ini menggunakan pendekatan model kolaborasi lintas sektor (<i>cross sector collaboration</i>) yang dikemukakan oleh Bryson dkk (2006) yang bertujuan untuk menganalisis dan melahirkan model kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan di

No.	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian Sebelumnya	Relevansi Penelitian	Perbedaannya
		sebagai mediator kolaborasi		Provinsi Kalimantan Utara
2	Deny Irawan, 2017 Kolaborasi pemerintah dan swasta	Tata kelola kolaborasi kurang bagus. terdapat tiga jenis tata kelola yang kolaboratif, yaitu pendeteksian strategi, hambatan dan peluangnya sehingga dapat menunjukkan kegiatan kolaborasi yang tidak efektif. lebih lanjut ditemukan terdapat tingkat partisipasi aktor yang rendah pada organisasi kolaborasi dan kekurangan sumber daya keuangan.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kriteria manajemen kolaboratif. Metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif	Penelitian ini menggunakan pendekatan model kolaborasi lintas sektor (<i>cross sector collaboration</i>) yang dikemukakan oleh Bryson dkk (2006) yang bertujuan untuk menganalisis dan melahirkan model kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara
3	Bachtiar, 2016 Manajemen Kolaborasi Sektor Publik (Studi Dukungan Dalam Pencapaian <i>Overstock</i> Beras Dua Juta Ton Antara Pemerintah Provinsi Sulsel dengan Kodam VII/Wirabua na)	Konteks yang dikolaborasikan dapat dipahami oleh kedua belah pihak, namun secara khusus belum disusun secara bersama baik strategi, tujuan, sasaran, visi, kebijakan dan susunan personil serta belum dilibatkannya organisasi nirlaba dan swasta dalam manajemen kolaborasi sektor publik.	Penelitian ini menggunakan pendekatan manajemen kolaboratif. Metode penelitian kualitatif dengan tipe eksploratif	Penelitian ini menggunakan pendekatan model kolaborasi lintas sektor (<i>cross sector collaboration</i>) yang dikemukakan oleh Bryson dkk (2006) yang bertujuan untuk menganalisis dan melahirkan model kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara
4	Tuti Alawiah dan Farhan Setiawan (2021)	Penelitian ini menunjukkan bahwa faktor-faktor penyebab kemiskinan pada	Penelitian ini menggunakan pendekatan studi literatur	Penelitian ini menggunakan pendekatan model kolaborasi lintas

No.	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian Sebelumnya	Relevansi Penelitian	Perbedaannya
	Pengentasan Kemiskinan Berbasis Kearifan Lokal pada Masyarakat Desa	masyarakat pedesaan adalah sebagai berikut: kondisi wilayah, pertumbuhan ekonomi yang lemah, pendidikan yang rendah, ketimpangan, rasa ketergantungan, dan kenyamanan dalam zona. Pengentasan kemiskinan melalui kearifan lokal dapat dilakukan dengan menggali sumber daya alam dan potensi diri yang ada pada masyarakat pedesaan. Kemudian pemberdayaan masyarakat pedesaan dalam proses penanggulangan kemiskinan membutuhkan empat prinsip: kesetaraan, partisipasi, kemandirian, dan keberlanjutan		sektor (<i>cross sector collaboration</i>) yang dikemukakan oleh Bryson dkk (2006) yang bertujuan untuk menganalisis dan melahirkan model kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara

Sumber : Olahan penulis, 2022

Berikut uraian berbagai penelitian terdahulu berkaitan dengan studi kolaborasi dan penelitian tentang fenomena kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Pertama, penelitian berkaitan dengan kolaborasi antar organisasi yang telah dilakukan oleh La Ode Syaiful (2017) tentang "*model kolaboratif governance dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Buton*" yang menunjukkan bahwa; (1) Proses kolaborasi dalam pengembangan

pariwisata, menetapkan *intermediate outcomes*, hanya dilakukan oleh pemerintah. Peran parabela terlihat pada saat teknis implementasi program pengembangan wisata budaya dan sejarah (2) Kondisi awal kolaborasi pengembangan pariwisata tampak tidak ada keseimbangan sumber daya yang dimiliki para *stakeholder* dalam menjalin kolaborasi (3) Desain kelembagaan pengembangan pariwisata. Adanya persamaan kedudukan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Peran lembaga adat sebagai jembatan penghubung antara pemerintah dan masyarakat. (4) Kepemimpinan fasilitas diperankan oleh Parabela sebagai mediator kolaborasi dan ujung tombak pelestarian adat dan budaya Buton.

Kedua, penelitian tentang kolaborasi lain dilakukan oleh Deny Irawan (2017) yang melakukan penelitian tentang kolaborasi pemerintah dan swasta, dimana temuan yang didapatkan bahwa terdapat tiga jenis tata kelola yang kolaboratif, yaitu pendeteksian strategi, hambatan dan peluangnya sehingga dapat menunjukkan kegiatan kolaborasi yang tidak efektif. lebih lanjut ditemukan terdapat tingkat partisipasi aktor yang rendah pada organisasi kolaborasi dan kekurangan sumber daya keuangan.

Ketiga, studi yang dilakukan oleh Bachtiar (2016) mengenai "*Manajemen Kolaborasi Sektor Publik (Studi Dukungan Dalam Pencapaian Overstock Beras Dua Juta Ton Antara Pemerintah Provinsi Sulsel dengan Kodam VII/Wirabuana)*" yang menunjukkan bahwa: 1) Manajemen kolaborasi yang dilaksanakan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kodam VII/Wirabuana berdasarkan kesepakatan bersama yang telah

dibuat sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014. Konteks yang dikolaborasikan umumnya dapat cukup dipahami oleh kedua belah pihak, namun secara khusus belum disusun secara bersama baik strategi, tujuan, sasaran, visi, kebijakan dan susunan personil secara khusus yang membidangi MoU serta belum dilibatkannya organisasi nirlaba dan swasta dalam manajemen kolaborasi sektor publik.

Keempat, penelitian Tuti Alawiah dan Farhan Setiawan (2021) tentang “Pengentasan Kemiskinan Berbasis Kearifan Lokal pada Masyarakat Desa”. Penelitian ini menunjukkan bahwa faktor-faktor penyebab kemiskinan pada masyarakat pedesaan adalah sebagai berikut: kondisi wilayah, pertumbuhan ekonomi yang lemah, pendidikan yang rendah, ketimpangan, rasa ketergantungan, dan kenyamanan dalam zona. Pengentasan kemiskinan melalui kearifan lokal dapat dilakukan dengan menggali sumber daya alam dan potensi diri yang ada pada masyarakat pedesaan. Kemudian pemberdayaan masyarakat pedesaan dalam proses penanggulangan kemiskinan membutuhkan empat prinsip: kesetaraan, partisipasi, kemandirian, dan keberlanjutan.

Adapun Penelitian ini menggunakan pendekatan model kolaborasi lintas sektor (*cross sector collaboration*) yang dikemukakan oleh Bryson et al (2006) yang bertujuan untuk menganalisis dan melahirkan model kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.

2.8. Kerangka Pikir

Berdasarkan konsep yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, penulis mengadaptasi teori kolaborasi lintas sektor yang dikemukakan oleh Bryson et al (2006) dalam menganalisis fenomena implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Utara.

Penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Kebijakan ini dilaksanakan dengan berbagai program baik yang bersumber dari pemerintah pusat dan daerah. Pada level daerah, pemerintah daerah masing-masing membentuk dan memiliki Tim Koordinasi Pengentasan Kemiskinan Daerah (TKPKD) sebagai organisasi berbasis kolaborasi lintas sektoral yang berperan penting dalam pengentasan kemiskinan di daerah. Wadah kolaborasi yang berwujud TKDPD menjadi ujung tombak pemerintah daerah dalam menekan kemiskinan.

Fenomena kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dimana TKPKD menjadi *collaborative organization* dan sekaligus *leading sector* sangat relevan diteliti dengan pendekatan kolaborasi yaitu dengan teori *cross sector collaboration* yang dikemukakan oleh Bryson et al (2006).

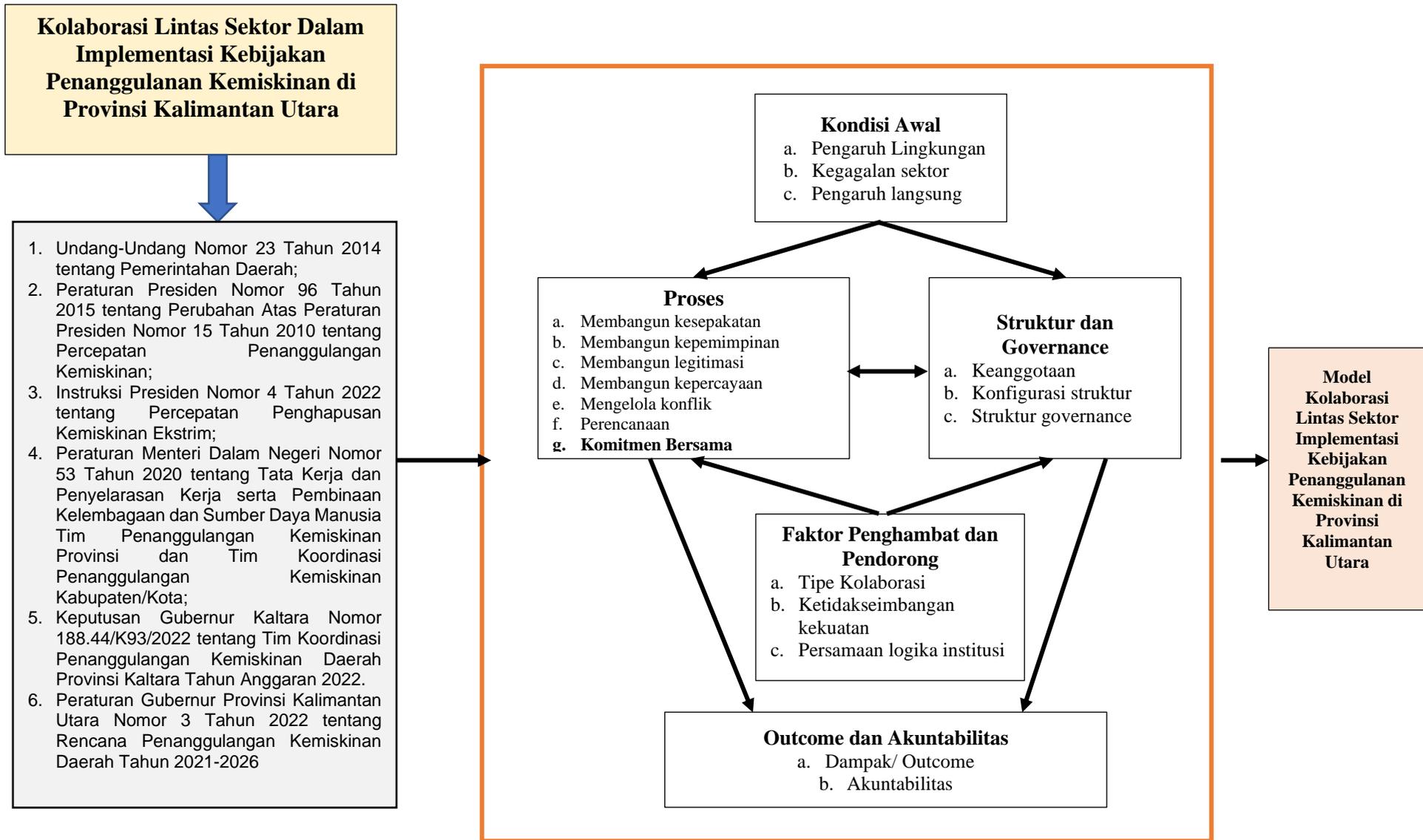
Model kebijakan dalam studi ini diadaptasi dari model kolaborasi lintas sektor yang diperkenalkan oleh Bryson, Crosby, & Stone (2006), yang

mana model tersebut meliputi *initial conditions, process components, structure and governance, contingencies and constraints* yang menghasilkan *outcomes and accountability*. *Initial condition* (prasyarat awal) *collaboration* merupakan langkah awal untuk memulai pembentukan kolaborasi. Prasyarat awal ini mencakup pengaruh lingkungan, kegagalan sektor (*sector failure*) dan pengaruh langsung yang mendahului (*direct antecedent*).

Komponen proses (*process components*) merupakan proses yang terjadi dalam pembentukan kolaborasi yang meliputi proses formal dan informal. Proses ini terdiri dari kesepakatan yang dirancang (*forging agreement*), peran pemimpin formal dan informal (*building leadership*), membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik, dan perencanaan.

Komponen lain dari kolaborasi lintas sektor adalah struktur dan governance. Struktur dalam organisasi lintas sektor berbeda dengan struktur organisasi yang tidak berbasis seperti itu. Organisasi lintas sektor tidak berusaha menyamakan tingkat kepentingan dari para partner tetapi lebih pada mengorganisir kepentingan-kepentingan dalam organisasi tersebut. Kemudian, governance merujuk pada keterlibatan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan negara, sehingga governance yang dipahami dalam studi ini adalah sebagai suatu rangkaian pengoordinasian dan pemantauan aktivitas yang dilakukan untuk efektivitas kolaborasi.

Selain faktor prasyarat awal (*initial conditions*), faktor pendukung dan penghambat (*contingencies and constrains*) juga berpengaruh terhadap pembentukan kolaborasi lintas sektor. Faktor pendukung dan penghambat ini meliputi tipe kolaborasi, ketidakseimbangan kekuatan. Selain itu peneliti berpandangan bahwa untuk menjembatani keberhasilan seluruh elemen dalam *cross sector collaboration* tersebut, membutuhkan penguatan pada koordinasi yang intensif baik antara pemimpin kolaborasi dan antar anggota kolaborasi dalam pengentasan kemiskinan khususnya pada tingkat forum Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu, penulis memandang bahwa sangat penting untuk mendorong komitmen bersama seluruh aktor dalam TKPKD agar penanggulangan kemiskinan dapat berhasil. Untuk lebih jelasnya, maka penulis merancang skema kerangka pikir pada gambar di bawah berikut :



Gambar 2. 3 Alur Kerangka Pikir