

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Menurut Miriam Budiardjo (2003) Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Negara merupakan sebuah komunitas yang dibentuk untuk sebuah kebaikan. Negara merupakan sekumpulan wilayah yang mempunyai sistem dan aturan yang berlaku bagi semua masyarakat di wilayah tersebut. Sebuah Negara tidak dapat hadir begitu saja, negara lahir dari proses yang panjang. Negara meliputi kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan umum, dan pembagaian atau alokasi. Dalam Negara, terdapat berbagai macam bentuk pemerintahan yang dapat dianut. Adapun macam-macam bentuk pemerintahan yaitu:

#### **1. Monarki**

Monarki adalah bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh seorang raja atau ratu. Segala kekuasaan dan kebijakan berada di tangan raja atau ratu dan kepemimpinannya berlaku seumur hidup.

#### **2. Oligarki**

Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dipegang oleh beberapa orang. Beberapa orang ini kemudian memiliki peranan yang dibedakan berdasarkan keluarga, kekayaan dan atau militer.

#### **3. Tirani**

Tirani adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dipegang oleh satu orang. Pengambilan kebijakan dan keputusan dilakukan

secara otoriter dan absolut.

#### 4. Demokrasi

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang semua warga negaranya mempunyai hak yang sama dalam pengambilan keputusan. Indonesia, sebagai negara kepulauan yang kaya akan sejarah dan budaya, telah melalui berbagai fase perubahan sosial, politik, dan ekonomi.

Indonesia, sebagai negara kepulauan yang kaya akan sejarah dan budaya, telah melalui berbagai fase perubahan sosial, politik, dan ekonomi. Salah satu elemen kunci dalam sejarahnya adalah peran kerajaan, yang memiliki dampak signifikan dalam membentuk identitas dan dinamika masyarakat. Periode kejayaan kerajaan di Indonesia mencakup rentang waktu yang luas, mulai dari masa kuno hingga masa penjajahan, yang menampilkan ragam kerajaan dengan kekayaan warisan budaya dan sistem pemerintahan yang beragam.

Kerajaan-kerajaan di Indonesia tidak hanya berfungsi sebagai entitas politik, tetapi juga menjadi penjaga dan pembawa nilai-nilai budaya, kearifan lokal, serta pusat perkembangan seni dan ilmu pengetahuan. Peran kerajaan ini memberikan warna tersendiri dalam kesejarahan Indonesia, memainkan peran kunci dalam membentuk dinamika masyarakat, kebijakan ekonomi, dan relasi antarbangsa.

Kerajaan di Indonesia memiliki peran sentral dalam sejarah dan perkembangan masyarakatnya. Sebagai entitas politik dan sosial, kerajaan

bukan hanya merupakan pilar pemerintahan, tetapi juga membawa dampak dalam membentuk kebijakan, memelihara budaya, dan menjaga keseimbangan sosial. Dalam konteks kekinian, peran kerajaan di Indonesia juga dapat dilihat dari perspektif teori *collaborative governance*.

Sebelum Negara Indonesia merdeka banyak daerah yang menerapkan bentuk pemerintahan monarki. Salah satunya adalah Kerajaan Gowa. Kerajaan Gowa terletak di daerah Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan. Kerajaan Gowa merupakan kerajaan yang bercorak kerajaan Islam dan berdiri sekitar abad 13.

Pentingnya memahami warisan kerajaan di Indonesia tidak hanya terletak pada pemahaman sejarah, tetapi juga relevan dengan kondisi dan tantangan zaman modern. Pergeseran paradigma pemerintahan menuju tatanan yang lebih inklusif dan partisipatif, dikenal sebagai *collaborative governance*, menjadi sebuah tren global. *Collaborative governance* menekankan kerjasama antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam pengambilan keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan kebijakan.

Kemunculan Gowa sebagai kekuatan politik sudah mulai dirintis pada awal Abad XVI sejak pemerintahan Raja Gowa IX, *Daeng Matanre Karaeng Manguntungi Tu Maparisi Kallonna* (1510-1546). Pada masa raja Gowa kesembilan, Kerajaan Gowa dijadikan sebagai pemegang kendali politik dan kegiatan pelayaran dan perdagangan di Sulawesi Selatan, pada masa itu pelabuhan singgah Makassar mulai dikembangkan sebagai pelabuhan niaga. Letaknya sangat strategis sehingga merupakan pelabuhan yang

baik dan aman. Keberhasilan Raja Gowa dalam mengembangkan pelabuhan Makassar, membuat para pedagang banyak yang datang ke Makassar.



**Gambar 1. 1 Istana Kerajaan Gowa**

Perkembangan ini dimungkinkan karena bandar niaga di Malaka telah jatuh ke tangan Portugis dalam tahun 1511 (Kila, 2004), sehingga pedagang dari Melayu banyak yang menggunakan pelabuhan Makassar sebagai rute baru dalam perdagangan maritim. Pada zaman kekuasaan Raja Gowa IX, *Daeng Matanre Karaeng Manguntungi Tu-Mapa'risi Kallonna*, tercapai banyak kemajuan dalam lapangan politik, ekonomi dan kekuatan peperangan, termasuk pendirian benteng-benteng pertahanan di Pantai Makassar (Bahri, 2016).

Somba Opu yang menjadi ibukota kerajaan, terletak di muara sungai Jeneberang dan berhadapan langsung dengan laut. Pulau- pulau kecil mengelilingi Somba Opu dapat berfungsi sebagai tanggul untuk menahan ombak, sehingga memenuhi persyaratan untuk berlabuh bagi perahu layar dan kapal-kapal besar. Dengan pindahannya pusat kerajaan ke pinggir pantai, maka Tumapa'risi Kallonna mudah mengembangkan dan mengontrol

jalannya perdagangan.

Perpindahan ibu kota ke Somba Opu berakibat pada struktur pemerintahan di Kerajaan Gowa. Secara politik, raja mengangkat seorang syahbandar sebagai pengontrol perdagangan maritim. Ia mengatur semua pedagang yang datang dan pergi di Bandar Makassar. Pedagang yang datang dan berdagang di Makassar dari berbagai daerah di Nusantara dan Asia.

Terletak di antara Jawa dan Maluku, kerajaan Makassar dan Gowamenduduki posisi yang secara strategis sangat menguntungkan. Setelah raja masuk Islam pada 1605, kekuatannya pun mulai menyebar ke daerah-daerah lain di semenanjung Sulawesi bagian barat daya, pantai timur Kalimantan dan sebagian Kepulauan Sunda Kecil, khususnya di pulau Sumba dan Sumbawa. Raja-rajanya memaksa penguasa Buton (lepas pantai Sulawesi bagian tenggara) untuk mengalihkan pengakuan kedaulatannya dari Ternate ke Gowa. Portugis, yang terusir dari sebagian besar Maluku, menjadikan Makassar kantor pusat mereka untuk perdagangan rempah.

Pada abad ke tujuh belas, Makasar sudah merupakan bandar dan pelabuhan yang ramai di Indonesia bagian timur, kota ini sangat penting artinya terutama dalam perdagangan hasil bumi yang pada waktu itu sangat digemari dan sangat dibutuhkan oleh dunia. Letaknya sangat strategis dan baik sekali ditengah- tengah lalu lintas perdagangan antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur.

Tidaklah mengherankan jika kerajaan Gowa mendapat perhatian yang besar sekali dari orang-orang asing. Orang-orang Eropa seperti orang Portugis, orang Spanyol, orang Inggris, dan juga orang Belanda yang berusaha mencari hubungan dan ingin bersahabat dengan raja Gowa.

Keramaian Bandar Makassar mencapai puncak kejayaan pada pertengahan abad XVII M ketika Bandar Makassar menjadi Bandar internasional dan entrepot (pos perdagangan). Barang dagangan yang berasal dari timur dan barat Nusantara merupakan barang dagangan yang harus melalui Bandar Makassar. Saat itu, Makassar memiliki jalur hubungan pelayaran dengan beberapa daerah di Nusantara dan Eropa. Mereka yang memasuki daerah Makassar diterima dengan perjanjian yang menawarkan keamanan dan persahabatan antara raja dan pedagang. Bentuk perjanjian itu diwujudkan dengan pertukaran barang dagangan dengan sistem barter dan pertalian perkawinan. Wilayah ini berhasil dieksplorasi dengan baik sebagai pelabuhan perdagangan.

Sultan Hasanuddin merupakan salah satu dari Raja Gowa yang paling terkenal. Beliau mendapat julukan *De Haantjes van Het Osten* dari Belanda yang artinya Ayam Jantan dari Timur. Adapun mengapa beliau mendapat julukan tersebut adalah tidak lain karena kegigihan beliau dalam melakukan perlawanan terhadap Bangsa Eropa. Selama masa kepemimpinan Sultan Hasanuddin, beliau juga berhasil mempersatukan kerajaan-kerajaan kecil untuk ikut melawan

Bangsa Eropa. Dibawah kepemimpinan Sultan Hasanuddin, Kerajaan Gowa dikenal sebagai kerajaan maritim yang menjadi pusat perdagangan terbesar di Indonesia bagian timur. Pemerintahan akan berjalan dengan baik jika pemimpinnya mampu mengatur dan mengelola sekaligus mempengaruhi individu dan kelompok untuk mencapai target yang diinginkan. Kepemimpinan adalah kemampuan seseorang dalam mempengaruhi orang lain dalam mencapai tujuan. Kepemimpinan akan sangat berpengaruh terhadap pemerintahan yang dijalankan. Bagus atau buruknya pemerintahan sangat bergantung terhadap kepemimpinan baik dari sifat maupun sikap pemimpinnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, sistem pemerintahan menjadi salah satu faktor penentu keberlangsungan kehidupan bernegara. Pemerintahan akan berjalan efektif dan normal manakala sistem yang dipilih dan digunakan sesuai dengan karakter dan kondisi social politik negara. Jika sistem pemerintahan yang digunakan tidak sesuai maka dipastikan akan menimbulkan kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya para pelaksana tugas pemerintahan semakin kerepotan dan kesusahan dalam menjalankan fungsinya.

Jika dikaitkan dengan konsep sistem, maka pemerintahan adalah kesatuan unsur-unsur yang saling berhubungan dan berfungsi dalam rangka pencapaian tujuan yang ingin dicapai. Tujuan negara tentunya adalah menjamin keberlangsungan eksistensi unsur-unsur yang ada dalam negara tersebut.

Pemerintahan dan rakyat menjadi unsur utama penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu sistem pemerintahan dapat dikatakan sebagai keseluruhan unsur-unsur yang terdapat dalam pemerintahan yang berfungsi dan saling berhubungan untuk menjalankan kegiatan pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan.

Dalam era globalisasi dan kompleksitas masalah publik, Pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil semakin menyadari bahwa untuk mengatasi tantangan yang kompleks dan saling terkait, diperlukan pendekatan yang lebih terkoordinasi dan kolaboratif. Salah satu pendekatan yang mendapatkan perhatian signifikan adalah "*collaborative governance*" atau tata kelola kolaboratif dalam pemerintahan.

Collaborative governance merupakan suatu model tata kelola yang melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil, dalam mengidentifikasi, merancang, dan melaksanakan kebijakan publik. Pendekatan ini menekankan pada partisipasi aktif dan kontribusi bersama dari berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai keputusan yang lebih baik dan implementasi kebijakan yang lebih efektif.

Pentingnya *collaborative governance* tidak hanya terkait dengan penanganan masalah yang kompleks, tetapi juga dengan meningkatkan legitimasi kebijakan, mengurangi konflik, dan menciptakan keputusan yang lebih berkelanjutan dalam jangka panjang. Meskipun telah ada sejumlah penelitian tentang *collaborative governance*, konteks spesifik dan dinamika kolaborasi di tingkat lokal di Indonesia masih perlu dijelajahi lebih lanjut.

Dalam mendalami *collaborative governance*, teori kolaborasi menjadi esensial. Teori ini mengamati dinamika kerjasama, pembagian kekuasaan, dan integrasi sumber daya di antara pihak-pihak yang bekerja sama. Sebagai tambahan, pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi, seperti kepercayaan, keterbukaan, dan partisipasi aktif, menjadi krusial dalam konteks pembangunan kebijakan yang efektif.

Selain itu, teori kolaborasi juga mempertimbangkan berbagai faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan suatu kolaborasi. Kepercayaan menjadi unsur kritis dalam membangun hubungan yang solid antara pihak-pihak yang bekerjasama. Tanpa adanya kepercayaan, kerjasama sulit untuk terwujud dengan baik. Oleh karena itu, pembahasan tentang bagaimana membangun dan menjaga kepercayaan menjadi bagian penting dalam konteks *collaborative governance*.

Keterbukaan adalah elemen lain yang tidak kalah penting dalam teori kolaborasi. Pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama harus memiliki tingkat keterbukaan yang tinggi untuk memastikan aliran informasi yang lancar dan transparan. Hal ini mendukung proses pengambilan keputusan yang partisipatif, yang merupakan salah satu karakteristik utama dari *collaborative governance*.

Partisipasi aktif juga menjadi fokus dalam teori kolaborasi. Kolaborasi yang sukses membutuhkan kontribusi nyata dari setiap pihak yang terlibat. Pemahaman mendalam terhadap bagaimana mendorong partisipasi aktif,

memotivasi, dan mengintegrasikan kontribusi dari berbagai pemangku kepentingan merupakan elemen kunci dalam mencapai hasil yang optimal dalam konteks pembangunan kebijakan yang efektif.

Kerajaan Gowa tentunya tidak akan bisa menjadi Kerajaan maritim terbesar tanpa kepemimpinan seorang Raja Sultan Hasanuddin. Kebijakan dan pengambilan keputusan yang diambil oleh Sultan Hasanuddin sangat berpengaruh dalam proses pemerintahan Kerajaan Gowa. Tentunya bukan hal yang mudah untuk menjadikan sebuah Kerajaan menjadi Kerajaan terbesar di Indonesia bagian Timur. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“Analisis Sistem Pemerintahan Sultan Hasanuddin dalam Perspektif Collaborative Governance”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana Sultan Hasanuddin dalam menjalin kolaborasi dan diplomasi?

## **1.3. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini akan menambah persepektif civitas Akademika prodi ilmu pemerintahan, sebagai bahan kajian Ilmu Pemerintahan dalam proses pengembangan desa wisata.

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis hasil penelitian yang diperoleh nantinya dapat menjadi suatu masukan dan evaluasi bagi pemerintah terkait

kolaborasi dan diplomasi guna memaksimalkan fungsi dan perannya dalam pemerintahan.

### 3. Manfaat Metodologis

Hasil penelitian ini dapat memberikan nilai tambah dan bahan perbandingan untuk penelitian-penelitian ilmiah lainnya yang terkait dengan fokus penelitian ini. Dan juga dapat dijadikan sebagai bahan ataupun referensi bagi penelitian dan studi perbandingan selanjutnya, khususnya yang mengkaji tentang kepemimpinan dan pemerintahan Kerajaan Gowa

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan uraian tentang teori dari konsep yang digunakan dalam penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan masalah penelitian lebih dalam dan rinci sehingga mengarah pada kedalaman pengkajian penelitian. Hal ini juga sekaligus sebagai pendukung dalam menjelaskan atau memahami makna di balik realitas yang terjadi pada suatu penelitian. Dalam membahas dan mengkaji masalah pada penelitian ini, dibutuhkan landasan konsep yang kokoh untuk mendukung penelitian ini. Kemudian landasan konsep tersebut digunakan sebagai alat analisis terhadap permasalahan yang diangkat.

#### **2.1. Konsep Analisis**

Analisis atau analisa berasal dari kata Yunani kuno analisis yang artinya melepaskan. Analisis terbentuk dari dua suku kata, yaitu ana yang berarti kembali, dan luein yang berarti melepas sehingga jika digabungkan maka artinya adalah melepas kembali atau menguraikan. Kata analisis ini diserap kedalam bahasa Inggris menjadi analysis yang kemudian diserap juga ke dalam bahasa Indonesia menjadi analisis. Kata analisis digunakan dalam berbagai bidang, baik dalam bidang ilmu bahasa, ilmu sosial maupun ilmu alam.

Secara umum pengertian analisis atau analisa adalah suatu usaha untuk mengamati secara detail sesuatu hal atau bendadengan cara menguraikan komponen-komponen penyusunannya untuk dikaji. Menurut Komaruddin (2011: 53) mengemukakan bahwa analisis adalah kegiatan

berfikir untuk mengurangi suatu keseluruhan menjadi komponen, hubungannya satu sama lain dan memiliki fungsi masing-masing dalam satu keseluruhan terpadu. Menurut Dwi Prastowo Dorminto dan Rifka Julianty (2015: 53) analisis adalah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya itu sendiri ,serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti secara keseluruhan. Sedangkan Harahap (2009: 189) pengertian analisis adalah memecahkan atau menguraikan sesuatu unit menjadi berbagai unit yang terkecil. Menurut Sofyan Syafri (2009: 207) Analisis adalah memecahkan atau menguraikan sesuatu unit menjadi berbagai unit terkecil.

Berdasarkan definisi-definisi dapat disimpulkan bahwa analisis adalah suatu usaha untuk mengamati secara detail sesuatu hal atau benda dengan cara menguraikan komponen-komponen pembentuknya atau penyusunnya untuk di kaji lebih lanjut.

Analisis merupakan suatu proses penting dalam dunia ilmu pengetahuan, bisnis, dan kehidupan sehari-hari. Proses ini melibatkan penguraian suatu topik atau situasi menjadi komponen- komponen lebih kecil untuk memahami, mengidentifikasi pola, dan menarik kesimpulan. Pertama-tama, analisis memerlukan pengumpulan data yang akurat dan relevan. Tanpa data yang memadai, analisis menjadi tidak berarti dan kurang dapat diandalkan. Setelah data terkumpul, langkah berikutnya adalah memilih metode analisis yang sesuai. Ada berbagai metode analisis, termasuk analisis statistik, analisis SWOT, dan analisis tren. Pemilihan

metode analisis bergantung pada sifat data yang dimiliki dan tujuan analisis. Pertama-tama, analisis dimulai dengan pengumpulan data yang relevan. Ini dapat melibatkan pengumpulan data kuantitatif atau kualitatif, tergantung pada sifat masalah yang sedang dihadapi. Data tersebut kemudian diorganisir dan diatur untuk mempermudah proses analisis. Kedua, proses identifikasi pola menjadi kunci dalam analisis. Ini melibatkan pengenalan tren, variabilitas, dan perubahan yang mungkin terjadi dalam data.

Selanjutnya, analisis juga mencakup evaluasi sebab-akibat. Pemahaman mendalam tentang hubungan antara berbagai faktor dapat memberikan wawasan yang diperlukan untuk merumuskan strategi atau rencana tindakan. Selain itu, analisis memungkinkan kita untuk mengidentifikasi potensi dampak dari keputusan atau peristiwa tertentu.

Dalam konteks bisnis, analisis dapat membantu mengidentifikasi peluang atau risiko yang mungkin dihadapi perusahaan. Analisis SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) sering digunakan untuk mengevaluasi posisi perusahaan di pasar dan mengembangkan strategi yang sesuai. Analisis ini melibatkan identifikasi kekuatan dan kelemahan internal perusahaan, serta peluang dan ancaman eksternal.

Sementara itu, dalam ilmu pengetahuan sosial, analisis dapat membantu memahami perilaku manusia, pola sosial, dan dinamika kelompok. Melalui pendekatan analisis ini, peneliti dapat mengungkap pola-pola tersembunyi dan menjelaskan fenomena sosial yang kompleks.

Analisis juga dapat digunakan dalam bidang teknologi dan sains untuk memahami data eksperimental dan mengidentifikasi tren atau pola yang mungkin tidak terlihat secara langsung. Penerapan algoritma dan metode analisis data statistik menjadi kunci dalam mengurai kompleksitas informasi yang besar.

Dalam pengambilan keputusan, analisis memberikan dasar yang kuat untuk merumuskan strategi atau tindakan yang efektif. Kesimpulan yang dihasilkan dari analisis dapat membantu pemangku kepentingan untuk membuat keputusan yang terinformasi dan meminimalkan risiko. Oleh karena itu, analisis memiliki peran krusial dalam berbagai bidang kehidupan, dari bisnis dan ilmu pengetahuan hingga pengambilan keputusan pribadi.

Analisis juga memerlukan pemahaman mendalam terhadap konteks dan kondisi yang sedang dianalisis. Tanpa pemahaman konteks, hasil analisis mungkin kurang relevan dan sulit diinterpretasikan. Selain itu, analisis seringkali melibatkan perbandingan dan kontras antara data yang satu dengan yang lain. Hal ini membantu mengidentifikasi perbedaan, kesamaan, dan pola yang mungkin tidak terlihat secara langsung. Hasil analisis tersebut kemudian dapat digunakan untuk mengambil keputusan yang lebih baik dan memberikan pandangan yang lebih dalam terhadap suatu isu atau situasi.

Fungsi analisis yaitu untuk dapat mengumpulkan data-data yang terdapat pada suatu lingkungan tertentu. Analisis bisa diterapkan di

berbagai jenis lingkungan juga keadaan. Analisis akan lebih optimal digunakan dalam keadaan kritis juga keadaan yang membutuhkan strategi. Disebabkan karena analisis dapat mengetahui secara mendetail mengenai keadaan lingkungan saat ini.

Tujuan analisis yaitu untuk mengumpulkan data yang pada akhirnya data-data tersebut bisa digunakan untuk berbagai keperluan pelaku analisis. Biasanya akan digunakan dalam menyelesaikan krisis atau juga konflik, atau bisa saja hanya digunakan sebagai arsip. Di dalam bidang pendidikan analisis ini digunakan untuk melakukan sebuah penelitian dalam berbagai subjek keilmuan.

## **2.2. Konsep Pemerintahan**

Secara etimologi, pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah. Faried dkk. (2015), mendefinisikan kata-kata tersebut sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan bermaksud menyuruh dalam melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah seseorang atau sekelompok orang atau suatu lingkungan kerja yang bersifat tetap dengan penyebutan jabatan. Pemerintah sebagai suatu kelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan.
3. Pemerintahan adalah perintah yang berlangsung dalam hubungan fungsional antara pemerintah dan rakyat dalam pelaksanaan kehendak pemerintahan.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat disimpulkan dua (2) hal, yaitu, pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara, sedangkan dalam aspek dinamika maka pemerintahan adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Samuel Edward Finer mengakui ada Pemerintah dan Pemerintahan dalam arti luas dan sempit yakni:

1. Pemerintah (an) dalam arti sempit, yaitu : perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Eksekutif, yaitu Presiden dibantu oleh para Menteri-menterinya dalam rangka mencapai tujuan Negara.
2. Pemerintah (an) dalam arti luas, yaitu : Perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Legislatif, Eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan Pemerintahan Negara.

Menurut Miriam Budiardjo pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara dan memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut.

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memperoleh pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah. Menurut Muhadam Labolo, pemerintahan

sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.

Tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat sehingga bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Dan pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama. Menurut Haiyanta (1997), adapun fungsi dari pemerintah dalam menjalankan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Fungsi Pengaturan

Pemerintah memiliki fungsi *regulating* (pengaturan) ialah pemerintah mengatur seluruh sektor dalam masyarakat dengan kebijakan-kebijakan dalam bentuk perundang-undangan entah berupa peraturan pemerintah, ataupun peraturan-peraturan lainnya. Sebagian maksud dari fungsi ini ialah agar stabilitas negara terjaga, dan pertumbuhan negara sesuai yang diinginkan.

2. Fungsi Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah suatu proses pemberian daya (*power*) berupa kesempatan atau peluang, pengetahuan, keahlian, dan materi, sehingga membuat yang tidak berdaya (*powerless*) menjadi memiliki kekuasaan (*powerfull*). Fungsi pemberdayaan membantu

meningkatkan kemampuan, kapasitas, dan rasa percaya diri masyarakat, sehingga mereka mempunyai daya atau kekuatan untuk mengatasi permasalahan yang mereka hadapi dalam rangka mencapai kehidupan yang lebih baik, sehingga dapat menentukan masa depan sesuai dengan keinginan mereka. Peranan pemerintah memang sangat diperlukan dalam pemberdayaan masyarakat, karena melalui upaya, bantuan, dan intervensi pemerintah diharapkan masyarakat akan semakin berdaya, yang pada gilirannya rakyat menjadi lebih sejahtera penghidupannya (Sumodiningrat, 2000).

### 3. Fungsi Pelayanan

Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat disemua sektor. Masyarakat tidak akan dapat berdiri sendiri dalam memenuhi kebutuhannya tanpa adanya pemerintah yang memberikan pelayanan. Ini merupakan fungsi yang bersifat umum dan dilakukan oleh seluruh negara di dunia. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi memberikan pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan lainnya (Agustino, 2008).

Secara strukturnya, pemerintahan di Indonesia terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

### **2.3. Konsep *Collaborative Governance***

Definisi *Collaborative Governance* (Ansell&Gash, 2008) adalah suatu bentuk susunan pemerintahan, dimana satu atau lebih instansi publik secara langsung berhubungan dengan stakeholder nonnegara dalam sebuah proses pengambilan keputusan yang formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif dan menuju pada formulasiatau implementasi kebijakan publik, atau dapat pula dalam manajemen program atau asset publik. Konsep dan definisi tersebut banyak dijadikan acuan oleh akademisi lainnya dalam membahas *collaborative governance* hingga Emerson, Nabatchi dan Balogh (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012) menawarkan definisi yang lebih luas yaitu sebagai proses dan struktur dari pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan masyarakat secara konstruktif antar badan-badan publik, berbagai level pemerintahan dan atau pada ranah publik, privat dan sipil untuk melaksanakan suatu tujuan publik yang tidak dapat dicapai kecuali oleh forum bersama”. Dengan kata lain kolaborasi membahas mengenai kerjasama dua tau lebih

stakeholder untuk mengelola sumber daya yang sama yang sulit dicapai bila dilakukan secara individual.

Kolaborasi yaitu suatu kegiatan yang secara fundamental terletak pada pengelolaan jaringan sosial. Jaringan sosial yakni hubungan simpul-simpul komunikasi para pemangku kepentingan. Atas pemahaman tersebut dapat disimpulkan bahwa teori kolaborasi yakni analisis dari proses tata kelola kolaboratif mengharuskan seluruh pemangku kepentingan terlibat dalam dialog, dimana para pemangku kepentingan ini mewakili diri mereka sendiri dalam mengungkapkan kepentingannya (Booher dan Innes, 2002).

Fokus *collaborative governance* ada pada kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memang memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat *consensus* diantara para pemangku kepentingan. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik. Menurut O'Leary dan Bingham (Sudarmo, 2015) kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendirian. Pendapat ini didukung oleh Bardach (Sudarmo, 2015) yang mendefinisikan *collaboration* sebagai bentuk aktifitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerja sama ditunjukkan untuk meningkatkan "*public value*" ketimbang bekerja sendiri-sendiri.

Edward DeSeve (Sudarmo, 2015) mendefinisikan *collaborative governance* adalah sebagai sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batasbatas organisasi formal dan informal dengan prinsip-prinsip organisasi yang direkonsepsi dan definisi kesuksesan yang jelas. Selanjutnya Agrawal dan Lemos (Subarsono, 2011) mendefinisikan *collaborative governance* tidak hanya terbatas pada pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah dan non-pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya “*multipartner governance*” yang meliputi sektor privat/ swasta, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran pemangku kepentingan dan penyusunan rencana yang bersifat “*hybrid*” seperti halnya kerja sama publik-privat-sosial. Sejalan dengan itu Balogh dkk (Subarsono, 2011) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan Perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tatanan pemerintahan dan atau instansi publik, instansi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak.

*Collaborative governance* adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung Pemangku kepentingan “*non-state*” di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur

program publik atau aset (Ansell dan Gash, 2008). Kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah dengan di luar pemerintah dapat dibagi menjadi beberapa arena kemitraan, yaitu:

1. Kolaborasi antara institusi pemerintah(internal).
2. Kolaborasi antara institusi pemerintah dan institusi bisnis.
3. Kemitraan antara pemerintah dan Lembaga masyarakat sipil.

Menurut Agranof & McGuire (Joo Chang, 2009) secara khusus, *collaborative governance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi sukarela dan hubungan horizontal antara partisipan multisektor, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi diantara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. Kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan *governance* menjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral.

Menurut Bingham, "*Collaborative means to co-labor to achieve common goals working across boundaries in multisector and multiactor relationships*". Bingham menggambarkan makna *collaborative* yang melibatkan beberapa aktor yang saling membantu satu sama lain untuk mencapai tujuan tertentu, aktor-aktor ini bekerja tidak hanya dalam satu sektor melainkan di beberapa sektor. Sedangkan *governance* merupakan suatu sistem pemerintahan. Maka dari itu, *collaborative governance* adalah sistem pemerintahan yang menggunakan metode kolaborasi dengan

melibatkan state dan *non-state* yang bekerja dalam beberapa sektor untuk mencapai tujuan bersama (Blomgren Bingham, 2010).

*“Mengacu dari berbagai pengertian yang dijelaskan mengenai collaborative governance, dapat diterangkan bahwa pada dasarnya kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari hubungan saling ketergantungan yang terjalin antar pihak atau antar stakeholders. Collaborative governance dapat diterangkan sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor governance. Melalui perspektif collaborative governance, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai”* (Irawan, 2017).

Model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash (Ansell & Gash, 2008) terdiri atas beberapa tahap yaitu:

1. *Starting Condition* (Kondisi Awal)

Pada tahap kondisi awal dalam relasi antar stakeholder, masing-masing aktor memiliki latar belakang yang berbeda yang dapat menghasilkan sebuah bentuk hubungan asimetris dalam relasi yang dijalankan.

2. Kepemimpinan Fasilitatif

Dalam kepemimpinan fasilitatif, terbagi menjadi tiga yaitu:

- a. Manajemen yang cukup terhadap proses kolaborasi;
- b. Pengelolaan kemampuan melaksanakan kredibilitas teknis;
- c. Memastikan bahwa kolaborasi tersebut diberdayakan untuk membuat keputusan yang kredibel dan meyakinkan bagi semua

aktor.

### 3. *Institutional Design* (Desain Institusional)

Desain Intitusional mengacu pada protokol dasar dan aturan-aturan dasar untuk kolaborasi secara kritis yang paling ditekankan adalah legitimasi prosedural dalam proses kolaborasi. Dalam proses kolaborasi yang harus ditekankan adalah pemerintah harus bersifar terbuka dan inklusif.

### 4. *Collaborative Process* (Proses Kolaborasi)

Model proses kolaborasi mengembangkan kolaborasi sebagai perkembangan tahapan. Gray dalam Ansell dan Gash mendenfinisikan tiga tahapan proses kolaborasi antara lain *problem setting* (penentuan masalah), *direction setting* (penentuan tujuan), dan implementasi. Tahapan membentuk kolaboratif sebagai berikut:

- a. Dialog Tatap Muka (*face to face*)
- b. Membangun Kepercayaan (*Trust Building*)
- c. Komitmen Terhadap Proses (*Commitment to Process*)
- d. Berbagi Pemahaman (*Share Understanding*)
- e. Hasil Sementara

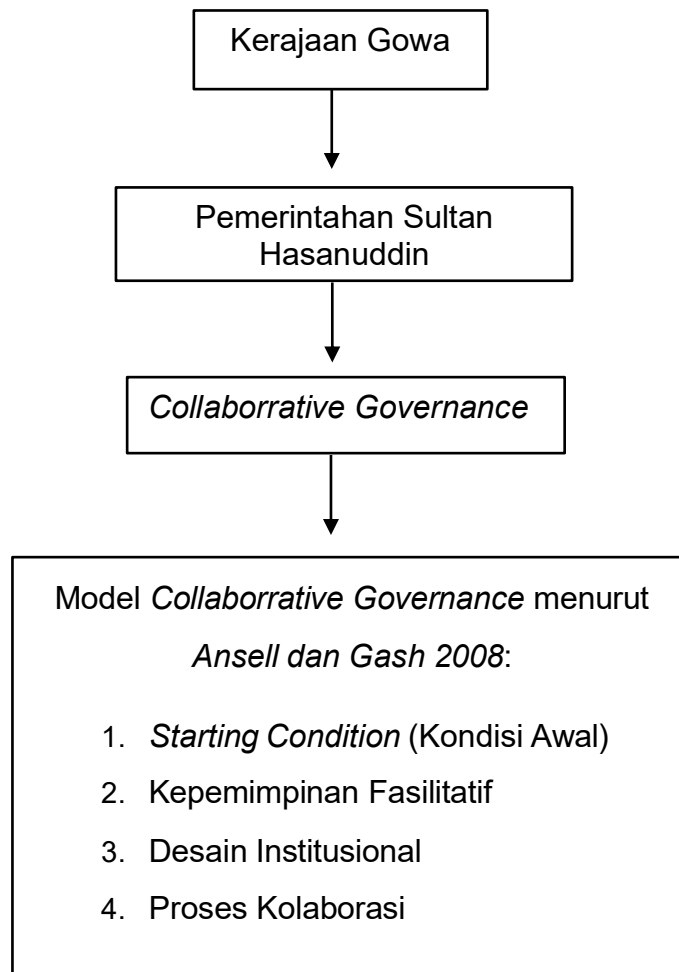
Kemudian pembagian stakeholder yaitu *stakeholder* kunci/utama (primer) dan stakeholder sekunder. Stakeholder kunci adalah pihak yang partisipasinya sangat mempengaruhi kinerja organisasi, tanpa partisipasi dari stakeholder kunci maka organisasi tidak dapat bertahan secara berkelanjutan. Kemudian *stakeholder* sekunder adalah kelompok

*stakeholder* yang mempunyai pengaruh dan dipengaruhi oleh organisasi lain, tetapi tidak terlibat dalam transisi organisasi dan tidak terlalu penting dalam keberlangsungan hidup organisasi (Clarkson, 1995).

Sejalan dengan itu, (Crosby, 1991) juga mengidentifikasi pihak-pihak berdasarkan karakteristik para pihak, yaitu: 1) para pihak utama (*primary stakeholder*), yaitu para pihak yang terkena dampak langsung baik positif maupun negatif oleh suatu program atau proyek serta mempunyai kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut; 2) para pihak pendukung (*secondary stakeholder*), yaitu parapihak yang tidak memiliki kepentingan terhadap kegiatan tersebut memiliki kepedulian; 3) para pihak kunci (*key stakeholder*), yaitu para pihak yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan.

Model-model analisis *stakeholder* digunakan untuk memahami *stakeholder* dengan melihat posisinya, pengaruhnya dan kepentingannya. Selain itu, dapat juga memberikan gambaran mengenai *stakeholder* yang terlibat. Kerangka 4Rs digunakan untuk menentukan klasifikasi *power vs interest* (Ackerman & Eden, 2011).

## 2.4. Kerangka Pikir



Model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash (Ansell & Gash, 2008) terdiri atas beberapa tahap yaitu:

### 1. *Starting Condition* (Kondisi Awal)

Pada tahap kondisi awal dalam relasi antar stakeholder, masing-masing aktor memiliki latar belakang yang berbeda yang dapat menghasilkan sebuah bentuk hubungan asimetris dalam relasi yang dijalankan.

## 2. Kepemimpinan Fasilitatif

Dalam kepemimpinan fasilitatif, terbagi menjadi tiga yaitu:

- a. Manajemen yang cukup terhadap proses kolaborasi;
- b. Pengelolaan kemampuan melaksanakan kredibilitas teknis;
- c. Memastikan bahwa kolaborasi tersebut diberdayakan untuk membuat keputusan yang kredibel dan meyakinkan bagi semua aktor.

## 3. *Institutional Design* (Desain Institusional)

Desain Intitusional mengacu pada protokol dasar dan aturan-aturan dasar untuk kolaborasi secara kritis yang paling ditekankan adalah legitimasi prosedural dalam proses kolaborasi. Dalam proses kolaborasi yang harus ditekankan adalah pemerintah harus bersifar terbuka dan inklusif.

## 4. *Collaborative Process* (Proses Kolaborasi)

Model proses kolaborasi mengembangkan kolaborasi sebagai perkembangan tahapan. Gray dalam Ansell dan Gash mendefinisikan tiga tahapan proses kolaborasi antara lain *problem setting* (penentuan masalah), *direction setting* (penentuan tujuan), dan implementasi. Tahapan membentuk kolaboratif sebagai berikut:

- a. Dialog Tatap Muka (*face to face*)
- b. Membangun Kepercayaan (*Trust Building*)
- c. Komitmen Terhadap Proses (*Commitment to Process*)
- d. Berbagi Pemahaman (*Share Understanding*)

e. Hasil Sementara