

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative Governance yang diterjemahkan menjadi Tata Kelola Kolaboratif muncul ketika terjadi pergeseran dari *Old Public Administration* (OPA) ke paradigma baru yaitu *New Public Management* (NPM). Penyebutan *government* kemudian berganti menjadi *governance*, karena ketika menggunakan istilah *government* penekanannya lebih kepada institusi pemerintah, berbeda ketika bergeser menjadi *governance* terdapat penekanan adanya keterlibatan non-pemerintah, yaitu kelompok kepentingan dan masyarakat (Sari, 2014).

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara *independent*. Kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang dibutuhkan dalam praktik pemerintahan sekarang ini. Ada berbagai alasan yang melatar belakangi adanya kolaborasi tiap lembaga atau institusi. Junaidi (2015:8) menyebutkan bahwa *Collaborative Governance* tidak muncul secara tiba-tiba karena hal tersebut ada disebabkan oleh inisiatif dari berbagai pihak yang mendorong untuk dilakukannya kerjasama dan koordinasi dalam menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi oleh publik.

Kolaborasi juga dianggap muncul akibat beragamnya kepentingan antar tiap kelompok sehingga memunculkan adanya suatu kolaborasi. Sehingga dengan dilakukannya kolaborasi dapat memobilisasi kelompok-kelompok kepentingan. Kolaborasi dianggap menjadi solusi untuk buruknya suatu implementasi program atau kegiatan yang dilakukan oleh satu lembaga saja, karena keterbatasan lembaga tersebut. Selain ini kolaborasi juga dianggap sebagai solusi untuk mengatasi tingginya biaya dari suatu program atau kegiatan. Dalam konteks kebijakan *colaboratif* sangat dibutuhkan agar kebijakan yang telah diprogramkan dapat terlaksana dengan baik. Seperti halnya kebijakan penanganan warga terdampak bencana Gempa Bumi dan Liquifaksi di Kota Palu, dibutuhkan *colaboratif* dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah pusat, sehingga capaian kebijakan rehabilitasi dan pembangunan hunian tetap dapat segera terealisasi.

Dampak gempa bumi dan tsunami dan liquifaksi di Palu, Sulteng tercatat jumlah korban meninggal dunia sebanyak 3.308 orang, hilang sebanyak 740 orang, dan korban luka sebanyak 2.537 orang. Jumlah pengungsi di 5 kabupaten/kota tercatat sebanyak 172.999 jiwa tersebar di 400 titik pengungsian. Data kerusakan rumah penduduk sebanyak 100.405 unit, fasilitas kesehatan sebanyak 185 unit, fasilitas pendidikan sebanyak 1.299 unit, dan rumah ibadah sebanyak 692 unit. Sementara itu, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mengirimkan tim

untuk menghitung berapa kerugian dan kerusakan akibat bencana gempa dan tsunami di Sulawesi Tengah..

Secara total kerugian dan kerusakan mencapai 18 triliun rupiah (BNPB, 2018). Kerusakan fisik yang ditimbulkan akibat bencana ini begitu besar. Ditambah dengan kerugian non fisik lainnya, seperti lumpuhnya kegiatan perekonomian, dan pelayanan umum yang sempat terganggu. pascagempa, diawali dengan memberlakukan masa tanggap darurat gempa dan tsunami Palu hingga 26 Oktober 2018. Pemulihan dampak bencana diintensifkan, khususnya pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi, pelayanan medis, perbaikan infrastruktur dasar, dan normalisasi kehidupan masyarakat. Lalu berlanjut tanggap transisi darurat pada 24 April 2019. Selanjutnya masa rehabilitasi selama 2 bulan. Selesai masa tanggap darurat, tahapan penanggulangan bencana memasuki masa transisi darurat menuju pemulihan. Dalam masa ini, bantuan terhadap pengungsi terus disalurkan.

Selain itu, diupayakan perbaikan darurat infrastruktur dan fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, sekolah, dan lainnya. Masa transisi darurat menuju pemulihan juga disesuaikan dengan kebutuhan. Dihitung pula kebutuhan untuk pemulihan dan pembangunan kembali dengan prinsip *will back better and saver*. Kebutuhan tersebut, seluruhnya dituangkan dalam rencana aksi nasional rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. Masa rehabilitasi dan rekonstruksi berlangsung selama kurun waktu 2 tahun dan melibatkan berbagai lembaga.

Di Kota Palu sendiri terdapat 10356 KK yang mengungsi dengan tingkat kerusakan rumah yang terdiri dari Rusak Ringan sebanyak 2.175, Unit Rumah Rusak Sedang sebanyak 1.484 Unit Rumah dan Rusak Berat terdiri dari 2158 unit sedangkan rumah yang hilang sebanyak 1.784 Unit. (sumber Data Laporan Finalisasi Data dan Informasi Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Likuifaksi di Sulawesi Tengah Per Tanggal 20 Desember 2018) Unit Rumah dengan Total Kerugian Khusus di Kota Palu diperkirakan Rp. 6.9 Triliun. Sungguh kerugian yang begitu besar yang di alami gempa dan Likuifaksi di Kota Palu.

Proses relokasi sampai hunian jadi, antara 1-2 tahun. Karena bukan hanya rumah yang dibangun tapi juga mata pencaharian mereka. Rumah-rumah yang dibangun, dirancang tahan gempa. Sambil menunggu, mereka ditempatkan di hunian sementara. Namun, pada tataran pelaksanaannya Warga Terdampak Bencana (WTB) merasa tidak diperhatikan, mereka beberapakali melakukan aksi protes melalui demonstrasi karena berbagai permasalahan kebijakan pemerintah yang mereka anggap tidak peduli dengan kondisi yang dihadapi penyintas, diantaranya Jatah Hidup (Jadup) Warga yang terdampak bencana belum di distribusikan dengan baik, selain itu kejelasan terkait Hunian Tetap (Huntap) belum terbangun, mereka menganggap pemerintah terkesan lambat dalam menangani Warga yang terdampak Bencana (WTB).

Sejak terjadi Bencana Presiden menginstruksikan untuk percepatan penanganan Korban Bencana Alam Gempa Bumi dan

Liquifaksi di Sulawesi Tengah Khususnya Kota Palu, hal tersebut direspon Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dengan Mengeluarkan Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana, dengan maksud Rencana Induk Pemulihan dan Pembangunan Kembali Wilayah Pascabencana di Provinsi Sulawesi Tengah dimaksudkan untuk memastikan bahwa pemulihan dan pembangunan dapat berjalan lebih baik, lebih aman dan berkelanjutan, pergub tersebut mengatur dukungan kelembagaan antar instansi dalam upaya melakukan *collaborative* dan kerjasama antar instansi, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (BPBD, PUPR, Dinas Terkait), maupun swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta Badan Pertanahan (BPN/ATR).

Dalam Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pascabencana, terdapat tim adhoc yang diharapkan mampu bekerjasama dan berkolaboratif dalam penanganan pembangunan pasca bencana. Tim Adhoc Asistensi (TAA) bertanggung jawab langsung kepada Menteri PPN Bappenas dan Kepala BNPB dan mendukung Gubernur Sulawesi Tengah dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. TAA terdiri dari unsur Kementerian/Lembaga, unsur Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait, dan unsur universitas. TAA berfungsi memperkuat pemerintah daerah dalam pendataan, perencanaan, pendanaan termasuk bantuan luar negeri, fasilitasi dan koordinasi, pelaporan/informasi,

pengawasan, monitoring dan evaluasi serta memberikan asistensi dalam penyiapan rencana pemulihan ekonomi dan pembangunan kembali di wilayah terdampak.

Dalam proses implementasi kebijakan penanganan Warga Terdampak Bencana di Kota Palu di butuhkan *Colaborative Governance* atau kerjasama semua pihak baik dari pemerintah, swasta maupun masyarakat, agar masyarakat tidak terus menerus menjadi objek dalam penanganan bencana. *Colaborative Governance* merupakan hal yang dianggap mampu menyelesaikan masalah dalam mengimplementasikan kebijakan yang ada saat ini. *Collaborative Governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi *stakeholders* dalam urusan-urusan publik. Ada karakteristik tertentu dalam hubungan aktor sehingga penting digunakan dalam menangani persoalan bencana di Kota Palu. Menurut Ansell & Gash (2008), jaringan digunakan untuk menggambarkan bentuk kerjasama pemerintah dengan masyarakat yang lingkupnya lebih *plural*, informal dan *implicit*. Kemitraan digunakan untuk menggambarkan kerjasama yang lebih berorientasi pada koordinasi daripada konsensus dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi digunakan untuk menggambarkan kerjasama yang formal, eksplisit dan berorientasi kolektif dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi melibatkan pengelolaan hubungan untuk memanipulasi regulasi dan sistem sementara jaringan hanya berbicara pada pelaksanaan pekerjaan sipil (Goliday, 2010).

Menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) proses *Colaborative Governance* menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang bersifat dinamis dan bersiklus dengan menghasilkan tindakan-tindakan dan dampak sementara sebelum mengarah pada dampak utama serta adaptasi terhadap dampak sementara. Untuk mengungkap fenomena kolaborasi berbagai komponen yang menjadi proses kolaborasi seperti: Dinamika Koalaborasi, Tindakan-tindakan kolaborasi, dan dampak dan adaptasi sementara dari hasil kolaborasi.

Aktor *Collaboratif Governance* dalam implementasi Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Gempa Bumi dan Liquefaksi terdiri dari: Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Palu, Swasta Pendonor atau yang memiliki dana untuk melakukan pembangunan hunian tetap adalah Bank Dunia (*Word Bank*) dan Yayasan Budha Tzuchi yang telah lebih dulu melakukan pembangunan Hunian Tetap sebanyak 300 Unit Rumah di Kelurahan Tondo serta Masyarakat atau Korban Bencana (Warga Terdampak Gempa Bumi, Tsunami dan Liquefaksi) di Kota Palu yang tersebar di wilayah pemerintahan Kota Palu.

Dinamikan Kolaboratif pada penanganan warga terdampak bencana gempa bumi dan liquefaksi di Kota palu terjadi karena adanya ketidak sepahaman antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta sebagai donatur pembangunan hunian tetap dan masyarakat sebagai objek korban bencana. Pemerintah Daerah selaku penyedia lahan untuk melakukan relokasi Warga Terdampak Bencana (WTB) mengalami

kesulitan pembebasan lahan, hal itu disebabkan karena status tanah calon tempat hunian tetap memiliki status tidak jelas, sebab sebagian diklaim sebagai Hak Guna Bangunan (HGB), sebagian di klaim sebagai Tanah Masyarakat sehingga sampai saat ini persoalan lahan masih menjadi dinamika dalam penanganan korban Warga Terdampak Bencana.

Dari pihak swasta dalam hal ini bank dunia (*Word Bank*) tidak akan mengucurkan dana pembangunan relokasi atau pembangunan Hunian Tetap (Huntap) jika pemerintah daerah belum memiliki lahan pembangunan yang pasti dan proses penyelesaian serta kepemilikan tanah dan hibah dari Pemerintah daerah kota palu belum jelas atau belum selesai, disisi lain sebagian Warga Terdampak Bencana masih bertahan di *selter-selter* pengungsian yang huniannya sangat memperhatikan dan sudah tidak layak untuk ditempati, sebab mereka sudah hampir 4 (empat) tahun bertahan di *selter-selter* pengungsian.

Dinamika itu terus berpolemik disaat masyarakat yang tidak mau di relokasi (dipindahkan) ke wilayah zona aman dan berkeinginan untuk tetap meminta di bangunan hunian tetap di lokasi *liquifaksi* tempat tinggalnya yang telah roboh. Hal ini menjadi hambatan pemerintah daerah kota palu untuk melakukan relokasi dan pembangunan hunian tetap untuk warga terdampak bencana gempa bumi, tsunami dan *liquifaksi* di Kota Palu. Proses ini yang dianggap lemah dalam mengimplemntasikan kebijakan dalam penanganan Warga Terdampak Bencana Gempa Bumi, tsunami dan *liquifaksi* di Kota Palu sehingga sampai saat ini kebijakan

atau program pemerintah untuk bencana dianggap lamban dan tidak jelas tujuannya.

Tindakan-tindakan kolaboratif yang dilaksanakan selama ini hanya sebatas pertemuan kordinasi, data-data yang ada terkait hunian warga yang terkena musibah masih semrawut. Masih banyak warga korban bencana gempa bumi, tsunami dan liquifaksi belum masuk sebagai daftar penerima hunian tetap, selain itu klasifikasi kerusakan seperti rusak sedang dan rusak ringan juga tidak masuk, sehingga sampai saat ini warga terdampak bencana masih terus melakukan protes. Publikasi data yang dikeluarkan pihak pemerintah kota dalam hal ini Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu belum lengkap dan berbeda dengan data yang ada di Balai Wilayah Cipta Karya dan Balai Perumahan Provinsi Sulawesi Tengah yang bertanggung jawab atas pembangunan Hunian Tetap Warga Terdampak Bencana Alam, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu.

Hasil dari dampak dan adaptasi sementara dari hasil kolaborasi implementasi kebijakan penanganan warga terdampak bencana masih belum terarah sesuai dengan keinginan dan tujuan kebijakan. Dalam *collaboratif governance* diharapkan mendapat hasil yang positif yang terus memberlangsungkan semangat para aktor. Hasil yang diinginkan dapat memberikan *feed back* yang bermanfaat bagi organisasi yang melakukan *collaboratif*, tidak saling menyalahkan dan memiliki kepentingan bersama bukan kepentingan masing-masing organisasi dalam sebuah kolaborasi.

Dalam setiap kesempatan pertemuan yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah pusat melalui Balai Cipta Karya dan pemerintah kota palu, serta pihak bank dunia mereka menginginkan bukan hanya pembangunan lokasi hunian namun, harus memikirkan dampak ekonomi masyarakat korban bencana. Dalam setiap penyelenggaraan kegiatan yang melibatkan antar *stakeholder* yang saling bekerja sama dan berkolaborasi tentu memberikan dampak yang tidak diinginkan seperti adanya hal-hal yang cenderung tidak menguntungkan salah satu *stakholder* dalam berkolaborasi. *Collaborative* yang dilakukan Pemerintah Kota Palu dan pihak Swasta dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu berdampak negatif. dimana terdapat sampai saat ini Lahan yang disediakan untuk pembangunan Hunian Tetap masih kurang. Proses *collaborative* juga memberikan dampak yang tak terduga yakni Pembangunan Hunian Tetap belum sepenuhnya *mencover* seluruh warga korban rusak berat akibat bencana gempa bumi, tsunami dan liquifaksi di Kota Palu, hal ini disebabkan data yang tersedia belum sepenuhnya valid.

Olehnya itu kajian urgensi dari *Collaborative Governance* Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu ini dalam Ilmu Administrasi Publik merupakan suatu paradigma baru dan pergeseran cara pandang administrasi publik dalam menyelesaikan masalah dan isu-isu administrasi publik khususnya kebijakan 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, namun *collaborative* cenderung mengalami kegagalan diakibatkan tidak adanya budaya kolaboratif (*Collaborative Culture*) di setiap institusi atau lembaga pemerintahan yang melaksanakan *Collaborative*. Olehnya itu *Collaborative Culture* sangat penting dan dibutuhkan untuk keberlangsungan *collaborative* secara *suistanable* (berkelanjutan).

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu *Collaborative Governance*, hasilnya lebih kepada analisis normatif yang hanya menjelaskan dinamika *collaborative*, *outcome collaborative*, aktor yang terlibat dalam *collaborative*, manajemen yang digunakan dalam *collaborative*, selain itu penelitian terdahulu hanya melihat aspek politik dalam sebuah *collaborative* dan penerapan prinsip-prinsip *collaborative* seperti yang dikemukakan Emerson, Nabatchi dan balogh, sehingga dianggap penelitian sebelumnya tidak memberikan atau menemukan sesuatu dalam *collaborative*. Olehnya itu *collaborative* selama ini kurang maksimal dalam implementasinya, berdasarkan referensi dan rujukan dapat ditemukan bahwa kurang efektivitasnya *kolaborasi* yang di lakukan selama ini disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap instansi pemerintahan atau organisasi perangkat daerah (OPD). Budaya kolaborasi *collaborative* sangat penting agar inisiatif untuk bekerja sama dalam instansi

pemerintahan atau organisasi perangkat daerah dapat tumbuhkan, tidak perlu lagi menunggu *Memorandum of Understanding (MoU)* atau draft kesefakatan antar instansi, sehingga muncul *collaborative* secara inisiatif dan natural. Karena untuk mengetahui dimensi budaya kolaborasi atau *collaborative culture* menurut Mei Cao dan Qingyu Zhang dapat dilihat dari *Collectivism, Long Term, Orientation, Power symetry, dan Uncertainty Avoidance*, apabila dimensi tersebut dapat berjalan maka *Collaborative Governance* dapat berjalan dengan baik.

Novelty dalam *riset* ini adalah pertama menggunakan pendekatan konsep Budaya kolaborasi (*Collaborative Culture*) dalam *Collaborative Governance* dan pertama kali digunakan dalam menjelaskan implementasi kebijakan kebencanaan khususnya penanganan warga terdampak bencana alam gempa bumi, tsunami dan liquifaksi di Kota Palu dan merupakan suatu terobosan bagi pemerintah daerah/kota untuk dapat meningkatkan kualitas kerjasama untuk merespon tuntutan warga/masyarakat yang terdampak bencana. Kegagalan implementasi kebijakan kebencanaan di daerah diakibatkan tidak adanya "*Collaboratif Governance*" yang dijalankan dan cenderung yang muncul adalah *ego sektoral* karena dalam setiap institusi di negara kita tidak mengenal yang namanya budaya *colaborative*, padahal dalam merespon kebijakan penanganan warga terdampak bencana sangat di butuhkan kolaboratif lintas sektor dan institusi bahkan pihak swasta dapat dilibatkan dalam

kerjasama dalam berbagai bentuk sehingga menghasilkan *Collaboratif Governance Culture*.

Selain itu dalam teori yang di kemukakan ansell, gash dan emerson, nabatchi serta balogh belum menyinggung atau menjelaskan *Collaborative Culture* yang dilakukan selama ini, sehingga perlu pengembangan teori, karena *Collaborative Culture* sangat penting dalam melaksanakan *Collaborative Governance* dalam implementasi kebijakan khususnya implementasi kebijakan penanganan warga terdampak bencana alam, gempa bumi, tsunami dan liquifaksi di Kota Palu.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas diuraikan maka pembahasan dalam penelitian terkait *Collaborative Governance* dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Studi Kasus Gempa dan Liufaksi di Kota Palu. dengan menggunakan Teori *Collaborative Governance* menurut emerson, nabatchi dan balogh dengan model *Collaborative Governance Regime* (CGR) dengan melihat tiga komponen proses *collaborative* yang di tuangkan dalam bentuk rumusan masalah sebagai berikut:

1.2 Rumusan Masalah

Bencana gempa bumi 7,4 M pada 28 September 2021 yang disusul dengan tsunami dan liquefaksi yang menerjang Sulawesi Tengah telah lebih dari tiga tahun berlalu. Kini, memasuki tahun keempat pascabencana, ada lebih dari 4.255 keluarga penyintas gempa bumi, tsunami dan liquifaksi di Palu yang masih belum mendapatkan kejelasan

dan kepastian terkait dengan hak-hak dasar mereka. Hak atas hunian tetap (huntap) adalah salah satunya, sesuai dengan Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana. Selama ini, tidak ada pihak atau otoritas yang secara tegas dan terbuka mau menegur, mendesak, meminta pertanggungjawaban, dan mengevaluasi kinerja Kementerian PUPR melalui balai cipta karya dan balai perumahan Provinsi Sulawesi Tengah dalam melaksanakan penanganan tersebut. Pun, tidak ada otoritas (atau setidaknya, pemerintah daerah) yang mempertanyakan ketika Kementerian PUPR, yang jelas-jelas telah terlambat dari jadwal.

Kondisi carut-marut dan lambannya proses penanganan warga terdampak bencana seperti: penyediaan huntap justru lebih dikarenakan tidak ada pihak yang sedari awal mengambil peran dan kewenangan untuk memimpin, mengoordinasikan, dan mengolaborasikan kerja-kerja yang dilakukan oleh banyak lembaga/instansi dan kementerian. Hal itu disebabkan budaya kolaborasi (*Collaborative Culture*) di setiap Instansi tidak dimiliki, sering kali beberapa aktor kolaborasi tidak punya kapasitas untuk bertindak bersama, karena adanya perbedaan dan ketimpangan kekuatan (Emerson, Nabatchi dan Balogh, 2011), selain itu, *Collaborative Culture* tidak dimiliki di setiap instansi/lembaga pemerintahan yang melakukan kolaboratif.

Olehnya itu berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan tersebut maka rumusan masalah dalam *Colaborative Governance* dalam

Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi dan Liquifaksi di Kota Palu dengan menggunakan Teori *Collaborative Governance* menurut emerson, nabatchi dan balogh (2011) dengan model *Collaborative Governance Regime* (CGR) dan Teori Mei Cao dan Qingyu Zhang *Collaborative Culture* sehingga menghasilkan *Collaborative Governance Culture* (CGC) dengan melihat tiga komponen proses *collaborative* yang di tuangkan dalam bentuk rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana *Collaborative Governance Regime* (CGR) dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu?
2. Bagaimana *Collaborative Culture* dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu?
3. Bagaimana *Collaborative Governance Culture* (CGC) dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mendeskripsikan dan Menganalisis *Collaborative Governance Regime* (CGR) dalam Implementasi Kebijakan

Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu.

2. Untuk Mendeskripsikan dan Menganalisis *Collaborative Culture* dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu.
3. Untuk Mendeskripsikan dan Menganalisis *Collaborative Governance Culture (CGC)* dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pasca Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu.

1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini yakni *Collaboratif Governance* Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu, maka penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan peranan baik dalam bidang akademis maupun prkatis, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Dari segi akademis diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran bagi siapa saja dan dapat memperkaya khasanah Ilmu Pengetahuan Ilmu Administrasi Publik studi Kebijakan khususnya dalam kajian *Collaborative Governance* pada Implementasi Kebijakan Penaganan Warga Terdampak Bencana, Tsunami dan hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi para peneliti selanjutnya untuk melakukan kegiatan riset serupa yang konsen

terhadap kajian *collaborative* atau *Collaborative Culture* dan kebijakan publik.

2. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam kajian *Colaboratif governance*, sehingga dapat mendukung pihak-pihak yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dalam pembangunan. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pihak implementer kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan keberhasilan tujuan dari kebijakan bagi pembangunan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Paradigma *Government ke Governance*

Governance memiliki perhatian terhadap pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, hal ini disebabkan dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya sudah semakin kompleks akan tantangan dan masalah yang dihadapi (Dwiyanto, 2018). Menurut Kaufman, Kraay, dan Mastruzzi (dalam Syafri 2012:180) *Governance* menunjuk kepada keterlibatan *Non Governmental Organization* (NGO), kelompok- kelompok kepentingan, dan masyarakat, di samping institusi pemerintah dalam pengelolaan kepentingan umum, terutama dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Ulum dan Ngindana (2017:6) menyebutkan bahwa “*governance* mengindikasikan „disesiminasi otoritas” dari *single actor* menjadi *multi-actor*”. Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa dalam konsep *governance*, beberapa urusan-urusan publik yang sebelumnya dikelola oleh aktor tunggal yakni pemerintah menjadi dikelola bersama dengan aktor-aktor lain seperti sektor swasta dan masyarakat. Dengan adanya *governance* menjadikan pemerintah tidak lagi dominan dan menciptakan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan publik.

Rosidi dan Fajriani (2013:10) memetakan bahwa “terdapat 3 aktor yang berpengaruh dalam proses *governance*”. Tiga aktor tersebut yakni

pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut saling berkolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah, melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal ini tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingannya sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi.

Carlos Santiso (2001:3-4) mengemukakan bahwa pengenalan konsep governance dalam agenda pembangunan mencerminkan tumbuh kekhawatiran terhadap efektivitas bantuan yang bertujuan utama adalah untuk mengurangi kemiskinan dan penderitaan manusia.

Chotray and Stoker (2009:7) melihat bahwa selama tiga dekade terakhir, terdapat dua perkembangan yang telah memicu gelombang terhadap minat kepada kajian mengenai governance. Yang pertama adalah perkembangan dan derajat globalisasi. Yang kedua adalah penyebaran institusi dasar dari demokrasi dan apa yang disebutnya sebagai kemenangan demokratis yang ideal. Perubahan ini secara signifikan dan menyebabkan pendefinisian ulang dari sejarah manusia. *Governance* walaupun merupakan tema yang ditemui oleh cendekiawan sebelumnya, namun dalam konteks kekinian arus baru *governance* didefinisikan oleh perubahan sosial dan ekonomi yang besar.

Bagi Farazmand (2004:8) meningkatnya penggunaan istilah governance dikaitkan dengan sejumlah faktor seperti : *“negative connotation with the term bureaucracy and traditional hierarchical system of public administration, the less participatory mode and meaning of public administration, the authoritative and unilateral commanding function and role of government and governing concepts, and the more inclusive and interactive notion of governance as a process”*. (konotasi negatif dengan makna birokrasi dan sistem hirarki tradisional administrasi publik, modus dan makna administrasi publik yang kurang partisipatif, fungsi pengaturan dan peranan pemerintah dan pemerintahan dan memerintah berwibawa dan unilateral dan peran pemerintah dan gagasan yang lebih inklusif dan interaktif pemerintahan sebagai sebuah proses).

2.2 Collaborative Governance

Secara epistemologi, kata kolaborasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *co-labour* yang artinya bekerja bersama. Pada abad ke-19 kata kolaborasi mulai digunakan ketika industrialisasi mulai berkembang. Organisasi pada masa itu menjadi semakin kompleks. Divisi-divisi dalam pembuatan struktur organisasi mulai dibuat untuk pembagian tugas bagi tenaga kerja dalam organisasi tersebut. Kompleksitas organisasi menjadi titik awal sering digunakannya kolaborasi dalam berbagai organisasi (Wanna, 2008: 3).

Secara filosofis, kolaborasi merupakan upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Menurut Schrage

(dalam Harley dan Bisman 2010: 18), kolaborasi merupakan upaya penyatuan berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Kolaborasi membutuhkan berbagai macam aktor, baik individu maupun organisasi yang bahu membahu mengerjakan tugas demi tercapainya tujuan bersama.

Kolaborasi merupakan solusi atas keterbatasan yang dialami oleh individu atau organisasi. Ahli yang lain menyatakan bahwa kolaborasi merupakan instrumen yang dipakai untuk mengatasi keterbatasan. Menurut Schrage (dalam Aggranoff dan McGuire 2003:4), kolaborasi adalah hubungan yang dirancang untuk menyelesaikan suatu masalah dengan cara menciptakan solusi dalam kondisi keterbatasan misalnya keterbatasan informasi, waktu dan ruang. Hal ini serupa dengan pendapat Grey (dalam Fendt 2010:19), yang menyatakan bahwa kolaborasi adalah sebuah proses ada kesadaran dari berbagai pihak yang memiliki keterbatasan dalam melihat suatu permasalahan untuk kemudian mencoba mengeksplorasi perbedaan tersebut untuk mencari solusi. Raharja (2008:8) juga mengungkapkan hakikat kolaborasi adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang sulit dicapai secara individual. Berdasarkan definisi tersebut dapat kita ketahui bahwa, awalnya organisasi adalah otonom, lalu ada keterbatasan dalam mencapai tujuan. Kebutuhan untuk mencapai tujuan tersebut melatarbelakangi organisasi melakukan kerjasama dengan organisasi atau individu lain.

Sudarmo 2008:101-112 menjelaskan bahwa pengertian kolaborasi secara umum dibedakan dalam dua pengertian: (1) kolaborasi dalam arti normatif (2) kolaborasi dalam arti proses.

“Kolaborasi dalam pengertian normatif merupakan aspirasi, atau tujuan- tujuan filosofi bagi pemerintah untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para *partner* atau mitranya. Memang *collaborative governance* ini bisa merupakan bukan instusi formal saja tetapi juga bisa merupakan *a way of behaving* (cara berperilaku/bersikap) institusi non-pemerintah yang lebih besar dalam melibatkan pada manajemen publik pada satu periode. Pengertian kolaborasi dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional.” (Sudarmo 2008:101-112)

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam kolaborasi dapat melibatkan berbagai pihak, baik antar institusi pemerintah, LSM dengan LSM atau pemerintah dengan LSM. Keterlibatan setiap pihak pun berbeda sesuai dengan porsi kepentingannya. “Interaksi antar organisasi dicirikan oleh situasi informal dimana satu institusi organisasi dipengaruhi atau tergantung atas tindakan organisasi lain” (Rilley, 2002:97). Dengan demikian keterlibatan setiap pihak pada saat diskusi dalam proses kolaborasi dicirikan dengan situasi atau suasana yang informal atau tidak kaku dan terikat.

Kolaborasi sebagai sebuah bentuk tata hubungan antar organisasi yang di dalamnya terlibat kerja kolektif:

“However collaboration” is a hard term to grasp. Although collaboration has the capacity to empower and connect fragmented systems for the purposes of addressing multifaceted social concerns, its definition is somewhat elusive, inconsistent, and theoretical. In its oversue, the term “collaboration” has become a catchall to signify just about any type of interorganizational or inter-personal relationship, making it difficult for those seeking to collaborate to put into practice or evaluate with certainty” (Gajda, 2004:66)

Menurut Gajda, terminologi kolaborasi memiliki makna yang sangat luas, tidak hanya terbatas pada tata hubungan antar organisasi semata. Bahkan menurutnya, dari istilah kolaborasi inilah muncul pula terminologi-terminologi yang merujuk pada adanya jaringan kerja antar organisasi, antara lain: *jont ventures, consolidations, networks, partnerships, coalitions, collaboratives, alliances, consortiums, associations, conglomerates, councils, task forces, dan groups*. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan *collaborative governance* adalah suatu pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan nonpemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif yang bertujuan untuk membuat dan menerapkan kebijakan publik serta mengelola program ataupun aset publik.

Kemudian, Thomson et al. (2007:3) mendefinisikan kolaborasi sebagai berikut:

“Collaboration is a process in wich autonomous or semi-autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationship and ways to act or decides on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions”

Dari definisi tersebut dapat dijelaskan bahwa kolaborasi merupakan upaya bersama yang memiliki aspek multidimensional. Pertama, terdapat keterlibatan dua atau lebih aktor yang tidak harus selamanya memiliki otonomi penuh. Kedua, terdapat interaksi baik yang bentuknya formal maupun informal melalui upaya negosiasi di antara para partisipan. Ketiga, bentuk kerja sama yang terjalin dalam satu jaringan kerja berlangsung pada suatu struktur hubungan yang menjadi wahana bagi mereka untuk menyelesaikan permasalahan bersama. Keempat, dalam bentuk kerjasama yang terjalin, berlangsung sebuah proses yang ditandai oleh adanya upaya berbagi nilai serta manfaat bersama.

Lebih lanjut Marshal mengatakan bahwa kolaborasi adalah “proses yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas dan terobosan melalui pencapaian konsensus, kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi.” Diabad ke-21 (dua puluh satu) saat ini, kolaborasi merupakan pendekatan utama yang dapat menggantikan pendekatan hirarki. Menurut Healey (2006:208) kolaborasi memerlukan strategi melalui tiga modal yakni, “modal sosial yang terdiri dari kepercayaan, komunikasi dan kemauan bertukar pikiran; modal intelektual yang terdiri dari pemahaman; dan modal politik yang terdiri dari perjanjian dan proyek formal maupun informal.”

Kerjasama yang bersifat kolaboratif melibatkan kerjasama antar pihak yang intensif atau berkesinambungan, termasuk adanya upaya secara sadar untuk melakukan *alignment* atau penyatuan tujuan, strategi,

agenda, sumberdaya, dan aktivitas. Dua institusi yang pada mulanya memiliki tujuan yang berbeda membangun *shared vision* atau visi yang sama dan berusaha mewujudkannya secara bersama-sama seperti yang dikemukakan oleh Fosler (dalam Dwiyanto 2015:253) :

“*Shared vision* yang dibangun menjadi dasar bagi setiap pihak atau institusi untuk merumuskan tujuan strategi, alokasi sumberdaya, dan aktivitas masing-masing sehingga semua pihak yang terlibat memiliki kontribusi terhadap terwujudnya *shared vision* tersebut.”

Kerjasama antara organisasi publik dan lembaga non-pemerintah yang bersifat kolaboratif memiliki beberapa ciri : kerjasama yang bersifat sukarela, masing-masing pihak memiliki kedudukan yang setara, masing-masing pihak juga memiliki otonomi dan kekuasaan untuk mengambil keputusan secara independen walaupun mereka sepakat untuk tunduk pada kesepakatan bersama, dan para pihak yang bekerjasama memiliki tujuan yang bersifat transformasional atau memiliki keinginan untuk meningkatkan kapasitas sistemik dengan menggabungkan sumberdaya yang dikuasai oleh masing-masing pihak (Gray & Wood, dalam Dwiyanto 2015:253). Kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta dapat dikembangkan apabila kontrak dilakukan tidak berbasis pada transaksi jual beli, tetapi melalui hubungan kerjasama (*relational*) yang berbasis pada *trust* atau kepercayaan (Bovaird, dalam Dwiyanto 2015:263). Kontrak yang bersifat *relational* dan berjangka panjang, kerjasama yang kolaboratif dapat dikembangkan dan masing-masing pihak menjalin kerjasama yang

lebih intensif sehingga kebutuhan untuk melakukan pengawasan yang ketat tidak lagi diperlukan.

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau institusi dalam rangka mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai secara *independent*. Dalam kolaborasi didapati penyamaan visi, tujuan, strategi, dan aktivitas antara berbagai pihak, namun masing-masing dari pihak yang terlibat memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen. Masing-masing pihak tetap memiliki otoritas dan kewenangan dalam mengelola organisasinya meskipun disaat bersamaan mereka tunduk pada kesepakatan bersama (Dwiyanto 2015:251). Manajemen kolaboratif untuk penyelesaian sebuah atau beberapa program publik agak berbeda dengan sekedar kerjasama dalam format koordinasi seperti yang dikenal selama ini. Dalam kolaborasi, setiap *stakeholders* berpartisipasi penuh dalam pembentukan pola kerjasama dan bersedia menyumbangkan waktu, pengetahuan, keterampilan, dan informasinya atau sumber daya lainnya untuk aktif terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, elemen utama dalam kolaborasi ini adalah upaya mengakomodasikan kepentingan semua pihak dan menghasilkan solusi yang dapat diterima oleh semua pihak pula. Menurut Raharja (2008:320), pendekatan kolaborasi dalam prakteknya bukan semata-mata salah satu bentuk resolusi konflik. Kolaborasi juga memiliki makna sebagai sebuah model yang dapat memadukan berbagai kepentingan yang semua parsial menjadi sebuah jaringan integratif.

Bentuk relasi dan kerjasama antar organisasi, *collaboration* berbeda dengan *coordination* dan *cooperation*. Perbedaannya terletak pada sifat tujuan kerjasama. *Coordination* dan *cooperation* merupakan upaya organisasi dari pihak yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama bersifat statis. Aspek *collaboration*, seluruh pihak bekerjasama dan membangun konsensus mencapai keputusan menghasilkan kemanfaatan bagi seluruh pihak. Relasi antar pihak bersifat terus-menerus dan bersifat dinamis saling ketergantungan (Houge, dalam Sabaruddin 2015:25).

Terdapat perbedaan mendasar di antara ketiga terminologi tersebut. Shergold (2008:13) menyebut perbedaan tersebut dari pendekatan transformasi proses yang menyebutkan bahwa koordinasi lebih merupakan proses kolektif dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan keikutsertaan kelembagaan, *cooperation* sebagai sebuah proses berbagi gagasan dan sumber daya untuk memperoleh keuntungan bersama, dan kolaborasi sebagai proses berbagi kreasi dimana terjadi upaya fasilitasi yang menjembatani lembaga-lembaga yang memiliki otonomi tersendiri.

Pada hakekatnya tujuan kolaborasi adalah untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu antara satu dengan yang lainnya. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Abdulsyani (2012:156), “kolaborasi adalah suatu bentuk proses sosial, dimana di dalamnya terdapat aktivitas tertentu yang ditujukan untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu dan saling memahami aktivitas masing-masing”.

Kolaborasi merupakan sebuah inovasi yang dilakukan oleh beberapa aktor/institusi dalam menjalankan aktivitas yang serupa. Dengan melakukan inovasi, maka diharapkan aktor-aktor atau lembaga-lembaga dapat menggapai tujuan dengan lebih efektif. Oleh karena itu, inovasi dalam berkolaborasi haruslah memiliki tujuan yang positif. Di antara tujuan kolaborasi secara umum adalah;

- 1)Memecahkan Masalah;
- 2)Menciptakan Sesuatu; Dan
- 3)Menemukan sesuatu di dalam menghadapi sejumlah hambatan.

Pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil, sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan (Purwanti, 2016:174). Sementara itu Robertson dan Choi (dalam Kumorotomo, 2013:10) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian di mana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas substansi dalam pengambilan keputusan dan setiap *stakeholder* memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut.

Collaborative Governance muncul di era paradigma *governance*, dimana pada saat itu masyarakat semakin berkembang sehingga pemerintah menghadapi masalah yang lebih kompleks. Di sisi lain, pemerintah juga memiliki keterbatasan waktu untuk mengatasi masalah tersebut sehingga membutuhkan kolaborasi dengan aktor-aktor eksternal (Charalabidis et al., 2012: 264).

Ansell dan Gash (2007:543) menyebutkan bahwa *collaborative governance* sebagai sebuah strategi baru dalam tata kelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Selanjutnya Ansell dan Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah aransemen tata kelola pemerintahan yang mana satu atau lebih institusi publik secara langsung melibatkan aktor non-pemerintahan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan konsultatif dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, mengelola program atau aset publik.

Definisi dari Ansell dan Gash (2007: 5) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor non-pemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar “berkonsultasi” dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima,

kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus. Dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2007: 544).

Collaborative governance merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan “kepemilikan bersama” terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kepehaman di antara peran aktor tersebut. *Collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepahaman yang sama terhadap suatu masalah (Ansell, 2014: 172).

Collaborative governance merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Holzer et al., (2012: 349) yang menyatakan bahwa *collaborative governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama untuk masyarakat.

Collaborative Governance juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative*

governance muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian consensus melalui interaksi formal maupun informal, pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, di dalam kolaborasi interaksi yang muncul bersifat egaliter yaitu seluruh aktor mempunyai kedudukan yang sama.

2.2.1 Alasan Organisasi Melakukan *Collaborative Governance*

Terdapat banyak faktor mengapa organisasi memilih untuk melakukan kolaborasi, faktor utamanya antara lain: perubahan sosial, adalah salah satu alasan di mana pada masa sekarang ini era informasi masyarakat dan fase informasi yang mengakibatkan sebuah struktur dapat menyebar ke seluruh lingkup tugas dan fungsi

organisasi. Keberagaman yang sangat tinggi, kebebasan individu yang sangat tinggi menyebabkan era jejaring dan kolaborasi.

Masalah yang dihadapi oleh pemerintah saat ini tidak akan dapat dikelola oleh pemerintah secara efisien apabila hanya mengandalkan satu organisasi saja. Pemecahan masalah yang harus dicari oleh pemerintah di antaranya pengentasan kemiskinan, bidang kesehatan, kehutanan, dan eksploitasi sumber daya alam. Oleh karena itu, pemerintah memerlukan mekanisme yang berbeda dalam menghadapi permasalahan tersebut dan harus lebih fleksibel. Kolaborasi antar sektor diperlukan untuk mengatasi masalah tersebut (McGuire, dalam Sabaruddin 2015:34).

Menurut Fendt (2010: 22) ada tiga alasan mengapa organisasi melakukan kolaborasi, yaitu:

1. Organisasi perlu berkolaborasi karena tidak dapat menyelesaikan tugas tertentu seorang diri tanpa bantuan pihak lain.
2. Dengan berkolaborasi, keuntungan yang akan diperoleh organisasi dapat lebih besar jika dibandingkan dengan bekerja sendiri.
3. Dengan berkolaborasi, organisasi dapat menekan biaya produksi sehingga produk mereka dapat menjadi murah dan memiliki daya saing pasar.

2.2.2 Dimensi Kolaborasi

Kolaborasi yang efektif memiliki 3 dimensi yang dikemukakan oleh Gray (dalam Sabaruddin 2015:30). Pertama, pencapaian sasaran klien untuk mendapatkan sumber daya yang akan meningkatkan pelayanan, merupakan tujuan utama dari sebagian usaha sektor publik dalam meningkatkan kolaborasi. Kedua, hubungan antar organisasi ditingkatkan untuk menangkap dua hal yaitu manfaat kolektif dan potensi kolaborasi organisasi. Ketiga, pengembangan organisasi sebagian besar langsung menguntungkan organisasi, karena dapat meningkatkan kapasitas organisasi untuk bersaing secara efektif atas kontrak masa depan serta dapat meningkatkan kemampuan untuk mencapai misi dan tujuan.

Ada lima dimensi kunci dalam proses kolaborasi menurut Thomson dan Perry (dalam Sabaruddin 2015:31). *Governance* (pemerintah), setiap pihak yang berkolaborasi harus memahami bagaimana cara untuk bersama-sama membuat keputusan tentang aturan-aturan yang akan mengatur perilaku dan hubungan mereka. *Administration* (administrasi), kolaborasi bukanlah usaha *self-administering*. Organisasi berkolaborasi karena mereka berniat untuk mencapai tujuan tertentu. Struktur administratif tersebut berbeda secara konseptual dari pemerintahan mereka karena kurang berfokus atas persediaan kelembagaan dan lebih pada implementasi dan manajemen apa yang dibutuhkan untuk mencapai suatu tujuan

melalui sistem operasi yang efektif serta mendukung kejelasan peran dan saluran komunikasi yang efektif.

Organizational Autonomy (otonomi organisasi), para mitra pada kenyataannya berbagi identitas ganda, mempertahankan identitas yang berbeda dan wewenang organisasi yang dipisahkan dari identitas kolaboratif. *Mutualisme* (kebersamaan), akarnya adalah saling ketergantungan, organisasi yang saling berkolaborasi harus saling ketergantungan pada hubungan yang saling menguntungkan yang didasarkan pada perbedaan kepentingan atau kepentingan bersama. *Norms* (norma), dalam kolaborasi organisasi yang berpartisipasi menunjukkan “*will-if-you-will*” didasarkan pada derajat mentalitas dan kewajiban timbal balik masing-masing.

2.2.3 Prinsip Kolaborasi

Diperlukan prinsip-prinsip tertentu dalam kolaborasi agar dalam praktiknya dapat berjalan efektif. Bayerlein (2003:52-61) menawarkan penerapan sepuluh prinsip dasar kolaborasi, sebagai berikut:

1. Aktivitas kolaborasi difokuskan pada pencapaian hasil.
2. Penyusunan sistem penunjang organisasional yang menonjolkan aspek “kepemilikan”. Istilah kepemilikan mengarah pada komitmen personal dari organisasi yang terbentuk melalui kolaborasi.

3. Artikulasi dan penegakan aturan yang rinci
4. Eksploitasi irama konvergensi dan divergensi. Konvergensi adalah proses di mana semua partisipan dalam kolaborasi membentuk kesepakatan. Sedangkan divergensi adalah suatu kondisi di mana partisipan dalam kolaborasi memperlihatkan adanya perbedaan cara pandang yang dibutuhkan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.
5. Mengatasi *tradeoffs* tepat pada waktunya. Istilah *tradeoffs* mengacu pada keputusan-keputusan yang didasarkan pada pertimbangan- pertimbangan biaya dan manfaat, namun memiliki kriteria yang bertentangan satu sama lain.
6. Menyusun standar yang lebih tinggi untuk diterapkan pada diskusi, dialog, dan pembagian informasi.
7. Adanya dukungan atas akuntabilitas personal.
8. Mampu menjalankan kewenangan, memanfaatkan informasi dan mengambil keputusan.
9. Menempatkan kolaborasi sebagai sebuah proses yang ketat.
10. Merancang dan menampilkan organisasi yang fleksibel.

Dari penjelasan di atas dapat dinyatakan bahwa dalam melakukan kolaborasi terdapat beberapa prinsip yang mana kesemuanya menekankan penyamaan hasil walaupun melalui pandangan yang berbeda dalam menyikapi permasalahan publik.

Prinsip kolaboratif dapat terlaksana dengan baik apabila dibangun *Collaborative Culture*, agar kolaboratif yang dilaksanakan akan terikat dengan nilai, dan kesadaran untuk terus menerus melakukan proses kolaboratif secara berkelanjutan.

2.3 Model *Collaborative Governance*

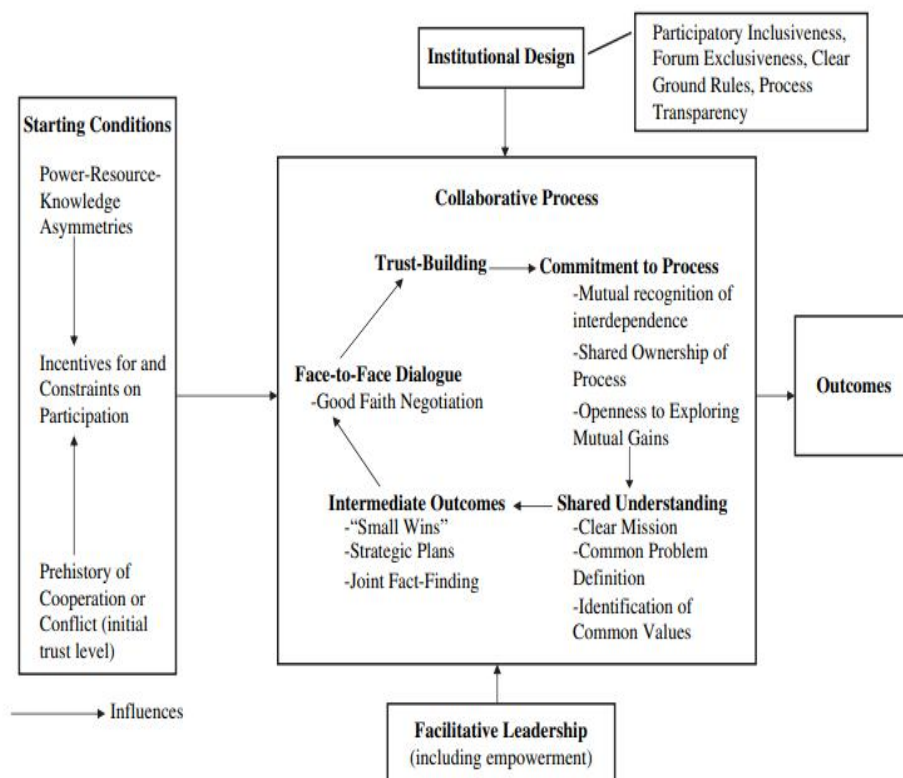
Collaborative Governance merupakan sesuatu yang tergolong masih baru baru dalam kajian administrasi publik, kendala yang sering muncul dalam pencapaian tujuan institusi atau organisasi pemerintahan di sebabkan karena kurangnya collaborative yang dilakukan, kajian *Collaborative Governance* ini pertama kali di cetuskan oleh Ansell dan Gash, kemudian model *Collaborative* mulai dikembangkan oleh pemikir-pemikir lain sebagai upaya memecahkan permasalahan publik yang dihadapi organisasi.

2.3.1 Model kolaborasi menurut Ansell & Gash

Ansell dan Gash menekankan bahwa kolaboratif yang di lakukan adalah pengambilan keputusan bersama. Tata kelola kolaboratif dan kemitraan publik-swasta terkadang juga mengacu pada fenomena yang sama. Kemitraan pemerintah-swasta biasanya membutuhkan kolaborasi agar dapat berfungsi, namun tujuan mereka sering kali adalah untuk mencapai koordinasi daripada mencapai konsensus pengambilan keputusan. Kemitraan publik-swasta mungkin hanya mewakili kesepakatan antara aktor publik dan swasta untuk memberikan layanan tertentu atau melakukan tugas tertentu. Oleh

karena itu, pengambilan keputusan kolektif merupakan hal kedua setelah definisi kemitraan publik-swasta. Sebaliknya, pelembagaan proses pengambilan keputusan kolektif merupakan inti dari definisi tata kelola kolaboratif.(Ansell dan Gash 548).

Gambar 2.1 Model *Collaborative Governance* Menurut Ansell dan Gash



a) Dialog Tatap Muka

Semua tata kelola kolaboratif dibangun berdasarkan dialog tatap muka antar pemangku kepentingan. Sebagai proses yang berorientasi konsensus, "*Thick Communication*" yang diizinkan oleh dialog langsung pemangku kepentingan ialah untuk mengidentifikasi

peluang untuk keuntungan bersama. Namun, dialog tatap muka lebih dari sekedar media negosiasi. Ini adalah inti dari proses memecah *stereotip* dan hambatan lain untuk komunikasi yang mencegah eksplorasi perolehan bersama di tempat pertama.” (Ansell dan Gash, 2007:15)

Suatu kegiatan dapat dikatakan telah melewati tahap *face to face dialogue* dalam proses kolaborasi ialah ketika pertemuan antar pemangku kepentingan rutin dilakukan. Sehingga eksplorasi keuntungan bersama tidak hanya akan berhenti pada pertemuan pertama. Ini adalah inti dari proses membangun kepercayaan, saling menghormati, berbagi pemahaman, dan komitmen terhadap proses.

Dialog tatap muka adalah kondisi yang diperlukan tetapi tidak cukup untuk kolaborasi. Misalnya, dimungkinkan untuk dialog tatap muka untuk memperkuat *stereotip* atau perbedaan status atau untuk meningkatkan *antagonism* (dengan adanya pemangku kepentingan maupun pembuat kebijakan dalam satu kegiatan kehadiran unsur yang satu dapat menghilangkan pengaruh dari unsur yang lain, dan dapat saling menguntungkan) dan saling menghormati. Namun sulit untuk membayangkan kolaborasi yang efektif tanpa dialog tatap muka. Literatur tentang kolaborasi dengan contoh cara *stereotip* telah dipecah melalui komunikasi *face to face*.

b) Membangun Kepercayaan

Kurangnya kepercayaan di antara para pemangku kepentingan adalah titik awal yang sama untuk pemerintahan kolaboratif. Literatur sangat menunjukkan bahwa proses kolaboratif bukan semata-mata tentang negosiasi tetapi juga tentang membangun kepercayaan antara pemangku kepentingan. Bahkan, ketika telah ada prasejarah *antagonism* di antara para pemangku kepentingan, membangun kepercayaan sering menjadi aspek yang paling menonjol pada proses kolaboratif awal dan bisa sangat sulit dibudidayakan. Ini bukan untuk mengatakan bahwa membangun kepercayaan adalah fase terpisah dari dialog dan negosiasi tentang hal-hal substantif. Tetapi para pemimpin kolaboratif yang baik mengakui bahwa mereka harus membangun kepercayaan di antara lawan-lawan sebelum pemangku kepentingan akan memanipulasi risiko.

Apa yang menjadi jelas dalam studi kasus adalah bahwa membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil kolaboratif. Karenanya Jika prasejarah sangat antagonis, maka pembuat kebijakan atau pemangku kepentingan harus menganggarkan waktu untuk membangun kepercayaan perbaikan yang efektif. Jika mereka tidak dapat membenahi waktu dan biaya

yang diperlukan, maka mereka tidak boleh memulai strategi kolaboratif.” (Ansell dan Gash, 2007:15)

Dalam hal ini disebutkan bahwa kategori suatu kegiatan dapat dikatakan telah melalui proses kolaborasi dalam tahap membangun kepercayaan ialah dengan adanya komitmen jangka panjang yang dibuat dan disetujui oleh setiap pemangku kepentingan dengan cara memberikan atau meluangkan waktu bahkan materi untuk keperluan kolaborasi.

c) Komitmen terhadap Proses

Tingkat komitmen pemangku kepentingan terhadap kolaborasi adalah variabel penting dalam menjelaskan keberhasilan atau kegagalan, komitmen anggota adalah faktor terpenting yang memfasilitasi kolaborasi. Lemahnya komitmen publik untuk berkolaborasi, khususnya di tingkat kantor pusat, sering dipandang sebagai masalah. Komitmen terkait erat, tentu saja, dengan motivasi awal untuk berpartisipasi dalam tata kelola kolaboratif. Tetapi pemangku kepentingan mungkin ingin berpartisipasi untuk memastikan perspektif mereka tidak diabaikan atau untuk mengamankan legitimasi bagi posisi mereka atau untuk memenuhi kewajiban hukum, dan lain-lain.

Komitmen terhadap proses kolaboratif membutuhkan kesediaan di muka untuk mematuhi hasil musyawarah, bahkan jika mereka harus pergi ke arah yang pemangku kepentingan tidak

sepenuhnya mendukung. Tentu saja, dasar konsensus pemerintahan kolaboratif sangat mengurangi risiko bagi pemangku kepentingan. Namun dinamika tawar-menawar dapat mengarah ke arah yang tidak terduga, dan pemangku kepentingan dapat mengalami tekanan untuk menyesuaikan dengan posisi yang tidak mereka rangkul sepenuhnya.

Hal ini mudah dilihat mengapa kepercayaan adalah elemen kolaborasi yang begitu penting. Komitmen tergantung pada percaya bahwa pemangku kepentingan lain akan menghormati perspektif dan kepentingan bersama. Hal ini juga mudah untuk melihat bagaimana prosedur yang jelas, adil, dan transparan sangat penting untuk komitmen. Sebelum berkomitmen pada proses yang dapat berjalan ke arah yang tidak dapat diprediksi, pemangku kepentingan harus merasakan yakin bahwa prosedur musyawarah dan negosiasi memiliki integritas. Rasa komitmen dan kepemilikan dapat ditingkatkan seiring meningkatnya keterlibatan.

Dimensi komitmen tambahan terkadang disebut "kepemilikan proses." Dalam proses *adversarial* atau manajerial yang khas, pemangku kepentingan *nonstate* berada di luar pengamat pengambilan keputusan. Mereka mungkin berusaha melobi, menekan, atau mempengaruhi publik lembaga pengambil keputusan, tetapi agensilah yang pada akhirnya bertanggung jawab atas hasil kebijakan. Tata kelola kolaboratif menggeser "kepemilikan" pengambilan keputusan dari pemangku kepentingan yang bertindak secara kolektif.

Pemangku kepentingan tidak lebih lama hanya mengkritik proses tersebut. Mereka sekarang "memiliki" pengambilan keputusan secara kolektif dengan pemangku kepentingan lain yang dapat memegang pandangan yang berlawanan. Kepemilikan menyiratkan tanggung jawab bersama untuk proses tersebut. Tanggung jawab ini membutuhkan pemangku kepentingan untuk melihat hubungan mereka dengan pemangku kepentingan lain dalam cahaya baru, satu di mana mereka berbagi tanggung jawab dengan lawan mereka. Kepercayaan sangat penting karena mengapa berbagi tanggung jawab dengan orang-orang yang tidak dipercayai? Jika mengadopsi perspektif "bertanggung jawab" terhadap proses ini, apa yang menjamin bahwa lawan tidak akan memanfaatkan kesediaan untuk bertindak dengan itikad baik? Kepemilikan bersama mungkin terhalang oleh ketidakseimbangan daya atau persepsi yang berbeda tentang siapa yang harus mengambil inisiatif.

“Selama wawancara dengan pemangku kepentingan yang terlibat dalam panen landak laut, misalnya, menemukan bahwa perikanan personel dan penyelam memiliki persepsi yang berbeda tentang tingkat kepemilikan mereka atas proses kolaboratif. Penyelam memandang diri mereka sebagai membantu staf perikanan, sedangkan staf perikanan mengharapkan penyelam memimpin proses pengambilan keputusan di beberapa daerah. Bentuk kolaborasi yang diamanatkan mungkin sangat penting di mana insentif untuk berpartisipasi lemah, tetapi kerja sama yang diamanatkan juga dapat menyamarkan kurangnya komitmen nyata di pihak pemangku kepentingan.” (Ansell dan Gash, 2007:16)

Kategori dari proses kolaborasi pada tahap komitmen terhadap proses ialah dengan adanya inisiatif dari setiap pemangku kepentingan akan tugas tertentu dalam melaksanakan kegiatan

kolaborasi, setiap pemangku kepentingan sadar akan tugas yang menjadi bagiannya dan bertanggungjawab atas tugas itu. Pemangku kepentingan dituntut untuk aktif ikut serta dalam setiap kegiatan dimasa mendatang secara berkelanjutan. Interdependensi yang tinggi di antara para pemangku kepentingan cenderung meningkatkan komitmen terhadap kolaborasi, tetapi juga dapat meningkatkan insentif untuk bertindak manipulatif dan *ko-optif*. Kolaborasi bukan kesepakatan satu kali tetapi tergantung pada kerjasama yang berkelanjutan. Literatur tentang tindakan kolektif tentu saja menunjukkan bahwa cakrawala masa depan dapat menjadi kondisi penting untuk timbal balik. Karenanya strategi tata kelola kolaboratif sangat cocok untuk situasi yang membutuhkan kerja sama yang berkelanjutan.

d) Pemahaman Bersama

Pada titik tertentu dalam proses kolaboratif, pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama tentang apa yang dapat mereka capai bersama secara kolektif. Pemahaman bersama secara beragam digambarkan dalam literatur sebagai misi umum, kesamaan, tujuan umum, visi bersama, ideologi bersama, arah yang jelas dan strategis, atau penyelarasan nilai inti. Pemahaman bersama juga dapat menyiratkan kesepakatan pada definisi masalah. Kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan yang diperlukan untuk mengatasi masalah.

Pengembangan pemahaman bersama dapat dilihat sebagai bagian dari proses pembelajaran kolaboratif yang lebih besar. Berkembangnya strategi survei yang berguna untuk menilai sejauh mana pembelajaran kolektif yang dihasilkan dari kolaborasi. Kategori yang menentukan sebuah kegiatan kolaborasi dalam tahap pemahaman bersama, setiap pemangku kepentingan harus mengetahui permasalahan yang sedang dihadapi dari kegiatan kolaborasi, membagi permasalahan tersebut kepada semua aktor yang terlibat dan setiap aktor juga harus memberikan solusi terkait permasalahan yang sedang dihadapi sebagai bentuk tanggungjawab dan komitmen terhadap proses.

e) Hasil Sementara

Sejumlah studi kasus menunjukkan bahwa kolaborasi lebih mungkin terjadi ketika kemungkinan tujuan dan keuntungan kolaborasi relatif konkret dan ketika kemenangan kecil dari kolaborasi dimungkinkan. Kemenangan kecil ini dapat memberi modal kembali ke proses kolaboratif, mendorong siklus membangun kepercayaan dan komitmen yang berbudi luhur. Kategori dari proses kolaborasi dalam tahap hasil sementara ialah apa yang dihasilkan dari kegiatan kolaborasi pada tahap awal harus menunjukkan hasil yang dapat dikembalikan atau digunakan sebagai modal pada kegiatan kolaborasi di fase selanjutnya, agar kegiatan kolaborasi dapat berjalan secara berkelanjutan dan tidak terhenti pada tahap awal.

Pertimbangan ini menuntun kita untuk menarik kesimpulan berikut: Jika antagonisme sebelumnya tinggi dan komitmen jangka panjang diperlukan, maka hasil sementara yang menghasilkan *small wins* itu penting. Jika dalam keadaan seperti ini pemangku kepentingan atau pembuat kebijakan tidak dapat mengantisipasi *small wins* ini, maka mereka mungkin tidak boleh memulai jalur kolaboratif. *Small wins* mungkin bukan strategi yang tepat untuk membangun kepercayaan di mana pemangku kepentingan memiliki tujuan yang lebih ambisius yang tidak dapat dengan mudah diurai menjadi hasil sementara. Mereka menyarankan bahwa dalam situasi ini, kepercayaan dapat dibangun oleh eksplorasi bersama awal dari nilai keseluruhan kolaborasi.

2.3.2 Model Pendekatan Morse dan Stephens (2012)

Proses pendekatan collaborative yang ditawarkan Ricardo S. Morse & Jhon B. Stephens dalam jurnalnya yang berjudul *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and cases based Learning* (2012: 565-583). Terdapat 4 Fase dan kompetensi yang harus dimiliki sebagai dasar pemikiran untuk melakukan collaborative governance. Morse dan stephens (2012) mengatakan *...Public Administration and Related Fields That practitioners in the public sector need to better equipped to manage and lead in a world of shared power, that is within the context of colaboratife governance*. Adapun tujuan artikel yang ditulis mereka adalah untuk berkontribusi pada pertanyaan tentang

bagaiman mengembangkan kompetensi kolaboratif dalam praktisi publik saat ini dan masa depan. Morse dan Stephens (2012) dalam jurnalnya menawarkan "*Prospective Use Of Case Studies*" dimana tindakan dihentikan secara berkala/bertahap sehingga stake holder dapat menilai kemajuan dan mempertimbangkan adaptasi, menawarkan keuntungan yang signifikan atas desain retrospektif yang lebih umum.

Ada 4 tahap yang ditawarkan oleh morse dan stephens (2012) untuk melakukan *Collaboratif Governance* fase pertama dalam *Collaborative Governance* adalah *Assessment* (Penilaian). Fase ini berkaitan dengan kondisi awal yang sangat mempengaruhi keberhasilan yang dilakukan bersama *stake holders* terkait fase ini menilai apakah kolaborasi layak dan perlu dilakukan (memungkinkan dilaksanakan). Fase ini meliputi 4 hal:

1. Memahami Faktor-Faktor Kontekstual seperti sejarah kerjasama dan insentif kelembagaan atau kendala.
2. Mengidentifikasi pemangku kepentingan
3. Kesepakatan umum tentang masalah atau rasa mencapai tujuan bersama
4. Rasa Urgensi/Komitmen melaksanakan kolaborasi untuk menciptakan solusi

Pada fase *assessment* fungsi penting bagi calon pemimpin kolaboratif adalah penilaian situasi. Ia harus dapat menilai apakah kolaborasi benar-benar diperlukan dan layak. Setelah jelas bahwa kondisi

mengharuskan kolaborasi dan merasakan ada keuntungan tentang kolaborasi yang ingin dilakukan maka proses selanjutnya adalah *initiation*.

Ada dua hal yang harus dilakukan dalam inisiasi:

- a. Mengidentifikasi peran penyelenggara dan peran sponsor, yang mungkin akan menjadi sumber daya manusia ataupun sumber dana finansial.
- b. Mengundang para pemangku kepentingan untuk mengembangkan kelompok kerja dan process deign.

Tahap ini menekankan pada “*soft skill*”, pengembangan hubungan kerjasama dan membangun sebuah tim yang saling terkait. Setelah memulai proses dengan kelompok kerja dari beberapa pemangku kepentingan dan memperolehnya komitmen untuk bekerja sama. Maka kerja keras untuk melakukan *Deliberation* (Pembahasan) pun dilaksanakan. Tahap ini sangat membutuhkan keterampilan fasilitasi. Fase ini meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut:

1. Menetapkan aturan dasar
2. Musyawarah dan dialog antar stake holder sebagai bagian dari proses pembelajaran bersama yang bertujuan menciptakan dan mengeksplorasi pilihan, dan
3. Mecapai kesepakatan kolaboratif.

Bentuk *Deliberation* yang di inginkan adalah mengacu pada semacam “*GroupWare*” yang dikembangkan dalam kemitraan yang sukses. Pada *Groupware* sendiri memerlukan modal sosial, pembelajaran

bersama dan negosiasi untuk memutuskan hasil dan strategi yang ingin dilakukan (Agronof and MCGuire, 2003). Setelah adanya kesepakatan hasil strategi yang menjadi dasar, maka tahap selanjutnya adalah Implementation (Implementasi). Fase ini meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut:

- a. Merancang struktur pemerintahan
- b. Membangun dukungan konstituen atau mencari “juara” lainnya
- c. Memonitor perjanjian, mengevaluasi hasil, dan mengelola kemitraan pada fase implementasi adalah dimana banyak kemitraan melanggar.

Kesepakatan dan rencana dibuat, akan tetapi sulit bagi mitra untuk mengubahnya. Dalam menjabarkan proses kolaboratif dalam empat fase besar ini, penting untuk mengakui bahwa setiap fase mungkin memiliki perbatasan yang berpengaruh dengan fase yang berseblahan, dan dalam prakteknya sering ada interaksi antara tahap *Deliberation and Implementation* (Morse dan Stephens, 2012).

Jika dilihat dalam tahap-tahap *Collaborative Governance* yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa setiap tahapan proses *Collaborative Governance* yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa setiap tahapan proses *collaboratif* menekankan serangkaian kompetensi yang berbeda. *Assesment* membutuhkan kemampuan analisis, *initiation* adalah tentang jaringan dan persuasi, *deliberation* melibatkan dinamika kelompok dan keterampilan proses lainnya dan *implementation*

melibatkan kontelasi “Manajemen Jaringan” kompetensi. Meskipun berbeda tetap memiliki konsistensi yang signifikan dengan satu sama lain dalam 4 fase tersebut. Meskipun tidak lengkap sampling disini menunjukkan gambaran umum yang kuat di seluruh akademik dan pendekatan praktisi untuk melakukan kolaboratif (Morse dan Stephens, 2012).

Selain itu dalam jurnalnya juga menjelaskan tentang “*Collaborative Competencies Themes From the Literature*” sehingga dapat membandingkannya. Hal ini sengaja dilakukan untuk mengembangkan pendekatan berbasis kompetensi untuk “*Teaching Collaborative Geovernance*” secara tepat. Berikut adalah tabel rangkuman kompetensi yang diidentifikasi dalam literatur:

Tabel 2.1
Collaborative Competencies Themes From the Literature

<i>Assesment</i>	<i>Initiation</i>	<i>Deliberation</i>	<i>Implementation</i>
<i>Issue analysis Enviromental asement Stakeholder identification Strategic Thingking</i>	<i>Stakeholder engagement Political/Community organizing Building social capital Process design</i>	<i>Group Facilitation Team building and group dynamics Listening Consensu building Interest-based negotiation</i>	<i>Developing action plans Designing governance structures Public engagement Network Manangement Conflict resolution Performance evaluation</i>
<i>Meta-Compertencies</i>			
<i>Collaborative mind-set Creating public value Systems thingking</i>		<i>Oppenness and risk taking Sense of Mutuality and connectedness Humility or meassured ego</i>	

Sumber: Morse dan Stephens, 2012

Tabel diatas merangkum kompetensi yang diidentifikasi dalam literatur, mengelompokkan mereka oleh empat fase pemerintahan kolaboratif. Penting untuk dicatat di sini bahwa masih ada fase tertentu cenderung menekankan kompetensi tertentu. Model ini memberikan landasan untuk tugas mengembangkan kompetensi kolaboratif untuk mahasiswa pada bidang publik (*in-service and pre-service*) dalam hal memikirkan apa yang harus diajarkan. Kami sekarang beralih ke pertanyaan tentang bagaimana mengajarkan kompetensi-kompetensi ini. Untuk menjawab itu Morse dan Stephens memberikan perhatian khusus pada model kasus (*Case Methode*). (Morse and Stephens, 2012).

Pengajaran berbasis kasus atau “metode kasus” (Bochrer, 1996: Gomez-Ibanez & Kalt 1986; Lynn, 1994) tersebar luas dalam pendidikan urusan publik dan memiliki potensi besar untuk mengajar kompetensi kolaboratif. Namun, mengingat proses dan kompetensi yang terkait dengan tata kelola kolaboratif, kami berdebat untuk pendekatan bertahap, kami berharap bahwa tindakan tersebut dihentikan secara berkala pada titik-titik kritis untuk kasus-kasus tata kelola kolaboratif, poin-point tersebut berada di antara kedua fase, sehingga peserta dapat menilai kemajuan dan mempertimbangkan adaptasi. (Morsde dan Stepehent, 2012). Lebih lanjut, nantinya dalam menerapkan konsep ini pada penelitian kolaboratif, Morse dan Stephens menggabungkan antara kompetensi Kolaboratif Tema dari Literatur dan Non Literatur.

2.3.3 Model Pendekatan Ratner B.D. (2012)

Ada banyak campur tangan dalam pembangunan yang gagal karena mereka tidak dapat mengatasi hambatan tata kelola, atau tidak memanfaatkan peluang tata kelola. Ketika aktor lokal mengungkapkan kekhawatirannya tentang agenda, kekuatan, dan politik yang bertentangan di luar skala *local*, maka upayannya terputus, pembagian tanggung jawab yang tidak jelas atau respons yang buruk terhadap kebutuhan lokal dipihak pemerintah, sektor swasta, atau kelompok masyarakat sipil, ini adalah *point* yang menunjukkan agar masalah tata kelola harus dikaji. Mengatasi hambatan-hambatan ini membutuhkan proses yang memungkinkan beragam pemangku kepentingan untuk membangun pemahaman bersama tentang hambatan dan peluang dalam konteks tata kelola mereka. Mengesplorasi opsi untuk mempengaruhi perubahan dan mengambil tindakan yang membantu mencapai prioritas kolektif (Ratner, 2012).

Ratner dalam jurnal penelitiannya *Collaborative Governance Assessment* merangkum kerangka analitis yang dikenal sebagai *Collaborating For Resilience* atau di singkat dengan *CORE* (Ratner and Smith, 2012). Pendekatan ini di dasari untuk mengajak semua pemangku kepentingan utama kedalam proses, memastikan bahwa berbagai perspektif akan terwakili, memastikan bahwa aktor lokal memiliki peluang untuk mempengaruhi pemahaman satu sama lain, dan pada akhirnya membangun komitmen untuk tindakan. Pendekatan *CORE* adalah

pendekatan yang terdapat 3 (tiga) Fokus fase atau tiga tahapan yang merupakan proses dari *collaborative governance*, sebagai berikut:

a. Identifying governance obstacles and opportunities

Pada tahap ini pemerintah dan pemangku kepentingan terkait mengidentifikasi secara rinci mengenai tantangan pembangunan yang ada, pada analisis ini para pemangku kepentingan tidak boleh berdiri sendiri melainkan harus menjadi bagian integral dari konsultasi yang dilakukan dengan pemangku kepentingan utama ditingkat nasional dan lokal. Pada tahap ini menuntut agar pemangku kepentingan saling mendengarkan tentang permasalahan yang ada untuk memperdalam kesadaran akan masalah. Pada tahap ini juga idealnya ditunjuk satu orang untuk memimpin, idealnya adalah orang ini harus paham tentang politik negara dan dinamika kelembagaan yang ada (Ratner, 2012).

Selanjutnya, nilai utama dari analisis bukan berasal dari informasi baru, tetapi dari penilaian yang di informasikan tentang gambaran yang telah ada dan bagaimana ini cenderung mempengaruhi hasil program dan dampak sehingga, konsultasi dengan pemangku kepentingan yang mengerti dengan permasalahan dan yang mewakili perspektif yang berbeda sangat penting. (Ratner, 2012). Konsultasi ini menyelidiki kendala dan peluang secara mendalam serta memudahkan untuk mengetahui apa yang ingin dicapai secara bersama oleh para pemangku kepentingan.

Pada tahap ini, pekerjaan bukan untuk mencari solusi tetapi untuk memperluas diskusi dengan cara yang membangun pengetahuan untuk konteks sistem pemerintahan, memperluas kemungkinan tindakan, dan memperluas bidang orang-orang yang terlibat. Pada setiap pertemuan, peneyelenggara harus bertanya, “Siapa lagi yang harus kami ajak bicara untuk memahami masalah ini lebih jauh? Tujuannya agar dapat saling melengkapi (Ratner, 2012)

b. Debating Strategies to Influence The Governance Context

Fase ini berfokus pada pemangku kepentingan yang terlibat dalam tata kelola pemerintahan untuk melakukan dialog ataupun diskusi mengenai hambatan yang telah diterangkan pada fase pertama. Metode yang baik dalam fase ini adalah diskusi kelompok (Ratner, 2012). Diskusi kelompok harus menggabungkan wawasan semua orang yang hadir, dan membantu mendorong analisis yang lebih mendalam pada setiap masalah yang ada. Seperti mendiskusikan mengenai langkah yang dipilih sebagai langkah yang paling efektif untuk mempengaruhi perubahan, mendiskusikan mengenai pihak-pihak yang mampu mendukung penyelesaian permasalahan dan mengetahui siapa lagi yang perlu dilibatkan. Fase ini akan melihat berbagai ringkasan visual dari fase sebelumnya yang nantinya dapat mengvalidasi dan memodifikasi analisis yang sudah ada, sehingga nantinya dapat mendorong penambahan kedaftar masalah utama atau penggabungan beberapa masalah.

Semua masalah diselesaikan secara bergiliran, ini bermanfaat agar dapat melakukan pemetaan sesuai dengan pemangku kepentingan, menunjukkan secara visual siapa yang memiliki pengaruh terhadap bagaimana keputusan dibuat. Setelah itu pemangku kepentingan puas, mereka akan memiliki gambaran yang wajar tentang bagaimana keadaan sekarang, gunakan peta sebagai dasar untuk menilai kesenjangan dan peluang untuk perubahan (Ratner, 2012).

Dalam fase dialog, penting bahwa setiap pemangku kepentingan memiliki kesempatan untuk membuat suara mereka didengar dan benar-benar memahami bukan hanya pendapat orang lain tetapi juga pengalaman dan alasan yang menginformasikan pandangan mereka tentang strategi untuk perubahan. (Ratner dan Smith, 2012). *Output* dari fase ini adalah laporan singkat yang merangkum strategi yang diidentifikasi dan disertakan alasan masing-masing. Jika dialog telah menyebabkan beberapa revisi masalah utama, maka laporan awal dari tahap pertama juga harus direvisi.

c. *Planing Collaborative Action*

Setelah melalui dua fase sebelumnya, mengidentifikasi mengenai permasalahan dan peluang yang akan dihadapi dalam proses tata kelola pemerintahan dan melakukan diskusi mengenai penentuan strategi yang efektif untuk mengantisipasi permasalahan. Maka fase selanjutnya adalah merencanakan tindakan kolaboratif

pada tahap ini pemangku kepentingan yang terlibat akan mulai melakukan perencanaan mengenai implementasi dan semua strategi yang akan dilakukan dalam proses kolaborasi antar stakeholders yaitu pemerintah, pihak swasta dan masyarakat, kemudian menggunakan penilaian untuk membantu membuat pilihan sebagai bagian dasar dari perencanaan program.

Pada fase ini (Ratner, 2012) menjelaskan bahwa tim kecil dari mitra yang mewakili berbagai kelompok pemangku kepentingan harus menyajikan hasil analisis sejauh ini. Idealnya, hal ini terjadi selama lokakarya desain program yang lebih luas. Ini akan melibatkan beberapa peserta yang tidak terlibat dalam konsultasi dan fase dialog diatas, jadi penting bahwa analisis disajikan dengan cara yang mengundang umpan balik tambahan, kritik, atau wawasan dari mereka yang dikumpulkan tentang masalah hambatan, peluang dan strategi yang berpengaruh. Kemudian hasil umpan baliknya dalam lokakarya ini harus memasukkan ruang untuk perencanaan tindakan.

Strategi baru atau yang telah dimodifikasi dapat muncul ketika para pemangku kepentingan mempertimbangkan pilihan yang sangat praktis dari apa yang mereka persiapkan untuk berkomitmen, secara individu dan kolektif. Selain itu pada diskusi fase ini, penting untuk mengingat berbagai kemungkinan untuk mengatasi kendala tata kelola melalui saluran formal dan informal. Hal ini agar dapat menjaga

proses kolaborasi agar terus berlangsung dalam waktu yang lama (Ratner, 2012).

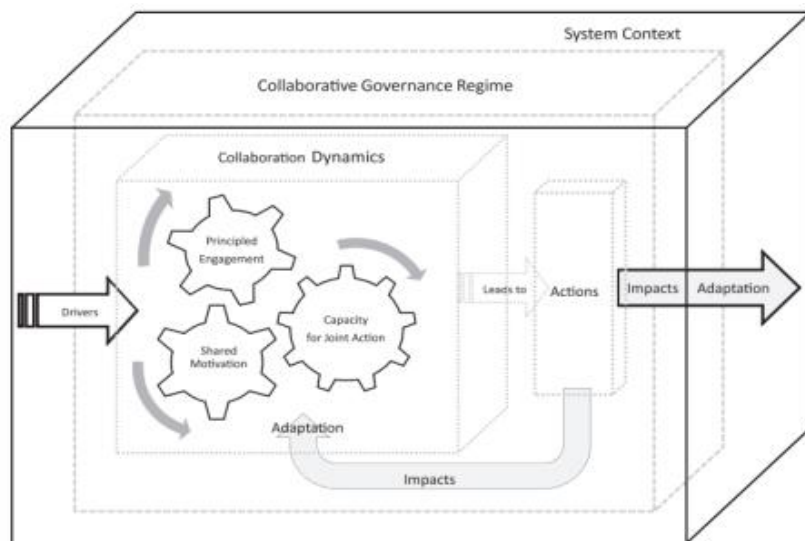
Selanjutnya Ratner (2012) dalam penelitiannya juga mengatakan, pada fase ini saat diskusi perencanaan ini berlangsung, penting juga bagi penyelenggara untuk memperhatikan dimana ada kebutuhan untuk analisis lebih lanjut atau penelitian tindakan untuk mengeksplorasi opsi atau mendukung tindakan ini sebagai bagian dari implementasi program (mengetahui pengukuran pada setiap proses yang dilakukan). Demikian juga, pemantauan dan evaluasi strategi harus menyediakan sarana untuk membantu mitra menilai kemajuan ketika mereka bekerja untuk mengatasi konteks tata kelola, sehingga mereka dapat membandingkan pengalaman, merefleksikan, belajar, dan menyesuaikan pendekatan mereka dari waktu ke waktu. Ketika digunakan sebagai bagian dari siklus perencanaan, tindakan dan refleksi, fase-fase penilaian tata kelola kolaboratif dapat membantu mengidentifikasi kendala dan peluang baru ketika muncul, meningkatkan ke efektifan dan pengaruh mitra dalam mencapai tujuan pembangunan mereka.

2.3.4 Model Kolaborasi Menurut Emerson, Nabatchi Dan Balogh ***Collaborative Governance Regime (CGR)***

Dari beberapa teori *Collaborative* yang dikemukakan sebelumnya maka teori *Collaborative Governance* yang paling tepat untuk menjelaskan Implementasi Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Alam,

Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu adalah teori Menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh, dalam kolaborasi di konsepkan dengan Teori proses kolaborasi atau *Collaborative Governance Regime* (CGR) menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang bersifat dinamis dan bersiklus, dengan menghasilkan tindakan-tindakan dan dampak sementara, sebelum mengarah pada dampak utama, serta adaptasi terhadap dampak sementara.

Gambar 2.2 Proses *Collaborative Governance* menurut Emerson, Nabatchi Dan Balogh.



(Sumber: Emerson, Nabatchi dan Balogh, 2012:10)

Berbagai komponen yang menjadi proses kolaborasi diantaranya adalah 1) dinamika kolaborasi, 2) tindakan-tindakan kolaborasi, dan 3) dampak sementara serta adaptasi sementara dari proses kolaborasi.

a. Dinamika Kolaborasi

Beberapa ilmuwan menggambarkan proses kolaborasi sebagai sebuah tahapan linier yang terjadi dari waktu ke waktu dimulai dari pendefinisian masalah menuju setting agenda hingga implementasi. Berlawanan dengan Ansell dan Gash (2008) serta Thomson dan Perry (2006), Emerson (2013) melihat dinamika proses kolaborasi sebagai siklus interaksi yang oriteratif. Emerson fokus pada tiga komponen interaksi dari dinamika kolaborasi. Komponen tersebut antara lain: Penggerakan prinsip bersama (*Principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*) dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).

1. Penggerakan prinsip bersama (*Principled engagement*)

Penggerakan prinsip bersama merupakan hal yang terjadi terus-menerus dalam kolaborasi. Beberapa hal seperti dialog tatap-muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara untuk mengerakkan prinsip bersama. Didalam komponen ini terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan prinsip-prinsip bersama, yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor yang terlibat. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:10).

Karakteristik masing-masing aktor, merupakan elemen kunci yang mempengaruhi seberapa baik prinsip bersama berjalan.

Langkah awal kritis adalah bagaimana pemerintah memilih aktor yang akan terlibat dalam kolaborasi. Selanjutnya, setelah kolaborasi berkembang, penambahan aktor pun dimungkinkan. Kemudian barulah kegiatan penggerakan prinsip bersama terwujud, yang dapat dijelaskan dalam tiga elemen berikut:

a. Pengungkapan (*discovery*)

Mengungkap kepentingan masing-masing aktor, nilai-nilai aktor, serta upaya konstruksi kepentingan bersama. Pengungkapan baik pada aktor kolaborasi, dan individu di dalamnya, dapat dianalisis dari kepentingan aktor tersebut bergabung di dalam kolaborasi. Analisis kemudian melihat dari seberapa besar dampak dan implikasi yang ditimbulkan, yaitu apakah terjadi perbedaan-perbedaan kepentingan sehingga mempengaruhi proses berkolaborasi. Namun, Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012:12) menekankan pengungkapan pada level individu dan aktor, utamanya guna membangun pembentukan "*shared-meaning*" atau pengertian bersama secara terus-menerus. Terbentuknya hal ini akan mempengaruhi proses diskusi bersama, yang di dalamnya terdapat deliberasi sebagai "*hall-mark of sucessful engagement*" atau tanda utama dari suksesnya penggerakan bersama.

b. Deliberasi (*deliberation*)

Penekanan tidak hanya pada terbentuknya deliberasi, namun lebih kepada bagaimana "kualitas deliberasi" karena kolaborasi

seringkali terjadi perbedaan pemikiran, perspektif, dan kepentingan yang muncul setiap saat. Membangun deliberasi yang berkualitas, memerlukan keahlian advokasi, tidak harus pada semua individu, namun sebagian saja sudah cukup. Advokasi ini bersifat internal, artinya untuk mengarahkan kolaborasi, serta aktor agar tetap berjalan pada tujuan kolaborasi, menghasilkan resolusi konflik secara strategis dan efektif.

Beberapa hal analisis deliberasi di atas secara implisit berusaha untuk mendapat jawaban mengenai keberanian para aktor untuk bertindak leluasa dalam kolaborasi. Ada atau tidaknya tekanan dari pihak pemerintah sehingga membatasi tindakan kolaborasi, atau ada paksaan harus berbuat demikian. Adanya proses demokrasi deliberatif, sehingga mampu membuat kolaborasi menjadi wadah untuk mengembangkan inovasi dan kreasi, baik dalam memunculkan ide, maupun dalam menghadapi praktek kegiatan kolaborasi di lapangan, yaitu apabila ditemukan permasalahan tak terduga, maka setiap aktor tidak takut akan bertindak kreatif, karena tidak ada tekanan untuk harus bertindak sesuai yang diperintahkan.

c. Determinasi (*determinations*)

Merupakan serangkaian determinasi, yaitu tindakan penetapan akan maksud tujuan yang diinginkan, yang dibedakan menjadi primer dan substantif.

1. Determinasi primer: beberapa keputusan prosedural (misalnya: agenda setting kolaborasi, menjadwalkan diskusi, membentuk kelompok kerja).
2. Determinasi substantif: hasil produk kolaborasi (misalnya: pencapaian kesepakatan bersama, rekomendasi final tindakan kolaborasi).

Dalam kolaborasi yang sedang berlangsung, lebih banyak determinasi substantif yang dibuat secara terus-menerus, karena sifatnya lebih dibutuhkan. Sedangkan melihat dari praktisnya, determinasi dapat diwujudkan melalui pembentukan konsensus sebagai metode fundamental dalam pembentukan determinasi bersama. Kesimpulannya, penggerakan prinsip bersama dibentuk dan dipertahankan keberadaannya oleh proses interaktif dari pengungkapan, deliberasi, dan determinasi. Efektivitas penggerakan prinsip bersama ditentukan oleh kualitas masing-masing dan proses interaktif dari tiga hal tersebut.

2. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Motivasi bersama hampir sama dengan dimensi proses kolaborasi yang diungkapkan oleh Ansell dan Gash kecuali legitimasi. Motivasi bersama menekankan pada elemen interpersonal dan relasional dari dinamika kolaborasi yang kadang disebut sebagai modal sosial. Komponen ini diinisiasi oleh penggerakan prinsip bersama yang merupakan hasil jangka menengah. Namun menurut

Huxham dan Vangen (dalam Emerson, Nabatchi & Balogh 2012:13) motivasi bersama juga memperkuat dan meningkatkan proses pergerakan prinsip bersama. Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012:13) mengartikan motivasi bersama sebagai siklus penguatan diri yang terdiri dari empat elemen saling menguntungkan diantaranya: kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Penjelasananya sebagai berikut:

a. Kepercayaan bersama (*mutual trust*)

Unsur pertama dari motivasi bersama adalah pengembangan kepercayaan bersama. Menurut Fisher dan Brown (dalam Emerson, Nabatchi & Balogh 2012:13) kepercayaan bersama akan berkembang seiring dengan keterlibatan pihak-pihak pada saat melakukan kolaborasi, mengenal satu sama lain dan saling membuktikan bahwa diri mereka dapat dipercaya, bertanggung jawab dan dapat diandalkan. Kepercayaan merupakan bagian penting dan mutlak dalam kemajuan kolaborasi. Sebagai contoh, dalam sebuah kerjasama, kepercayaan sangat berperan penting dalam mengurangi biaya transaksi, meningkatkan nilai investasi dan menjaga stabilitas dalam hubungan serta merangsang pembelajaran bersama, pertukaran pengetahuan dan inovasi (Koppenjan dan Klijn dalam Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012:13). Dalam hal ini kepercayaan dikonseptualisasikan sebagai mekanisme yang akan menghasilkan rasa saling mengerti antar *stakeholder* yang pada

akhirnya akan melahirkan legitimasi bersama dan bermuara pada adanya komitmen bersama. Kepercayaan memungkinkan individu atau kelompok untuk mengesampingkan urusan individu atau kelompok mereka demi memahami kepentingan, kebutuhan, nilai dan tujuan bersama.

b. Pemahaman bersama (*mutual understanding*)

Pemahaman bersama melahirkan kepercayaan yang dapat membuat *stakeholder* mengapresiasi perbedaan yang ada dari *stakeholder* lain. “*Mutual understanding*” tidak sama dengan kata “*shared understanding*” yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash. Shared understanding adalah kondisi dimana semua *stakeholders* menyetujui tujuan-tujuan dan nilai-nilai yang telah disepakati bersama. Sedangkan, *mutual understanding* lebih ke arah pemahaman bersama yang dimaksud untuk membuat sesama *stakeholder* saling mengerti dan menghargai posisi dan kepentingan *stakeholder* lain bahkan ketika *stakeholder* tersebut tidak sependapat. Pemahaman bersama menuju pada kualitas interaksi interpersonal individu dan organisasi. Pembentukan pemahaman bersama sering dipengaruhi oleh kepercayaan yang telah terbentuk di dalam kolaborasi.

c. Legitimasi internal (*internal legitimitation*)

Legitimasi internal merupakan pengakuan yang berasal dari internal kolaborasi. Dalam hal ini aktor-aktor dalam berkolaborasi

dituntut untuk dapat dipercaya, dan kredibel terhadap kepentingan bersama. Aktor-aktor kolaborasi harus menyadari bahwa ada rasa ketergantungan antar aktor yang akan menciptakan kolaborasi yang berkelanjutan. Legitimasi internal, pemahaman bersama, dan kepercayaan bersama merupakan tiga elemen yang saling terkait erat satu sama lain dalam komponen motivasi bersama, sehingga untuk elemen selanjutnya, yaitu komitmen juga sedikit banyak dipengaruhi oleh kualitas tiga elemen ini.

d. Komitmen (*commitment*)

Adanya komitmen pada proses kolaborasi mampu menghilangkan penghambat yang seringkali muncul karena perbedaan karakteristik dan kepentingan antar aktor. Komitmen membuat para aktor berinteraksi lintas organisasi sehingga terbentuk komitmen bersama. Analisis kualitas pembentukan komitmen pada setiap aktor kolaborasi, dapat melihat dari tujuan bergabung di dalam kolaborasi, yaitu apakah ada kepentingan bersama yang telah bertemu, sehingga mempengaruhi keaktifan daripada aktor tersebut untuk berpartisipasi di dalam kolaborasi. Selain itu, adanya sikap optimis akan tercapainya tujuan kolaborasi, dan semangat untuk melakukan kegiatan kolaborasi dengan aktor lain juga membentuk komitmen. Adanya hasil baik sementara dari kolaborasi atau "*small-wins*" dan insentif yang baik juga seringkali mempengaruhi perubahan komitmen aktor kolaborasi.

Kesimpulannya, adanya interaksi yang berkualitas membentuk kepercayaan bersama dan pengertian bersama, sehingga tercipta pengakuan legitimasi internal, yang mempengaruhi komitmen bersama. Keempat hal tersebut berkembang dan saling mempengaruhi, sehingga menciptakan motivasi bersama tetap berlangsung.

3. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).

Tujuan kolaborasi adalah untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan bersama yang tidak dapat dicapai secara individu atau oleh satu aktor saja. Hal ini dikarenakan, kolaborasi melibatkan aktivitas kooperatif untuk meningkatkan kapasitas diri dan orang lain dalam mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, CGR harus menghasilkan kapasitas baru bagi masing-masing aktor untuk bertindak bersama yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Seringkali beberapa aktor kolaborasi tidak punya kapasitas untuk bertindak bersama, karena adanya perbedaan dan ketimpangan kekuatan. Oleh karena itu, definisi dari kapasitas adalah “*a collection of cross-functional elements that come together to create the potential for taking effective action*” atau berbagai hasil dari elemen-elemen lintas fungsional untuk menghasilkan tindakan yang efektif karena adanya kapasitas yang memadai dari aktor (Emerson, Nabatchi dan Balogh, 2012:14). Dalam hal ini, kapasitas untuk

melakukan tindakan bersama dikonseptualisasikan dalam kerangka yang merupakan kombinasi dari empat elemen penting diantaranya: prosedur dan kesepakatan institusi, kepemimpinan, pengetahuan dan sumber daya. Elemen-elemen tersebut harus memadai dalam mencapai tujuan yang telah disepakati. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama seringkali dipandang sebagai hasil dari interaksi penggerakan prinsip bersama dan motivasi bersama. Namun perkembangan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama juga dapat memperkuat motivasi bersama dan penggerakan prinsip bersama yang memastikan tindakan dan dampak kolaborasi yang lebih efektif. Selanjutnya, elemen-elemen tersebut dijelaskan sebagai berikut:

a) Prosedur dan kesepakatan insitusi (*procedural and institutional arrangements*)

Berbagai prosedur dan protokol, serta struktur kolaborasi dibutuhkan dalam manajemen interaksi antar aktor. Sedangkan dimensi-dimensi dari kesepakatan bersama adalah aturan-aturan umum (*ground rules*), protokol- protokol dalam kegiatan (*operating protocol*), peraturan untuk membuat keputusan (*decision rules*), dan sebagainya yang mungkin dapat terbentuk. Seringkali kesepakatan yang ada dalam kolaborasi awalnya adalah informal, namun seiring berjalannya waktu, maka dibutuhkan formalitas, seperti adanya

pembentukan perundangan atau legalformal yang menjadi payung hukum berkolaborasi.

Untuk kolaborasi yang lebih besar, lebih kompleks, dan berdurasi panjang, maka struktur insitusi kolaborasi harus jelas, dan protokol-protokol untuk administrasi serta manajemen kegiatan kolaborasi diperlukan (Milward dan Provan dalam Emerson, Nabatchi dan Balogh 2012:15). Sedangkan kesepakatan institusi (*institutional arrangements*), terdapat pada intra-organisasi (bagaimana aktor melakukan *governing* dan manajemen organisasinya sendiri dalam inisiatif berkolaborasi), serta inter-organisasi (bagaimana grup kolaborasi manajemen proses, serta bagaimana kolaborasi berintegrasi dengan pembuat keputusan dari pihak luar).

Struktur kolaborasi yang baik adalah fleksibel dan tidak hierarki. Struktur bersifat jejaring, dengan variasi yang berbeda, biasanya pilihan umum yang digunakan adalah “*self-managing system*” dengan kepemimpinan dari aktor pemerintah, atau membuat struktur yang benar-benar baru, Walaupun kolaborasi berbentuk fleksibel dan tidak hierarki, namun peraturan masih merupakan hal penting yang dibutuhkan.

b)Kepemimpinan (*leadership*)

Kepemimpinan memegang peranan penting yang mutlak dalam kolaborasi. Berbagai peran pemimpin selama proses

kolaborasi adalah (1) sebagai pihak yang menggali dukungan untuk kolaborasi, (2) penginisiasi pertemuan, (3) fasilitator dan mediator, (4) representasi dari aktor, dan kolaborasi secara keseluruhan, (5) pendistributor pengetahuan, (6) mendorong penggunaan teknologi dalam kolaborasi, serta (7) melakukan advokasi pada publik. Peran pemimpin lain yang utama adalah bagaimana tindakannya saat mendorong deliberasi atau mengatasi konflik, dan bagaimana meningkatkan determinasi para aktor terhadap tujuan kolaborasi (dilakukan selama proses kolaborasi berlangsung). Seringkali pemimpin kolaborasi tidak mampu menjalankan perannya dengan baik, karena ketidaktahuan akan *skills* yang harus mereka kuasai, atau bahkan mereka tidak mengetahui bahwa kepemimpinan yang dibutuhkan dalam kolaborasi berbeda dengan kepemimpinan pada organisasi secara umum.

c) Pengetahuan (*knowledge*)

Merupakan mata uang atau dari kolaborasi. Pengetahuan adalah apa saja yang dibutuhkan dan berusaha untuk disediakan. Menurut Groff & Jones (dalam Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:16) menjelaskan pengetahuan sebagai:

Knowledge is information combined with understanding and capability: it lives in the minds of people...Knowledge guides

action, whereas information and data can merely inform or confuse
(Groff & Jones dalam Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:16)

Pengetahuan adalah kombinasi dari informasi dengan memahami informasi itu dan menambah kapabilitas. Pengetahuan membawa pada tindakan, namun pengetahuan juga dapat menginformasi atau membingungkan. Yang lebih penting adalah bagaimana mendistribusikan pengetahuan dan para aktor memanfaatkannya, sehingga berguna bagi proses kolaborasi.

d) Sumber daya (*resources*)

Adanya pertukaran maupun penggabungan sumber daya merupakan salah satu keuntungan kolaborasi. Sumber daya adalah pendanaan finansial, pembagian waktu dan peran, dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, saling melakukan pendampingan, kebutuhan keahlian analisis kolaborasi, dan implementor di lapangan, serta kebutuhan ahli. Dalam kolaborasi selalu terjadi perbedaan besar sumber daya antar aktor (*resource disparities*). Pengukuran efektivitas sumber daya dilihat dari bagaimana kemampuan unsur-unsur kolaborasi (pemimpin, aktor, dan individu) melakukan manajemen sumber daya berdasarkan perbedaan tersebut. Dalam prakteknya sangat rumit dan tidak mudah, karena dipengaruhi oleh elemen lain, yaitu adanya prosedur dan kesepakatan institusi yang dibuat apakah mewadahi hal tersebut, bagaimana peran pemimpin dan distribusi

pengetahuan yang ada mendorong pertukaran sumber daya dan apakah kolaborasi membentuk mekanisme manajemen sumber daya tersebut.

Pada dasarnya, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama merupakan hal *krusial* dan merupakan tantangan utama kolaborasi, karena selalu terdapat perbedaan karakteristik dan kekuatan antar aktor. Kejelasan prosedur dan kesepakatan bersama yang dituangkan dalam bentuk legal-formal, pengaruh kepemimpinan, manajemen pengetahuan, serta manajemen sumber daya merupakan elemen-elemen yang mempengaruhi baik tidaknya kapasitas dari para aktor, sehingga menjadi mampu melakukan tindakan bersama. Namun, melihat penjelasan pada masing-masing elemen, terdapat pengaruh yang muncul dari komponen sebelumnya, yaitu penggerakan prinsip bersama, dan motivasi bersama.

Kesimpulan akhir dari dinamika kolaborasi ini adalah baik tidaknya dinamika ditentukan oleh tiga komponen, yaitu penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama, yang di dalamnya terdapat berbagai elemen. Dinamika yang ada berbentuk siklus, dimana masing-masing komponen saling mempengaruhi (begitu juga elemen-elemennya, dan tidak dipungkiri bahwa elemen tersebut dapat mempengaruhi elemen lintas-komponen).

b. Tindakan-tindakan dalam Kolaborasi (*Actions*)

Tindakan kolaborasi dilatarbelakangi oleh pemikiran mengenai sulit tercapainya tujuan jika hanya satu kelompok atau organisasi yang bertindak sendiri (Agranoff & Mc Guire, 2003). Tindakan-tindakan dalam kolaborasi merupakan inti dari kerangka *Collaborative Governance*. Namun banyak peneliti yang kurang mengkaji dan memperhatikan lebih mendalam mengenai tindakan-tindakan kolaborasi (Thomas dan Koontz dalam Emerson, 2012:17). Menurut Innes dan Booher (dalam Emerson 2012:17) tindakan-tindakan kolaborasi merupakan hasil utama dari proses kolaborasi linier yang terkadang dikaitkan dengan dampak. Hal ini dikarenakan pada dasarnya proses dan hasil tidak dapat dipisahkan dari dampak itu sendiri.

Tindakan kolaborasi yang efektif harus diungkapkan secara tersirat dengan perumusan tujuan yang jelas (Donahue, 2004). Hal ini dikarenakan akan sulit melakukan tindakan kolaborasi jika tujuan yang ingin dicapai dari kolaborasi itu sendiri tidak dibuat secara eksplisit. Tindakan-tindakan kolaborasi pada prakteknya sangat beragam seperti pemberdayaan masyarakat, penetapan proses perijinan, pengumpulan sumber daya, monitoring sistem/ praktik manajemen baru, dan lain sebagainya. Kemudian, hasil daripada tindakan ini secara langsung membawa dampak sementara yang mengarah kembali pada dinamika kolaborasi, dan dampak jangka panjang.

Menurut Huxam dalam Emerson (2012:17), beberapa tindakan kolaborasi memiliki tujuan sangat luas seperti penentuan langkah strategis dalam isu/bidang kebijakan kesehatan. Namun banyak pula tindakan kolaborasi yang memiliki tujuan sempit seperti proyek pengumpulan dan analisis informasi spesifik. Tindakan kolaboratif ada yang dapat dilakukan secara sekaligus oleh seluruh *stakeholders* ada pula yang hanya bisa dilakukan oleh *stakeholder* tertentu sesuai dengan kapasitas masing-masing *stakeholder*.

c. Dampak dan Adaptasi Hasil Tindakan pada Dinamika Kolaborasi (*Impacts and Adaptation for Collaboration Dynamics*).

Dampak dalam CGR yang dimaksud adalah dampak sementara yang ditimbulkan selama proses kolaborasi. Karakteristik dampak ada yang diharapkan, yang tidak diharapkan, serta tidak terduga. Dampak yang diharapkan adalah “*small-wins*” yaitu hasil-hasil positif yang terus memberlangsungkan semangat para aktor. Sedangkan dampak yang tidak diharapkan seperti kendala-kendala dalam pelaksanaan kolaborasi. Dampak tidak terduga juga dapat muncul secara langsung maupun tidak pada proses kolaborasi.

Berbagai dampak tersebut menghasilkan umpan balik atau *feedbacks*, yang kemudian di adaptasi oleh kolaborasi. Adaptasi yang dimaksud adalah bagaimana kolaborasi menyikapi *feedback* dari masing-masing aktor yang ada. Adaptasi yang baik adalah yang sekiranya dapat dilakukan oleh seluruh aktor kolaborasi, artinya tidak

ada pengaruh kepentingan organisasi di atas kolaborasi, sehingga menyebabkan terjadinya usaha mengambil manfaat kolaborasi secara lebih untuk kepentingan organisasi sendiri. Adaptasi harus berdasarkan apa yang menjadi kebutuhan utama untuk dirubah di dalam kolaborasi, sehingga dari hal tersebut dapat menjaga kemajuan kolaborasi, dan hal ini dipengaruhi oleh keterbukaan dari kolaborasi itu sendiri.

Dari pendekatan teori *Collaborative Governace* dalam implementasi kebijakan yang di uraikan Emerson, Nabatchi dan Balogh masih mengabaikan pendekatan *collaborative culture* dalam menjelaskan proses kolaboratif, sedangkan bergerak tidaknya sebuah kolaboratif yang dilakukan tergantung sejauh mana budaya kolaboratif itu dimiliki setiap instansi atau lembaga, karena budaya kolaboratif akan menciptakan kebiasaan untuk berkolaborasi di setiap lembaga atau institusi pemerintahan, sehingga kolaborasi dalam implementasi kebijakan dapat berkesinambungan dan berkelanjutan (Sustainable).

2.4 Collaborative Culture

Budaya Kolaboratif (*Collaborative Culture*) merupakan suatu pendekatan yang masih baru dalam kajian *collaboratif*, di setiap teori yang dikemukakan para ahli seperti Anshell dan Gash, Morse dan Stepehens, Ratner B.D., serta Emerson, Nabtchi dan Balogh *Collaborative Regime* yang digambarkan dalam *Collaborative Governance Regime* (CGR), tidak pernah menyinggung atau menjelaskan *Collaborative Culture*, padahal

untuk melaksanakan *Collaborative* dalam implementasi kebijakan yang berkesinambungan dan berkelanjutan (*Sustainable*) di butuhkan budaya kolaboratif (*Collaborative Culture*), agar memunculkan kesadaran setiap instansi untuk terus melakukan kolaboratif sehingga tujuan kebijakan dapat terwujud.

Studi *Collaborative Culture* dapat memahami budaya dalam batas individu, perusahaan, jaringan perusahaan yang kohesif dan interaksinya dengan dunia luar. Budaya dapat dipahami sebagai nilai-nilai bersama, keyakinan, ide, dan simbol yang menentukan bagaimana perusahaan menjalankannya kegiatan bisnis sehari-hari. Budaya, oleh karena itu, mendefinisikan kepribadian suatu perusahaan atau hubungan (Gopal Kumar dkk 2016:588). Budaya adalah salah satu elemen yang mendasari hubungan yang paling produktif (Kanter, 1994 dalam Gopal Kumar dkk. 2016:588), dan perlu konsisten dengan transaksi atau kegiatan organisasi berbasis hubungan (McAfee dalam Gopal Kumar dkk. 2016:588). Schilke dan Cook dalam Gopal Kumar dkk. 2016:588 menguraikan bahwa salah satu sumber kepercayaan yang penting adalah budaya di mana asimetri informasi, dalam banyak kasus, mengurangi pengaruh budaya, antededen berbasis hubungan. Budaya penting dan bagaimana hal itu memainkan peran penting dalam kolaborasi (Gopal Kumar dkk 2016:595). Budaya kolaboratif membuat kekuatan hubungan berkembang, dan kedua elemen ini memengaruhi aktivitas kolaboratif secara positif, menunjukkan

mengapa perusahaan atau organisasi harus mengusahakan budaya yang sesuai (Gopal Kumar dkk 2016:595).

Dalam penelitian ini, budaya organisasi mengacu pada norma, keyakinan, dan nilai-nilai dasar yang dimiliki bersama di perusahaan mengenai praktik bisnis yang sesuai dalam rantai pasokan (Nooteboom dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:40). Budaya organisasi dapat mendorong atau menghambat kolaborasi dalam konteks kemitraan Boddy dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang (2013:40). Budaya kolaboratif berurusan dengan orientasi hubungan di mana penekanan utama diletakkan pada pemeliharaan kapal hubungan jangka panjang, bahkan terkadang tujuan organisasi harus dimodifikasi untuk menghindari kerugian pada kemitraan Walls dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang (2013:40). Budaya kolaboratif didefinisikan sebagai norma, keyakinan, dan nilai dasar dengan orientasi hubungan yang dimiliki bersama dalam perusahaan mengenai praktik bisnis yang sesuai dalam rantai pasokan Walls dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang (2013:40). Perusahaan dengan budaya kolaboratif lebih mungkin untuk berkoordinasi dengan mitra rantai pasokan mereka berdasarkan kepercayaan, niat baik, dan norma sosial daripada kontrak impersonal dan hukum, aturan tegas, dan tujuan tetap.

Collaborative Culture Seperangkat nilai-nilai dasar yang membentuk tingkah laku dan sikap bisnis. Di sini yang dimaksudkan adalah budaya dari orang-orang yang akan berkolaborasi. Menurut Mei Cao dan Qingyu Zhang (2013:41) *Collaborative Culture* memiliki sub

komponen yang terdiri dari: Kolektivisme, Orientasi Jangka Panjang, Kekuasaan Simetri, dan Ketidakpastian atau penghindaran. Berikut diuraikan dalam tabel dibawah ini:

Tabel: 2.2 Definisi budaya kolaboratif dan subkomponennya.

Construckt	Defenisi
Kolaboratif budaya	Norma, keyakinan dan yang mendasarinya nilai dengan orientasi hubungan dibagikan di perusahaan/organisasi tentang praktik bisnis yang tepat di rantai pasokan.
Kolektivisme	Sejauh mana perusahaan/organisasi memegang "kami" daripada kesadaran 'aku' ketika bekerja dengan mitra rantai pasokan.
Orientasi Jangka panjang	Sejauh mana perusahaan/organisasi bersedia mengerahkan upaya dalam mengembangkan suatu hubungan yang langgeng dengan pasokan mitra rantai.
Kekuasaan simetri	Sejauh mana perusahaan/organisasi percaya bahwa mitra rantai pasokan harus memiliki suara yang sama dalam hubungan mereka.
Ketakpastian penghindaran	Sejauh mana perasaan perusahaan/organisasi terancam dan berusaha menghindar situasi ambigu dalam pasokan rantai.

Sumber: Buku *Supply Chain Collaboration Roles of Interorganizational Systems, Trust, and Collaborative Culture*.

Untuk memiliki pandangan yang lebih komprehensif tentang kolaborasi rantai suplai, budaya organisasi, sebagai konteks organisasi yang penting, harus dimasukkan ke dalam pemahaman fenomena (Orlikowski dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:41). Empat elemen

budaya organisasi kolaboratif diselidiki: kolektivisme, orientasi jangka panjang, simetri kekuatan, dan penghindaran ketidakpastian. Mereka setara dengan tingkat perusahaan dari dimensi tingkat nasional yang diusulkan oleh Hofstede dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:41). Dimensi lain dari Hofstede dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:41), maskulinitas, tidak dimasukkan dalam penelitian ini karena sulit untuk menyesuaikannya dengan konteks rantai pasokan. Kumar dkk. (1998) telah mencoba menyesuaikan maskulinitas ke tingkat tegas sebagai kekuatan penghasilan dan dominasi, yang ditangkap oleh dimensi simetri kekuasaan dalam penelitian ini.

Pada intinya, membangun budaya kolaborasi berarti menciptakan lingkungan kerja yang memberi ruang bagi pekerja untuk berkomunikasi secara terbuka dan jujur serta membentuk ikatan yang bermakna satu sama lain. Berikut ini akan diuraikan pendekatan pada proses *Collaborative Governance* dalam implementasi kebijakan menurut para ahli, sebagai model *collaborative* untuk melihat perspektif *Collaborative Culture* dalam implementasi kebijakan sehingga proses *collaborative* dalam implementasi kebijakan tersebut dapat terus menerus dilakukan atau berkelanjutan (Sustainable), sehingga tercipta Collaborative Governance Culture (CGC).

2.5 Collaborative Governance Culture (CGC)

Collaborative Governance Culture (CGC) merupakan konsep baru dalam *Collaborative Governance*, konsep ini lahir dari kombinasi antara

Collaborative Governance Regime (CGR) dengan *Colaborative Culture*, konsep *Collaborative Culture* merupakan pengembangan dari konsep *Collaborative* yang selama ini terabaikan oleh konsep yang dikemukakan Emerson, Balogh dan Nabatchi dalam *Collaborative Governance Regime (CGR)*.

Teori yang mendasari munculnya konsep *Collaborative Governance Culture (CGC)* adalah Teori *Collaborative Culture* Mei Cao dan Qingyu Zhang. Budaya bukanlah karakteristik individu tetapi sifat organisasi (Hofstede dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:40). Budaya organisasi dipelajari secara luas dalam literatur manajemen dan sering dikutip sebagai penyebab kegagalan hubungan kolaboratif antar organisasi (Segil 1998; Kumar et al. 1998; Gopal dan Gosain 2010). Schein dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang (2013:40) mendefinisikan budaya organisasi sebagai seperangkat asumsi dasar yang dikembangkan oleh organisasi ketika belajar menghadapi masalah dalam organisasi dan perubahan dalam lingkungan eksternalnya. Gregory dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang (2013:40) menganggap budaya organisasi sebagai makna bersama di antara orang-orang (misalnya, ekspektasi peran, cara memecahkan masalah, dan struktur otoritas). Ini adalah model mental semua anggota organisasi. Ini menggambarkan kumpulan pengetahuan *multifaset* yang digunakan anggota organisasi untuk melakukan tugas dan menghasilkan perilaku sosial (Reichers dan Schneider dalam Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:40).

Collaborative Culture memiliki sub komponen yang terdiri dari: Kolektivisme, Orientasi Jangka Panjang, Kekuasaan Simestri, dan Ketidakpastian atau penghindaran (Mei Cao dan Qingyu Zhang 2013:41) yang di kombinasikan dengan *Collaborative Governance Regime (CGR)* yakni *Collaborative Dynamic, Collaborative Actions, dan Inpacts and Adaptation* (Emerson, Balogh dan Nabatchi, 2011:5).

2.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian *Collaboratif Governance* telah banyak dilakukan dan saat ini paling di minati oleh sebagian orang yang mengkaji Kebijakan Publik, hal ini merupakan suatu paradigma baru dalam Administrasi Publik yakni “*New Public Governance*”. Dimana dalam sebuah implementasi kebijakan bukan hanya pemerintah yang menjadi organisasi tunggal yang berperan dalam sebuah proses implementasi kebijakan, namun butuh *colaboratif* antara masyarakat dan swasta agar tujuan kebijakan dapat tercapai sesuai dengan keinginan implementor Adapun hasil penelitian terdahulu yang dinilai relevan dengan penelitian ini, karena sama-sama menggunakan teori Emerso, Nabatchi dan Balogh dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Rezal Hadi Basalamah (2020)

Penelitian ini dilakukan Oleh Rezal Hadi Basalamah, dengan judul *Collaborative Dynamic* Dalam Implementasi Kebijakan Peningkatan dan Pengembangan Ekspor di Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis *Collaborative Dynamic*.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif Kualitatif, yang menggambarkan atau mendeskripsikan proses *Collaborative Dynamic* Dalam Implementasi Kebijakan Peningkatan dan Pengembangan Ekspor di Provinsi Sulawesi Selatan dengan menganalisis (1) Tahap *Principled engagement*; (2) Tahap *Shared Motivation*; dan (3) Tahap *Capacity for joint action* dalam Implementasi Kebijakan Peningkatan dan Pengembangan Ekspor di Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Delila Putri Sadayi dan Lubna Salsabila (2022).

Penelitian ini dilakukan Oleh Delila Putri Sadayi dan Lubna Salsabila dengan judul Penelitian *Collaborative Governance* dalam Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi konsep pemerintahan kolaboratif dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo.

Dalam penelitian yang dilakukan memakai deskriptif kualitatif. Mendeskripsikan Implementasi program paradigma pembangunan alternatif memerlukan keterlibatan interaktif di antara pihak-pihak yang terlibat, yang mengharuskan penggunaan pendekatan tata kelola kolaboratif. Aktor negara dan aktor non-negara terlibat.

3. Apri Yendi dan Geovani Meiwanda (2020)

Penelitian ini dilakukan oleh Apri Yendi dan Geovani Meiwanda dengan judul penelitian *Collaborative Governance* Program Pemberdayaan Tenaga Kerja Mandiri Di Kota Pekanbaru. Tujuan penelitian untuk mengetahui *Collaborative Governance* dalam program.pemberdayaan tenaga.kerja mandiri di Kota Pekanbaru dan faktor penghambat dari *Collaborative Governance* program pemberdayaan tenaga kerja mandiri di Kota Pekanbaru.

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dengan menggunakan metode pengumpulan data wawancara, observasi dan pencatatan. Hasil penelitian ini menunjukkan *Collaborative Governance* program pemberdayaan tenaga kerja mandiri di Kota Pekanbaru belum berjalan dengan optimal karena memiliki hambatan yaitu (1) kurangnya monitoring dari pemerintah (2) kurangnya komitmen masing-masing aktor dalam berkolaborasi (3) kurangnya kapabilitas pelaksana.

4. Gilang Ramadhan (2020)

Penelitian ini dilakukan oleh Gilang Ramadhan, dengan Judul *Fintech Dan Collaborative Governance* Dalam Pertanian Di Banten. Artikel ini bertujuan untuk melihat bentuk kolaborasi dalam memajukan Pertanian di Banten.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, hal ini digunakan untuk menggambarkan

bagaimana peran fintech dalam kemunculan pertanian yang dijalankan anak muda di Banten serta yang menjadi tantangannya (*system context*) dalam *Collaborative Governance*.

5. Andi Kalam Anshari Sri Wawo, Rasyid Thaha, dan Indar Arifin (2021)

Penelitian ini dilakukan Oleh Andi Kalam Anshari Sri Wawo, Rasyid Thaha, dan Indar Arifin, dengan judul penelitian *Dynamics and Actions of Collaborative Governance Process at Pinisi Festival Event in Bulukumba Regency*. Penelitian bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis proses tata kelola kolaboratif dalam penyelenggaraan Festival Pinisi 2019 di Kabupaten Bulukumba.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yang akan memberikan gambaran faktual tentang *Collaborative Governance* dalam Penyelenggaraan Festival Pinisi 2019 di Kabupaten Bulukumba. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: Penyelenggaraan Festival Pinisi berdasarkan Bupati Bulukumba Peraturan Nomor 21 Tahun 2018 tentang Penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba Tahun 2019, yaitu Penyelenggaraan Promosi Pariwisata Dalam dan Luar Negeri dan Keputusan Bupati Bulukumba Nomor 188.45.229.1 Tahun 2019 tentang Pembentukan Panitia Penyelenggara Festival Pinisi.

6. Sumitro S. Syawal dan Suleman Samuda (2017)

Penelitian ini dilakukan oleh Sumitro S. Syawal dan Suleman Samuda dengan judul penelitian. Penelitian ini ditujukan untuk

mengetahui dinamika proses *Collaborative Governance* dalam pelaksanaan Legu Gam sebagai wisata kultural Kota Ternate, dimana proses kolaborasi melibatkan *multi-stakeholder* sesuai dengan kapasitas, motivasi dan sejauhmana keterlibatan mulai dari proses perencanaan dan implementasi dari masing-masing *stakeholders*.

penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan metode analisis data mengacu pada model analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa forum kolaborasi dibentuk berdasarkan Idin Kolano atau surat keputusan Kesultanan Ternate. Nilai yang melandasi Kesultanan Ternate dalam menyelenggarakan *legu gam* adalah membudayakan adat seatorang dalam kehidupan sehari-hari ditengah memudarnya nilai-nilai adat dan budaya Ternate, sementara itu melalui Festival *legu Gam*, Pemerintah Kota Ternate mengembangkan ekonomi kerakyatan masyarakat Kota Ternate.

7. Anis Wijayanti dan Azhar Kasim (2021)

Penelitian ini dilakukan oleh Anis Wijayanti dan Azhar Kasim. Dengan judul Penelitian Implementasi Strategi Nasional Pencegahan Korupsi di Indonesia: Perspektif *Collaborative Governance*. Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi Stranas-PK dari perspektif pemerintahan kolaboratif menggunakan teori (Emerson & Nabatchi, 2015).

Metode penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan studi literatur. Hasil analisis implementasi Stranas-PK sudah mulai menunjukkan adanya tata kelola kolaboratif di sebagian implementasi aksinya. Namun, berdasarkan laporan Setnas-PK, pengawasan kelompok masyarakat sipil dan beberapa penelitian masih ditemukan beberapa hambatan yang perlu diperbaiki berupa: (1) Penyesuaian payung hukum; (2) Pemenuhan kualitas dan kapasitas sumberdaya; (3) Membentuk model partisipasi masyarakat sipil; (4) Peningkatan keterlibatan aktor nonpemerintah; (5) Peningkatkan keterlibatan K/L/PD dan (6) Mengukur dampak implemen.

8. Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq (2016)

Penelitian ini dilakukan oleh Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq. Dengan Judul Penelitian *Collaborative Governance* (Studi Tentang Kolaborasi Antar *Stakeholders* Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo). Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses *Collaborative Governance* terkait pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo, serta hambatan dalam pelaksanaan proses kolaborasi.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Studi ini menjelaskan tentang proses kolaboratif yang terjadi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam *Collaborative Governance Rezim (CGR)*. Penelitian ini menggunakan empat komponen utama oleh Kick Emerson.

Untuk mempermudah dan memperlihatkan bagaimana relevan penelitian terdahulu dan penelitian yang akan kami lakukan serta melihat juga perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian yang akan kami lakukan, dapat dilihat pada tabel komparasi hasil penelitian terdahulu dan penelitian disertasi ini.

Tabel 2.3 Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian disertasi	Persamaan	Perbedaan
1	Rezal Hadi Basalamah (2020)	Peningkatan dan Pengembangan Ekspor di Provinsi Sulawesi Selatan dengan menganalisis (1) Tahap <i>Principled engagement</i> ; (2) Tahap <i>Shared Motivation</i> ; dan (3) Tahap <i>Capacity for joint action</i> dalam Implementasi Kebijakan Peningkatan dan Pengembangan Ekspor di Provinsi Sulawesi Selatan..	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi disetiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> . Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	Pada penelitian ini hanya menekankan aspek analisisnya pada Dinamika <i>Collaborative</i> yakni: <i>Principled Engagement, Shared Motivation dan Capacity For Joint Action</i> .
2	Delila Putri Sadayi dan	Implementasi program	<i>Collaborative Governance</i>	Sama-sama menggunakan	Penelitian ini menggunakan

	Lubna Salsabila (2022).	paradigma pembangunan alternatif memerlukan keterlibatan interaktif di antara pihak-pihak yang terlibat, yang mengharuskan penggunaan pendekatan tata kelola kolaboratif. Aktor negara dan aktor non-negara terlibat	selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> . Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .	Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	pendekatan analisis <i>Collaborative Action</i> . Hasil dari <i>collaborative actions</i> . memberikan outcome dalam membentuk ketahanan sosial masyarakat melalui pemberdayaan sehingga mandiri secara ekonomi.
3	Apri Yendi dan Geovani Meiwanda (2020)	<i>Collaborative Governance</i> program pemberdayaan tenaga kerja mandiri di Kota Pekanbaru belum berjalan dengan optimal karena memiliki hambatan yaitu (1) kurangnya monitoring dari pemerintah (2) kurangnya komitmen masing-masing aktor dalam berkolaborasi (3)	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> .	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	Pada Penelitian ini, aspek analisisnya menggunakan pendekatan <i>Actor</i> dalam <i>Collaborative Governance</i> .

		kurangnya kapabilitas pelaksana.	Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .		
4	Gilang Ramadhan (2020)	Peran fintech dalam kemunculan pertanian yang dijalankan anak muda di Banten serta yang menjadi tantangannya (<i>system context</i>) dalam <i>Collaborative Governance</i> .	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> . Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	Pada penelitian ini pendekatan aspek analisisnya adalah <i>Fintech Dalam Collaborative Governance</i> , yakni keterlibatan pihak swasta dalam collaborative yang di lakukan.
5	Andi Kalam Anshari Sri	Penyelenggaraan Festival Pinisi berdasarkan	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang	Sama-sama menggunakan Teori	Pada penelitian ini pendekatan

	Wawo, Rasyid Thaha, dan Indar Arifin (2021)	Bupati Bulukumba Peraturan Nomor 21 Tahun 2018 tentang Penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba Tahun 2019, yaitu Penyelenggaraan Promosi Pariwisata Dalam dan Luar Negeri dan Keputusan Bupati Bulukumba Nomor 188.45.229.1 Tahun 2019 tentang Pembentukan Panitia Penyelenggara Festival Pinisi.	maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi disetiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> . Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .	Emerson, Nabatchi dan Balogh.	analisnya menggunakan pendekatan analisis manajemen (Tata Kelola Collaborative) dalam teori Emerson, nabatchi dan balogh.
6	Sumitro S. Syawal dan Suleman Samuda (2017)	Proses <i>Collaborative Governance</i> dalam pelaksanaan Legu Gam sebagai wisata kultural Kota Ternate, dimana proses kolaborasi melibatkan multi-stakeholder sesuai dengan kapasitas, motivasi dan sejauhmana keterlibatan mulai dari proses perencanaan dan implementasi dari masing-masing <i>stakeholders</i> .	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi disetiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> . Penelitian ini juga melahirkan konsep	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	Pada Penelitian ini aspek analisisnya adalah Motivasi dan keterlibatan masing-masing <i>stakeholders</i> dalam proses perencanaan sampai pada tahap implementasi.

			baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .		
7	Anis Wijayanti dan Azhar Kasim (2021)	Forum kolaborasi dibentuk berdasarkan Idin Kolano atau surat keputusan Kesultanan Ternate. Nilai yang melandasi Kesultanan Ternate dalam menyelenggarakan <i>legu gam</i> adalah membudayakan adat seatorang dalam kehidupan sehari-hari ditengah memudarnya nilai-nilai adat dan budaya Ternate, sementara itu melalui Festival <i>legu Gam</i> , Pemerintah Kota Ternate mengembangkan ekonomi kerakyatan masyarakat Kota Ternate.	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap Instansi pemerintahan. Olehnya itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i> . Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture</i> (CGC), yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i> .	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	Pada Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis <i>Political Dynamic</i> . yaitu adanya keberpihakan politik untuk membuat aksi bersama.
8	Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq (2016)	Studi ini menjelaskan tentang proses kolaboratif yang terjadi antara	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan	Penelitian ini aspek analisisnya pada Proses kolaborasi

		pemerintah, swasta dan masyarakat dalam <i>Collaborative Governance Rezim (CGR)</i>. Penelitian ini menggunakan empat komponen utama oleh Kick Emerson.	disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap Instansi pemerintahan. Oleh karena itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i>. Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni <i>Collaborative Governance Culture (CGC)</i>, yang lahir dari kombinasi antara <i>Collaborative Governance Regime</i> dan <i>Collaborative Culture</i>.	Balogh.	yang dimulai dari: <i>pengerakan prinsip bersama, motivasi bersama dan pembentukan kapasitas bersama</i>.
9	Awaluddin (2024)	<i>Collaborative Culture</i>	<i>Collaborative Governance</i> selama ini kurang maksimal dalam implementasinya disebabkan oleh tidak tumbuhnya budaya kolaborasi di setiap Instansi pemerintahan. Oleh karena itu <i>Collaborative Governance</i> dapat berjalan dengan baik apabila terdapat dimensi budaya kolaborasi atau <i>Collaborative Culture</i>. Penelitian ini juga melahirkan konsep baru yakni	Sama-sama menggunakan Teori Emerson, Nabatchi dan Balogh.	Pendekatan aspek analisis penelitian adalah <i>Collaborative Culture</i> dan <i>Collaborative Governance Culture</i>

			<i>Collaborative Governance Culture (CGC), yang lahir dari kombinasi antara Collaborative Governance Regime dan Collaborative Culture.</i>		
--	--	--	--	--	--

Tabel 2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

2.7 Kerangka Konsep

Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Alam Gempa Bumi dan Liquefaksi sampai saat ini belum selesai. Lima tahun pasca bencana alam telah berlalu. Namun hingga saat ini masih menyisahkan polemik bagi para penyintas korban gempa bumi, Tsunami dan Liquefaksi. Utamanya progres pembangunan Huntap maupun permasalahan lainnya. masyarakat warga terdampak bencana gempa bumi diupayakan menempati Huntap. Akan tetapi sarana dan prasarana di tempat tersebut, belum memadai seperti Pembangunan Hunian Tetap yang sampai saat ini belum selesai hingga permasalahan kepemilikan tanah yang tidak jelas. *Collaborative* yang dilaksanakan selama ini oleh instansi atau organisasi khususnya kolaborasi dalam pembangunan hunian tetap (huntain) bagi warga terdampak bencana di Kota Palu tidak efektif dan terkesan tidak memiliki tanggung jawab.

Collaborative Governance digunakan untuk menggambarkan kerjasama yang lingkupnya lebih *plural* dan berorientasi kolektif dalam pengambilan keputusan sehingga kebijakan yang dijalankan dapat di

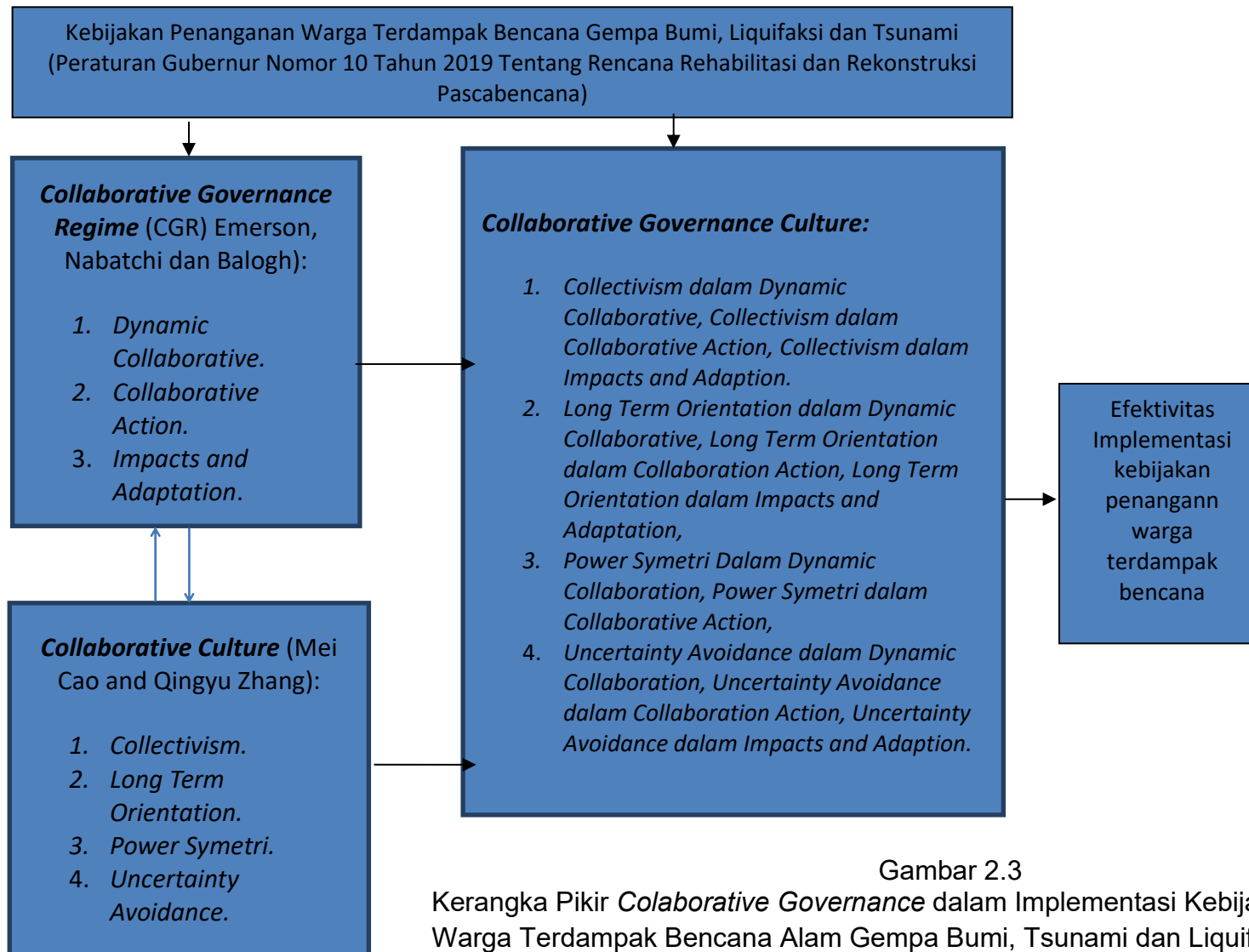
fahami dan dilaksanakan secara bersama-sama. Kolaborasi dilakukan untuk melaksanakan regulasi atau mengimplemntasikan kebijakan yang sudah direncanakan, dan setiap agent-agent kebijakan yang tergabung dalam *Colaboratif Governance* melakukan fungsi-fungsi aktif dan terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan. Konsep *governance* mengemukan sebagai konsep yang menekankan pada peran *multi actor*. Konsep *Collaborative Governance* pada dasarnya adalah sebuah konsep yang memaparkan mengenai kolaborasi *multi aktor* yang memiliki preferensi tujuan yang sama.

Namun, pada konsep *collaborative governance* Emerson, Nabatchi dan Balogh masih mengabaikan *Collaborative Culture*. *Collaborative Culture* sangat penting dalam *Collaborative Governance*, sukses tidaknya sebuah implementasi kebijakan disebabkan karena adanya *Collaborative Culture*, sedangkan dalam institusi di negara kita tidak mengenal *Collaborative Culture* dan setiap melakukan *collaborative* yang muncul hanya *ego* sektoral sehingga menghambat proses *collaborative*. Olehnya itu kerangka konsep penelitian ini adalah mengembangkan konsep teori emerson, nabatchi dan balogh.

Berdasarkan hal tersebut maka peneliti memakai dan mengembangkan teori *Collaborative Governance Regime* (CGR) yang dikemukakan Emerson, Nabatchi dan Balogh dengan menjelaskan *Collaborative Culture* sebagai sebuah indikator yang sangat penting dalam melakukan *Collaborative*, dalam wujud untuk menggambarkan

Collaborative Governance dalam implementasi kebijakan penanganan Warga Terdampak Bencana (WTB) Gempa Bumi, Tsunami dan Liquefaksi yang terjadi di Kota Palu, hal itu dapat dilihat dari Dinamika Koalaborasi, Tindakan-tindakan kolaborasi, serta Dampak dan adaptasi sementara dari hasil kolaborasi. Adapun proses yang dimaksud adalah berjalannya ketiga indikator proses *Collaborative Governance Regime (CGR)* yang dikemukakan Emerson, Nabatchi dan Balogh dengan mengkombinasikan satu komponen yang sangat penting dalam proses *collaborative governance* yakni *collaborative culture*. Sehingga dapat menghasilkan *Collaborative Governance Culture (CGC)* yang akan berdampak pada efektifnya kebijakan penanganan warga terdampak bencana gempa bumi, tsunami dan liquefaksi di Kota Palu.

Berikut adalah kerangka konsep penelitian yang dapat digambarkan:



Gambar 2.3
Kerangka Pikir *Colaborative Governance* dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Warga Terdampak Bencana Alam Gempa Bumi, Tsunami dan Liquifaksi di Kota Palu

