

# COLLABORATIVE GOVERNANCE

Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik



Muhammad Noor, S.Sos., M.A.P  
Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si  
Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.Si

**COLLABORATIVE GOVERNANCE**  
**Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik**



# **COLLABORATIVE GOVERNANCE**

**Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik**

**Muhammad Noor, S.Sos., M.A.P**

**Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si**

**Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.Si**

Copyright ©2022, Bildung  
*All rights reserved*

**COLLABORATIVE GOVERNANCE**  
**Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik**

Muhammad Noor, S.Sos., M.A.P.  
Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si  
Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.Si

Editor: Muhammad Riyandi Firdaus dan Farid Zaki Yopiannor  
Desain Sampul: Ruhtata  
Layout/Tata Letak Isi: Tim Redaksi Bildung

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
Collaborative Governance Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik/Muhammad  
Noor, Falih Suaedi, Antun Mardiyanta/Yogyakarta: CV. Bildung Nusantara,  
2022

x + 204 halaman; 14 x 21 cm  
ISBN: 978-623-8091-04-1  
eISBN: 978-623-8091-05-8

Cetakan Pertama: Desember 2022

Penerbit:  
**BILDUNG**  
Jl. Raya Pleret KM 2  
Banguntapan Bantul Yogyakarta 55791  
Email: [bildungpustakautama@gmail.com](mailto:bildungpustakautama@gmail.com)  
Website: [www.penerbitbildung.com](http://www.penerbitbildung.com)

Anggota IKAPI

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa seizin tertulis dari  
Penerbit dan Penulis



## KATA PENGANTAR

BUKU ini merupakan buku referensi yang diambil dari buah pikir hasil penelitian disertasi doctor oleh penulis. Utamanya penelitian yang dilakukan untuk menganalisis dan mengidentifikasi dua sudut pandang yang berbeda yaitu dinamika interaksi antar actor dan *collaborative governance*, khususnya mengenai kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Interaksi antar aktor yang dicapai dalam studi ini adalah bagaimana sebuah kebijakan dan tata kelola bisa memuaskan sebanyak mungkin pihak. Sedangkan *collaborative governance* adalah suatu capaian untuk mencari cara yang terbaik dari sebuah kebijakan. Dinamika interaksi antar aktor menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Seperti halnya, kondisi awal dalam kolaborasi antar aktor dipengaruhi oleh beberapa fenomena yaitu para aktor memiliki kepentingan dan visi yang berbeda, yang menyebabkan terjadinya perdebatan antar aktor sehingga menghambat jalannya proses kolaborasi.

Buku ini terdiri dari lima bab yang terbagi atas dua bagian. Bagian pertama berisi tinjauan teoritis *collaborative governance* dan bagian kedua menyajikan studi kasus tentang *collaborative governance*.

Pada bagian pertama bab I memaparkan tentang memahami *governance*, bab II memaparkan tentang *collaboration* dalam perspektif teori administrasi publik, bab III memaparkan tentang konsep *collaborative governance*, bab IV memaparkan tentang pemangku kepentingan dalam praktik *collaborative governance* dan pada bab terakhir bab V pada buku ini menyajikan hasil penelitian tentang *collaborative governance* dalam penanganan permukiman kumuh bantaran sungai (tinjauan kasus)

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas izin-Nya semata penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini sebagai wujud pengabdian kami pada dunia ilmu pengetahuan. Dalam hal ini penulis menyadari banyak topik bahasan yang belum dipaparkan dalam buku referensi ini karena waktu yang terbatas, untuk itu kritik dan saran sangat diharapkan untuk penyempurnaan buku ini di masa yang akan datang.

Surabaya, November 2022

Penulis



# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I MEMAHAMI TENTANG GOVERNANCE... 1	
A. Definisi Governance .....	1
B. Governance serta Penerapannya .....	7
BAB II COLLABORATION DALAM PERSPEKTIF TEORI ADMINISTRASI PUBLIK .....	14
A. Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik .....	14
B. Dari New Public Manajement ke Collaborative Public Management .....	24
BAB III COLLABORATIVE GOVERNANCE .....	37
A. Pemahaman dan Konsep Collaborative Governance .	37
B. Model Kerangka Kerja <i>Collaborative Governance</i> ...	55



C. Deliberative Collaborative Governance .....	67
D. Kesuksesan dan Kegagalan Collaborative Governance.....	78
E. Kepemimpinan Kolaboratif.....	87

BAB IV PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PRAKTIK COLLABORATIVE GOVERNANCE.... 93

A. Pemahaman dan Konsep Aktor Pemangku Kepentingan .....	93
B. Tipologi Pemangku Kepentingan.....	113
C. Pemetaan Pemangku Kepentingan .....	116
D. Metode Pemetaan Pemangku Kepentingan .....	118

BAB V *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH BANTARAN SUNGAI (TINJAUAN KASUS) ..... 129

DAFTAR PUSTAKA .....	190
TENTANG PENULIS .....	202



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Operasionalisasi Konsep Tata Kelola Kolaboratif Model Ansell dan Gash .....	58
Tabel 4.1.	Ethical Analysis Grid .....	125
Tabel 4.2.	Stakeholder Mapping-Analysis .....	126



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Skema <i>Contextual Interaction Theory</i> .....	7
Gambar 3.	Model Kerangka Kerja Proses Collaborative Governance .....	55
Gambar 3.2.	Diagram Listas Sektor Collaborative Governance.....	60
Gambar 3.3	Klasifikasi dan Faktor Kesuksesan Kolaborasi .....	82
Gambar 3.4	Jenis-jenis Aktor Kebijakan Publik.....	88
Gambar 4.1	Jenis-jenis Aktor Kebijakan Publik.....	101
Gambar 4.2	Kuadran Power vs Interest Grid Aktor	120
Gambar 4.3	Jenis aktor dalam setiap kuadran.....	121
Gambar 4.4	Bases of Power-Directions of Interest Diagram.....	123
Gambar 4.5	Pemetaan aktor menggunakan Value Orientation Mapping.....	127
Gambar 4.6	Pemetaan aktor menggunakan Value Orientation Mapping.....	128
Gambar 5.1	Kerangka Konseptual.....	145
Gambar 5.2	Kuadran Power vs Interest Grid Aktor	166



# BAB I

## Memahami Tentang Governance

“Reformasi terhadap tata penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan hendaknya lebih diarahkan pada upaya membangun governance daripada sekadar government.”

**Anthony Giddens, 1998**

### A. Definisi Governance

TENGOKLAH masa sebelum tahun 1990-an, para ilmuwan politik dan administrasi publik banyak mencurahkan perhatian hanya pada beberapa persoalan, bagaimana pemerintah dibentuk dan berubah, bagaimana pemerintah memerintah atas rakyatnya, bagaimana menjalankan kewenangan sampai mengambil keputusan. Secara empirik, pemerintahan versi lama (*government*) sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dan lain-lain. Pemerintah adalah segala-galanya (*omnipotent*) dan mahakuasa yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat.

Kemudian pada dekade 1990-an awal, muncullah istilah *governance* yang mendorong para ilmuwan untuk

tidak sekadar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga (*institutional*), melainkan juga pemerintahan sebagai proses multi arah, yaitu proses pemerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah. Ilmuwan R.A.W. Rhodes misalnya, sebagai salah seorang pelopor lahirnya konsep *governance* banyak memberikan ide dan pemikirannya tentang konsep *governance* yang kemudian diakui sebagai salah satu teori dalam khazanah ilmu politik dan ilmu administrasi publik.

Sejatinya ide awal konsep *governance* dielaborasi oleh ilmuwan politik dan administrasi publik untuk menandai cara pandang baru pemerintahan. Di sinilah lahirnya perspektif *institutionalisme* baru, di mana terjadinya pergeseran dari konsep *government* ke *governance* menjadikan sebuah yang pada awalnya kewenangan penuh ada di tangan pemerintah terhadap kebijakan yang dilahirkan. Semangat dari konsep *governance* bahwa pemerintah memberikan ruang kekuasaan kepada rakyatnya untuk ikut andil dalam menentukan proses kebijakan yang ditetapkan (Rhodes, 2007).

Sorensen dan Triantafillou menjelaskan bahwa dalam teori *governance* berupaya untuk memahami interdisipliner dengan akar dalam ilmu politik, administrasi publik, sosiologi, ekonomi dan hukum. Daya tarik *governance* menerangkan bahwa pemerintah sebagai aktor negara melibatkan aktor non-negara seperti *private sectore* dan masyarakat sebagai instrument formulasi kebijakan publik yang dihasilkan secara bersama-sama (Sørensen &

Triantafillou, 2013).

Olson menerangkan ciri khas *governance* adalah proses terdistribusi yang melibatkan banyak pemangku kepentingan dari berbagai sector dan tingkat pemerintahan (Rhodes, 2007). Innes dan Booher juga memberikan keterangan bahwa fokus dari teori *governance* melalui interaktif jaringan dan kemitraan yang dikembangkan dalam bidang teori perencanaan dan organisasi di mana fokusnya adalah bagaimana pemangku kepentingan dengan perspektif atau kepentingan yang berbeda dapat berhasil berkolaborasi untuk menemukan landasan bersama (Innes & Booher, 2003).

Makna dasar dari *governance* lazimnya digunakan dalam agenda *setting* proses kebijakan pembangunan yang melibatkan masyarakat. Dalam amatan administrasi negara sebenarnya *governance* bukan konsep baru dalam ruang lingkup pemerintahan. *Governance* memberikan pikiran baru dalam formulasi kebijakan dan cara bagaimana kebijakan di tetapkan bisa diterapkan dengan tepat sasaran. Secara implementasi ulasan konsep *governance* berpusat pada aktor-aktor kebijakan baik formal maupun informal yang berperan dalam proses untuk menetapkan kebijakan dan menerapkan kebijakan yang sudah diagendakan sebelumnya (Aminah, 2006).

Kaufmann, Kraay dan Mastruzzi mengartikan bahawa *governance* dipahami sebagai jaringan interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dalam hal perumusan program dari proses kebijakan publik, implementasi sampai

kepada evaluasi kebijakan untuk menilai keberhasilan dari program yang dijalankan (Kaufmann et al., 2004). Penjabaran arti *governance* adalah satu bentuk *value*, pengaturan serta kelembagaan terhadap kegiatan-kegiatan program pemerintah baik itu mengenai masalah pendanaan, politik, sosial, sumberdaya manusia yang pengelolaannya melibatkan interaksi publik, pemerintah dan pelaku bisnis untuk melakukan sebuah proses interaksi untuk melakukan perannya masing-masing dalam pengambilan keputusan kolektif.

Penegasan konsep *governance* Smith dan Osborn menjabarkan akan pentingnya keikutsertaan organisasi di luar pemerintah (NGO), pelaku bisnis (*private sector*) dan masyarakat (*society*) untuk merumuskan serta mengimplementasikan suatu kebijakan untuk kepentingan publik yang dilakukan secara aksi kolektif serta kolaboratif (Smith & Osborn, 2007).

Pemahaman terhadap perspektif *governance* dapat dilihat dalam Tiihonen yang menyatakan bahwa teori dan konsep *governance* dimaksudkan sebagai suatu proses baru dari pemerintahan (*a new process of governing*), atau suatu metode baru di mana masyarakat diperintah (*a new methode by which society is governed*). Konsep *governance* dapat dibedakan dalam beberapa varian antara lain (1) *governance* dalam ilmu administrasi publik (*public administration*) dan kebijakan publik (*public policy*); (2) *governance* dalam ilmu hubungan internasional (*international relations*), (3) *European Union governance*, dan (4) *governance* dalam

perbandingan politik (Tiihonen, 2004).

Bahkan jauh sebelumnya Rhodes (1997) secara tegas mengatakan bahwa ciri dari *governance* adalah organisasi *networks* di mana di dalamnya ada tuntutan pasar untuk saling bertukar sumber daya sebagaimana akan dijelaskan berikut ini. Lebih lanjut diuraikan karakteristik organisasi *networks* dalam teori *governance*, antara lain:

- a. Interdependensi antara organisasi. Konsep *governance* mencakup lingkup yang lebih luas daripada konsep *government*, yang meliputi aktor-aktor selain pemerintah (*state*) seperti sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).
- b. Interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam *networks* dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagi sumber daya;
- c. Interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan disetujui oleh masing-masing organisasi; dan
- d. Tidak ada kewenangan yang mutlak, *networks* mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi setiap organisasi. *Networks* tidak bertanggung jawab langsung (*accountable*) kepada pemerintah (negara) mereka mengatur dirinya sendiri tetapi negara dapat mengaturnya secara tidak langsung dan tidak sepenuhnya.

Penjelasan terhadap hasil identifikasi *governance* yang sangat pro pasar dikemukakan oleh Osborne, dalam sebuah karyanya ketika mereka membedakan antara



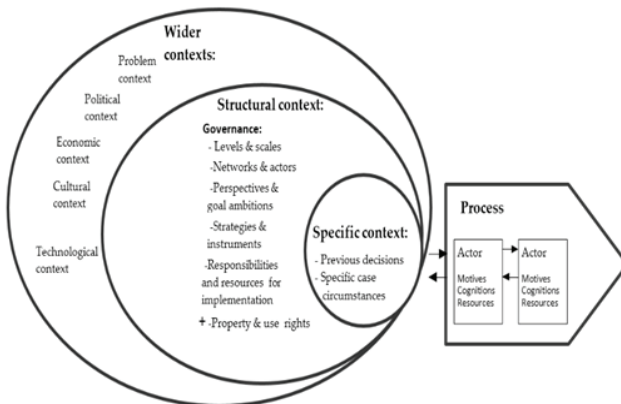
konsep *governance* dengan birokrasi. Menurutny ciri-ciri *governance* meliputi *steering, empowering, competition, mission driven, funding outcomes, customer driven, earning, preventing, teamwork/participation*, dan *market*. Sebaliknya ciri birokrasi adalah *rowing, service, monopoly, role driven, budgeting inputs, bureaucracy driven, spending, curing, hierarchy*, dan *organization* (Osborne, 2006).

Sementara itu menurut World Bank dalam Sujarwoto (2013), bahwa terdapat tiga domain dari *governance*, yaitu *state, private sector, civil society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) menciptakan pekerjaan, dan *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (Sujarwoto, 2013).

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

## B. Governance serta Penerapannya

Pada akhirnya, konsep *governance* akan mengarah pada penelitian tentang para pelaku aktor tentang bagaimana para aktor sebagai pelaksana kebijakan untuk berinteraksi satu sama lain. Proses interaksi memetakan hubungan antara tingkat lokal dengan aktor lain (baik vertikal maupun horizontal) dan kemudian membaginya dalam berbagai konteks (konteks yang lebih luas, konteks struktural dan konteks spesifik). Bresser mengatakan dalam *Contextual Interaction Theory* bahwa sebuah Penelitian tentang peran sentral aktor (karakteristik) penting untuk menjelaskan proses interaksi antar aktor, karena dalam proses interaksi harus berfokus pada tiga karakteristik inti: sumber daya kognisi motivasi seperti yang didefinisikan oleh Bressers sebagai pemurnian motivasi, informasi dan kekuasaan (lihat gambar 2.1).



**Gambar 2.1 : Skema *Contextual Interaction Theory***

Sumber : Bressers, H. *From Public Administration to Policy Networks: Contextual Interaction Analysis* (2009)

Dalam memahami teori *governance* posisi pemerintah selaku pemegang kekuasaan bukan hanya sebagai salah satu aktor kebijakan namun ada aktor lain diluar pemerintah yang juga mempunyai kuasa untuk merumuskan keputusan-keputusan suatu kebijakan publik. Apa yang dikatakan Dwiyanto tentang *governance* bahwa dalam formulasi kebijakan pemerintah sebagai penguasa bukan lagi satu-satunya aktor yang mempunyai kewenangan besar dalam sebuah pengambilan keputusan, akan tetapi ada keterlibatan publik sebagai aktor diluar pemerintah yang ikut andil dalam menentukan kebijakan yang diputuskan. Analisisnya seperti apa yang dikatakan Dwiyanto, meskipun dalam sudut pandang teori *governance* akan menimbulkan keadaan pengurangan peran pemerintah sebagai institusi tertinggi yang tidak bisa ditinggalkan begitu saja, karena posisi pemerintah adalah aktor negara yang merangkum semua keputusan-keputusan publik menjadi suatu legalitas yang sah (Dwiyanto, 2017).

Stoker merangkum lima aspek rumusan parameter dalam implemementasi *governance*, berikut ini:

1. *Governance* mengarah kepada seperangkat lembaga atau aktor yang terlibat didalamnya baik itu dari internal pemerintah sendiri ataupun pihak eksternal di luar pemerintah;
2. *Governance* membantu menyelesaikan ketidakjelasan kebijakan dalam memecahkan masalah sosial maupun masalah ekonomi;

3. *Governance* mengenali kemampuan aktor dari pemerintah dan aktor diluar pemerintah yang terlibat dalam aksi pengambilan keputusan kolektif;
4. *Governance* adalah mengetahui tentang jejaring aktor pemerintahan yang otonom;
5. *Governance* membantu untuk mengetahui nilai dalam formulasi kebijakan publik yang bukan saja tertuju pada satu kekuasaan pemerintah semata (Stoker, 1998).

Lima aspek rumusan parameter dalam implemmentasi *governance* yang sudah dipaparkan Stoker, bahwa sangat jelas *governance* merupakan konsep yang menjelaskan tentang pengambilan keputusan tidak hanya kewenangan pemerintah tetapi ada stakeholders sebagai pihak di luar selain pemerintah. Cara pandang implementasi *governance* merupakan cara di mana pemerintah bekerjasama dengan publik. Tujuan pelibatan publik tersebut adalah untuk menerapkan kewenangan dan mengusahakan kesejahteraan publik dengan harapan keputusan yang ditetapkan bersifat jangka panjang dan menguntungkan publik sebagai dampak dari hasil kebijakan publik.

Roderick Arthur William Rhodes menjelaskan beberapa karakter dominan dari *governance* dari hasil penelitian yang dilakukannya (Rhodes, 1996). Karakter tersebut terdiri dari 4 (empat), meliputi:

1. "*governance*" bermakna lebih luas daripada *government* dengan melibatkan aktor non-negara yang menjadikan ada hubungan saling ketergantungan antar organisasi;

2. keberlanjutan hubungan interaksi antar anggota karena dilatarbelakangi kebutuhan pertukaran sumber daya dan negosiasi untuk membagi bersama;
3. berakar pada hubungan saling percaya dan diregulasikan dengan peraturan akibat dari negosiasi dan kesepakatan antar aktor; dan
4. memiliki derajat signifikan untuk terlepas atau otonom dari pemerintah.

Laju perkembangan masyarakat yang diikuti dengan perkembangan teknologi, telah menggeser dari *paradigm governance* menjadi *public governance*. Dalam hal ini Bovaird & Löffler menerangkan bahwa *public governance* mengacu adanya interaksi antara aktor/*stakeholders* dengan tujuan menentukan output dari kebijakan publik (Bovaird & Löffler, 2003). Osborne juga berpandangan bahwa konsep *governance* yang menjelaskan tentang kegiatan-kegiatan atau program pemerintah yang awalnya keputusan di pegang oleh aktor pemerintah itu sendiri menjadi proses pengambilan keputusannya melibatkan aktor-aktor di luar pemerintah seperti masyarakat dan pelaku bisnis (Osborne, 2006). Artinya dengan adanya *governance* peran pemerintah tidak lagi menjadi semata-mata aktor utama dalam kebijakan publik, akan tetapi pemerintah menciptakan ruang deliberatif dalam pelaksanaan pemerintahan serta urusan-urusan publik.

Ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah menjadikan konsep *governance* dipandang efektif untuk menampung suara-suara rakyat dalam proses pengambilan

keputusan. Rhodes memberikan Ungkapan “*the hollowing out of the state*” yang artinya bahwa perkembangan pemerintahan meng-alami pengurangan (*reduced*) kemampuan terutama pada level pusat pemerintahan (*core executive*) untuk bertindak secara efektif, mengalami penurunan kepercayaan atas hukum atau aturan-aturan yang dibuatnya termasuk dalam hal diplomasi (Rhodes, 2007).

Berdasarkan asumsi tersebut di atas yang menganggap bahwa kapabilitas pemerintah (negara) mengalami penurunan baik dalam hal anggaran maupun kemampuan manajerial serta aparatur, maka kemudian berbagai fungsi dan peran pemerintah selama ini dimonopoli diserahkan kepada institusi-institusi seperti sektor swasta untuk menanganinya. Peran negara sebagai agen tunggal penyedia kebutuhan dasar masyarakat seperti penyediaan pelayanan publik (*public service*) dan barang-barang publik (*public goods*) tidak lagi berlaku dan sebagian dialihkan ke pasar (marketisasi).

Dalam pandangan yang lain, bahwa asumsi terori governance adalah distribusi otonomi kekuasaan pada *state*, *private sector*, dan *civil society*. Walaupun kemudian asumsi tersebut mendapat kritik dari banyak pihak. Para pengkritik mengatakan bahwa teori *governance* belum menemukan formula yang tepat untuk memecahkan masalah negara. Pengurangan peran negara dan pen-distribusian ke pelaku lain dan pasar tidak menjamin sehatnya negara dan kesejahteraan rakyat. Asumsinya karena pasar akan

menyusutkan aturan dan kekuatan government itu sendiri ketika domain administrasi publik menjadi sesuatu yang penting. Bersamaan dengan itu akan terjadi penyusutan kapasitas institusi publik secara drastis sehingga institusi ini menjadi lemah. Dengan demikian pengurangan peran negara secara bersamaan justru telah menurunkan kapasitas negara, mengikis kedaulatannya, dan akhirnya melemahkan negara.

Oleh sebab itu, Fukuyama seorang pemikir sosialis dan pro demokrasi liberal mengajukan beberapa pertanyaan kritis terkait dengan hal di atas. Apakah lebih penting mengurangi lingkup negara atau meningkatkan kekuatan negara? Apakah yang lebih mendasar antara privatisasi dan pemerintah yang berdasarkan hukum? Mana yang lebih bisa menjamin kesejahteraan bagi rakyat? Dengan tegas kemudian Fukuyama menjawab bahwa jelas meningkatkan kekuatan negara dan membuat pemerintah yang berdasarkan atas hukum jauh lebih penting dan lebih mampu menjamin kesejahteraan rakyat (Fukuyama, 2005).

Memberikan kewenangan kepada sektor swasta untuk menguasai per-ekonomian dibanyak hal justru akan memperlemah posisi bargaining politik negara. Praktek kolusi antara pemerintah dan kelompok pengusaha akan memunculkan birokrasi rente pelayan penguasa modal. Menyatunya kelompok ini pada akhirnya merugikan rakyat. Hal ini telah menyalahi teori besar tentang hakikat dibangunnya negara, misalnya teori kontrak sosial (*social contract*) tentang latar belakang eksistensi negara seba-

gaimana dijelaskan oleh J.J. Rosseau (Sujarwoto, 2013), teori tersebut menjelaskan bahwa tanggung jawab terbesar negara adalah melayani rakyat karena ia terikat kontrak sosial dengan rakyat.





## **BAB II**

# **Collaboration dalam Perspektif Teori Administrasi Publik**

“Administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat”

**Denhardt & Denhardt, 2003**

### **A. Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik**

DALAM perspektif administrasi publik, kolaborasi merupakan kerja secara bersama atau bisa dikatakan bekerja bersama dengan beberapa pihak yang terkait di dalam suatu kegiatan untuk mencapai tujuan. Hal ini tentu pula sependapat dengan pengertian dari administrasi itu sendiri, administrasi merupakan suatu kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan.

Kajian kolaborasi dalam khasanah administrasi publik juga dapat ditelusuri dalam tataran model administrasi negara baru, yaitu pilihan publik. Frederickson (1984) mengungkapkan bahwa sistem pemberian pelayanan

kepada publik (*delivery service system*) merupakan salah satu pusat perhatian dan menjadi nilai yang akan dimaksimalkan. Bertitik tolak dari perkembangan keilmuan tersebut muncul berbagai kajian untuk mereformasi sektor publik dengan mempergunakan pendekatan *New Public Management*, pendekatan yang mengarah kepada penerapan prinsip-prinsip *New Public Management* dalam bidang pemerintahan (Frederickson, 1984).

Perspektif *New Public Management* berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif ini menilai bahwa perspektif pertama yakni *Old Public Administration* yang kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberi pelayanan publik termasuk membangun warga masyarakat. Perspektif *New Public Management*, selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari *public policy schools* (aliran kebijakan publik) dan *managerialism movement*. Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade sebelum ini memiliki akar yang kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga para pengamat kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan *konsep market economics, cost and benefit, dan rational models of choice* (Rahman Khairul Muluk, n.d.).

Untuk mengetahui posisi kolaborasi dalam konteks administrasi publik dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi *governance* untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi.

Pengertian *governance* tidak sekadar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik.

Dari penjelasan di atas, kolaborasi bisa diaplikasikan pada sektor publik. Keterbatasan dari pemerintah sebagai pelayan publik untuk mencapai suatu tujuan atau hasil yang baik perlu melibatkan pihak lain agar dapat mencapai hasil tersebut secara maksimal. Di sadari bahwa kolaborasi itu ada karena adanya sifat saling membutuhkan antar organisasi dalam mengurus suatu permasalahan atau kegiatan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa *New Public Management* bukan merupakan suatu teori tetapi merupakan perspektif, suatu alternatif untuk penyelenggaraan dan pengelolaan administrasi publik yang baik, efektif dan efisien. Perspektif *New Public Management* dipergunakan untuk menjawab berbagai permasalahan dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam implementasi administrasi publik dengan mengadopsi berbagai strategi dari sektor privat. *New Public Management* dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Perspektif *New Public Service* yaitu perspektif yang menekankan warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) yang mampu

bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Perspektif New Public Services muncul karena perspektif New Public Management banyak mendapat kritikan, para elit birokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya sendiri daripada kepentingan umum dan berkolaborasi untuk mencapainya sehingga konsep seperti public service menjadi terabaikan. Kondisi demikian kemudian mendorong munculnya perspektif baru yang oleh J. V. Denhardt dan R.B. Denhardt diberi nama *New Public Service*. Kedua tokoh ini lalu menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management* dan beralih ke prinsip *New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2003).

Perspektif *New Public Service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self-interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama. Dalam perspektif *New Public Service* menghendaki peran administrator publik lebih melibatkan masyarakat

dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Administrator bertanggung jawab melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga dalam pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Dengan demikian, administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat (Denhardt & Denhardt, 2003).

Secara teoritis dapat disimpulkan bahwa kolaborasi pemerintah berbasis *Old Public Administration*, pola organisasinya memiliki nilai pola hubungan yang bersifat hierarkis, yang melihat forum organisasi kerjasama sebagai unit yang koheren dengan tujuan jelas, prosesnya terstruktur dari atas (top down), diarahkan pada tujuan tertentu dalam pengambilan keputusan. Sedangkan kolaborasi pemerintah dari perspektif New Public Management lebih didasarkan pada inter-relasi antar pemerintah, swasta dan masyarakat yang masing-masing daerah bersifat bebas, fleksibel dan mandiri. Untuk melakukan relasi satu dengan yang lainnya. Selain itu tidak ada struktur kewenangan yang bersifat hierarkis dan terpusat. Kerjasama atau kolaborasi dalam perspektif *New Public Management* lebih menekankan pada pembuatan “*performance*” indikator sebagai ukuran dalam kerjasama atau kolaborasi sehingga diperoleh nilai ekonomis, efektif, dan efisien. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan artinya bahwa harus beralih pola kerja hierarkis ke model kerja partisipasi dan kerjasama (Domai, 2009)

Dalam perspektif New Public Governance yang dipelopori oleh Osborne sebagai paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan yang berorientasi pada *network governance* yang memfokuskan pada mengorganisir diri pada jaringan inter-organisasional. Pilar governance yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat yang bersinergi, konstruktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam hal ini adalah pemerintah yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, dan transparansi dalam merespon kebutuhan public (Osborne, 2006).

Dalam perspektif teori kelembagaan, kolaborasi dalam administrasi publik berkaitan dengan organisasi dan manajemen institusi publik, mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil, dan akuntabilitas lembaga publik. Dalam administrasi publik, istilah "lembaga" biasanya mengacu pada sebuah organisasi publik yang dapat memanggil otoritas negara untuk menegakkan keputusannya. Dalam pandangan teori neoinstitusioanal atau teori kelembagaan baru ini melihat bagaimana lembaga-lembaga pemerintah dapat berinteraksi dengan lingkungannya sehingga memunculkan kebijakan publik. dalam teori ini mempercayai adanya hubungan-hubungan antar lembaga untuk mencapai tujuan yang diinginkan, tidak lagi terfokus pada legal-formal (aturan) saja, namun hubungan yang terbagun antar kelompok atau individu dalam konteks situasi dan kondisi tertentu untuk

mencapai hasil yang diinginkan. Pergeseran dari teori old-institusional kearah neo-institusioanal yang menekankan kepada hubungan lembaga dengan lingkungan, lembaga informal dan antar lembaga pemerintah atau partnership, kolaborasi antar lembaga pemerintah.

Dalam perspektif administrasi publik, kolaborasi merupakan kerja secara bersama atau bisa dikatakan bekerja bersama dengan beberapa pihak yang terkait di dalam suatu kegiatan untuk mencapai tujuan. Hal ini tentu pula sependapat dengan pengertian dari administrasi itu sendiri, administrasi merupakan suatu kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan. Untuk mengetahui posisi kolaborasi dalam konteks administrasi publik dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi governance untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi. Pengertian governance tidak sekadar melibatkan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik.

Dalam buku *Collaborative Governance New Era of Public Policy in Australia* oleh Janine O'Flynn dan John Wanna dijelaskan bahwa kolaborasi bisa dilakukan pada organisasi pemerintah untuk memecahkan permasalahan yang kompleks serta untuk mencapai tujuan secara efektif dan tepat sasaran. Dalam sistem pembelajaran dan pendidikan di Australia sudah menerapkan berbagai model

kolaborasi. Di *Queensland, The Queensland Departement of Education, Training, and the Arts* (DETA) melakukan kolaborasi dengan tiga sektor sekolah yaitu negara, katolik, dan pihak independent. Kolaborasi yang dilakukan itu untuk mencapai goal atau hasil yang ingin dicapai, hasil yang ingin DETA capai adalah untuk mecerdaskan, skill yang mumpuni, dan kreatif khususnya di Queensland (O'Flynn & Wanna, 2008).

Dari penjelasan di atas, kolaborasi bisa diaplikasikan pada sektor publik. Keterbatasan dari pemerintah sebagai pelayan publik untuk mencapai suatu goal atau hasil yang baik perlu melibatkan pihak lain agar dapat mencapai hasil tersebut secara maksimal. Disadari bahwa kolaborasi itu ada karena adanya sifat saling membutuhkan antar organisasi dalam mengurus suatu permasalahan atau kegiatan.

Kolaborasi dibutuhkan pada setiap level organisasi, karena pada hakekatnya kolaborasi adalah suatu kerjasama. Kolaborasi dapat berlangsung dalam dua konteks, yaitu internal organisasi dan kerjasama eksternal organisasi atau interorganizational relations yang dilakukan beberapa organisasi (dua atau lebih) dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Hal ini sejalan dengan para ahli yang mengemukakan definisi kolaborasi menyangkut konteks kerjasama internal dan eksternal organisasi, Strauss mengemukakan bahwa: Kolaborasi menunjuk pada proses mempekerjakan orang ketika bekerja sama dalam suatu grup, organisasi, atau komunitas untuk merencanakan, membuat, memecahkan masalah, dan membuat keputusan.



David Strauss (2002) mengemukakan bahwa kolaborasi ada di dalam organisasi juga ada diantara dan disekitar mereka yang melakukan kerjasama. Mereka menyediakan orang untuk bekerja bersama untuk merencanakan, memecahkan masalah, dan membuat keputusan sebelum mengambil tindakan. Dari pendapat David Strauss tersebut dapat dilihat bahwa dalam melakukan kolaborasi semuanya dilakukan dan diputuskan bersama-sama (D. A. Strauss, n.d.).

Pandangan McGuire (2006) yang mengutip pendapat Frederikson (1999) menggunakan “*collaboration*” untuk mengelola hubungan antar pemerintah dan organisasi. Dalam literatur administrasi publik, istilah “*governance*” sering digunakan untuk menjelaskan serangkaian organisasi yang saling berhubungan dan terlibat dalam kegiatan publik, memperluas dan merubah domain pemerintah. Lebih dari itu Frederikson mengatakan bahwa governance mengandung arti lebih dari lembaga publik yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, yang menunjukkan “*the declining relationship between jurisdiction and public management*” (McGuire, 2006).

Frederikson dalam Ferlie, Lynn and Pollitt (2005) menjelaskan penggunaan konsep governance secara ilmiah dan konseptual sekarang ini dalam bidang administrasi publik cenderung mengambil satu atau lebih bentuk-bentuk berikut: (1) konsep governance secara substantif sama sebagaimana beberapa perspektif yang ditetapkan dalam administrasi publik, meskipun dalam bahasa berbeda,

(2) konsep governance secara esensial mengkaji pengaruh kontekstual yang membentuk praktek-praktek administrasi publik, lebih dari kajian administrasi publik, (3) konsep governance merupakan kajian hubungan interyuridisial dan implementasi kebijakan pihak ketiga dalam administrasi publik, (4) konsep governance merupakan kajian pengaruh kekuatan kolektif publik non state dan nonyuridiksional (Ferlie et al., 2005).

Dalam administrasi publik konsep governance didefinisikan sebagai sebagai seperangkat prinsip-prinsip, norma-norma, peran-peran dan prosedur pengambilan keputusan, di mana para aktor (manajer) terpusat dalam arena kebijakan publik. Secara jelas, definisi governance diambil dari teori rezim internasional dan diterapkan dalam administrasi publik. Berdasarkan hal tersebut teori governance menunjukkan tiga hal pokok: (1) perpaduan vertikal dan horizontal inyuridsional dan interorganisasi, (2) perluasan negara atau yuridiksi berdasarkan kontrak atau grant (hibah) ke pihak ketiga, termasuk sub-government, dan (3) bentuk-bentuk pengambilan kebijakan non-yuridksional atau nongovernmental publik dan implementasi (Ferlie et al., 2005).

Governance kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan juga menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik, kata lain acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan, jaringan kebijakan (policy networks), manajemen publik (public management), koordinasi

antar sektor ekonomi, kemitraan publik-privat, corporate governance, dan good governance yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Ferlie et al., 2005).

Dalam perkembangan paradigma administrasi publik menurut Keban interaksi antar aktor (masyarakat, pemerintah dan sektor swasta) disebut dengan governance (Keban, 2008). Menurut Thoha dalam paradigma governance ini, orientasi administrasi publik yang menekankan adanya peranan rakyat, oleh karenanya untuk mencapai tata pemerintahan yang baik perlu adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling kontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada sektor swasta (Thoha, 2007).

## **B. Dari New Public Manajement ke Collaborative Public Management**

*New Public Management* telah meliputi sektor publik sehingga memunculkan banyak perubahan yang berkaitan dengan sifat, konstruksi, dan bahkan keberadaan organisasi publik. Meskipun tiga puluh tahun telah berlalu sejak kemunculan dan prevalensinya, minat penelitian pada *New Public Management* tetap tidak berubah hingga saat ini, karena tampaknya menjadi pendekatan dominan dalam administrasi publik (Hammerschmid et al., 2019). Perubahan-perubahan yang terkait dengan globalisasi, evolusi cepat Teknologi Informasi dan Komunikasi serta

data dan hasil penelitian menyoroiti perlunya pembaruan dan modernisasi *New Public Management* itu sendiri yang membawa fokus pada *New Public Governance* (Christensen et al., 2011).

Dalam beberapa dekade terakhir, sistem administrasi telah dihadapkan dengan masalah serius kohesi, koordinasi dan di satu sisi pelaksanaan kekuasaan di tingkat pusat dan di sisi lain otonomi, fragmentasi dan pemisahan. *New Public Management* telah meliputi sektor publik sehingga memunculkan banyak perubahan yang berkaitan dengan sifat, konstruksi, dan bahkan keberadaan organisasi publik. Meskipun tiga puluh tahun telah berlalu sejak kemunculan dan prevalensinya, minat penelitian pada *New Public Management* tetap tidak berubah hingga saat ini, karena tampaknya menjadi pendekatan dominan dalam administrasi publik (Hammerschmid et al., 2019).

Milenium baru, memuji suksesi *New Public Management* oleh *New Public Governance*. Perubahan paradigmatik dalam administrasi dan kebijakan publik ini dapat dikaitkan dengan perubahan spesifik yang terjadi setelah tidak dibiarkan tidak terpengaruh *New Public Management*. Perubahan-perubahan yang terkait dengan globalisasi, evolusi cepat Teknologi Informasi dan Komunikasi serta data dan hasil penelitian menyoroiti perlunya pembaruan dan modernisasi *New Public Management* itu sendiri yang membawa fokus pada *New Public Governance* (Christensen et al., 2018).

*New Public Management*, sebagai “dogma” baru untuk *public management*, muncul untuk pertama kalinya pada akhir 1970-an yang mengekspresikan lebih banyak perkembangan kelembagaan daripada konseptual teoretis. Dari periode ini dan seterusnya, telah terjadi transisi yang intens dan pada saat yang sama cepat dari *public administration* ke *public management*. Karena perbedaan ini tidak terlalu mudah digunakan dalam praktiknya, kedua istilah tersebut sering digunakan secara bergantian. Selain itu, perlu dicatat bahwa penggunaan konsep-konsep *public administration* ke *public management* menyembunyikan, sampai tingkat tertentu, pendekatan ideologis terhadap fungsi sektor layanan publik yang meliputi sifat dan sistem penyampaian layanan (Laegreid et al., 2015).

*New Public Management* melacak asal-usulnya di Amerika Serikat selama masa kepresidenan Reagan (1981-1989). Namun *New Public Manajemen* sebagai konsep bersama dengan pendekatan baru untuk *public management* dikembangkan dan dibentuk secara sistematis di Inggris Raya selama pemerintahan Thatcher (1979-1990). Tren baru yang ditetapkan menunjukkan bahwa tanggung jawab utama dari *public administration* adalah memberikan pelayanan yang berkualitas dan tidak menjalankan kekuasaan melalui metode demokrasi. Selain itu, menurut pendekatan ini, peran *public administrasi* serta hasil dari tindakannya dievaluasi secara eksklusif dalam hal kualitas, dengan fokus utama pada pemenuhan kebutuhan publik, yaitu layanan publik (Ferdousi & Qiu, 2013).

Dengan demikian, tampaknya difusi konsep-konsep *New Public Management* sejak akhir 1970-an telah berkontribusi pada munculnya kerangka teoritis dan konseptual baru untuk fenomena administrasi keseluruhan di tingkat internasional. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, diskusi tentang model baru administrasi publik termasuk teknik sektor swasta yang menyoroti keunggulan relatif mereka dibandingkan dengan administrasi publik tradisional. Para pendukung model baru ini yakin bahwa adopsi dan penerapan teknik tersebut secara otomatis akan mengarah pada peningkatan efisiensi dan efektivitas layanan publik (Laegreid et al., 2015).

Ide-ide sentral dari *New Public Management* termasuk fokus khusus pada model manajemen sektor swasta yang bertujuan untuk meningkatkan kepraktisan mengelola layanan, yang intinya bertujuan untuk menghapus implementasi kebijakan dari perencanaan strategis dan mendelegasikannya kepada para eksekutif. *New Public Management* juga mempromosikan pemisahan layanan publik dan perinciannya menjadi unit manajemen utama, manajemen pengurangan biaya dan penguatan peran pasar, persaingan dan kontrak dalam alokasi sumber daya dan penyediaan layanan kepentingan umum (Steinfeld, Koala, & Carlee, 2019).

Fakta ini tampaknya tidak terkecuali, karena *New Public Management* terkait dengan kebangkitan kembali prinsip-prinsip untuk manajemen ilmiah yang didalilkan pada awal 1900-an, membuat banyak peneliti dan

pendekian menyebut tren ini dalam administrasi publik sebagai *neo-Taylorisme*. Secara paralel, penekanan besar yang ditempatkan pada aspek manajerial teori dan praktik organisasi bersama dengan prioritas manajemen fungsional dan studi sistematis di bidang ini dianggap mencerminkan teori Fayol yang juga diartikulasikan pada awal abad ke-20. Kecenderungan dalam teori dan praktik manajemen ini serta metode dan teknik terkait yang digunakan dalam rezim sektor publik mendukung argumentasi tentang kebangkitan teori Fayol yang relevan yang tertanam dalam *New Public Management discourse* (Christensen et al., 2018).

Kemudian, memanfaatkan *New Public Management*, metode lain seperti *Management by Objectives* tampaknya digunakan dalam organisasi publik. Ini juga dapat dipandang sebagai kebangkitan, karena teori Manajemen oleh Tujuan telah diusulkan tiga dekade sebelum terungkap di sektor publik. Dengan demikian, Manajemen berdasarkan tujuan menjadi alat yang berguna bagi manajer dan administrator publik yang meningkatkan statusnya, karena administrator publik dianugerahkan dengan lebih banyak otoritas, yang menghasilkan peningkatan peran serta memfasilitasi penyelesaian tujuan umum organisasi (McMahon, 2013).

Pada fase selanjutnya, *New Public Management* diubah menjadi *manajerialisme* yaitu sesuatu yang dianggap oleh banyak sarjana sebagai kejatuhan pendekatan, karena telah terjadi penggunaan teknik, alat, dan praktik manajerialistik yang berlebihan dan tidak terkendali yang ditujukan untuk meningkatkan lembaga sektor publik dan layanan yang

diberikan. Dengan kata lain, diklaim bahwa manajerialisme mulai merusak dirinya sendiri karena harus dihapuskan sendiri, membutuhkan suksesi, kemajuan atau evolusi (Christensen et al., 2018). Akibatnya, jenis *New Public Management* diusulkan telah mengangkat banyak kritik negatif dengan fokus yang jelas pada struktur paradigma baru, dalam arti bahwa itu ditafsirkan oleh seperangkat asumsi independen daripada terdiri dari pendekatan teoretis yang koheren (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Asumsi-asumsi ini bersifat multi-segi, multi-dimensi dan menggabungkan aspek ideologis, administratif dan penelitian. Selain itu, lingkup pengaruh Manajemen Publik Baru terbatas pada busur Anglo-Saxon, Australia-Asia dan Skandinavia. Di sisi lain, administrasi publik tradisional, sebagai contoh struktur organisasi dan hierarki hubungan kekuasaan yang melakukan serangkaian fungsi dan mematuhi otoritas yang berbeda, mempertahankan prestise di negara-negara dengan tradisi birokrasi yang kuat. Di negara-negara ini, metode supremasi hukum dan demokrasi, struktur administrasi dan organisasi hierarkis dan hubungan impersonal terus berlaku, sedangkan birokrasi dan pelaksanaan kekuasaan terpusat tetap menjadi pilar yang kuat, di mana manajemen agensi didasarkan (Li & Chung, 2020).

Sejauh menyangkut gagasan kepemimpinan, beberapa ahli menggarisbawahi bahwa itu tidak ada dalam *New Public Management* perdebatan, sehingga acuh tak acuh sebagai konsep dan dihilangkan dari diskusi paradigma.



Oleh karena itu, dampak dari *New Public Management* pada *public sector management* tampaknya sangat kuat, sehingga gaya kepemimpinan yang disukai adalah gaya manajerial dan kewirausahaan. Pada fase terakhir dari pembukaan dan implementasinya, *New Public Management* sesuai dengan kebutuhan akan kepemimpinan yang memunculkan kepemimpinan progresif dan transformasional (McConnell, 2010). Namun, tren ini tidak terkait dengan *New Public Management* pendekatan tetapi untuk perubahan paradigma yang jelas yang bertepatan dengan munculnya *New Public Governance*. Selanjutnya *New Public Management* tampaknya membutuhkan pembaruan, awal yang baru dan pemberontakan yang diwujudkan dengan melampaui *New Public Management* atau lebih tepatnya melalui paradigma baru yang memuji era *New Public Governance* (Capano & Howlett, 2020).

Pada akhir 1990-an, pembusukan *New Public Management* dan akibatnya kebutuhan untuk pembaruannya menyerukan penggantian progresifnya oleh *New Public Governance*, menandakan transisi ke era baru. Namun, beberapa ahli berpendapat bahwa perubahan paradigmatis ini tidak pernah atau terjadi, dengan alasan bahwa *New Public Governance* muncul sebagai akibat dari *New Public Management* proses rekonstruksi. Dengan demikian, ditunjukkan bahwa itu bukan perubahan sistematis melainkan pelanggaran batas-batas sempit pendekatan ini dengan memperluas ruang lingkupnya, sementara pada saat yang sama menjaga inti sentral dari ide- ide, prinsip

dan metodenya di tempat dan dalam hal apa pun dominan dalam administrasi publik baik secara kelembagaan maupun praktis (Christensen et al., 2018).

Akan tetapi ini tidak memerlukan penarikan penuh dari *New Public Management*, dan tetap menjadi pendekatan yang signifikan untuk peran negara dan sektor swasta dalam administrasi publik, melainkan penyertaannya dalam konteks yang lebih luas yang menekankan pada pemangku kepentingan meningkatkan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Secara paralel, lingkungan baru menghasilkan negosiasi antara *New Public Management* dan pendekatan lainnya, sehingga mempertanyakan koherensinya pada tingkat prinsip dan metode yang terkait dengan pengambilan risiko dan pengelolaan ketidakpastian lingkungan internasional yang terus berubah (Capano & Howlett, 2020).

*New Public Management* telah dikaitkan dengan perubahan organisasi yang meningkatkan kemampuan untuk menangani dan menyelesaikan tugas dengan mendelegasikan otoritas dan memberikan kekuasaan kepada organisasi semi-otonom yang terpisah. Namun, membatasi peran pemerintah yang diprakarsai oleh serangkaian perubahan dalam pelaksanaan *New Public Management* ide-ide tidak memberikan hasil yang diharapkan, karena disertai dengan ketidakmampuan untuk menangani masalah parah di luar batas-batas organisasi dan tingkat organisasi administrasi (McConnell, 2010).

Dengan demikian, perlu dicatat bahwa pendekatan ini telah gagal untuk meringankan masalah dan kesulitan administrasi publik, yang mengakibatkan kebutuhan yang kuat untuk penggantian atau pergeseran paradigmatik dan transisi bertahap ke pendekatan yang berbeda, yang akan mempertimbangkan kompleksitas era modern. Di tingkat internasional, pada pertengahan 2000-an, telah terjadi pergeseran ke arah implementasi reformasi, yang meresmikan periode baru yang ditandai sebagai *post-New Public Management era*. Pergeseran ini, baik dalam teori maupun penelitian di samping bidang pembuatan kebijakan untuk administrasi publik, memenuhi kebutuhan akan pemerintah pusat yang lebih kuat dan meningkatnya permintaan akan tindakan kolaboratif yang inovatif untuk mengatasi masalah dan kesulitan yang melampaui batas-batas nasional (Christensen et al., 2018).

Pemerintah di seluruh dunia mulai merancang dan menerapkan bentuk-bentuk baru tata kelola horizontal seperti kemitraan publik-swasta (Osborne & Plastrik, 2000; Hodge & Greve, 2005), kolaborasi dengan para pemangku kepentingan (McLaverty, 2002; Edelenbos & Klijn, 2005) dan bentuk-bentuk partisipasi warga lainnya diletakkan di bawah istilah tersebut *New Public Governance*. Muncul sebagai model yang lebih holistik dalam kebijakan publik dan mengarah pada pergeseran hubungan kekuasaan, itu meliputi gagasan manajemen publik selama peran pemerintah berubah secara dramatis (Castells, 2011).

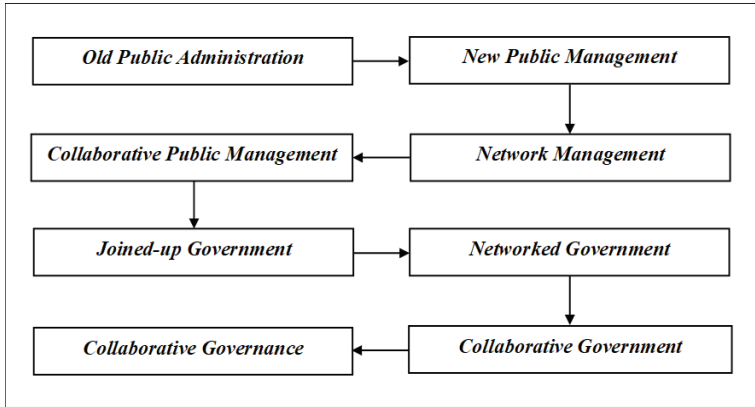
Untuk selanjutnya, pemerintah sangat bergantung pada dukungan yang diberikan oleh aktor sosial dan organisasi dalam upaya mereka untuk menerapkan kebijakan yang dirancang untuk mengatasi masalah yang semakin kompleks. Banyak dari masalah ini memiliki nilai-nilai yang saling bertentangan dan mengatasinya mengharuskan pemerintah untuk merangkul interkoneksi horizontal dan kolaborasi antar organisasi (Sorenson & Torfing, 2007).

Pemangku kepentingan keterlibatan aktif di sektor publik, sebagaimana dibuktikan oleh negara yang bertindak sebagai koordinator, sesuai dengan peran baru perusahaan, masyarakat sipil dan manajer, memanifestasikan dirinya sebagai bentuk khusus arena kebijakan publik. Masing-masing faktor yang disebutkan di atas berinteraksi dengan yang lain mengembangkan hubungan konflik, komplementasi, konfrontasi, persaingan, atau kadang-kadang kerja sama, berusaha untuk memaksimalkan keterlibatan dan dampak masing-masing dan semua orang pada organisasi (Kristiansen, Dahler-Larsen, & Ghin, 2019).

Meskipun demikian, bidang kegiatan mereka tidak ditentukan sebelumnya atau didefinisikan secara ketat, sehingga berkontribusi pada penciptaan konteks sosial yang kompleks dan beragam dengan karakteristik yang berasal dari kuasi-pluralisme. Namun, para pemangku kepentingan ini tidak berhenti berfungsi seperti tekanan atau kelompok kepentingan, terutama dengan mempertimbangkan manfaat ekonomi dari penyediaan layanan publik (Torfing & Triantafillou, 2013; Haque, 2019).

Akhirnya, di akhir era *New Public Management*, kepentingan akan sifat dan orientasi pemerintahan dalam hal manajemen publik dan administrasi yang diungkapkan oleh dilema yang dibuat atau tersirat oleh beberapa ahli (Peters, 1997; Denhardt & Denhardt, 2000; Osborne & Plastrik, 2000) bangkit kembali. Akibatnya, seruan untuk *new public service* kembali terulang kembali di rezim sektor publik. Pendekatan baru yang akan muncul lebih dari prinsip-prinsip manajerial efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas yang dibedakan dalam makna dan konstituensinya.

Selanjutnya akhir tahun 1990-an membawa arus perubahan yang signifikan di bidang *public management*. Istilah seperti “*New Public Management*”, “*Network Management*”, dan “*Collaborative Public Management*” berkonotasi sebagian besar yang digerakkan oleh praktik di sebagian besar negara. Tren tersebut memperjelas pentingnya pengambilan keputusan kolektif dan kolaboratif bagi pembuat kebijakan (Peters dan Pierre 1998; Kapucu 2006). Agranoff dan McGuire (2003) mendefinisikan konsep *collaborative public management* sebagai proses membantu dan mengelola pengaturan multi-organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak mudah diselesaikan oleh organisasi.



Agranoff dan McGuire (2003) menekankan bahwa entitas kecil seperti *collaborative public management* mulai menempati posisi strategis yang lebih penting sebagai titik untuk mengumpulkan mitra potensial dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Agronoff dan McGuire (2003), *collaborative public management* adalah konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan operasi dalam pengaturan multi-organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak dapat diselesaikan, atau diselesaikan dengan mudah, oleh organisasi tunggal. Sedangkan *collaborative public management* yang didefinisikan oleh Bingham (2008) mensintesis beberapa definisi sebelumnya yang lain adalah sebuah konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan beroperasi dalam pengaturan multiorganisasi untuk memecahkan masalah yang tidak dapat diselesaikan atau diselesaikan dengan mudah oleh organisasi tunggal.

Banyak masyarakat kontemporer, saling bergantung dan plural karena globalisasi dan kemajuan teknologi sehingga membuat masyarakat seperti itu menjadi

polisentris (Bryson et al. 2017). Akibatnya, tantangan yang dihadapi *public service organizations* (PSO) saat ini semakin kompleks, ambigu, dan sering kali menangani masalah sosial, bahkan global, (Crosby, T Hart, dan Torfing 2017).

Peningkatan kolaborasi antar organisasi diperlukan untuk menghadapi realitas kompleks masyarakat saat ini (Christensen dan Lægreid, 2011). Dengan demikian, kolaborasi tidak hanya diperlukan untuk meningkatkan pelayanan publik semata, tetapi untuk menciptakan kemampuan memecahkan masalah kontemporer dalam penyediaan layanan sektor publik (Keast dan Brown 2002 ). Banyaknya konsep pasca *New Public Management* yang muncul yang menekankan perlunya kolaborasi antara PSO dan aktor lain mengkonsolidasikan pentingnya organisasi di luar pemerintah (Christensen 2012).

Implementasi kebijakan publik tetap menjadi topik penting untuk penelitian dan praktik, terutama dalam perdebatan saat ini seputar upaya pembangunan sosial yang berkelanjutan dan kualitas hidup masyarakat. Kurangnya koordinasi antara tingkat politik dan administrasi dalam satu lembaga menjadi penyebab utama ketidakkonsistenan dalam penyediaan layanan publik. Selain itu, dengan tren *New Public Management* (Osborne & Gaebler, 1992), *New Public Governance* (Osborne, 2006), *Networked Government* (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Stoker, 2006), dan *Joined-up Government* (Bogdanor, 2005).



## BAB III

# Collaborative Governance

### A. Pemahaman dan Konsep Collaborative Governance

DESAIN kebijakan yang tidak konsisten dan implementasi kebijakan yang tidak berkelanjutan sering dikaitkan dengan penggunaan pandangan yang terlalu sempit, statis dan non-sistemik yang tidak cukup kuat untuk kompleksitas dinamis dari serentetan masalah sosial saat ini (Eden et al., 1983). Lihi Lahat et.al menjelaskan bahwa kegagalan untuk mempertimbangkan kompleksitas dinamis dari masalah publik dapat meningkatkan risiko penolakan kebijakan dan perilaku sistem yang berlawanan dengan intuisi dan tidak dapat diprediksi yang mungkin mencoba dipengaruhi oleh badan publik melalui tindakannya sendiri (Sher-Hadar et al., 2020).

Kondisi tersebut mendorong penulis untuk memikirkan alternatif *new public management* dengan elemen sentral difokuskan pada hubungan kolaboratif antara warga dan administrator publik. Hubungan ini didasarkan pada pengetahuan dan pengambilan keputusan bersama daripada

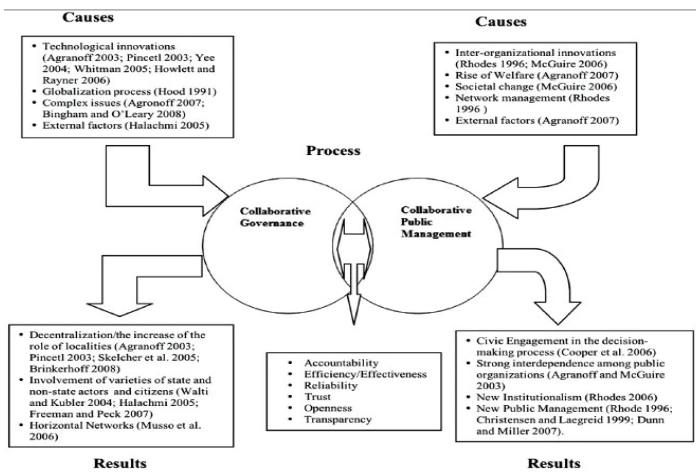


kontrol kebijakan publik (Box et al. 2001). Christensen dan Laegreid berpendapat bahwa *new public management* adalah konsep yang kompleks dan paket reformasi tanpa definisi yang jelas (Christensen, n.d.). Disisi lain Dunn dan Miller, berpendapat bahwa nilai *new public management* tidak dibentuk pada teori yang terdefinisi dengan baik, tetapi lebih sebagai solusi praktis untuk masalah operasional yang dihadapi pemerintah. Dunn dan Miller mengusulkan bahwa teori-teori baru di bidang manajemen harus lebih didasarkan pada implementasi praktis sampai sekarang pengertian tidak berwujud wacana non-koersif dan pengertian rasionalitas yang diperluas (Dunn & David Y. Miller, 2007).

Namun, Rhodes berpendapat bahwa *new public management* lemah dan kelemahannya terletak pada ketidaksepakatan antara persaingan dan pengarahan dalam inti dari proses kolaborasi (Rhodes, 2007). Brinkerhoff menerangkan bahwa keputusan terbaik adalah keputusan yang dibuat secara kolektif yang memberikan objektivitas dalam menyelesaikan masalah masyarakat yang kompleks. *Collaborative governance* yang mengumpulkan berbagai pemangku kepentingan, organisasi pemerintah, organisasi non-negara, dan organisasi swasta, untuk mencapai solusi yang positif, *longitudinal*, dan obyektif (Derick W. Brinkerhoff, 1999). Misalnya, Halachmi menyimpulkan dalam studinya tentang manajemen risiko bahwa organisasi berbasis masyarakat sipil harus diikutsertakan dalam proses manajemen risiko dalam peran pengawas untuk

meningkatkan manajemen risiko publik, dan mengingat kendala keuangan yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah (Halachmi, 2005).

Globalisasi, kemajuan teknologi, dan perspektif baru dalam *public management* menghasilkan pembentukan mekanisme praktik *collaborative governance* di seluruh dunia. Desentralisasi, keterlibatan sipil, dan penggunaan kekuasaan yang bertanggung jawab adalah atribut terpenting dari demokrasi kontemporer. Mempertimbangkan hal ini, dapat dikatakan bahwa *collaborative governance* sebagian besar berfungsi di negara-negara di mana nilai-nilai demokrasi mengunggulkan nilai-nilai non-liberal lainnya.



Demokrasi yang dipadukan dengan pemerintahan menekankan pentingnya tata cara penyelenggaraan pengelolaan publik secara transparan, partisipatif, dan akuntabel. Baik *collaborative public management* dan konsep

*collaborative governance* berbagi nilai proses yang sama, seperti transparansi, akuntabilitas, dan kepercayaan. Namun, pada dasarnya keduanya sangat berbeda. Perbedaannya terletak pada unit analisis di mana *collaborative governance* mempertimbangkan isu-isu di tingkat nasional dan internasional, sedangkan *collaborative public management* melihat pada lokalitas. Mempertimbangkan hal ini, penulis berpendapat bahwa *collaborative governance* memiliki arti yang lebih luas daripada *collaborative public management*. Yang lebih penting literatur *collaborative governance* melihat demokrasi dan peran publik dalam keputusan bersama yang berlandaskan musyawarah (*deliberative*), baik proses maupun substansinya.

Ansell dan Gash mengistilahkan *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik (Ansell dan Gash, 2008). Ini adalah proses di mana pemangku kepentingan yang terlibat dengan semua sektor membuat solusi yang efisien dan efektif untuk masalah publik yang melampaui yang dapat dicapai oleh organisasi mana pun sendirian. Akibatnya, tujuan utama dari proses *collaborative governance* adalah menghasilkan warga yang lebih terinformasi dan lebih terlibat, peserta yang lebih inklusif dalam pengambilan keputusan, lebih banyak

pemangku kepentingan dalam kemitraan masyarakat, metode musyawarah (*deliberative*) yang lebih baik, dan akuntabilitas dan kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah (Henton et al. 2005).

*Collaborative governance* merupakan kegiatan atau strategi dalam ranah publik yang mempertemukan para pemangku kepentingan dari berbagai sektor untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijakan atau program. Meningkatnya minat terhadap mekanisme *collaborative governance* bersumber dari potensi manfaat melibatkan berbagai aktor untuk menangani masalah kapasitas dan legitimasi pemerintahan. Collaborative governance menawarkan strategi tata kelola yang berbeda dari privatisasi dan regulasi, yang telah digunakan untuk menjawab tantangan yang dihadapi pemerintah (Lihat, Neta Sher-Hadar, and Itzhak Galnoor, 2020).

Konsep *collaborative governance* dikembangkan setelah empat dekade perubahan bertahap dalam *public administration* dan *public policy*. Perubahan ini merupakan bagian dari reformasi yang dimulai pada 1980-an dan populer hingga akhir 1990-an. *Collaborative governance* dimaksudkan untuk membuat administrasi publik lebih efisien. Reformasi *new public management* berusaha untuk menyesuaikan mekanisme birokrasi Weberian yang didasarkan pada aturan yang jelas, struktur hierarki, pembagian tanggung jawab fungsional, dan spesialisasi dengan kebutuhan akhir abad kedua puluh dengan mengadopsi teknik manajemen dari sektor bisnis. (Cohen

2016; Dunleavy et al.2006; Pollitt dan Bouckaert 2011; Stoker 2006; Vigoda-Gadot 2009).

Reformasi ini berupaya untuk mengatasi beberapa konsekuensi yang tidak diinginkan dari reformasi *new public management* seperti fragmentasi lembaga pemerintah. Mereka menanggapi kebutuhan untuk memperkuat kapasitas pemerintah karena *tren privatisasi* yang melemahkan pengetahuan dan keahlian lembaga pemerintah, serta kemampuan mereka untuk merancang dan melaksanakan kebijakan (Baker dan Stoker 2013; Hajer 2003; Rhodes 1994, 2012). Model *collaborative governance* mengubah pandangan publik dari “*customer*” menjadi “*citizen*” membangun dan memperkuat kepercayaan sebagai komponen dasar dari aktivitas di dalam dan di antara organisasi, meningkatkan kerja sama di antara berbagai aktor, dan menyoroti pentingnya mengidentifikasi dan menerapkan nilai-nilai publik (*public value*).

Akar dari *collaborative governance* bersifat interdisipliner. Akibatnya, terdapat berbagai definisi istilah berdasarkan berbagai teori dan disiplin ilmu seperti ilmu politik, administrasi publik, kebijakan publik, sosiologi, dan ekonomi (Emerson et al. 2012; Williams 2012). Salah satu definisi dominan dalam literatur adalah dari Ansell dan Gash (2008) bahwa *collaborative governance* merupakan “Pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah

dan yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik”. Dengan kata lain, *collaborative governance* adalah pengaturan formal di mana para pemangku kepentingan berkomunikasi satu sama lain dalam proses musyawarah dan multilateral.

Para pemangku kepentingan berbagi tanggung jawab atas hasil kebijakan karena mereka terlibat dalam proses pengambilan keputusan formal dalam forum lembaga pemerintah (Ansell dan Gash 2008). Ini adalah poin penting, meskipun tanggung jawab pada akhirnya berada di tangan negara. Ansell (2012) menerangkan enam komponen dari *collaborative governance*: (1) inisiatif dari badan publik (2) adanya aktor non-pemerintah; (3) peserta dilibatkan secara langsung dalam perancangan kebijakan (4) forum diselenggarakan secara formal dan secara kolektif (5) bertujuan untuk mencapai keputusan berdasarkan mufakat dan (6) fokus kerjasama pada kebijakan publik atau pengelolaan program publik. *Collaborative governance* mencerminkan kolaborasi yang lebih intens yang menuntut saling ketergantungan di antara para pelaku, pengembangan gagasan bersama, dan terbangunnya sinergi di antara para peserta untuk menemukan solusi baru (Keast & Myrna Mandell, 2014). Ansell dan Gash menguraikan gambaran *collaborative governance* pada tingkat lanjut yang mencakup semua komponen, sebagai berikut:

1. Ditujukan untuk mencapai tujuan publik.
2. Dilakukan bila ada peluang untuk menciptakan nilai publik (*public value*) yang tidak dapat dicapai dengan cara lain.
3. Pengaturan tata kelola.
4. Satu atau lebih badan publik (pemerintah pusat, kementerian pemerintah, perusahaan pemerintah, otoritas lokal) terlibat dengan atau bersedia untuk terlibat langsung dengan pemangku kepentingan non-negara.
5. Inisiatif bisa berasal dari salah satu peserta.
6. Formal.
7. Kolektif.
8. Musyawarah.
9. Ditujukan untuk membangun konsensus, memperkuat kepercayaan antara peserta, dan berbagi keahlian dan pengetahuan (Denhardt dan Denhardt 2000; Getha-Taylor dkk. 2019; Huxham 2003; Innes dan Booher 2010; Klijn dkk. 2010; Leach dkk. 2013; Leach dan Sabatier 2005; Putnam 1993, 1995; Ran dan Qi 2018).
10. Bertanggung jawab atas keputusan anggaran.
11. Menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset.

Pada awalnya *collaborative governance* lahir di masa *paradigm governance*, bertepatan dengan berkembangnya teknologi dan sumber daya manusia yang membuat pemerintah berhadapan dengan persoalan-persoalan rumit yang tidak bisa diatasi sendiri oleh pemerintah tanpa

melibatkan stakeholders atau aktor diluar pemerintah. Dalam hal ini Charalabidis dan Loukis mengatakan hadirnya konsep *Collaborative Governance* untuk mengatasi permasalahan publik pemerintah tidak bisa menyelesaikan sendiri, karena pemerintah memiliki keterbatasan waktu, maka dari itu perlu adanya pola kerjasama atau yang disebut dengan kolaborasi yang mengajak aktor di luar pemerintah yang mampu ikut dalam proses kebijakan publik (Charalabidis & Loukis, 2012). Senada dengan apa yang diutrakan Gray., et al. menyebut *collaborative governance* sebagai instrumen kebijakan publik (Gray et al., 2017).

*Collaborative Governance* adalah sebuah paradigma yang menggerakkan pemangku kepentingan atau aktor-aktor non pemerintah atau yang di sebut degan NGO, pelaku bisnis, tokoh-tokoh masyarakat, dan kelompok intelektual yang terlibat andil dalam memformulasikan suatu kebijakan-kebijakan yang disepakati secara bersama-sama. Emerson dan Nabatchi menjelaskan bahwa *Collaborative Governance* adalah sebuah metode perumusan kebijakan publik serta manajemen publik yang bernilai dan bermakna dalam prosesnya ada keterlibatan aktor yang bukan dari internal pemerintah seperti tokoh masyarakat, pelaku bisnis, intelektual kampus, NGO, serta lembaga-lembaga di luar pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan publik secara bersama-sama (Emerson & Nabatchi, 2015).

Munculnya ide tentang *collaborative governance* merupakan metode dan strategi baru dalam pandangan terhadap kajian kebijakan publik. *Collaborative governance*



membawa ide baru dari pikiran-pikiran tentang kebijakan publik untuk lebih kooperatif untuk menyelaikan masalah-masalah kepublikan. Ansell dan Gash menilai bahwa *collaborative governance* merupakan telaah dari sudut pandang keilmuan dalam kebijakan publik yang lebih mengarah kepada kolaborasi antar pihak atau aktor. Dalam hal lain Ansell dan Gash juga membuat peta atau indikator-indikator untuk menentukan proses kekolaborasi seperti adanya dialog tatap muka, menciptakan kepercayaan aktor, menekankan kepada komitmen bersama, dan membangun sebuah pemahaman bersama (Ansell & Gash, 2008).

Dalam hal lain pencabaran mengenai teori *collaborative governance* dari pendapat Emerson, Nabatchi dan Balogh menganalisis lebih mendalam yang mengatakan *collaborative governance* adalah sebuah pelaksanaan terstruktur dalam sebuah perumusan kebijakan publik yang dilakukan secara kolektif yang melibatkan aktor di luar kelembagaan pemerintah (Emerson et al., 2012).

Pencabaran dari teori *collaborative governance* merupakan bagian dari perkembangan komposisi *governance* di mana terjadinya pelibatan-pelibatan aktor-aktor eksternal pemerintah yang saling berdeliberasi untuk menemukan titik terang dalam formulasi kebijakan, implementasi kebijakan serta sampai kepada proses evaluasi kebijakan agar tercapainya suatu program-program pembangunan. Atas dasar tersebut Ansell dan Gash menegaskan bahwa tujuan dari *collaborative governance* adalah metode baru dari konsep *governance* untuk menyelesaikan kerumitan-kerumitan

masalah publik yang diselesaikan secara konsensus oleh aktor-aktor atau para pemangku kepentingan melalui forum deliberatif (Ansell & Gash, 2008).

Pentingnya *collaborative governance* untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi publik, maka dari itu Ansell dan Gash menekankan enam parameter dari teori *collaborative governance* yaitu (1) adanya forum yang sebagian dari kewenangannya ada pada institusi publik. (2) adanya aktor-aktor kebijakan di luar pemerintahan. (3) keterlibatan langsung aktor-aktor diluar pemerintah dalam proses kebijakan bukan hanya semata formalitas atau sekadar berkonsultasi akan tetapi harus ada tindakan komunikatif dari proses kolaborasi. (4) teragendanya waktu selama proses kolaborasi. (5) kebijakan yang disepakati berpatok pada konsensus. (6) terfokusnya kolaborasi terhadap kebijakan maupun program publik agar hasil yang dicapai tepat sasaran atau sesuai harapan publik (Ansell & Gash, 2008).

Selanjutnya Silvia menekankan pentingnya akan keistimewaan atau karakter tertentu yang dimiliki aktor dalam melakukan *collaborative governance* (Silvia, 2011). Selain itu Goliday juga berpendapat bahwa definisi dalam kolaborasi pemerintah harus memberikan kewenangannya kepada aktor non pemerintah untuk berkonsensus (Goliday, 2012). Sedangkan Bevir menjelaskan bahwa terjadinya proses kolaborasi pada saat aktor pemerintah dengan aktor non-pemerintah melaksanakan pengambilan kebijakan untuk masalah yang dihadapi publik, pada terjadinya proses

kolaborasi para aktor harus aktif melaksanakan tugasnya berdasarkan pembagian peran dalam proses kolaborasi (Bevir, 2009). Dipertegas oleh Ansell dan Gash bahwa kolaborasi antar aktor kebijakan publik yang mana dalam hal ini mendefinisikan sebuah kerjasama yang mempunyai legalitas agar prosesnya menghasilkan keakuratan serta mengarak kepada aksi kolektif untuk proses formulasi kebijakan publik (Ansell & Gash, 2008).

Berdasarkan apa yang dijelaskan (Ansell & Gash, 2008), (Goliday, 2012) serta (Bevir, 2009) tentang makna dari kolaborasi (*collaboration*) bahwa tentu kalau sebuah studi atau menganalisis suatu fenomena yang terjadi dipublik itu hanya bisa terselesaikan menggunakan konsep teori kolaborasi (*collaboration*) yang harus benar-benar memahami dari pemakanaan suatu teori kolaborasi.

Dalam teori kolaborasi (*collaboration*) menjunjung tinggi konsensus untuk mencapai kesepakatan bersama. Oortmerssen et.al menjelaskan bahwa orientasi konsensus sangat dibutuhkan dalam kolaborasi multipihak. Beberapa pakar menyebutkan bahwa bukan wujud kolaborasi kalau pengambilan keputusannya tidak dalam bentuk konsensus (van Oortmerssen et al., 2015). Provan dan Kenis, mempertegas bahwa penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik (Provan & Kenis, 2008).

O'Flynn and Wanna mengemukakan 6 (enam) dimensi dari *collaborative governance*, yaitu: **Pertama**, mencakup *cooperation* untuk membangun kebersamaan, meningkatkan

konsistensi, dan meluruskan aktivitas antar aktor. **Kedua**, kerjasama bisa juga merupakan sebagai proses negosiasi, yang mencakup suatu persiapan untuk berkompromi dan membuat kesepakatan. **Ketiga**, bisa juga merupakan bentuk antisipasi bersama melalui serangkaian aturan terhadap kemungkinan kekeliruan yang akan terjadi. **Keempat**, kerjasama juga bisa merupakan kekuasaan dan paksaan, kemampuan untuk mendorong hasil. **Kelima**, kerjasama mencakup komitmen masa depan dan intensitasnya, perencanaan atau persiapan untuk meluruskan aktivitas-aktivitas yang akan dilakukan. Dan **keenam**, kerjasama mencakup keterlibatan, proses pengembangan motivasi internal dan komitmen personal terhadap proyek yang akan dikerjakan. (O'Flynn & Wanna, 2008).

Marie Thomson dan James L. Perry menjelaskan bahwa pengembangan model *collaboration* dimulai dari adanya negosiasi, komitmen dan pelaksanaan yang berpijak pada *assessment* serta prosesnya terjadi tawar-menawar antar aktor yang terlibat didalam proses kolaborasi. Sesudah adanya tawar-menawar atau pada umumnya dalam kebijakan publik disebut dengan negosiasi lalu memunculkan sebuah tanggung jawab dari individu para aktor dari apa yang dilaksanakan di dalam proses kolaborasi tersebut. Sementara dalam kegiatan kolaborasi adalah bentuk pengejawantahan dari tanggung jawab bersama pada sebelumnya dalam sebuah kebijakan yang diputuskan secara konsensus dari aktor-aktor yang terlibat dan adanya proses interaksi (Thomson & Perry, 2006).

Terkait dengan konsep *collaborative governance* bahwa pemetaan aktor merupakan proses penting dalam perumusan kebijakan. Schmeer menerangkan bahwa aktor-aktor yang dipetakan adalah hal penting untuk merumuskan kebijakan publik agar tidak terjadinya tumpang tindih kepentingan. Selanjutnya pentingnya pemetaan aktor dalam proses perumusan kebijakan publik untuk mengetahui pengalaman aktor, kepentingan aktor, motif aktor, tanggung jawab aktor, etika aktor dan pengetahuan aktor terhadap pelaksanaan kolaborasi (Schmeer, 1999).

Dalam menghasilkan produk suatu program atau kebijakan yang baik tentu perlu ada proses interaksi yang baik pula antara para aktor-aktor dalam *collaborative governance*. Untuk mengantisipasi kesalahpahaman yang berujung terjadinya konflik antara aktor tentu adanya aktor yang dipetakan berdasarkan perannya masing-masing agar mendapatkan produk kebijakan yang bisa memberikan dampak positif untuk kepentingan publik (*public interest*) dan memberikan nilai kepada publik (*public value*) dari proses *collaborative governance*. Bormann dan Golder menegaskan bahwa dalam memetakan aktor-aktor dalam proses *collaborative governance* akan memudahkan (1) mengenali minat keseriusan para aktor untuk berkolaborasi untuk menentukan keputusan-keputusan yang akan diambil, (2) menghindari akan terjadinya konfrontasi atau efek buruk yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan atau program, (3) mengembangkan relasi dan hubungan sesama aktor dan mengantisipasi gagalnya proses dalam kolaborasi aktor (Bormann & Golder, 2013).

Menurut pendapat Moore yang dikutip oleh Kincaid mengelompokan aktor-aktor kebijakan publik yaitu aktor dari internal pemerintah, aktor dari pelaku bisnis atau yang disebut dengan *private sector* serta aktor dari kelompok masrakat atau "*civil society*". Tiga aktor tersebut yang sama-sama mempunyai perannya masing-masing untuk melakukan perumusan kebijakan publik (Kincaid, 1997). Dinamika proses kebijakan publik dalam perspektif *collaborative governance* merupakan suatu fenomena di mana aktor saling percaya dan menghargai pendapat aktor lain dalam pengambilan sebuah keputusan melalui proses *deliberative* diantra aktor yang terlibat. Suwitri menekankan adanya proses kompromi kebijakan, memaknai konsep kebijakan dan pikiran-pikiran aktor yang mengarah kemasa depan dalam proses kolaborasi sehingga menghasilkan produk kebijakan yang baik yang ditetapkan secara bersama-sama (Suwitri, 2008).

Nugroho berpendapat bahwa perpektif *collaborative governanve* suatu pengambilan keputusan dalam kebijakan publik mulai dari formulasi, penerapan sampai kepada evaluasi perlu adanya kolaborasi dari berbagai aktor kebijakan tersebut untuk menyelesaikan kerumitan masalah-masalah yang terjadi di masyarakat dengan tepat sasaran dan memberikan dampak yang menjadi harapan publik. Dalam hal ini Grindle juga menerangkan bahwa penerapan dari hasil produk kebijakan yang diputuskan secara kolaborasi akan memberikan kemudahan pemerintah dalam mengevaluasi atas dampak keberhasilan dari kebijakan tersebut (Grindle, 2017).

Deliarnov memakanai teori kolaborasi, integritas aktor atau pemangku kepentingan adalah inti utama dalam dalam menjalankan suatu proses pengambilan keputusan dalam kebijakan publik, sebuah kolaborasi ditentukan kemauan aktor dalam bertindak dan berkomitmen untuk menjalankan dengan baik proses dari kolaborasi tersebut (Deliarnov, 2006). Hadirnya konsep *collaborative governance* sejalanannya dengan kesulitan pemerintah dalam menghadapi masalah kerumitan dalam memutuskan kebijakan secara *top-down* atau dengan *stagist model*, atau tidak signifikan lagi diterapkan di era kemajuan teknologi dan hal ini mengharuskan pemerintah melibatkan publik untuk ikut dalam pengambilan keputusan atau yang bersifat *bottom-up* (Quirk & Jenkins-Smith, 1991).

Sebagaimana Mc Guire dalam hal mendefinikan *collaborative governance* merupakan sebuah pandangan yang berupa tata kelola pemerintah yang untuk dalam pelaksanaannya di ikuti oleh stakeholders seperti pelaku bisnis, masyarakat, intelektual kampus, lembaga non pemerintah untuk berkolaborasi secara konsensus dalam memproses kebijakan publik. Begitupun Emerson juga menjelaskan tentang *collaborative governance* adalah pelaksanaan yang terstruktur yang melibatkan berbagai aktor pemerintah dan aktor non pemerintah untuk berkolaborasi dalam mencapai tujuan bersama dalam memutuskan kebijakan publik (Emerson & Nabatchi, 2015).

*Collaborative governance* adalah instrument yang digunakan untuk mengatasi suatu permasalahan publik yang

melibatkan dua jenis aktor kebijakan yaitu aktor *government* dan aktor *non-government*. Dari banyak aktor yang mempunyai pandangan yang berbeda untuk menganalisis permasalahan public yang terjadi. Sebenarnya dalam mencari solusi bersama yang dilakukan secara kolaborasi aktor kebijakan ditengah permasalahan publik itu merupakan hal yang sulit, karena dalam proses kolaborasi memerlukan kepercayaan aktor untuk berinteraksi dan duduk bersama dalam mengambil keputusan. Donahue dan Zeckhauser menjelaskan bahwa dalam *collaborative governance* menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor agar suatu kebijakan yang hendak dihasilkan akan berdampak kepada kepentingan publik (*Public Interest*) dan menciptakan nilai publik (*public values*) terhadap keberlanjutan. Dalam *collaborative governance* Donahue dan Zeckhauser menambahkan penjelasan bahwa etika berkolaborasi harus menjaga sistem interaksi yang tidak merugikan salah satu aktor yang terlibat (Donahue et al., 2011).

*Collaborative governance* merupakan tempat kegiatan yang dilakukan aktor pemerintah yang melibatkan aktor non pemerintah secara konsensus untuk mencari solusi bersama-sama untuk kepentingan publik (Bardach, 2001). Berikutnya O'Leary dan Bingham menyebut bahwa dalam menangani urusan-urusan publik, pemerintah harus melibatkan aktor diluar pemerintah untuk mencari solusi bersama (O'Leary et al., 2006). *Collaborative governance* sebuah metode dalam mengambil keputusan yang



dilakukan dengan bersama-sama oleh pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat di mana semua aktor yang terlibat mempunyai kewenangan yang sama atas perannya masing-masing (Robertson & Choi, 2012).

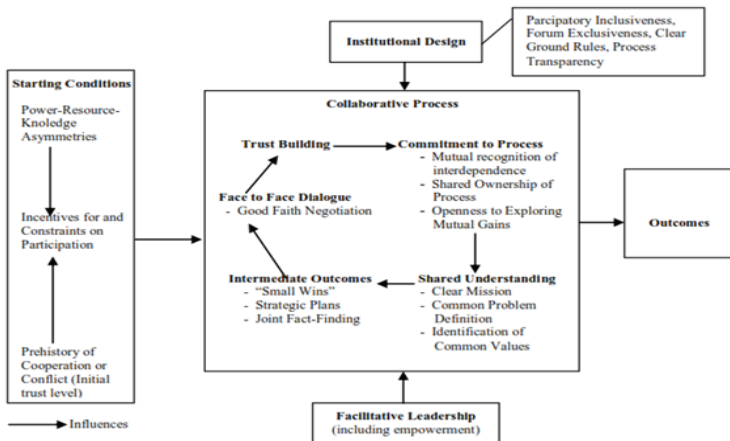
Konsep dan definisi Ansell dan Gash banyak dijadikan acuan oleh peneliti lainnya dalam membahas *collaborative governance* hingga Emerson, Nabatchi dan Balogh menawarkan definisi yang lebih luas yaitu sebagai proses dan struktur dari pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan masyarakat secara konstruktif antar badan-badan publik, berbagai level pemerintahan dan atau pada ranah publik, privat dan sipil untuk melaksanakan suatu tujuan publik yang tidak dapat dicapai kecuali oleh forum bersama” (Emerson et al., 2012).

*Collaborative governance* sebagai bentuk dari *new public governance* yang mempunyai nilai dasar. Nilai dasar itulah yang menjadi karektiristiknya sekaligus muatan pokoknya. Dengan kata lain, nilai dasar itulah yang menjadi titik tekannya. Ada penekanan yang penting dipahami untuk memudahkan dalam menganalisis suatu fenomena sekaligus membuat sebuah teori baru tentang administrasi dan kebijakan publik. *Collaborative governance* dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapain tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independent. Secara definisi *collaborative governance* yaitu adanya kolaborasi antara sektor publik dan non publik atau privat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau *governance*.

## B. Model Kerangka Kerja *Collaborative Governance*

Pada dasarnya model kerangka kerja *collaborative governance* merupakan metode pengambilan keputusan. Seperti apa yang dikatakan Ansell dan Gash sebelumnya bahwa *collaborative governance* yaitu teknik perumusan kebijakan publik, di mana prosesnya dilakukan secara konsensus. Selanjutnya Ansell dan Gash juga menerangkan aktor yang terlibat dalam proses *collaborative governance* seperti pemerintah, masyarakat, swasta, lembaga non pemerintah, dan para intelektual kampus (Ansell & Gash, 2008).

Berikut konsep Ansell dan Gash mengenai permodelan *collaborative governance*, berikut ini:



Gambar 3.1 : Model Kerangka Kerja Proses Collaborative Governance

Sumber : *Ansell dan Gash, 2008*

Berdasarkan apa yang dikembangkan Ansell dan Gash tentang model kerangka kerja proses *collaborative governance* tergambar pada 2.2 di atas terdiri dari empat tahapan, yaitu:

1. *Starting condition* yang merupakan tahapan dalam menjelaskan dua issue penting yaitu ketidakseimbangan sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing stakeholders dan insentive supaya berpartisipasi. Apabila sumberdaya dan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing stakeholder tidak seimbang, maka kerjasama akan dimanipulasi oleh stakholders yang memiliki sumberdaya dan kekuatan banyak. Oleh karenanya jika hal itu terjadi, maka mesti ada komitmen untuk membantu stakholders yang lemah. Hal lainnya yang tidak kalah penting adalah keharusan adanya insentive supaya stakholders yang lemah bisa gigih berbagung untuk bekerjasama. Dan terakhir mesti adanya antisipasi terhadap terjadinya konflik di dalam kerjasama sehingga di awal harus dibangun rasa percaya antar satu dengan yang lain.
2. *Facilitative leadership* atau memfasilitasi adanya kepemimpinan, Ansell dan Gash menerangkan bahwa sebuah tahapan proses kolaborasi perlunya fungsi jiwa kepemimpinan yang dimiliki para aktor. karena untuk menjaga stabilitas interaksi, menjaga kepercayaan sesama aktor dan tidak ada yang dirugikan diantara aktor, dan memfasilitasi forum diskusi.
3. *Institutional design* adalah aturan main yang sangat fundamental di dalam proses kerjasama dan sifat dari

institusi tersebut haruslah terbuka.

4. *Collaborative process* bahwa dalam membangun tahapan *collaboration* yang di buka dengan forum dialog tatap muka dengan secara berkonsensus, dengan tujuan adanya saling percaya antar aktor dan adanya tanggung jawab untuk menciptakan suasana yang memberikan kesepahaman bersama. Setelah itu terlaksana maka tujuan akhir dari kolaborasi adalah menemukan titik terang atau solusi dari suatu permasalahan yang dihadapi (Ansell & Gash, 2008).
5. *Intermediate Outcomes* bahwa proses kolaborasi dapat dianggap berhasil apabila dalam perjalanannya telah dikerjakan beberapa kegiatan bersama dalam kurun waktu tertentu secara berkesinambungan. Kemudian tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan bersama dan pencapaiannya dilakukan dengan cara yang lebih baik ketimbang alternatif lainnya. Demikian seterusnya, proses akan berjalan mengikuti alur kolaborasi yang sudah disepakati. Meskipun hasil sementara telah berupa hasil nyata akan tetapi proses menghasilkan dampak tersebut merupakan esensi untuk membangun momentum yang dapat mengarahkan keberhasilan kolaborasi. Hasil sementara tidak dapat dipandang sebagai hasil akhir.

Tabel 3.1

Operasionalisasi Konsep Tata Kelola Kolaboratif Model  
Ansell dan Gash

<b>Dimensi</b>	<b>Indikator</b>
Kondisi Awal	Ketidakseimbangan antara sumber daya atau kekuatan pemangku kepentingan yang berbeda. Insentif yang harus dikolaborasikan oleh pemangku kepentingan. Sejarah konflik atau kerja sama di antara para pemangku kepentingan
Kepemimpinan	Pemimpin mempromosikan partisipasi yang luas dan aktif. Pemimpin memastikan luas pengaruh dan kendali. Pemimpin memfasilitasi dinamika kelompok yang produktif. Pemimpin memperluas ruang lingkup proses.
Desain Institusional	Terdapat aturan yang jelas. Terdapat aturan yang konsisten. Terdapat transparansi proses yang diberikan pada setiap pemangku kepentingan. Terdapat penetapan tenggat waktu yang realistis.

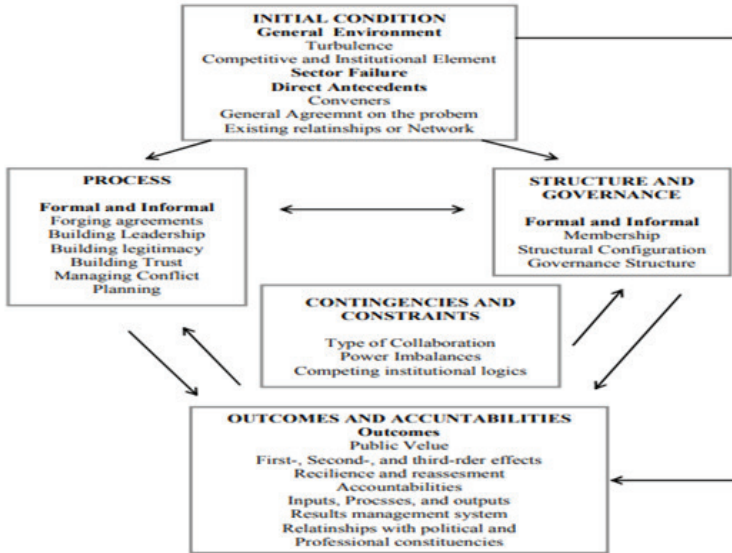
Proses Kolaboratif	<p>Terdapat dialog tatap muka antara para pemangku kepentingan.</p> <p>Terdapat rasa saling percaya antara para pemangku kepentingan.</p> <p>Terdapat komitmen antara para pemangku kepentingan dalam proses kolaborasi.</p> <p>Terdapat pemahaman bersama antara para pemangku kepentingan dalam proses kolaborasi.</p> <p>Terdapat keberhasilan sementara yang dicapai dalam proses kolaboratif.</p>
--------------------	--

Sumber : Diolah Oleh Penulis, 2020

Ann Marie Thomson dan James L. Perry juga memodelkan *collaborative governance* yang dimulai dari proses negosiasi, komitmen hingga pelaksanaan yang dinaungi oleh assessment. Di mana dalam operasionalnya melalui proses musyawarah atau deliberative yang melibatkan aktor didalamnya, aktor yang dimaksud adalah aktor dari pemerintah, aktor dari pelaku bisnis atau private sector, aktor non pemerintah (NGO), dan aktor dari intelektual kampus. Selanjutnya dalam menjalankan kolaborasi para aktor harus mempunyai komitmen atau tanggung jawab bersama agar proses interaksi aktor berjalan maksimal. Selain itu dalam memperkuat proses kolaborasi dibutuhkan penilaian untuk melihat kesungguhan aktor dalam bekonsensus (Thomson & Perry, 2006).

Selanjutnya John M Bryson dan Barbara C. Crosby juga mempopulerkan model *collaborative governance*

yaitu *initial condition, structure and governance, process, contingencies and constraints, outcomes dan accountabilities* (Bryson et al., 2015).



**Gambar 3.2 : Diagram Listas Sektor Collaborative Governance**

Sumber : Diadopsi dari Bryson dan Crosby (2006)

Bryson dan Crosby menjelaskan bahwa *collaborative governance* adalah sebuah konsep yang menerangkan proses kebijakan publik yang berlandaskan konsensus. Sebagaimana model yang digambarkan oleh Bryson dan Crosby yang terdiri dari enam proses teori *collaborative governance* yaitu: **Pertama**, *forging agreements* merupakan kesepakatan bersama seluruh stakeholders untuk melakukan kerjasama. **Kedua**, *building leadership* yaitu untuk manajemen pelaksanaan perlu adanya kepemimpinan

untuk mempermudah jalannya proses kolaborasi. **Ketiga**, *building legitimacy* adalah perlunya membangun legitimasi agar dalam proses kolaborasi mempunyai kekuatan legalitas dan kewenangan yang tersurat. **Keempat**, *building trust* yaitu membangun kepercayaan kepada sesama aktor yang terlibat kedalam proses kolaborasi. **Kelima**, *managing conflict* yaitu mengelola konflik yang ada mengingat besarnya kepentingan dan mengidentifikasi motif dari masing-masing aktor-aktor yang terlibat pada proses kolaborasi. dan **keenam**, *planning* merupakan tahapan yang sangat penting di dalam menentukan tujuan atau outcome dari kolaborasi (Bryson et al., 2015).

Dalam hal lain Stoker mengutarakan bahwa model *collaborative governance* berpusat atas formulasi kebijakan publik yang dalam prosesnya diputuskan secara bersama-sama, karena dalam sebuah kebijakan publik pada kemajuan teknologi dan sumber daya manusia pemerintah tidak bisa lagi berperang sendiri atau mengandalkan otoritasnya saja tetapi harus melibatkan banyak aktor atau pemangku kepentingan dalam prosesnya (Stoker, 1998).

Adapun pencabaran dimensi-dimensi kolaborasi dalam menerapkan *collaborative governance* diterangkan oleh Wildavsky, di mana dalam pencabarannya terdapat sebanyak enam dimensi, sebagai berikut: (1) pentingnya kolaborasi sebagai menyamakan sebuah pengutaraan pendapat masing-masing aktor. (2) kolaborasi sebagai wadah untuk mencari kesepakatan atau titik temu dalam menyelesaikan masalah secara bersama-sama. (3) kolaborasi



sebagai control, pengecekan dan penyesuaian dari aktor pemerintah sebagai agen yang mempunyai legalitas kewenangan. (4) kolaborasi sebagai jalan terang untuk pengambilan keputusan secara konsensus yang tidak memaksa. (5) adanya tanggung jawab, kemauan tulus, mengedepankan sebuah perencanaan dari aktor-aktor yang terlibat dalam berkolaborasi. (6) kolaborasi sebagai berkumpulnya aktor pemerintah dan aktor non pemerintah untuk mencapai tujuan bersama, motivasi, dan komitmen individu aktor.

Dari penjelasan para ahli sebelumnya tentang model *collaborative governance* menerangkan bahwa dalam melaksanakan *collaborative governance* harus benar memahami konteks makna dari teori *collaborative governance* tersebut, sehingga tujuan akhir yang dicapai dalam implementasi bisa menguntungkan kepentingan publik dalam sebuah konsensus dari *collaborative governance*. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Edralin dan Whitaker yang ditulis kembali oleh Keban yang mengatakan bahwa prinsip dasar *collaborative governance* yaitu antara lain:1). Keterbukaan, 2). Tanggung Jawab, 3). Berperan aktif, 4). Efisien, 5). Efektif, 6). kebersamaan, dan 7). Tidak saling merugikan (Keban, 2004).

Dari konteks yang dijabarkan tentang model teori *collaborative governance* dapat dipahami bahwa kebijakan dalam penataan permukiman kumuh dikawasan bantaran sungai Kota Banjarmasin dibutuhkan interaksi aktor yang selaras dalam berkolaborasi. Adanya unsur aktor pemerintah (pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah

daerah) aktor non pemerintah (masyarakat, swasta, NGO, dan intelektual kampus) yang mendeskripsikan suatu perkumpulan untuk memberikan pengaruh diantara satu sama lain dan berkonsensus dalam merumuskan kebijakan publik sesuai harapan dari teori *collaborative governance*, sehingga terdapat interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama penting dilakukan untuk penataan permukiman kumuh dikawasan bantaran sungai Kota Banjarmasin.

*Collaborative governance* pada umumnya meletakkan aktor untuk melakukan interaksi dalam posisi yang sama, serasi dan selaras, khususnya keterlibatan aktor pemerintah dan aktor non pemerintah dalam mengontekstasikan kepentingan-kepentingan masyarakat. Hal ini juga untuk memberikan perspektif dan cara pandang dalam pengembangan model *Collaborative Governance* dalam kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin lebih relevan.

Penelitian ini menekankan kepada interaksi aktor dalam penataan permukiman kumuh dikawasan bantaran sungai Kota Banjarmasin yang beranjak dari kegagalan amatan *collaborative governance* dalam implementasinya. Amatan konsep *collaborative governance* pada penelitian ini akan memberikan pemahaman mengenai bagaimana aktor berinteraksi dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan sampai kepada evaluasi kebijakan. Serta lebih lanjut dalam penelitian ini juga melihat bagaimana nalar atau yang disebut dengan rasionalitas aktor dalam berinteraksi di antara satu sama lain.

Bukan wujud kolaborasi kalau pengambilan keputusannya tidak dalam bentuk konsensus, begitulah apa yang dikatakan oleh Donahue dan Zeckhauser (Donahue et al., 2011). Ansell dan Gash juga menyebutkan bahwa ukuran dari kolaborasi yaitu cara aktor berkomitmen dan konsensus (Ansell & Gash, 2008). Pernyataan umumnya, Provan dan Kenis menyebutkan bahwa penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik (Provan & Kenis, 2008).

Konsensus menjadi penting karena *collaborative governance* menggambarkan interaksi minimal dua pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis konsensus yang terjadi. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian pihak saja. Dalam proses menjalankan kebijakan publik yang bersifat *collaborative governance*, hal yang dikonsensuskan tentu menyangkut semua persoalan yang terkait dengan suatu kebijakan atau program.

DeSeve menyebutkan bahwa terdapat delapan item penting yang bisa dijadikan indikator, yang meliputi: (1) Jaringan yang terstruktur (2) berkomitmen dalam mencapai tujuan (3) menjaga kepercayaan diantara aktor (4) ketepatan *Governance* pada sasaran (5) mempunyai legalitas tertulis sebagai kekuatan berkolaborasi (6) berbagi tanggung jawab dan respon terhadap permasalahan yang dihadapi bersama (7) keterbukaan informasi, dan (8) memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dalam berkolaborasi. Selanjutnya, Wanna (O'Flynn dan Wanna,

2008) juga menyebutkan bahwa secara konseptual terdapat 2 (dua) dimensi dari kolaborasi. Pertama, skala atau tingkat kolaborasi yang mengategorikan pola aktivitas berdasar tingkat komitmen, mulai dari tertinggi sampai terendah. Kedua, konteks, tujuan, pilihan dan motivasi para pemangku kepentingan yang ingin berkolaborasi.

Dikutip dari bukunya *Collaborative Governance-Private Roles for Public Goals In Turbulent Times*, Donahue dan Zeckhauser (2011) menyatakan bahwa tata kelola kolaboratif mencakup 4 (empat) hal yaitu:

- a. Kolaborasi Produktivitas (*collaboration for productivity*)
- b. Kolaborasi Informasi (*collaboration for information*)
- c. Kolaborasi Legitimasi (*collaboration for legitimacy*)
- d. Legitimasi adalah seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan atau kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin. Dalam konteks legitimasi, maka hubungan antara pemimpin dan masyarakat yang dipimpin lebih ditentukan oleh keputusan masyarakat untuk menerima atau menolak kebijakan yang diambil oleh sang pemimpin.
- e. Kolaborasi Sumberdaya (*collaboration for resources*)

*Collaborative Governance* membedakan dirinya dengan kemitraan melalui peran pemerintah di dalamnya. Dalam kemitraan, pemerintah bekerja dengan membangun jejaring, koalisi, dan kemitraan yang bertujuan menciptakan pelayanan yang efektif dengan hubungan pemerintah ke masyarakat. Pada tata kelola kolaboratif, pemerintah

bekerja bersama swasta dan elemen masyarakat untuk mencapai tujuan publik. Sejauh ini, *collaborative governance* masih dipandang sebagai solusi yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan masalah publik. Wanna (O'Flynn dan Wanna, 2008) menyatakan bahwa melalui *collaborative governance*, pemerintah dapat mempertimbangkan kembali strategi yang tepat untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Scott (2016) menjelaskan 2 (dua) alasan umum tata kelola kolaboratif dipandang sebagai solusi yang tepat. Pertama, pemahaman suatu permasalahan terlihat secara lebih terpadu, tanggap, memberikan legitimasi yang lebih besar, serta dapat mengurangi ketidakpercayaan publik pada pemerintahan. Keterlibatan pemerintah, swasta, maupun masyarakat ini dinilai lebih efektif daripada usaha yang dilakukan oleh satu institusi saja. Kedua, mendorong motivasi bersama sehingga setiap pemangku kepentingan yang terlibat dapat melakukan tindakan masing-masing untuk meningkatkan efektivitas. Dengan demikian, tata kelola kolaboratif membantu pembuat kebijakan dan manajer publik untuk memperbaiki disain dan implementasi kebijakan/program yang secara langsung berdampak pula terhadap hasil yang diharapkan.

Keterlibatan pemangku kepentingan non-pemerintah khususnya swasta dalam kolaborasi mempunyai alasan tersendiri. Sebagaimana dijelaskan oleh Donahue dan Zeckhauser (2006) bahwa terdapat beberapa alasan bagi pemerintah untuk melibatkan swasta dalam pencapaian tujuan publik, yaitu :

- a. Sumber daya (*resources*). Keterbatasan sumberdaya atau kekurangan kemampuan untuk memobilisasi sumberdaya merupakan alasan yang paling sederhana dan sering digunakan oleh pemerintah berkolaborasi dengan swasta. Swasta dihadirkan oleh pemerintah untuk menyediakan sumberdaya yang dimaksud untuk mencapai tujuan publik. Dengan demikian, kebutuhan sumberdaya dapat tercukupi dan pemerintah dapat mencapai tujuan publik tersebut.
- b. Produktivitas (*productivity*). Produktifitas swasta dianggap jauh lebih baik dibandingkan dengan pemerintah. Semakin tinggi tingkat produktivitas yang dapat dihasilkan oleh swasta, maka semakin kuat alasan berkolaborasi.
- c. Informasi (*information*). Swasta memiliki informasi yang tidak dimiliki oleh pemerintah, namun keterbatasan anggaran pemerintah membatasi kemampuannya dalam memperoleh data dimaksud. Sementara tentu saja swasta juga berkepentingan memperoleh data pemerintah sepanjang diperbolehkan. Kolaborasi memudahkan terjadinya pertukaran data.
- d. Legitimasi (*legitimacy*). Kolaborasi antara pemerintah dan swasta dapat menjadi jalan untuk meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kebijakan atau program pemerintah.

## C. Deliberative Collaborative Governance

*Collaborative governance* mengacu pada dua tradisi teori demokrasi dan administrasi publik. *Collaborative governance*

mengusulkan teori demokrasi yang mendemokraskan inti kelembagaan itu sendiri untuk memasukkannya dengan mekanisme keterlibatan publik yang memperkenalkan praktik demokrasi baru di luar kerangka teoritis. Dalam hasil administrasi publik, *collaborative governance* mencoba mereformasi konsep *New Public Management* yang mengadvokasi pengenalan kembali nilai-nilai publik (*public value*) sebagai parameter dalam administrasi publik. Pengaturan *collaborative governance* yang mencakup pengaturan musyawarah (*deliberative*) yang bertujuan untuk mencapai konsensus, terutama pada masalah tertentu yang memiliki tujuan publik, dan dapat menciptakan nilai-nilai publik (*public value*).

Paham demokrasi deliberatif memberikan arti penting pada proses atau prosedur pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog ataupun sharing ide di antara para pihak dan warga negara secara kolektif. Praktik *deliberative governance* berangkat dari sebuah teori *democratic deliberative* yang saat ini berkembang dan menekankan akan pentingnya musyawarah dalam pengambilan keputusan kolektif di dalam sistem *government*. Carolyn M. Hendriks (2017) menerangkan bahwa *Democratic deliberative* menawarkan gagasan bahwa keputusan kolektif harus diinformasikan melalui proses penalaran publik bukan hanya berdasarkan agregasi suara atau persaingan kepentingan aktor. Cohen & Rogers (2003) menjelaskan bahwa *deliberative* berfungsi menetralkan peran politik preferensi dan kekuasaan yang

sewenang-wenang dengan menempatkan keputusan kolektif di atas pijakan alasan umum yang dapat menimbulkan otoritas dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini Freeman (2002) dan Cooke (2000) mempertegas bahwa *democratic deliberative* akan menghasilkan keputusan rasional yang terinformasi, hasil yang lebih adil dan berorientasi publik, serta peningkatan keterampilan sipil.

Terasingkannya warga negara dari arena otoritas kekuasaan demokrasi yang selama ini menjadi sebuah kegagalan bagi negara untuk menciptakan jalan di mana warga negara dapat berpartisipasi secara lebih aktif dan penuh dalam proses pembuatan kebijakan. Seperti apa yang dikatakan Janette Hartz-Karp (2007) bahwa tidak mengherankan, kegagalan untuk memasukkan publik sebagai mitra *government* dalam pengambilan keputusan sering kali memicu serangan balik yang mengarah kepada kebijakan yang tidak efektif, memuncaknya frustrasi publik dan meningkatnya penolakan publik untuk mendukung keputusan pemerintah, hal tersebut karena selama ini pemerintah menggunakan menggunakan otoritas kekuasaannya dalam merumuskan kebijakan dan melupakan fungsi dasar pemerintahan. Atas dasar tersebut, pemerintah telah berusaha untuk mengurangi ketidakpuasan atas kebijakan publik melalui keterlibatan masyarakat dalam berbentuk konsultasi di mana publik diundang untuk mengungkapkan keprihatinan dan keinginannya dalam proses kebijakan.



*Democracy deliberative* adalah pendekatan *democratic governance* yang dapat menunjukkan cara di mana kekurangan lembaga publik dalam praktik *representative democracy* dapat diperbaiki. *Democracy deliberative* menekankan peran yang sangat diperlukan dari warga negara dalam mengidentifikasi dan menimbang pilihan kebijakan, menetapkan prioritas, dan mengartikulasikan arah tindakan baik dari pihak pemerintah maupun masyarakat. Budi Hardiman (2009) menjelaskan bahwa sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, di mana semua isu dibahas bersama khususnya oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dengan isu tersebut dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain. Konsep tersebut ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi lewat diskursus publik ini merupakan jalan untuk merealisasikan konsep demokrasi, *Regeirung der Regierten* (Pemerintahan oleh yang diperintah).

Apabila dikaitkan dengan konteks pemerintahan, persoalan legitimasi akan berkaitan dengan persoalan-persoalan yang penting dan prinsipil bagi hajat hidup orang banyak. Terganggunya sektor-sektor prinsipil ini akan mengganggu sektor-sektor lainnya dan disebut sebagai krisis legitimasi. Apabila berkelanjutan, dapat memancing

terjadinya revolusi. Seorang Jurgen Habermas (1989) yang tertuang dalam bukunya yang berjudul *The Structural Transformation of the Public Sphere* menerangkan sampai era 70-an masih meyakini bahwa legitimasi hanya berkaitan dengan persoalan politik dan pemerintahan. Akan tetapi, dalam perkembangannya ketika persoalan politik semakin tidak terbatas dalam artian tidak lagi hanya menjadi bahasan politisi ataupun elit negara melainkan menjadi bahasan berbagai elemen warga negara, legitimasi pun berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat tersebut. Warga negara biasa pun harus memiliki legitimasi untuk mendapatkan kepercayaan dari lawan bicaranya. Semakin luas dan bebas sebuah ruang publik, maka legitimasi juga harus ada dalam semua aspek ruang publik tersebut.

Menurut Reiner Forst, seorang komentator Habermas yang dikutip oleh Budi Hardiman (2009) menerangkan bahwa “demokrasi deliberatif” bukan berarti jumlah kehendak perseorangan dan juga bukan kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursif argumentatif. Dengan demikian, demokrasi deliberatif dapat dipahami sebagai proseduralisme dalam hukum dan politik. Demokrasi deliberatif merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas. Selain itu, dalam demokrasi deliberatif, keputusan mayoritas dapat dikontrol melalui kedaulatan rakyat. Artinya, masyarakat dapat mengkritisi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemegang mandat. Kritik

masyarakat ini akan berfungsi untuk mengendalikan politik formal atau kebijakan-kebijakan politik.

Dalam konteks masyarakat yang demokratis, akses untuk menyampaikan opini publik tersebut dijamin oleh negara, di mana opini publik lahir dari setiap pembicaraan para individu yang kemudian membentuk *public body*. Jurgen Habermas (1989) menambahkan, bahwa warga berperilaku sebagai *public body* ketika mereka berbicara dalam cara yang tidak dilarang yaitu dengan jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul, serta kebebasan untuk mengekspresikan dan mempublikasikan pendapat mereka tentang hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum. Inti dari pemikiran Habermas tersebut, semua produk hukum dan kebijakan yang dibuat oleh negara baik di ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, harus melalui proses pengujian dan diskursus oleh *civil society*.

Secara teoritik gagasan demokrasi deliberatif bersandar pada filsafat yang dikembangkan Jurgen Habermas dan teori sosial tentang masyarakat modern yang dikembangkan, terutama, oleh Ulrich Beck dan Anthony Giddens. Jurgen Habermas (1989) sendiri menggambarkan demokrasi deliberatif sebagai model demokrasi yang melahirkan aturan hukum yang legitimasinya bersumber dari kualitas prosedur deliberasi, bukan saja dalam lembaga-lembaga formal Negara (seperti parlemen), tapi juga yang terpenting dalam masyarakat secara keseluruhan.

Dalam model tersebut titik awal proses demokrasi berada di luar lembaga-lembaga formal sistem politik dan

terletak di wilayah publik yang lebih bersifat informal yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan berbagai organisasi dan asosiasi yang membentuk masyarakat sipil. Tapi yang paling penting adalah Habermas melihat demokrasi deliberatif sebagai jalan politik bagi integrasi sosial dalam masyarakat modern yang ditandai dengan kemajemukan yang hampir tidak mungkin didamaikan dengan menggunakan cara-cara berpikir lama yang masih percaya pada kekuatan mengikat moral, *natural law* atau berbagai bentuk hukum universal lainnya.

*Democracy deliberative* yang berdimensi pada partisipasi dan musyawarah warga sangat cocok dengan tujuan dan prinsip dari konsep *collaborative governance*. *Democracy deliberative* and *collaborative governance* bukannya tanpa kritik. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. *Democracy deliberative* menekankan pentingnya merevitalisasi partisipasi warga negara dalam kehidupan politik dan sipil yang demokratis. Dengan melakukan *Democracy deliberative* akan memposisikan publik sebagai mitra untuk pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan. Janette Hartz-Karp (2007) menjelaskan bahwa *Democracy deliberative dan Collaborative Governance* akan membantu sistem pemerintahan dalam mencapai keberlanjutan kebijakan seperti : (1) warga negara bisa berpartisipasi (bersama dengan satu atau lebih lembaga pemerintah atau kelompok pemangku kepentingan lainnya) dalam melakukan tugas secara kolaboratif seperti menetapkan prioritas, menyusun atau menganalisis kebijakan, menyusun rencana kebijakan,

dan merekomendasikan tindakan kebijakan; (2) peserta berunding bersama tentang pilihan tindakan atau adopsi kebijakan; dan (3) peran publik adalah sebagai mitra penuh dengan pengaruh yang cukup untuk mengamankan tanggapan positif dari pemangku kepentingan lainnya.

Ansell, C., & Gash, A. (2008), Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012) menyarankan bahwa *Democracy deliberative* memainkan peran penting dalam *Collaborative governance*. dalam konsepsi tentang *Deliberative Collaborative governance* merupakan identifikasi dan penimbangan pilihan kebijakan dalam konteks pertimbangan nilai dan sudut pandang yang bertujuan menetapkan prioritas publik dan mengartikulasikan arah tindakan publik yang merupakan elemen penting dalam perumusan kebijakan publik. Keterlibatan negara dan publik telah terjadi dalam beberapa inisiatif *collaborative governance* untuk berbagai proses kebijakan. Ansell, C., & Gash, A. (2008) berpendapat bahwa warga negara memiliki peran yang sangat diperlukan dalam *deliberative collaborative governance*, dan sedapat mungkin pemerintah yang bertanggung jawab atas inisiatif *deliberative collaborative governance* yang melibatkan warga negara ke dalam daftar pemangku kepentingan sesuai dengan teori *democratic deliberative*. Warga negara merupakan sumber informasi, pengetahuan, pengalaman, dan apresiasi pragmatis yang sangat diperlukan akan penilaian dan kompromi dalam proses kebijakan.

Margaret Gollagher dan Janette Hartz-Karp (2013) meringkas unsur-unsur kunci dari *deliberative collaborative*

*governance*, yaitu : (1) inklusi, dengan masyarakat umum atau komunitas yang relevan terwakili dalam keragaman demografis penuh; (2) musyawarah, dengan menimbang opsi dan konsekuensi kebijakan dalam hal dampaknya terhadap kebutuhan, nilai, dan perhatian masyarakat; dan (3) pengaruh, dengan perspektif publik membawa otoritas yang cukup untuk memastikan bahwa kebutuhan, nilai, dan perhatian masyarakat ditangani dengan jelas dan memadai dalam keputusan apa pun yang muncul dari proses. Margaret Gollagher dan Janette Hartz-Karp (2013) juga menyarankan bahwa elemen kunci dari *deliberative collaborative governance* yang tercantum di atas adalah sebagai penanda yang berguna untuk diingat, apakah suatu prakarsa melanjutkan “dari atas ke bawah” (diprakarsai oleh pemerintah), *bottom up* (berasal dari dalam komunitas), atau muncul dalam beberapa cara lain.

*Deliberative collaborative governance* merupakan cita-cita normatif, suatu bentuk pemerintahan demokratis yang diyakini lebih mungkin mampu menangani masalah-masalah publik dan karenanya layak untuk dicita-citakan negara. *Deliberative collaborative governance* adalah respons yang wajar terhadap kekurangan dalam *government representatives*. Emerson et al. menerangkan tiga dimensi kerangka kerja integratif untuk *collaborative* yaitu: (1) *context of a collaborative governance system*; (2) *collaborative governance regime*; dan (3) *dynamics of collaborative governance*. Janette Hartz-Karp (2013) juga mengelompokkan tipologi *Deliberative collaborative*

*governance* melalui analisis induktif literatur di bidang *collaborative governance* dan *democratic deliberative*, seperti:

1. Pengambilan keputusan pemerintah yang sah dan lebih terinformasi yang secara resmi menghubungkan proses kolaboratif ke proses *conventional governance*:
  - a. Melalui proses yang dilembagakan; atau
  - b. Atas kebijaksanaan orang-orang yang berkuasa dalam hierarki pemerintahan.
2. Tantangan dan / atau secara bertahap mengubah struktur kekuasaan pemerintah yang ada:
  - a. *Intentionally*, melalui proses formal, termasuk perubahan undang-undang, kebijakan, dan praktik standar di lembaga pemerintah, di mana kekuasaan pengambilan keputusan setidaknya didistribusikan sebagian; dan
  - b. *Informally*, melalui peningkatan pembelajaran, pemahaman, dan pengetahuan diam-diam tentang peran kolaborasi musyawarah di seluruh lembaga pemerintah dan jaringan yang terhubung dengannya, baik sengaja maupun tidak sengaja.
3. Muncul di luar atau di luar proses pemerintah konvensional, melalui:
  - a. Informal, proses terorganisir yang baik didorong dari tetapi sebuah proses, tetapi seringkali biasanya otoritas kekuasaan berada pada pemangku kepentingan daripada masyarakat. Mereka dapat menghasilkan hasil atau model kolaborasi yang kemudian dipelajari atau

diadopsi oleh pemerintah dan yang dapat dievaluasi oleh masyarakat untuk memberikan dasar kebijakan yang lebih luas.

- b. Proses formal yang melibatkan pemangku kepentingan nonpemerintah, misalnya badan industri.

Berdasarkan tiga tipologi *deliberative collaborative governance* yang dikelopokan oleh Janette Hartz-Karp (2013) bahwa *deliberative collaborative governance* menginformasikan pengambilan keputusan dalam jangka panjang dan memungkinkan *Deliberative collaborative governance* mendukung lembaga pemerintah di masa depan. Berdasarkan uraian tentang *deliberative collaborative governance* penelitian ini akan menggambarkan bagaimana *collaborative governance* memberi ruang baru kepada aktor-aktor kebijakan untuk berdeliberasi menciptakan kesepakatan bersama dengan cara berkonsensus dalam membicarakan tentang isu-isu local yang berkaitan dengan kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh pada bantaran sungai Kota Banjarmasin.

*Deliberative* dalam proses *collaborative governance* akan lebih penting daripada aturan keputusan dalam menentukan keberhasilan membangun konsensus dan kualitas keputusan. Pengalaman *participatory collaborative governance* dan pembelajaran sosial juga menjadi momentum penting untuk menumbuhkan motivasi dan daya dorong yang inovatif dalam kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh pada bantaran sungai Kota Banjarmasin. Selain itu *deliberative collaborative governance* pada studi ini tidak



hanya menyebabkan perubahan dalam perspektif dan sikap individu aktor, tetapi juga memungkinkan pengakuan bahwa kolaborasi dan komitmen yang lebih besar benar-benar dapat membuat perbedaan. Dengan kata lain, studi kasus ini menunjukkan bagaimana *collaborative community governance* dapat berfungsi sebagai inkubator pengalaman untuk membangun “*Soft infrastructure*” melalui transformasi individu, pembangunan sumber daya sosial dan relasional.

#### **D. Kesuksesan dan Kegagalan Collaborative Governance**

Dalam collaborative governance adanya kriteria yang dapat menjadi tolok ukur kesuksesan dan kegagalannya. Hal ini penting untuk dipahami secara jelas dalam menilai, apakah praktik collaborative governance mengalami kesuksesan atau kegagalan dalam proses implementasinya. Dalam implementasi kolaborasi terdapat beberapa faktor penghambat yang ikut memengaruhi berjalan tidaknya kolaborasi.

Government of Canada (2008) mengemukakan bahwa terhambatnya kolaborasi maupun partisipasi adalah disebabkan beberapa faktor antara lain: (1) faktor budaya; (2) faktor institusi; dan (3) faktor politik (Corntassel & Cindy Holder, 2008). Ketiga factor-faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut ini:

##### **a. Faktor Budaya**

Kolaborasi bisa mengalami kegagalan karena adanya alasan kecenderungan budaya. ketergantungan pada

prosedur dan tidak berani mengambil terobosan dan risiko. Terciptanya kolaborasi yang efektif mensyaratkan para pelayan publik dan pemimpinnya untuk memiliki keterampilan dan kesediaan untuk masuk pada kemitraan secara pragmatik yang berorientasi pada hasil. Memang memungkinkan mengabaikan konvensi dan menjadikan segala sesuatu dilakukan dalam sebuah kolaborasi, tetapi melakukan seperti ini dalam pelayanan publik yang tergantung pada prosedur dan tidak bersedia mengambil risiko tidak mungkin akan menjadikan kolaborasi sebuah kenyataan.

Ketergantungan pada prosedur secara berlebihan justru akan menghambat kolaborasi dan tidak menimbulkan kemajuan bagi peningkatan kualitas kolaborasi. Ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil risiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektivitas kolaborasi. Kolaborasi gagal karena masih dipertahankannya konsep top-down oleh pihak pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, masih adanya dominasi dari pihak pemerintah dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerja sama dan egalitarian sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi. Kolaborasi juga gagal karena partisipasi dari kelompok kepentingan atau pemangku kepentingan lainnya selama ini sering kali masih dipandang bukan hal utama dan tidak diperlukan, tidak penting dan didominasi oleh kelompok dominan atau pihak pemerintah melalui pendekatan top-

down. Kolaborasi juga bisa gagal karena kooptasi strategi pecah belah dengan cara mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok yang pro kebijakan pemerintah dan mengabaikan kelompok yang anti kebijakan pemerintah.

#### b. Faktor Institusi

Kolaborasi bisa karena adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerja sama atau kolaborasi (terutama dari pemerintah) cenderung menerapkan struktur hierarkis terhadap institusi-institusi lain yang ikut terlibat dalam kerja sama atau kolaborasi tersebut. Institusi-institusi yang masih terlalu ketat mengadopsi struktur vertikal, akuntabilitas instansi dan arah kebijakannya juga bersifat vertikal dan tidak cocok untuk kolaborasi karena kolaborasi mensyaratkan cara-cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non pemerintah. Bahkan betapapun sebuah pemerintahan mengadopsi sistem pemerintahan demokrasi yang biasanya bersifat demokrasi representatif (representative democracy) belum tentu cocok bagi kolaborasi karena demokrasi mensyaratkan tingkat proses dan derajat formalisme yang begitu besar dibanding dengan kemitraan horizontal.

Kolaborasi yang cenderung memiliki sifat spontanitas yang kadangkala tidak memerlukan aturan ketat secara formal terkadang juga tidak perlu mengikuti proses tradisional yang biasa dilakukan dalam keseharian atau sesuai standard operating procedure (SOP) yang biasa terjadi dalam organisasi publik yang mekanistik, tidak

bisa menggantikan tujuan-tujuan yang ditentukan secara terpusat dan kebutuhan-kebutuhan negara demokratis pada umumnya. Akuntabilitas institusi-institusi publik (organisasi-organisasi milik pemerintah) cenderung kaku yakni hanya mengacu pada akuntabilitas pada organisasi atau atasan, atau aturan yang berlaku saja, sehingga akuntabilitas dalam konteks ini lebih menekankan pada responsibilitas.

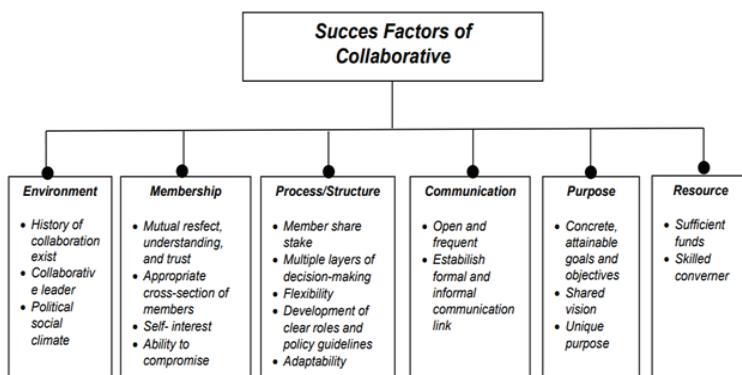
### c. Faktor Politik

Kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif (*forward-looking*) adalah pemimpin yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan dan bisa mengarahkan pada pencapaian hasil-hasil positif. Kolaborasi bisa saja terhambat jika para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi kurang atau tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpotensi menimbulkan konflik satu sama lain.

Melalui kolaborasi ini konflik tujuan yang sering terpresentasikan sebagai tujuan masing-masing kelompok kepentingan dapat diminimalisir. Hal lainnya yang menyebabkan gagalnya kolaborasi adalah perubahan kesepakatan dan perbedaan kepentingan antara pemangku

kepentingan yang terlibat. Kolaborasi bisa gagal adanya perubahan kesepakatan yang telah disetujui pada awal kesepakatan kerjasama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara pemangku kepentingan termasuk para pemimpin masing-masing kelompok.

Menurut Mattessich dan Monsey, faktor kesuksesan sebuah kolaborasi dapat dilihat dari 19 faktor yang diklasifikasikan ke dalam enam kelompok yakni (1) lingkungan, (2) keanggotaan, (3) proses/struktur, (4) komunikasi, (5) tujuan, dan (6) sumber daya (Mattessich & Barbara R. Monsey, 1992). Klasifikasi keberhasilan sebuah kolaborasi dapat dilihat pada gambar 4.2. sebagai berikut :



Gambar 3.3 : Klasifikasi dan Faktor Kesuksesan Kolaborasi

Sumber : *Mattessich dan Monsey (1992), "Collaboration, What Makes It Work: A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration"*

a. Lingkungan (*Environment*)

- Sejarah adanya kolaborasi (*History of Collaboration Exist*)

- Pemimpin kolaboratif (*Collaborative leader*)
  - Iklim politik/sosial (*Political/ Social Climate*)
- b. Keanggotaan (*Membership*)
- Saling menghormati, memahami, dan kepercayaan (*Mutual Respect, Understanding, and Trust*)
  - Hanya anggota yang sesuai (*Appropriate Cross-Section of Members*)
  - Kepentingan pribadi (*Self-Interest*)
  - Kemampuan berkompromi (*Ability to Compromise*)
- c. Proses/Struktur (*Process/Structure*)
- Kepemilikan bersama (*Member Share Stake*)
  - Pengambilan keputusan pada berbagai tingkatan (*Multiple Layers of Decision-Making*)
  - Fleksibilitas (*Flexibility*)
  - Pengembangan aturan yang jelas dan pedoman kebijakan (*Development of Clear Roles and Policy Guidelines*)
  - Kemampuan beradaptasi (*Adaptability*)
- d. Komunikasi (*Communication*)
- Terbuka dan frekuensi komunikasi (*Open and Frequent*)
  - Membangun tautan komunikasi formal dan informal (*Establish Formal and Informal Communication Link*)
- e. Tujuan (*Purpose*)
- Tujuan dan sasaran yang nyata dan dapat dicapai (*Concrete, Attainable Goals and Objectives*)

- Visi bersama (*Shared Vision*)
  - Tujuan yang Unik (*Unique Purpose*)
- f. Sumber Daya (*Resource*)
- Dana yang Cukup (*Sufficient Funds*)
  - Tenaga Terampil Disatukan (*Skilled Converner*)

Sementara pendapat Chris Huxham and Paul Hibbert (2008) dalam tulisannya “*Hit or myth? Story of collaborative success*” yang dirangkum dalam buku O’Flynn, J., & Wanna, J. (2008) “*Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*” mengemukakan bahwa kolaborasi terkenal sangat rumit, di mana tingkat keberhasilan kolaborasi serendahnya 20 persen yang sering dikutip. Jadi apakah kesuksesan kolaborasi bisa diraih atau manfaat yang didapatkan dari kolaborasi itu . Para pihak yang berkolaborasi tentu saja mereka khawatir untuk memberi tahu bahwa mereka telah mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Untuk itu kami mengidentifikasi lima kategori utama, penting dan perlu diakui sebagai elemen kemajuan kolaborasi yang positif. Bahwa kesuksesan selalu memiliki syarat yang harus dipenuhi dalam mendapatkan hasil yang maksimal dan meninjau pencapaian dalam kolaborasi.

Chris Huxham and Paul Hibbert (2008) mengklasifikasikan lima (5) kategori tipe kesuksesan kolaboratif yaitu:

1. *Achieving outcomes* (mencapai hasil)

Hasil merupakan salah satu hal yang paling penting bagi semua pihak yang kolaborasi diantaranya pemegang

saham, pelanggan, klien, dan pemangku kepentingan. Di mana keberhasilan dalam kolaborasi dapat dicirikan dalam sejumlah cara yang sangat berbeda, ini adalah pertimbangan yang sangat penting dalam kolaborasi lintas sektor, di mana gagasan sukses yang berbeda mungkin bertentangan satu sama lain atau dilihat dari berbagai sudut pandang, seperti, salah satu orang yang terlibat melihatnya sebagai pendapatan (keberuntungan), namun disisi lain dapat dianggap sebagai pengurangan pendapatan oleh pihak lain, sehingga dalam kolaborasi harus mencapai suatu mufakat atau kesepakatan bersama.

2. *Getting the process to work* (proses dalam bekerja)

Menghargai hasil “hasil akhir” mereka juga bangga mendapatkan proses yang benar. Artinya bahwa keberhasilan proses kolaborasi, dan ini bisa berupa hal-hal yang berhasil pada tingkat individu maupun organisasi atau antar organisasi tidak hanya berorientasi pada hasil, namun juga mereka bangga akan pelibatan mereka pada proses karena proses merupakan hal penting dalam pelaksanaan kolaborasi.

3. *Reaching emergent milestones* (mencapai batas waktu yang ditetapkan)

Perencanaan proyek atau program yang baik dalam kolaborasi adalah menetapkan rencana dan pencapaian. Praktik ini menjadi standar bagi para pihak. Batas waktu yang direncanakan terkadang berbeda yang muncul dari perencanaan awal. Hal ini memberikan sinyal bahwa kolaborasi telah mencapai sesuatu betapapun besar



atau kecilnya. Hal itu sebagai indikator penting dalam keberhasilan bagi para pihak.

4. *Gaining recognition – from others* (Pengakuan oleh pihak lain)

Proses kolaborasi yang berlangsung dan hasil berbeda yang diperoleh untuk diterapkan pada konsumennya tidak dilihat sebagai satu-satunya tujuan, akan tetapi mereka atau organisasi dalam kolaborasi itu juga menginginkan sebuah pengakuan di mana pengakuan ini merupakan bentuk apresiasi yang sah oleh masyarakat. Pengakuan seseorang nampaknya menjadi tipe pengakuan yang sering kita dengar melalui orang-orang tetapi mereka juga menyukai bahwa organisasi mereka juga diakui.

5. *Acknowledging personal pride in championing a partnership* (Kemampuan tiap personal dalam kerjasama)

Sesuai dengan apa yang telah disampaikan sebelumnya, orang-orang cenderung mencari pengakuan, oleh karena itu mereka tidak malu untuk menunjukkan bahwa peran dirinyalah kolaborasi tersebut dapat berhasil. Orang-orang harus bisa mengidentifikasi kesuksesan yang diraih dan melihat kesuksesan tersebut sebagai sebuah pencapaian mereka. Berada pada level di mana individu-individu mau untuk mengakui secara terbuka dan menunjukkan perannya didalam kolaborasi sangat penting. Jika orang-orang menggambarkan dirinya sebagai pahlawan dalam kisah kolaborasi, maka itu merupakan salah satu bagian indikator dalam tipe sukses kolaborasi dan juga merupakan *outcome* yang positif.

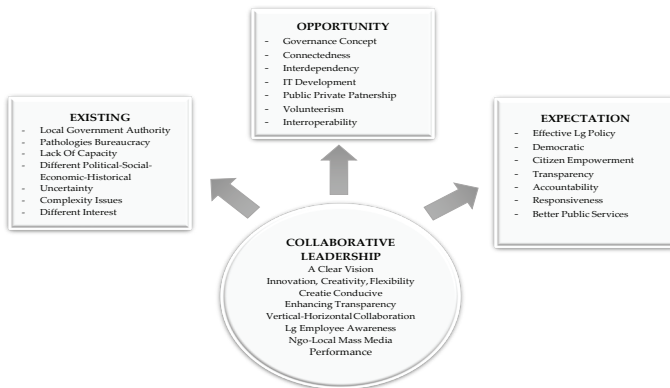
## E. Kepemimpinan Kolaboratif

Mendasari kepemimpinan kolaboratif disampaikan oleh Kozes dan Posner (2007) *'leadership is not a solo act, it's a team effort'*. Kepemimpinan bukanlah kegiatan yang dilakukan sendiri tapi merupakan tindakan ataupun upaya kelompok. Tantangan terhadap pemimpin saat ini sangat jauh berbeda dengan keadaan masa lalu, konsep kepemimpinan telah berubah sedemikian cepat bukan hanya untuk organisasi publik, tapi juga menjadi tantangan berat bagi eksistensi organisasi swasta. Pengetahuan masyarakat semakin meningkat, nilai-nilai sosial mengalami pergeseran, hubungan pimpinan-masyarakat tidak lagi didasari oleh prinsip feodalisme. Dinamika internal dan pengaruh faktor eksternal turut mempengaruhi prinsip-prinsip kepemimpinan di era modern ini (Kouzes & Barry Z. Posner, 2007).

Peran kepemimpinan dalam pemerintahan kolaboratif adalah membantu stakeholder menemukan solusi yang bersifat win-win, pemimpin adalah fasilitator atas proses kolaboratif (Chrislip & Carl E. Larson, 1994). Kepemimpinan kolaboratif tidaklah diniatkan untuk merancang strategi untuk memecahkan masalah tetapi menciptakan sinergi strategi antar stakeholders yang akan menuntun pada solusi yang inovatif. Pada tataran proses inilah kolaboratif governance berbeda dengan forum kerjasama lainnya, bukan menyelesaikan tugas semata tetapi mencari cara atau jalan baru dalam memecahkan masalah (Mandell & Keast, 2009). Pimpinan harus

bertindak sebagai katalis maupun fasilitator, membangun salingketergantungan dan tidak bertindak otoriter. Kepemimpinan tidak merujuk pada satu individu tertentu tetapi merujuk pada proses bagaimana setiap pihak dapat saling berinteraksi dengan cara-cara yang baru yang saling memanfaatkan untuk meningkatkan kapasitas masing-masing... *leadership does not refer to one person but rather the process of getting all members to interact in new ways that tap into and leverage from their strengths ...*” (Mandell & Keist, 2009).

Atas dasar perkembangan paradigma, konsep serta tataran empiris administrasi publik, posisi kepemimpinan kolaboratif dapat digambarkan dalam kerangka berfikir sebagai berikut:



Gambar 3.4 : Jenis-jenis Aktor Kebijakan Publik

Sumber : *Ella Wargadinata, 2011*

Fungsi kepemimpinan menjadi isu sentral ketika lingkungan eksternal berubah demikian besar dan tuntutan

internal semakin tinggi. Kim (2010) menyarankan bahwa kepemimpinan modern haruslah memperhatikan keterkaitan ketergantungan antar komponen, memahami kompleksitas masalah, sekaligus menyadari keterbatasan yang dimiliki yang memaksa konsep kepemimpinan haruslah berubah untuk bisa menghadapi itu semua. Kepemimpinan tidaklah digambarkan sebagai garis lurus dari atas ke bawah, kepemimpinan modern adalah bagaimana menciptakan cara/media kepada semua pihak untuk berkontribusi untuk mewujudkan sesuatu yang hebat yang diinginkan. Leadership is ultimately about creating a way for people to contribute to making something extraordinary happen (Kouzes & Posner, 2007)

Menggunakan prinsip kolaborasi dalam tataran pemerintahan tingkat lokal dikatakan menjadi alternatif terbaik ketika pemerintah daerah menghadapi tantangan yang makin kompleks. Di sisi lain tumbuhnya kemitraan antara publik-swasta, semakin pentingnya peran lembaga non pemerintah, tumbuhnya jiwa voluntirsukarela di kalangan masyarakat menjadikan proses kolaborasi dapat tumbuh subur dengan menggunakan kekuatan-kekuatan ini. Kepemimpinan kolaboratif menjadi penting ketika kegiatan yang dilakukan melibatkan hubungan antar pemerintah (lokal--regional-nasional), hubungan antar organisasi, antar sektor dan apabila melibatkan organisasi skala internasional (Kim, 2009).

Keterlibatan banyak pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal mensyaratkan bahwa

kepemimpinan kolaboratif harus dilakukan dengan syarat-syarat tertentu. O'leary (2010) mengemukakan delapan syarat penerapan kepemimpinan kolaboratif di tingkat lokal:

1. Kepemimpinan kolaboratif harus diarahkan oleh visi yang jelas yang diterjemahkan dalam sekumpulan tujuan yang ingin dicapai dan bisa menjadikannya sebagai tujuan dan sasaran yang juga ingin dicapai oleh seluruh stakeholders. Kesamaan tujuan akan memperkuat kapasitas pemerintah daerah karena setiap tindakan akan didukung secara politis oleh segenap masyarakat dan sekaligus didukung oleh pegawai pemerintah dan stakeholders lainnya.
2. Kepemimpinan kolaboratif membutuhkan inovasi, kreativitas dan fleksibilitas untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah. Kepala daerah memiliki kemampuan untuk mendorong seluruh stakeholder agar memiliki inovasi dan kreatif dalam rangka pengembangan ekonomi lokal. Mekanisme yang dibangun bisa berupa kemitraan dengan pelaku bisnis lokal, menggandeng perguruan tinggi lokal serta membangun koalisi dengan masyarakat local.
3. Kepemimpinan kolaboratif harus memiliki komitmen kuat untuk menciptakan suasana kondusif atas manajemen sumber manusia yang menggunakan prinsip merit sistem dan mengutamakan penilaian kinerja setiap individu secara objektif. Kepala daerah harus menyadari bahwa keberhasilan kolaborasi sangat ditentukan oleh

kapasitas SDM yang terlibat di dalamnya sehingga mampu mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. SDM yang dibutuhkan dalam kolaborasi adalah SDM yang profesional, memiliki kompetensi dan inovatif.

4. Kepemimpinan kolaboratif mampu meningkatkan keterbukaan di tingkat lokal, kepemimpinan kolaboratif perlu menciptakan lalu lintas dan pertukaran informasi dan pengetahuan dari unit yang berbeda yang dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan. Hubungan antar organisasi dalam mekanisme kolaborasi akan mendorong keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan melalui proses yang terintegrasi, merampingkan struktur organisasi dan meningkatkan kualitas pelayanan.
5. Kepemimpinan kolaboratif mampu menciptakan kolaborasi vertikal dan horizontal. Kepemimpinan kolaboratif harus bisa mendorong semua pihak terlibat sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas, mencegah terjadinya duplikasi kegiatan/program. Melibatkan organisasi vertikal dan horizontal mampu mengatasi masalah-masalah yang sensitif, seperti: pajak-retribusi/pungutan daerah, sistem audit dan manajemen pegawai pemerintah daerah.
6. Kepemimpinan kolaboratif harus mampu meyakinkan seluruh PNS di tingkat lokal untuk memahami dengan jelas pentingnya melakukan kolaborasi lintas sektor/interdivisional di lingkungan pemda maupun kolaborasi lintas batas/intergovernmental sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas masing-masing. Selain itu

kepemimpinan kolaboratif harus peka terhadap nilai lokal, mampu bekerjasama dengan mass media lokal sebagai upaya untuk meningkatkan pengertian tentang implementasi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan di tingkat lokal/local governance. Pemimpin kolaboratif harus mampu meningkatkan keterbukaan, partisipasi warga, akuntabilitas dan integritas.

7. Menciptakan kemitraan/partnership dan berkolaborasi dengan LSM lokal, para sukarelawan dan masyarakat sehingga pemerintah daerah dapat menghadapi keterbatasan sumberdaya.
8. Kepemimpinan kolaboratif harus menyampaikan pencapaian kinerja organisasi dan individu secara terbuka sebagai umpan balik agar pencapaian kinerja akan lebih baik di masa datang.



## BAB IV

# Pemangku Kepentingan dalam Praktik Collaborative Governance

Analisis peran pemangku kepentingan (*Stakeholders*) dimulai dengan menyusun stakeholders terhadap suatu masalah dan kekuasaan (*power*) stakeholders dalam mempengaruhi masalah tersebut.

**John M. Bryson (2004)**

### A. Pemahaman dan Konsep Aktor Pemangku Kepentingan

SEBELUM berbicara jauh mengenai *stakeholders mapping* perlu kiranya memahami dan mencermati dinamika perubahan paradigma ilmu administrasi publik yaitu dari *government* ke *governance*. Pasalnya, salah satu poin penting dalam pergeseran paradigma tersebut adalah adanya perubahan aktor-aktor yang kemudian berperan dalam proses administrasi publik. Pergeseran paradigma dari *government to governance* yang telah terjadi didorong oleh dinamika permasalahan administrasi publik yang semakin kompleks.



Dinamika permasalahan administrasi publik yang terus berkembang menjadi semakin kompleks mendorong terjadinya pergeseran paradigma ilmu administrasi publik dari konsep *government* menuju *governance*. Konsep *governance* memandang bahwa *state* tidak lagi menjadi aktor utama dalam pemerintahan, namun juga mencakup pada semua lembaga yang *core* misinya adalah *publicness*. Paradigma *governance* mendorong aktor di luar pemerintah seperti LSM, swasta, organisasi masyarakat sipil untuk menjadi aktor dalam pembentukan kebijakan.

Secara komprehensif dijelaskan bahwa pergeseran paradigma dari administrasi publik sebagai ilmu pemerintahan, administrasi publik sebagai ilmu kebijakan, serta administrasi publik sebagai ilmu *governance*. Sebagai ilmu pemerintahan, administrasi publik menjadikan lembaga-lembaga pemerintah sebagai aktor utama, kemudian sebagai ilmu kebijakan sebuah kebijakan dijadikan sebagai fokus dengan *state* sebagai aktor utama dalam setiap prosesnya. Paradigma yang sekarang ini dipakai dan membuat ilmu administrasi publik lebih leluasa dalam merespon fenomena yang terjadi adalah ilmu administrasi public sebagai studi *governance* (Dwiyanto, 2004).

Berbeda dengan paradigma sebelumnya, studi *governance* menempatkan aktor di luar pemerintah seperti LSM, swasta, organisasi masyarakat sipil untuk menjadi aktor dalam pengambilan kebijakan. Munculnya paradigma ini salah satunya didorong oleh menguatnya *democratic governance* yang memaksa ilmuwan administrasi

publik untuk meredefinisikan pandangan terkait aktor dalam pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, dalam studi ini administrasi publik harus didorong untuk mengembangkan nilai-nilai *democratic governance*. Dalam pidatonya, Agus Dwiyanto juga memunculkan istilah *governance bodies* sebagai lembaga nonpemerintah yang diberikan mandat serta kewenangan dalam pengambilan kebijakan. *Governance bodies* terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha (Dwiyanto, 2004).

Pergeseran paradigma dari *government to governance* harus bisa dipahami dengan serius oleh seorang analis kebijakan. Schwab dan Kubler (2001) mengatakan bahwa konsep *governance* memiliki perbedaan dengan konsep *government* dalam beberapa hal. Pertama dalam konsep *government* pembuatan kebijakan didominasi oleh instansi pemerintah sebagai aktor sentral, sedangkan dalam *governance* pembuatan kebijakan merupakan hasil konsensus dari berbagai aktor baik lokal, nasional maupun internasional. Instansi pemerintah hanya salah satu dari sekian banyak aktor.

Para ahli memiliki pandangannya masing-masing dalam mengidentifikasi aktor-aktor dalam kebijakan publik. Menurut Winarno (2012) aktor kebijakan publik dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk ke dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi: kelompok-

kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Easton mengatakan bahwa kebijakan publik adalah bentuk dari suatu aturan yang lahir dari aktivitas pemerintah dalam suatu pengambilan keputusan atas program yang dalam perumusannya dilakukan oleh berbagai aktor kebijakan selaku pengambil keputusan dalam menangani permasalahan yang dihadapi publik (Easton, 2017). Anderson juga berpendapat bahwa kebijakan publik adalah suatu aktivitas aktor untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi publik yang berupa aturan tertulis (Anderson, 2011). Selanjutnya Stewart, et.al mengartikan bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses di mana pemerintah yang juga melibatkan aktor diluar lembaga pemerintah merancang suatu aturan yang mempunyai legalitas tertulis untuk menyelesaikan masalah publik (Stewart, Jr., J., Hedge, D. M., & Lester, 2008). Selanjutnya Michael Howlett mengartikan kebijakan publik yang merupakan suatu rangkaian yang membuat aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah (Michael Howlett et al., 2009).

Secara teoritis kebijakan publik ditujukan untuk menyelesaikan masalah publik atau masalah kebijakan. Maka sudah semestinya pemerintah mencari solusi atas permasalahan itu dengan membuat kebijakan yang relevan. Namun kenyataannya tidak semua masalah menjadi perhatian pemerintah untuk diselesaikan melalui kebijakan publik.

Sehingga patut dipertanyakan mengapa pemerintah memperhatikan pada suatu masalah dan mengabaikan yang lainnya? Jika masalah publik menjadi dasar bagi kebijakan, dapat dipertanyakan dari manakah usulan kebijakan berasal? Dalam kajian kebijakan publik, agenda setting kebijakan merupakan jawaban atas permasalahan tersebut. Agenda setting kebijakan merupakan proses tahapan suatu pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan. Tahap agenda setting adakalanya dianggap sebagai bagian formasi kebijakan. Formasi kebijakan adalah keseluruhan proses pembentukan kebijakan. Tentu formasi kebijakan ini berbeda dengan konsep formulasi kebijakan yang maknanya secara khusus ditunjukkan pada tahapan mengadopsi usulan tindakan pemerintah yang dianggap sesuai dengan masalah publik.

Formulasi kebijakan adalah proses transformasi input menjadi output. Analisisnya kebijakan publik merupakan hasil dari tahapan formulasi kebijakan sebagai menangani permasalahan yang dihadapi publik. Hal yang perlu diperhatikan lebih lanjut bahwa formulasi kebijakan merupakan proses tahapan di mana dalam pelaksanaannya terjadi aktivitas deliberasi atau interaksi aktor kebijakan yang berposisi dalam pengambilan keputusan terhadap kebijakan publik (Solahuddin Kusumanegara, 2010).

Dalam teorinya Stone tentang stratifikasi mengatakan bahwa dalam formulasi kebijakan publik meletakkan pada satu komposisi di mana pemerintah dalam bentuk kerangka yang dalam posisinya sangat penting sebagai aktor yang

memiliki kewenangan resmi sebagai perumus kebijakan publik (Stone, 2017). Selanjutnya Long menegaskan bahwa posisi aktor menggambarkan kesejajaran kewenangan yang tidak menekan salah satu aktor dalam berinteraksi terhadap hak memberikan pendapat untuk merumuskan kebijakan publik (Long, 2015). De Zeeuw juga mengatakan dalam merumuskan kebijakan publik para aktor harus saling menghargai dan tidak melakukan diskriminasi terhadap salah satu aktor serta saling mengakui bahwa aktor yang terlibat adalah aktor yang mempunyai kepandaian dalam hal perumusan kebijakan publik (De Zeeuw, 2001).

Dalam studi proses kebijakan, aktor-aktor kebijakan berasal dari berbagai macam lembaga yang tercakup dalam supra struktur politik maupun infra struktur. Para ahli mengidentifikasi aktor-aktor dengan berbagai macam sebutan, yaitu: Legislator, Eksekutif, Lembaga Peradilan, Kelompok Penekan, Partai Politik, Media Massa, Organisasi Komunitas, aparat administrasi atau birokrasi, kelompok *Non Governmental Organization* (NGO), kelompok swasta, kelompok *think tank*, dan kabinet bayangan (Anderson, 1979 dan Ripley, 1985).

Selanjutnya Kusumanegara mengatakan bahwa setelah tahapan formulasi kebijakan adalah tahapan implementasi kebijakan. Dalam tahapan implementasi kebijakan, terdapat berbagai aktor yang terlibat. Aktor terlibat tersebut adalah aktor dari kalangan birokrasi, legislative, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi-organisasi komunitas (Solahuddin Kusumanegara, 2010). Proses

formulasi maupun implementasi kebijakan publik selalu melibatkan banyak aktor baik individu maupun institusi. Tentu hal tersebut mendorong diajukannya pertanyaan siapakah aktor yang mengevaluasi suatu kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan.

Para aktor evaluasi kebijakan atau yang disebut dengan evaluator tersebut tentu melaksanakan kajian evaluasi terhadap kebijakan publik yang sudah diimplementasikan dan berdampak kurang baik kepada penerima kebijakan tersebut. Dalam hal ini Lester dan Stewart mengelompokkan aktor evaluasi kebijakan menjadi 2 jenis yaitu aktor internal pemerintah dan aktor eksternal pemerintah. Selanjutnya Lester dan Stewart menjabarkan bahwa aktor internal pemerintah yaitu eksekutif, legislative dan lembaga peradilan sedangkan aktor eksternal pemerintah yaitu akademisi, media massa, Pelaku Bisnis dan Tokoh Masyarakat (Stewart, Jr., J., Hedge, D. M., & Lester, 2008).

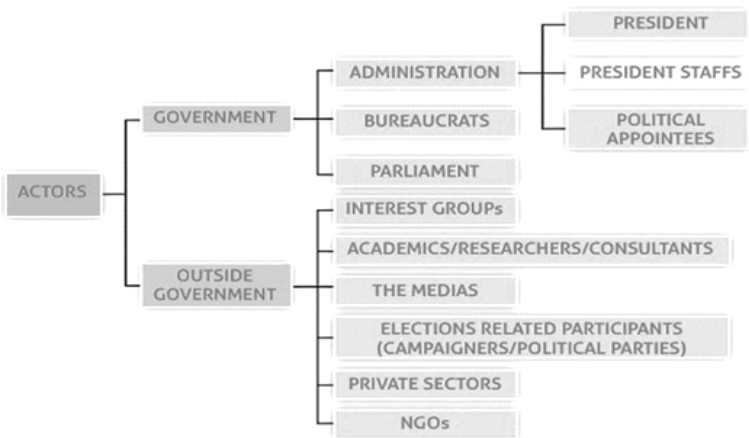
Peran aktor terhadap kajian mengenai kebijakan publik amatlah sangat penting. Peran aktor memberikan makna yang lebih luas terutama bagaimana aktor tersebut berinteraksi dan berkompromi dalam menentukan keputusan dari kebijakan publik (Muhlis Madani, 2011). Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dibagi menjadi kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal biasanya terdiri dari aktor resmi yang mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pada aktor non formal terdiri dari masyarakat baik individu, kelompok

kepentingan maupun aktor partai politik. Seperti yang dikatakan Howlett dan Ramesh bahwa ada dua kelompok yang terbagi dalam proses kebijakan publik. **Pertama**, kelompok aktor yang bersifat resmi seperti pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, dewan perwakilan rakyat, dan lembaga peradilan. **Kedua**, kelompok aktor yang bersifat tidak resmi seperti tokoh masyarakat dan pemangku kepentingan (Howlett & Ramesh, 1993).

Lester dan Joseph Stewart Jr juga mengatakan hal yang sama bahwa dalam kebijakan publik ada dua jenis keterlibatan aktor yaitu aktor yang memiliki legalitas atau resmi dan aktor yang tidak memiliki legalitas atau tidak resmi (James P Lester; Joseph Stewart, 2000). Selanjutnya secara lebih makro Anderson mengungkapkan ada dua kategori aktor dalam studi kebijakan publik yaitu aktor dari dalam pemerintah dan aktor dari luar pemerintah (Anderson, 2011). Winarno juga mengatakan bahwa dalam studi kebijakan publik ada dua jenis aktor terlibat yaitu aktor yang bersifat legal dan aktor yang bersifat non-legal (Winarno, 2012).

Sedangkan Moore (1995) secara umum aktor yang terlibat dalam permusan kebijakan publik yaitu, aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik. Selanjutnya Lindblom dalam yang dikutip oleh Agustino (2008) menyebutkan aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor

besar, yaitu *Inside Government Actors* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA). Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik itu masih berupa isu dalam *agenda setting* hingga proses pengambilan keputusan berlangsung. Aktor yang termasuk dalam kategori IGA adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparatur birokrasi serta parlemen (lembaga legislatif). Sedangkan yang termasuk dalam kategori OGA diantaranya, kelompok kepentingan dan kelompok penekan, kelompok akademis, militer, partai politik, *private sector*, media massa, serta NGO.



Gambar 4.1 : Jenis-jenis Aktor Kebijakan Publik

Sumber : *adaptasi dari Anderson (1979); Ripley (1985); dan Lindblom*

Gambar 2.4 di atas secara umum menggambarkan aktor kebijakan publik. Adapun penjelasan mengenai aktor-aktor sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 2.4 sebagai berikut:



1. Aktor *government* (pemerintah) merupakan pemeran strategis dalam proses kebijakan publik. Aktor dalam kelompok ini terdiri atas:
  - a. Administrasi, secara umum aktor ini dapat diidentifikasi sebagai lembaga kepresidenan (*eksekutif*), yang terdiri atas Presiden, Wakil Presiden, Kabinet, dan pejabat teras dalam pemerintahan. Aktor ini berada pada tingkat makro dalam suatu proses kebijakan publik atau bisa disebut juga sebagai *policy maker* tertinggi (pada tingkat nasional). Selain itu, peran lembaga kepresidenan sangat penting dalam proses kebijakan karena mempunyai struktur yang kuat dalam melakukan rekrutmen para *policy maker* yang berasal dari lingkaran eksekutif (Kusumanegara, 2010). Dapat dikemukakan bahwa aktor ini memiliki *resources* yang besar dalam proses kebijakan publik terutama dari segi sumber dana maupun kewenangannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa aktor dalam rumpun administrasi memiliki peran yang sangat strategis, terutama dalam hal perumusan kebijakan pada tingkat makro. Urgensi peran aktor ini dalam proses kebijakan publik dapat terlihat dari power dan *resources*-nya yang kuat.
  - b. Birokrat, pihak dalam organisasi formal dan hierarkis (birokrasi). Terdapat berbagai definisi terkait birokrasi dari para ahli dengan berbagai perspektifnya, namun secara umum birokrasi dipahami sebagai organisasi yang memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Birokrat merupakan pihak penting dalam proses kebijakan disebabkan keahlian yang mereka miliki, pengetahuan tentang institusi (sesuai dengan masa kerja), serta peran pentingnya dalam implementasi kebijakan (Kusumanegara, 2010). Birokrasi menjadi kekuatan utama dalam proses implementasi suatu kebijakan. Urgensi peran dan kemampuan birokrat dalam proses kebijakan publik menunjukkan strategisnya kewenangan birokrat khususnya dalam hal implementasi kebijakan publik, peran itu biasanya terlegalisasi dalam pola pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab.

- c. Parlemen, parlemen merupakan lembaga yang tidak bisa diabaikan dalam proses kebijakan disebabkan konteks politiknya dalam institusi terutama dalam menentukan rancangan kebijakan. Parlemen memiliki modal representativitas politik yang bisa digunakan untuk membentuk opini publik (Kusumanegara, 2010). Parlemen secara ideal menjadi manifestasi kedaulatan rakyat, tentu memiliki peran yang penting dalam proses kebijakan publik, terutama urgensinya dalam menjaga nilai-nilai demokrasi dalam konteks “penyambung lidah rakyat”.

2. Selanjutnya, *Outside Government Actors* merupakan aktor di luar pemerintah yang memiliki peran penting dalam proses kebijakan publik. Kelompok ini terdiri atas:

- a. *Interest Group*, yang didefinisikan sebagai asosiasi individu atau organisasi yang memiliki kesamaan

perhatian/konsen, berusaha untuk mempengaruhi kebijakan dan biasanya dilakukan dengan melakukan lobi terhadap aktor pemerintah (Martini, 2012). Jenis interest group sangatlah beragam, ada sifatnya sementara dan ada pula yang permanen. Banyak *interest group* yang fokus dalam mempengaruhi kebijakan yang spesifik meskipun banyak pula yang lebih fokus pada kebijakan yang bersifat luas. Mekanisme kerja *interest group* dilakukan melalui eksekutif atau administratif, yudisial atau legislatif serta, opini publik. *Interest Group* muncul dengan bermacam-macam motivasi seperti ekonomi (perusahaan perorangan atau kelompok), profesional (professional group seperti serikat buruh dan petani), *public interest* (pemerhati hak asasi manusia, pemerhati lingkungan dan lain-lain). *Interest group* dengan berbagai macam motivasi tersebut perlu dipastikan bahwa pengaruh yang dimiliki dapat dikontrol, transparan serta akuntabel sehingga tidak menimbulkan dampak negatif bagi *society*. Lobi-lobi yang biasanya dilakukan oleh *interest group* jangan sampai menimbulkan *conflict of interest* (Martini, 2012).

*b. Academics, Researcher, Consultant*, seorang analis kebijakan atau pengambil kebijakan tidak mungkin bisa mengakses semua data yang dibutuhkan dalam memproduksi sebuah kebijakan publik yang efisien serta efektif. Oleh karena itu, peran dari seorang *academics, researcher, consultant* menjadi sangat

penting untuk memberikan banyak preferensi dalam pengambilan kebijakan. Mereka biasanya memiliki akses yang besar terhadap data-data yang mampu memperkuat dasar pengambilan kebijakan.

- c. Media, dalam proses pengambilan kebijakan, media memiliki peran penting untuk dapat menghegemoni semua pihak untuk dapat konsen terhadap seluruh produk kebijakan. Media dapat diklasifikasikan menjadi dua; pertama, media tradisional seperti televisi, radio, surat kabar, majalah dan lain-lain. Kedua, *social media* merupakan alat yang menggambarkan generasi baru media digital, komputerisasi, jaringan informasi, atau teknologi informasi. Media dewasa ini banyak digunakan sebagai alat politik. Oleh karenanya, banyak literatur saat ini yang banyak membahas tentang hubungan media dan politik. Media bahkan dapat memainkan peran politik diantaranya mengawal demokrasi atau melakukan oposisi. Dalam konteks kebijakan publik, media juga biasa digunakan sebagai sarana politik. Media bisa digunakan untuk mengarahkan publik untuk konsen pada isu tertentu. Media massa merupakan sebuah cara pemerintah untuk mendorong publik berpartisipasi dalam *governance* utamanya untuk menciptakan *checks and balances*.
- d. *Election Related Participants* (Partai Politik), dalam sistem demokrasi, partai politik memegang peranan penting untuk menjaga eksistensi nilai-nilai demokrasi.

Walaupun erat kaitannya dengan upaya meraih kekuasaan, tapi partai politik tetap memiliki peran penting dalam proses kebijakan publik. Menurut Winarno (2012: 133) dalam masyarakat modern, partai-partai politik sering melakukan “agregasi kepentingan”, partai politik berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan. Aktor ini berperan penting dalam menggalang opini publik yang bermanfaat dalam melontarkan isu-isu yang nantinya dikembangkan dalam tahap agenda setting. Partai politik juga menjalankan fungsi-fungsi politik yang penting dalam proses kebijakan (Kusumanegara, 2010).

- e. *Non-Government Organization* (NGO). NGO dalam kebijakan publik memiliki peranan yang penting. Secara sederhana, advokasi adalah mekanisme kontrol terhadap kekuasaan. Advokasi juga dapat dipahami sebagai proses *check and balances*. Advokasi kebijakan publik adalah proses di mana individu atau kelompok dan organisasi berusaha mempengaruhi kebijakan publik: “*At its best, advocacy expresses the power of an individual, constituency, or organization to shape public agendas and change public policies*” (USAID-Office of Democracy and Governance, 2001). Secara umum, proses advokasi yang dilakukan NGO berada di keseluruhan proses kebijakan, yaitu: agenda setting, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan

monitoring dan evaluasi kebijakan. Dengan proses advokasi dari NGO, diharapkan kebijakan lebih aspiratif dan benar-benar berorientasi kepada publik.

f. *Private Sector*. konsep *Good Governance* mengenalkan perlunya keterlibatan aktor non pemerintah dalam proses kebijakan publik. *Private Sector* dapat dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan. Keterlibatan *private sector* dalam proses kebijakan publik yang dilakukan pemerintah dikenal juga sebagai *Public-Private Partnership*. Tuntutan dilibatkannya *private sector* dalam siklus kebijakan publik didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintah memiliki keterbatasan. Keterbatasan yang dimaksud adalah dalam hal sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya finansial. Menurut Dwiyanto (2010) dengan melibatkan *private sector* memungkinkan adanya pelibatan sumberdaya non pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik sehingga cakupan manfaat kebijakan publik menjadi semakin besar.

Secara garis besar konsep tentang kategori atau jenis aktor dalam kajian kebijakan publik yang sudah diungkapkan oleh para ahli di atas bahwa dalam proses kebijakan publik mulai dari proses formulasi kebijakan, proses implementasi kebijakan dan sampai kepada proses evaluasi kebijakan aktor terbagi menjadi dua jenis kategori yaitu aktor yang bersifat resmi dan aktor yang tidak bersifat resmi. Pada dasarnya peran aktor dalam kebijakan publik berfungsi sebagai penentu jalannya proses kebijakan

publik tersebut, tanpa aktor yang mampu berinteraksi dan berkompromi dalam proses kebijakan publik tentu kebijakan publik tersebut tidak akan berjalan dengan baik dan tidak akan sesuai harapan yang diinginkan publik atau pemerintah.

Hal ini Anderson membedakan tiga bentuk cara merumuskan dan menganalisis rancangan kebijakan publik yaitu (1) kerja sama (2) persuasive dan (3) pengarahan dan evaluasi. Selanjutnya Anderson juga mengatakan tentang tiga hal dalam proses berinteraksi yaitu (1) negosiasi (2) saling menerima pendapat dan (3) berkompromi (Anderson, 2011). Dalam hal berbeda Gupta mengatakan bahwa ada dua jenis pengaturan dalam rancangan kebijakan publik yaitu pengaturan kekuasaan dan pengaturan komitmen aktor kebijakan dalam proses formulasi (Gupta, 2012).

Apa yang sudah dijelaskan Anderson dan Gupta merupakan suatu kebijakan yang bersifat pluralist dan elitist. Dalam hal proses kebijakan publik sifat pluralist adalah bentuk kewenangan yang berada di tangan kelompok aktivis masyarakat atau dengan tipe kebijakan *bottom up*. Sedangkan untuk sifat elitist yaitu kewenangan yang dimiliki penuh oleh pemerintah dengan tipe kebijakan *top down* dengan melakukan prinsip pengawasan atau kontrol kepada implementasi kebijakan. Stone mengatakan bahwa kebijakan *top down* adalah kebijakan yang mengandalkan otoritas untuk kepentingan kekuasaan (Stone, 2017).

Gilbert dan Ripley mengatakan pemerintah yang mengandalkan sebuah otoritas kekuasaan dalam proses

berkompromi dalam pengambilan keputusan. Gilbert dan Ripley juga menjelaskan bahwa ada dua jenis aktor dalam proses kompromi kebijakan yaitu (1) aktor pemerintah yang memiliki kewenangan dengan kekuatan legalitas atau resmi dan (2) aktor dari kelompok tidak resmi seperti tokoh-tokoh masyarakat (Gilbert & Ripley, 1986).

Patton & Savicky berpendapat bahwa pentingnya metode-metode kebijakan yang harus dimiliki aktor dalam proses kebijakan publik yaitu aktor yang memiliki motivasi dalam berkompromi, aktor yang memiliki keyakinan dalam pengambilan keputusan, aktor yang memiliki kemampuan dalam mengeluarkan ide-ide baru dalam sebuah kebijakan, aktor yang pandai dalam menentukan tempat dalam mengambil sebuah keputusan (Patton & Sawick, 2017). Dunn juga mengatakan pentingnya dalam kebijakan publik adalah bagaimana cara aktor dalam mengambil keputusan ditentukan dari pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki aktor. selain itu Weimer & Vinning menambahkan selain aktor memiliki pengetahuan dan pengalaman sebagai modal utama dalam proses perumusan kebijakan publik juga memiliki komitmen dan motivasi yang tinggi atas keterlibatan dalam berinteraksi untuk menentukan pilihan-pilihan kebijakan (Weimer & Vining, 2017).

Terjadinya interaksi dalam pengambilan keputusan pada umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) antar aktor. Jenis interaksi aktor dalam proses kerjasama dalam merumuskan kebijakan publik dilakukan antara individu dengan individu atau kelompok untuk berdeliberasi



dalam pengambilan keputusan secara konsensus (Gilbert & Ripley, 1986). Lain hal apa yang dikatakan Anderson bahwa fungsi interaksi dalam proses kebijakan publik ada untuk mengatasi perselisihan atau perbedaan pendapat diantara aktor yang terlibat didalamnya (Anderson, 2011).

Ada empat jenis interaksi yang digunakan aktor dalam berkompromi untuk merumuskan kebijakan publik yang di paparkan oleh Diane Stone. (1) Jenis interaksi *decisional* adalah sebuah interaksi yang terbangun akibat pemanfaatan wewenang dan kekuasaan dari setiap aktor yang terlibat untuk menyembunyikan motif kepentingan atas ketetapan pilihan-pilihan kebijakan. (2) Jenis interaksi *anticipated reaction* adalah sebuah interaksi yang terbangun secara langsung, akan tetapi disebabkan oleh kewenangan atau kekuasaan kepada sumber daya aktor pada waktu tertentu. (3) Jenis interaksi *non-decision making* adalah timbulnya salah satu aktor yang mempengaruhi kebijakan tanpa memandang kesepakatan aktor lain. Akan tetapi pada jenis interaksi *nondecision making* ini bisa dibatalkan oleh pihak ketiga, karena aktor yang mengintegrasikan kekuatannya untuk mempengaruhi kebijakan yang diputuskan tanpa konsensus akan menimbulkan dampak kebijakan yang kurang baik dan aktor semacam ini terlalu memikirkan kepentingan kelompok elitnya sendiri. Dan (4) Jenis interaksi *systemic* merupakan tipe interaksi tidak langsung yang berarti sebuah interaksi atas pengaruh dari sistem politik, ekonomi dan sosial. Jenis interaksi *systemic* ini adanya keberpihakan kebijakan kepada bagian-bagian

atas kepentingan elit. interaksi *systemic* ini mengandalkan otoritas yang berlebihan agar tujuan dari motif kelompoknya tercapai (Stone, 2017).

Kembali diawal bahwa perbedaan lain yang perlu diperhatikan, hubungan antara pemerintah dengan aktor kebijakan yang lain dalam konsep *government* bersifat komando, sedangkan dalam konsep *governance* hubungan tersebut lebih bersifat koordinatif. Dengan perubahan paradigma *government* kepada *governance*, maka para analis kebijakan wajib memahami siapa saja aktor kebijakan yang menjadi *stakeholder* dalam proses kebijakan.

Salah satu komponen penting dalam tata kelola kolaboratif adalah pemangku kepentingan atau *stakeholder*. Istilah *stakeholders* pertama kali dikenalkan oleh Stanford Research Institute pada tahun 1963 (Friedman dan Miles, 2006). Awal munculnya konsep *stakeholder* adalah untuk mengklasifikasikan dan mengevaluasi konsep kinerja organisasi (Caroll, 1991). Lebih lanjut, Freeman berpendapat bahwa pemahaman hubungan antara kelompok dan individu yang mempengaruhi atau terpengaruhi oleh organisasi adalah sarana menilai keefektifan organisasi dalam mencapai tujuan (Arrozaaq, 2017).

Stakeholder yang diterjemahkan mejadi pemangku kepentingan adalah individu, kelompok organisasi baik laki-laki atau perempuan yang memiliki kepentingan, terlibat atau dipengaruhi (positif atau negatif) oleh suatu kegiatan pembangunan (Hertifah (2003). Hal serupa juga dikemukakan oleh Scheemer (2000) yang menyebutkan

pemangku kepentingan sebagai perorangan, kelompok, organisasi yang berkepentingan terhadap kebijakan yang sedang dalam proses penyusunan. Sedangkan Gonsalves dkk. (Iqbal, 2007) mendeskripsikan pemangku kepentingan sebagai pihak yang memberikan dampak dan/atau yang terkena oleh dampak dari suatu program, kebijakan, dan/atau kegiatan pembangunan. Pemangku kepentingan bisa individu, komunitas, kelompok sosial, atau suatu lembaga yang terdapat dalam setiap tingkatan golongan masyarakat (Arrozaaq, 2017).

Lebih lanjut dikatakan bahwa pemangku kepentingan merupakan kelompok atau individu yang dapat memengaruhi dan dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi (Freeman, 1984). Fase simetris, “dapat memengaruhi dan dipengaruhi oleh” berarti terdapat individu atau kelompok yang menganggap dirinya sebagai pemangku kepentingan dari sebuah organisasi, tanpa mempertimbangkan untuk menjadi pemangku kepentingan. Selain itu, banyak kelompok yang dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi, tetapi dukungan mereka tidak dianggap atau diperlukan untuk terus ada (Arrozaaq, 2017).

Sehingga konotasi pemangku kepentingan bermakna sebagai para pihak baik perorangan/komunitas/organisasi yang terkait, terdampak maupun memberi dampak oleh atau terhadap sebuah isu/kegiatan/program/situasi, tanpa perlu terlibat langsung. Walaupun seringkali pemangku kepentingan digambarkan hanya terwakili oleh 3 (tiga) elemen, namun dikenal juga Model Penta yang

mencantumkan 5 (lima) pemangku kepentingan dalam tata kelola kolaboratif. Kelimanya adalah (i) masyarakat umum; (ii) bisnis (komersil, nir laba, semi komersil); (iii) lembaga pendidikan seperti sekolah, universitas, pusat riset, akademisi dan lembaga kebudayaan; (iv) organisasi masyarakat sipil; (v) pemerintah.

## **B. Tipologi Pemangku Kepentingan**

Tipologi Pemangku Kepentingan (*Stakeholder*) dapat dibedakan berdasarkan pada diagnostik hingga tiga atribut, yaitu kekuatan (*power*), legitimitasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*). Beragamnya kelas *stakeholder* diidentifikasi berdasarkan kepemilikan yang dikaitkan, dari satu, dua, atau ketiga atribut, yaitu *power* (kekuasaan), *legitimacy* (legitimasi), dan *urgency* (urgensi). Ketiga atribut ini telah terbukti sangat penting untuk proses identifikasi *stakeholder*.

### **1. Kekuasaan**

Kekuasaan saat ini didefinisikan dengan “probabilitas yang mana hubungan sosial satu aktor akan berada dalam posisi untuk melaksanakan keinginan sendiri meskipun ada perlawanan” (Weber, 1947). Dengan demikian, kekuatan adalah “suatu hubungan di antara aktor sosial, A, bisa mendapatkan aktor sosial lain, B, untuk melakukan sesuatu yang seharusnya tidak B lakukan” (Pfeffer, 1981). Meskipun kadang kadang kekuasaan bisa sulit untuk didefinisikan, namun tidak sulit untuk mengenali: “kekuasaan adalah kemampuan mereka yang memilikinya untuk mewujudkan hasil yang mereka inginkan” (Pfeffer, 1981).

Sementara Mitchell, R. K., et.al (2011) mengemukakan logika untuk kategorisasi yang lebih tepat dari dasar kekuasaan, berpusat pada tiga jenis sumber daya yang digunakan untuk melatihnya: (1) kekuatan koersif, berdasarkan sumber daya fisik kekuatan, kekerasan, atau pengekangan dari yang sama; (2) kekuatan utilitarian, berdsarkan pada materi atau sumber daya keuangan; dan (3) kekuatan normatif, berdasarkan sumber daya simbolik. Satu pihak dalam suatu hubungan memiliki kekuatan, oleh karena itu, sejauh ia memiliki atau dapat memperoleh akses ke cara-cara paksaan, utilitarian atau normatif untuk memaksakan kehendaknya dalam hubungan tersebut. Harap dicatat bahwa akses ke sarana ini adalah variabel, bukan kondisi mapan, yang merupakan salah satu alasan mengapa kekuasaan bersifat sementara, kekuasaan dapat diperoleh dan juga dapat hilang.

## 2. Legitimasi

Legitimasi didefinisikan sebagai “persepsi atau asumsi umum bahwa tindakan suatu entitas diinginkan, tepat, atau sesuai dalam beberapa sistem norma, nilai, kepercayaan, dan definisi yang dibangun secara sosial” (Suchman, 1995). Definisi legitimasi Suchman berlaku untuk banyak tingkat analisis, yang paling umum adalah individu, organisasi dan masyarakat (Wood, 1991). Definisi ini menunjukkan bahwa legitimasi dapat dibangun secara sosial: suatu kebaikan sosial yang diinginkan yang merupakan sesuatu yang lebih besar

dan lebih banyak dimiliki dari pada sekedar persepsi diri belaka dan yang dapat didefinisikan dan dinegosiasikan secara berbeda di berbagai tingkat organisasi sosial. Legitimasi juga dapat dibangun secara normatif: hasil dari nilai-nilai dan norma-norma yang dibangun dalam komunitas atau kekuatan moral yang terbukti dengan sendirinya sehingga nilai-nilai dan norma-norma ini secara umum diterima di banyak komunitas (Donaldson & Dunfee, 1999).

### 3. Urgensi

Urgensi didefinisikan oleh Kamus Merriam- Webster sebagai “panggilan untuk perhatian segera” atau “mendesak”. Urgensi hanya ada ketika dua kondisi terpenuhi; (1) ketika suatu hubungan atau klaim bersifat sensitif terhadap waktu, dan (2) ketika hubungan atau klaim itu penting atau penting bagi *stakeholder*. Dengan demikian, urgensi didasarkan pada dua atribut berikut: (1) sensitivitas waktu, sejauh mana keterlambatan menghandiri klaim atau hubungan tidak dapat diterima oleh *stakeholder*, dan (2) kekritisannya, pentingnya klaim atau hubungan dengan *stakeholder*. Urgensi adalah sejauh mana tuntutan *stakeholder* yang penting menuntut perhatian segera. Dan untuk alasan inilah, ketika urgensi hadir sebagai atribut *stakeholder*, dinamika dari hubungan *stakeholder* yang lebih besar kemungkinan akan meningkat secara signifikan.

## C. Pemetaan Pemangku Kepentingan

Pemetaan *stakeholder* merupakan salah satu proses penting dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Sebelum pembahasan yang lebih lanjut tentang apa itu definisi pemetaan *stakeholder*, sebaiknya konsep dari *stakeholder* itu sendiri harus dipahami dengan baik. Sampai saat ini, banyak pemikir-pemikir terdahulu yang memberikan definisi berbeda tentang apa yang dimaksud dengan *stakeholder*. Freeman (1984) dalam Reed (2009) mereka terlibat dalam sebuah kegiatan.

Pemetaan *stakeholder* dapat membantu dalam penilaian lingkungan kegiatan dan dapat menentukan cara terbaik untuk bernegosiasi dalam diskusi tentang kegiatan. Hasil dari pemetaan *stakeholder* adalah sebagai berikut:

1. Gambaran tentang kepentingan para *stakeholders* dalam kaitannya dengan perumusan atau implementasi kebijakan;
2. Identifikasi adanya potensi konflik antara *stakeholder* karena kepentingan yang berbeda yang dapat mengancam keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan;
3. Membantu memetakan struktur hubungan antara *stakeholder* sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menyusun kerjasama atau koalisi;
4. Membantu dalam merumuskan jenis partisipasi yang diharapkan dari *stakeholder* yang berbeda.

Terkait dengan perumusan kebijakan publik, seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pemetaan

*stakeholder* merupakan proses penting dalam perumusan, kebijakan. Schmeer (1999) mengatakan pemetaan *stakeholder* penting dilakukan karena para pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi aktor penting dalam proses pembuatan kebijakan dan mengkaji pengetahuan, kepentingan, posisi, sikap mereka terhadap kebijakan. Interaksi antara pembuat kebijakan dan *stakeholder* dapat meningkatkan dukungan terhadap program atau kebijakan. Bila pemetaan *stakeholder* dilakukan sebelum sebuah kebijakan dan program diimplementasikan, pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi kesalahpahaman terhadap kebijakan dan program. Sementara itu, Golder (2005) berpendapat bahwa pemetaan *stakeholder* dapat mengidentifikasi ketertarikan para *stakeholder* terhadap kebijakan atau program; mengetahui potensi konflik atau risiko dari kebijakan; membangun relasi dengan *stakeholder* serta dapat mengurangi risiko kegagalan sebuah kebijakan.

Terkait dengan perumusan kebijakan publik, seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pemetaan *stakeholder* merupakan proses penting dalam perumusan, kebijakan. Schmeer (1999) mengatakan pemetaan *stakeholder* penting dilakukan karena para pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi aktor penting dalam proses pembuatan kebijakan dan mengkaji pengetahuan, kepentingan, posisi, sikap mereka terhadap kebijakan.

Berdasarkan kekuatan, posisi penting, dan pengaruh *stakeholder* terhadap suatu isu *stakeholders* dapat dikategorikan kedalam beberapa kelompok yaitu *stakeholder*



primer, sekunder dan *stakeholder* kunci. Sebagai gambaran pengelompokan tersebut pada berbagai kebijakan, program, dan proyek pemerintah (publik) dapat kemukakan kelompok *stakeholder* seperti berikut:

1. *Stakeholder* Utama (primer), *Stakeholder* utama merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama dalam proses pengambilan keputusan.
2. *Stakeholder* Pendukung (sekunder), *Stakeholder* pendukung (sekunder) adalah *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, program, dan proyek, tetapi memiliki kepedulian (*concern*) dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah.
3. *Stakeholder* Kunci, *Stakeholder* kunci merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal dalam hal pengambilan keputusan. *Stakeholder* kunci yang dimaksud adalah unsur eksekutif sesuai levelnya, legislatif, dan instansi. Misalnya, *stakeholder* kunci untuk suatu keputusan untuk suatu proyek level daerah kabupaten.

## **D. Metode Pemetaan Pemangku Kepentingan**

Stakeholders dalam institusi pemerintahan memiliki pengaruh besar dalam berjalannya sebuah kebijakan. Hubungan mengenai stakeholders pada proses kebijakan

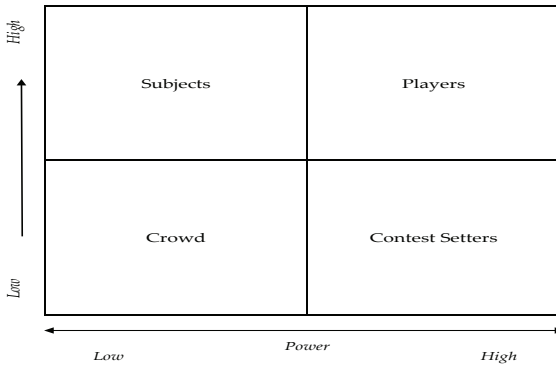
public membuktikan bahwa dalam pengambilan suatu kebijakan tidak akan terlepas dari adanya keterlibatan *stakeholders* yang ada didalam kebijakan public itu sendiri. Seperti apa yang disampaikan oleh Lattimore dkk (2010) yang menyatakan adanya stakeholders memiliki konsekuensi satu dengan yang lain, di mana organisasi dapat menciptakan masalah dan kesempatan satu sama lain. Dalam hal ini Brysson (2004) mengutarakan bahwa analisis peran pemangku kepentingan (*Stakeholders*) dimuai dengan menyusun stakeholders terhadap suatu masalah dan kekuasaan (*power*) stakeholders dalam mempengaruhi masalah tersebut. Interest yaitu kepentingan yang dimiliki stakeholders dalam pembuatan kebijakan, sedangkan yang dimaksud dengan power yaitu kekuasaan yang dimiliki oleh stakeholders untuk mempengaruhi atau membuat kebijakan atau program publik.

Pemetaan pemangku kepentingan adalah rangkaian kegiatan seperti pengumpulan data tentang pemangku kepentingan, pengolahan dan analisis data, penentuan klasifikasi pemangku kepentingan, penetapan strategi, serta perumusan berbagai pendekatan dan agenda program yang akan dilaksanakan secara bersama-sama dengan pemangku kepentingan tersebut.

## **1. Power Versus Interest Grid**

*Power* serta *interest* menjadi fokus utama dalam teknik analisis model *grid*. *Power* bisa berasal dari potensi *stakeholder* untuk mempengaruhi kebijakan atau organisasi yang berasal dari kekuasaan berbasis kedudukan atau

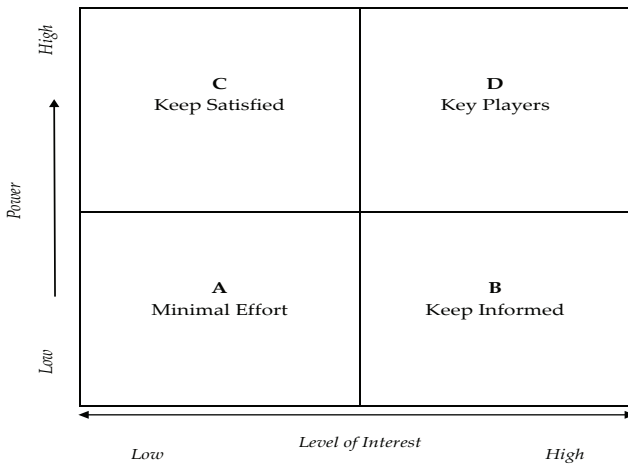
sumber daya mereka dalam organisasi, atau mungkin pengaruh mereka yang berasal dari kredibilitas mereka sebagai pemimpin atau ahli. Sedangkan *interest* seorang *stakeholder* terhadap sebuah kebijakan atau proyek tertentu akan diukur melalui tingkat keaktifannya.



Gambar 4.2 : Kudran Power vs Interest Grid Aktor

Sumber : Ackermann & Eden, (2011)

Setelah dilakukan pemetaan *power* serta *interest* dari tiap *stakeholder*, hal yang penting untuk dilakukan adalah dalam menentukan intervensi serta langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap *stakeholder* yang sudah berhasil dipetakan. Gambaran terkait intervensi yang harus dilakukan terhadap *stakeholder* yang telah diketahui *power* serta *interest*-nya dapat dilihat dari ilustrasi di bawah ini:



Gambar 4.3 : Jenis aktor dalam setiap kuadran

Sumber : Mintzberg, 1999

Keterangan:

A = *crowd* (lemah dalam *power* serta *interest*).

B = *context setters* (memiliki *power* akan tetapi hanya memiliki *direct interest* yang kecil).

C = *subjek* yaitu *stakeholder* yang memiliki *interest* tapi dengan *power* yang kecil.

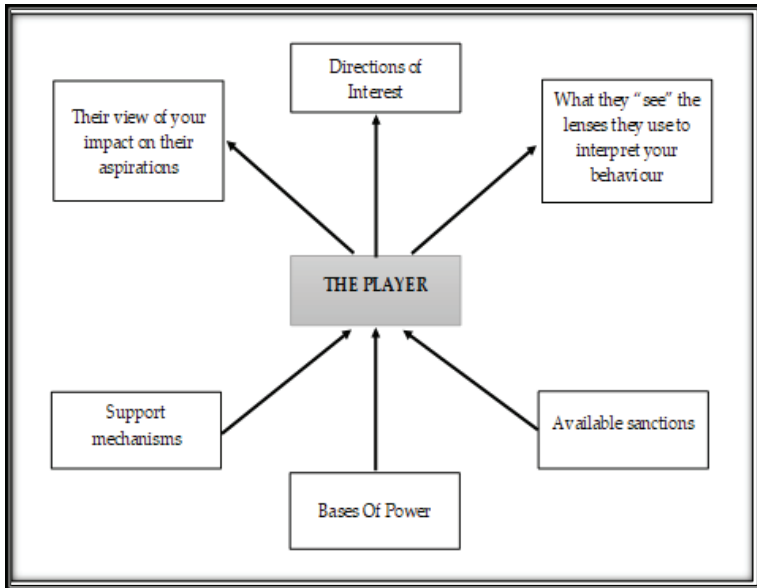
D = *player* yaitu *stakeholder* yang memiliki *power* dan *interest* secara signifikan.

Pemangku kepentingan di sektor A tidak memiliki *interest* yang tinggi dalam keputusan organisasi juga *power* yang rendah untuk mempengaruhi dan memberikan dampak yang besar. Namun demikian, organisasi tetap harus menjaga kelompok ini mendapatkan informasi dalam batas yang diperlukan, tetapi tidak harus berinvestasi

terlalu banyak ke mereka. Pemangku kepentingan di Sektor B memiliki *interest* yang tinggi dalam merespon semua keputusan organisasi meskipun sebenarnya mereka tidak memiliki *power* yang besar untuk mempengaruhi. *Stakeholder* ini bisa dijadikan sebagai sekutu dalam mendukung kebijakan tertentu. Oleh karenanya penting untuk menginformasikan isu-isu yang mereka minati.

Pemangku Kepentingan di sektor C biasanya adalah investor atau legislatif. Mereka berperilaku pasif dan menunjukkan rendahnya *interest* dalam urusan perusahaan. Menghadapi tipe *stakeholder* seperti ini perlu untuk menganalisis potensi minat dan reaksi kelompok-kelompok ini dalam semua perkembangan penting dalam organisasi, dan melibatkan mereka sesuai dengan kepentingan mereka. *Stakeholder* yang terpenting dan berapa pada sektor D sebagai *key player* harus dilibatkan dalam semua perkembangan organisasi (Mintzberg, 1999).

## 2. Bases of Power and Direction of Interest Diagram



Gambar 4.4 : Bases of Power-Directions of Interest Diagram

Sumber : Bryson (2004)

Diagram tersebut bertujuan untuk melihat sumber atau basis kekuasaan/*power*/wewenang dan kepentingan yang hendak dicapai. *Power* dapat berasal dari akses anggaran, pendanaan, dukungan massa, atau pengendalian berbagai jenis kontrol atau sanksi misalnya kewenangan mengatur, pemberian suara/dukungan di parlemen, dsb. Sedangkan *directions of interest* melihat sejauh mana kepentingan *stakeholder* terhadap organisasi. Terdapat dua alasan untuk membangun diagram tersebut, yaitu: *Pertama*, untuk

memahami kesamaan landasan atau sumber kekuasaan *stakeholder* dan kedua, untuk mengetahui bagaimana *stakeholder* akan memajukan kepentingannya dengan berbekal kekuasaan yang dimiliki.

### 3. Policy Implementation Mapping

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan dari pemahaman atas *stakeholder* yang mendukung dan yang menentang dan kelompok tersebut harus dipahami dengan baik dalam:

1. kepentingannya: hal hal yang diperjuangkan atau dianggap penting oleh *stakeholder*.
2. sumber daya: sumber daya apa yang akan digunakan oleh *stakeholder* guna memperjuangkan kepentingan mereka.
3. *channel*: saluran melalui mana para *stakeholder* akan bertindak dalam memperjuangkan kepentingan mereka.
4. kemungkinan partisipasi: besarnya kemungkinan mereka akan berpartisipasi atau bersikap terkait dengan kepentingan mereka.
5. tingkat pengaruh: pengaruh yang akan didapat dari penguasaan sumber daya atau partisipasi *stakeholder*.
6. implikasi: implikasi pengaruh *stakeholder* terhadap strategi
7. implementasi kebijakan.
8. *action*: tindakan yang perlu kita lakukan untuk mensikapi atau mengantisipasi *stakeholder* dengan pengaruh yang mereka miliki.

Tabel 4.1.

## Ethical Analysis Grid

Kategori Stakeholder	Kepentingan	Sumber daya	Chan-nel	Kemungkinan partisipasi	Tingkat pengaruh	Imp-likasi	Action
Mereka yang (potensial) mendukung							
Mereka yang (potensial) menolak							

*Sumber : Bryson (2004)*

Teknik ini dapat digunakan untuk menjelaskan dengan cepat tentang siapa dan apa yang dinilai secara etika atau dianggap etis. Penggunaan teknik ini dapat membantu memenuhi aspek *deontological (duty based)* dan *teleological (results-oriented obligations)*. Hasil dari penggunaan teknik ini dapat menunjukkan proposal dan pilihan yang harus dieliminasi berdasarkan pertimbangan etis.

#### 4. Value Orientation Mapping

Model ini dikembangkan oleh The Victorian Department of Primary Industries pada tahun 2007 (Kennon, 2009). Menurut Kennon terdapat 4 langkah, diantaranya:

1. Identifikasi: pendataan kelompok, organisasi, dan orang yang relevan.



2. Analisis: memahami perspektif dan ketertarikan *stakeholder*.

Kriteria yang bisa digunakan untuk menganalisis perspektif dan ketertarikan *stakeholder*, diantaranya: (a) kontribusi (*value*), mengidentifikasi apakah *stakeholder* mempunyai informasi, nasehat atau keahlian; (b) legitimasi; (c) kemauan untuk terlibat; (d) pengaruh, seberapa berpengaruhkah *stakeholder*? dan (e) derajat keperluan untuk terlibat (*necessity of involvement*).

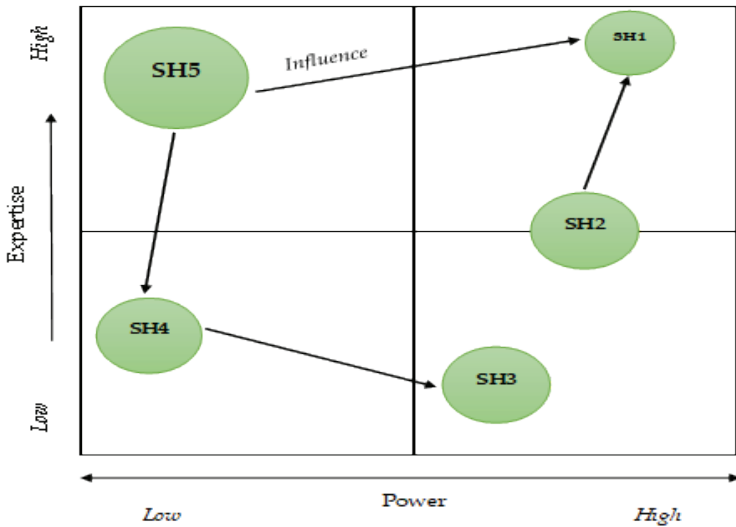
Tabel 4.2.

Stakeholder Mapping-Analysis

stakeholder	Expertise		Willingness	Value	
	Contribution	Legitimacy	Willingness to Engage	Influence	Necessity of <i>Involvement</i>
A	High: Knowledge in X issue is of value to the company	High: Directly affected by our company's activity	High: Proactive group that is already engaging	Low: Relatively unknown group	Low: Not an outspoken stakeholder
B	Medium	Medium	High	Medium	Medium

Sumber : Kennon, (2009)

### 3. Pemetaan



Gambar 4.5 : Pemetaan aktor menggunakan Value Orientation Mapping

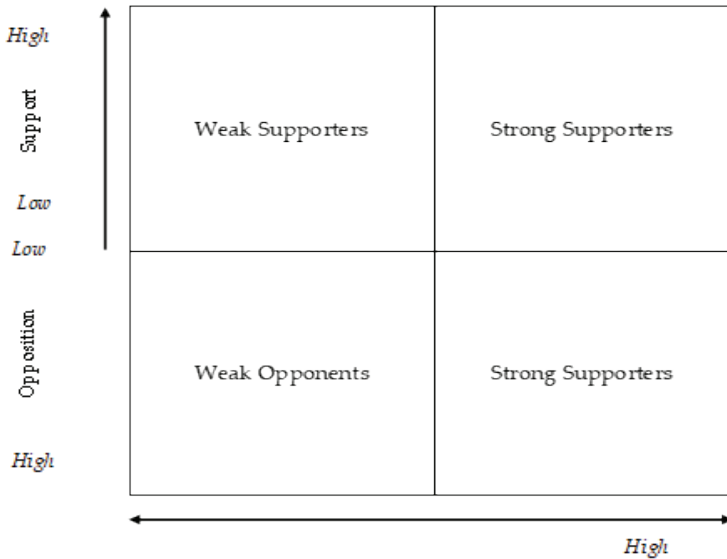
Sumber : Kennon, (2009)

4. Menentukan prioritas: penentuan skala relevansi *stakeholder* dan mengidentifikasi isu. (1) Apakah isu prioritas para *stakeholder*? dan (2) Apakah isu yang sering diekspresikan (disampaikan) *stakeholder*?

### 5. Problem Frame Stakeholders Maps

Teknik ini dapat digunakan untuk memahami definisi permasalahan sehingga dapat membantu membangun koalisi pemenang. Analisis ini diperlukan untuk merumuskan cara untuk mendefinisikan permasalahan sehingga dapat memotivasi aksi oleh koalisi *stakeholder* untuk melindungi *stakeholder* selama implementasi (implementasi kebijakan).

Perumusan/definisi permasalahan ini sangat penting, karena: pertama, untuk merumuskan solusi yang sesuai dengan harapan *stakeholder*; kedua, perumusan permasalahan juga bermanfaat untuk membangun dukungan *stakeholder* pada saat implementasi.



Gambar 4.6 : Pemetaan aktor menggunakan Value Orientation Mapping

Sumber : Kennon, (2009)



## BAB V

# *Collaborative Governance* dalam Penanganan Permukiman Kumuh Bantaran Sungai (tinjauan kasus)

Beberapa paradigma yang sering digunakan dalam penelitian diantaranya adalah kerangka penafsiran positivisme, post-positivisme, interpretivisme, konstruktivisme, hermenetika, feminisme, diskursus sosial, teori kritis dan model Marxis, model studi kebudayaan, teori queer dan postkolonialisme, serta paradigma lain yang terus berkembang.

**John W Creswell (2014)**

### **A. Pengantar**

PENELITIAN ini mengambil judul yaitu “Dinamika Interaksi Antar Aktor dalam Collaborative Governance: Tinjauan Kebijakan Penanganan Permukiman Kumuh Bantaran Sungai di Kota Banjarmasin”. Studi ini menganalisis dan mengidentifikasi dua sudut pandang yang berbeda yaitu dinamika interaksi antar actor dan collaborative governance, khususnya mengenai kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di

Kota Banjarmasin. Interaksi antar aktor yang dicapai dalam studi ini adalah bagaimana sebuah kebijakan dan tata kelola bisa memuaskan sebanyak mungkin pihak. Sedangkan collaborative governance adalah bagaimana suatu capaian untuk mencari cara yang terbaik dari sebuah kebijakan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk melakukan pengumpulan data dan analisis data. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa collaborative governance dalam kebijakan penanganan permukiman kumuh pada kawasan bantaran sungai Kota Banjarmasin mempertemukan kepentingan masing-masing aktor yang berlangsung sepanjang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Dinamika interaksi antar aktor menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Seperti halnya, kondisi awal dalam kolaborasi antar aktor dipengaruhi oleh beberapa fenomena yaitu para aktor memiliki kepentingan dan visi yang berbeda, yang menyebabkan terjadinya perdebatan antar aktor sehingga menghambat jalannya proses kolaborasi.

**Kata Kunci :** Dinamika Interaksi Antar Aktor; Collaborative Governance; Permukiman Kumuh Bantaran Sungai

## **B. Pendahuluan**

Tulisan ini mengkaji dinamika interaksi antar aktor perspektif collaborative governance dalam kebijakan penanganan pada permukiman kumuh yang terletak dikawasan bantaran sungai Kota Banjarmasin. Tulisan

ini bermaksud menggabung dua cara pandang teori yang berbeda yaitu dinamika interaksi antar aktor dengan collaborative governance.

Dinamika interaksi antar aktor dalam kategori ilmu administrasi publik masuk kedalam kategori cara pandang dinamika yang melihat pada realita politik dan realita politik itu menjadi background cara pandang interaksi antar aktor. Jadi pada dinamika interaksi antar aktor adalah bagaimana sebuah kebijakan dan tata kelola bisa memuaskan sebanyak mungkin pihak. Sedangkan collaborative governance adalah suatu capaian untuk mencari cara yang terbaik dari sebuah kebijakan yang melibatkan secara langsung aktor non-state di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi consensus dan deliberative yang bertujuan untuk mengimplementasikan kebijakan publik dan mengatur program sebaik mungkin.

Dari menggabungkan dua cara pandang yang berbeda tersebut, maka akan mempunyai kemampuan untuk memahami dan kemampuan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dikolasi penelitian. Meskipun secara khusus, banyak penelitian yang membahas tentang dinamika interaksi antar aktor dan collaborative governance. Akan tetapi, belum ditemukan penelitian yang secara spesifik yang menggabungkan antara dinamika interaksi antar aktor dan collaborative governance. Pertimbangan tersebut menunjukkan pentingnya studi komparatif tambahan dalam menggabungkan antara dinamika interaksi antar aktor dan collaborative governance.

Masalah ketidakseimbangan kekuasaan dan pengaruh hierarki yang berkelanjutan dari pemerintah pusat sering disebut sebagai hambatan dengan keterlibatan publik yang sejati dan horizontal collaboration di antara berbagai aktor. Ansell dan Gash menerangkan bahwa collaborative governance sebagai sebuah pengaturan agensi publik yang secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam sebuah proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan deliberatif dalam tujuannya untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program maupun aset publik (Ansell & Gash, 2008).

Teori collaborative governance yang menjadi perspektif dalam penelitian ini yang akan melihat bagaimana kesiapan dan komitmen para aktor kebijakan berinteraksi untuk berkolaborasi dalam menentukan arah kebijakan publik yang efektif dalam menyelesaikan permasalahan permukiman kumuh pada bantaran sungai Kota Banjarmasin yang kian hari semakin bertambah, khususnya dikawasan-kawasan illegal.

Tumbuh dan berkembangnya Kota Banjarmasin dari sungai sehingga kota ini dikenal dengan julukan “Kota Seribu Sungai”. Ada dua jalur sungai besar yang melintasi Kota Banjarmasin yaitu sungai Barito dan Sungai Martapura serta ratusan anak sungai yang tepian sungainya banyak rumah-rumah masyarakat yang tumbuh ditepiannya.

Berdasarkan pada fenomena yang terjadi pada perkembangan permukiman bantaran sungai Kota

Banjarmasin yang semakin hari semakin bertambah, bahkan kurangnya kontrol dari pemerintah menjadikan sungai tidak berfungsi lagi karena tertutupi oleh bangunan-bangunan liar di atas sungai. Bertambah banyaknya permukiman yang tidak tertata rapi dan semakin kumuh pada bantaran sungai Kota Banjarmasin ini menjadikan kota yang kehilangan budaya sungainya. Diperparah dengan perilaku masyarakat yang bermukim di bantaraan sungai mereka membuang sampah serta limbah langsung kesungai. Analisis pada pada permasalahan tersebut bahwa permukiman kumuh bantaran sungai menimbulkan suatu masalah yang membuat lingkungan tercemar serta terjadinya pendangkalan sungai akibat perilaku masyarakat yang bermukim dibantaran sungai.

Pemerintah Kota Banjarmasin mengalami kedilemaan dalam menangani permukiman kumuh bantaran sungai ini, digusur salah, dibiarkan makin salah. Masalahnya, kawasan kumuh tak cuma berada di daratan, tapi juga di bantaran sungai. Inilah yang paling menyulitkan pemerintah kota banjarmasin. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengairan dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai. Keduanya tegas melarang berdirinya bangunan di bibir sungai.

Penanganan permukiman kumuh bantaran sungai dilakukan secara kolaborasi yang melibatkan aktor-aktor diluar kelembagaan pemerintah. Aktor yang terlibat dalam kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin terbagi menjadi dua yaitu aktor



dari internal pemerintah dan aktor eksternal pemerintah seperti sektor swasta, akademisi, komunitas, masyarakat serta media.

Penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin tentunya menjadi tanggung jawab banyak pihak. Meskipun pemerintah memiliki peran sentral untuk memfasilitasi, mengkondisikan, dan mengakomodir kebutuhan masyarakat dalam upaya penyelamatan ekologi sungai. Kehadiran aktor diluar kelembagaan pemerintah seperti Akademisi berperan dalam pengembangan pengetahuan dan teknologi, rekomendasi kebijakan dan perencanaan berbasis fakta dan ilmu pengetahuan. Selain itu, ada juga pihak swasta yang berperan meminimalkan dampak lingkungan, pengendalian timbal jasa lingkungan, dan tanggung jawab sosial perusahaan. Selanjutnya peran komunitas memiliki peran sebagai ujung tombak dalam upaya penyelamatan sungai, masyarakat juga berperan untuk mengawal perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat. Selain itu tidak kalah penting ialah keterlibatan media. Meskipun peran media adalah aktor yang keterlibatannya secara tidak langsung tetapi peran media sangat penting karena menjadi alat kampanye untuk program pemerintah dan kemudian media berperan membangun dan mempengaruhi opini publik, sebagai sarana untuk mengomunikasikan kebijakan kepada publik.

Fenomena yang terjadi yang menghambat kolaborasi antar aktor dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai kota Banjarmasin ini di sebabkan, pertama

terkait masalah budaya dari masyarakat. Budaya masyarakat Kota Banjarmasin tidak lepas dari yang namanya budaya sungai, hal itu dikarenakan Kota Banjarmasin merupakan kota seribu sungai dan karakteristik tanah di Kota Banjarmasin jenis tanah rawa. Oleh sebab itu, kesulitan yang terjadi adalah interaksi antara aktor pemerintah dengan aktor masyarakat sering menjadi kendala dalam menerapkan kolaborasi. Terjadinya silang pendapat menyebabkan kolaborasi yang dibangun tidak berjalan dengan baik.

Setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Banjarmasin tersebut tentunya tidak selalu berjalan mulus dan memperoleh penerimaan dari masyarakat sebagai objek atau sasaran kebijakan. Karena di dalam kebijakan permukiman sering kali dijumpai perbedaan kepentingan antara aktor pemerintah dengan masyarakat. Pemerintah dalam kasus ini adalah pemerintah Kota Banjarmasin hendak melakukan permukiman untuk membuat penataan kota yang lebih baik, walaupun terkadang harus melakukan penggusuran terhadap permukiman yang berdiri di lahan yang ilegal. Namun di sisi lain, masyarakat menolak kebijakan tersebut karena merasa mereka telah menempati sebuah permukiman dari puluhan tahun silam dan lingkungan sosial mereka telah terbentuk.

Dalam teori collaborative governance menjelaskan bahwa keterlibatan aktor merupakan hal yang wajib dalam proses pelaksanaannya. Dalam konteks kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota

Banjarmasin menarik untuk melihat bagaimana aktor-aktor berinteraksi dalam melaksanakan proses collaborative governance. Dalam penanganan permukiman kumuh bantran sungai di Kota Banjarmasin, aktor memiliki peran yang penting pada setiap tahapan proses kebijakan.

Pandangan Patton, Savicky dan Clark mencabarkan bahwa dalam merumuskan kebijakan dalam perspektif collaborative governance yang harus diketahui adalah bagaimana tanggung jawab aktor, motivasi aktor, kepercayaan aktor, keyakinan aktor, pengetahuan aktor, dan pengalaman aktor dalam pengambilan keputusan (Patton et al., 2015). Hal ini juga di pertegas oleh pendapatnya Vining dan Weimer yang mengatakan bahwa dalam implementasi collaborative governance sangat penting untuk diketahui keyakinan dan motivasi aktor dalam keikutsertaan untuk mengambil keputusan kebijakan publik (Weimer & Vining, 2017). Selanjutnya William N Dunn juga menerangkan bahwa perlunya peran aktor untuk menyelesaikan masalah kebijakan publik (Dunn & Dunn, 2018).

Dari definisi mengenai aktor yang sudah dijelaskan oleh Patton et al., (2015), Weimer & Vining, (2017) dan Dunn & Dunn, (2018) mempertegas posisi teoritis penelitian ini yang lebih memfokuskan pada dinamika interaksi antar aktor dalam implementasi collaborative governance. Kajian mengenai aktor dalam agenda collaborative governance akan menjadi penting karena dua hal: (1) kajian tentang aktor akan memperhitungkan interaksi dan kepentingan aktor-aktor yang terlibat dalam proses collaborative

governance sebagai pemangku kepentingan. (2) tentu akan ada perbedaan tingkat tawar-menawar dan dalam proses tawar-menawar tentu dipengaruhi oleh perbedaan kedudukan dan posisi aktor tersebut.

Dalam penelitian ini mengenai dinamika interaksi antar aktor dalam kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin dalam perspektif *collaborative governance*, beberapa permasalahan yang menjadi titik berat kajian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah dinamika interaksi antar aktor dalam kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin dalam perspektif *Collaborative Governance*?
2. Bagaimanakah peran aktor menciptakan ruang *deliberative collaborative governance* dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di bantaran sungai Kota Banjarmasin?
3. Bagaimanakah aktor menciptakan kesadaran dan penguatan sosial terhadap komunitas dan masyarakat lokal dalam kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh di bantaran sungai Kota Banjarmasin dalam perspektif *Collaborative Governance*?

Penelitian dinamika interaksi antar aktor dalam kebijakan penataan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin dalam perspektif *collaborative governance* ini bertujuan untuk:

1. Menganalisa dan mengidentifikasi sejauh mana dinamika Interaksi antar Aktor dalam penanganan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin dalam perspektif *collaborative governance* untuk menciptakan kepentingan publik.
2. Mengidentifikasi peta aktor dan peran aktor dalam menciptakan ruang *deliberative collaborative governance* penanganan kawasan permukiman kumuh di bantaran sungai Kota Banjarmasin.
3. Menganalisa dan mengkonstruksi *Collaborative Governance* dalam menciptakan kesadaran dan penguatan sosial terhadap komunitas dan masyarakat lokal.

Secara akademis dan teoritis penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan tentang dinamika interaksi antar aktor dan *collaborative governance*. Penggunaan perspektif ini lebih memberi peluang untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang dinamika interaksi antar aktor dan *collaborative governance* karena studi ini menggabungkan dua konsep tersebut yang sebelumnya belum ada terdapat penelitian yang menggabungkan dua konsep tersebut, ditengah masalah ketidakseimbangan kekuasaan dan pengaruh hierarki yang berkelanjutan dari pemerintah yang sering disebut sebagai hambatan dengan keterlibatan publik yang sejati dan *horizontal collaboration* di antara dinamika interaksi antar aktor. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberi inspirasi bagi pengembangan penelitian ilmiah yang lebih mendalam dimasa yang akan datang terutama

perkembangan keilmuan tentang kolaborasi. Melalui penelitian ini, penulis menegaskan kembali pentingnya memahami agenda *collaborative governance*, karena pada agenda inilah permasalahan yang dihadapi publik diperjuangkan dan yang mana pada proses pelaksanaan *collaborative governance* ini tidak lepas dari kehadiran aktor yang terlibat untuk mengadvokasi permasalahan yang menjadi perhatiannya.

Harapan dari manfaat praktis pada penelitian ini adalah dapat memberikan pemahaman baru kepada pemerintah, masyarakat dan seluruh stakeholder untuk melakukan pembangunan kota berkelanjutan dengan model *collaborative governance*. Serta harapan nantinya agar pemerintah bisa menjalin relasi dalam konsep pola komunikasi yang efektif sehingga dalam merumuskan kebijakan publik terutama tentang kebijakan pembangunan perkotaan khususnya masalah permukiman kumuh di bantaran sungai bisa berjalan dengan lancar dan hasil dari kebijakannya bisa di implementasikan dengan baik dan tepat sasaran sesuai kebutuhan Kota Banjarmasin.

### **C. Literature Review**

Collaborative Governance adalah sebuah paradigma yang menggerakkan pemangku kepentingan atau aktor-aktor non pemerintah yang terlibat dalam memformulasikan suatu kebijakan-kebijakan yang disepakati secara bersama-sama. Munculnya ide tentang collaborative governance merupakan metode dan strategi baru dalam pandangan terhadap kajian kebijakan publik. Collaborative governance

membawa ide baru dari pikiran-pikiran tentang kebijakan publik untuk lebih kooperatif untuk menyelaikan masalah-masalah kepublikan.

Ansell dan Gash menilai bahwa collaborative governance merupakan telaah dari sudut pandang keilmuan dalam kebijakan publik yang lebih mengarah kepada kolaborasi antar pihak atau aktor (Ansell & Gash, 2008). Dalam hal lain Emerson, Nabatchi dan Balogh menganalisis lebih mendalam yang mengatakan collaborative governance adalah sebuah pelaksanaan terstruktur dalam sebuah perumusan kebijakan publik yang dilakukan secara kolektif yang melibatkan aktor di luar kelembagaan pemerintah (Emerson et al., 2012).

Pentingnya collaborative governance untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi publik, maka dari itu Ansell dan Gash menekankan enam parameter dari teori collaborative governance yaitu (1) adanya forum yang sebagian dari kewenangannya ada pada institusi publik. (2) adanya aktor-aktor kebijakan di luar pemerintahan. (3) keterlibatan langsung aktor-aktor diluar pemerintah dalam proses kebijakan bukan hanya semata formalitas atau sekadar berkonsultasi akan tetapi harus ada tindakan komunikatif dari proses kolaborasi. (4) teragendanya waktu selama proses kolaborasi. (5) kebijakan yang disepakati berpatok pada konsensus. (6) terfokusnya kolaborasi terhadap kebijakan maupun program publik agar hasil yang dicapai tepat sasaran atau sesuai harapan publik (Ansell & Gash, 2008).

Selanjutnya Silvia juga menekankan pentingnya akan keistimewaan atau karakter tertentu yang dimiliki aktor dalam melakukan collaborative governance (Silvia, 2011). Selain itu Goliday juga berpendapat bahwa definisi dalam kolaborasi pemerintah harus memberikan kewenangannya kepada aktor non pemerintah untuk berkonsensus (Goliday, 2012). Sedangkan Bevir menjelaskan bahwa terjadinya proses kolaborasi pada saat aktor pemerintah dengan aktor non-pemerintah melaksanakan pengambilan kebijakan untuk masalah yang dihadapi publik, pada terjadinya proses kolaborasi para aktor harus aktif melaksanakan tugasnya berdasarkan pembagian peran dalam proses kolaborasi (Bevir, 2009).

Berdasarkan apa yang dijelaskan (Ansell & Gash, 2008), (Goliday, 2012), (Silvia, 2011) serta (Bevir, 2009) tentang makna dari kolaborasi bahwa tentu kalau sebuah studi atau menganalisis suatu fenomena yang terjadi dipublik itu hanya bisa terselesaikan menggunakan konsep teori kolaborasi yang harus benar-benar memahami dari pemaknaan suatu teori kolaborasi.

O'Flynn and Wanna mengemukakan enam dimensi dari collaborative governance, yaitu: *Pertama*, mencakup cooperation untuk membangun kebersamaan, meningkatkan konsistensi, dan meluruskan aktivitas antar aktor. *Kedua*, kerjasama bisa juga merupakan sebagai proses negosiasi, yang mencakup suatu persiapan untuk berkompromi dan membuat kesepakatan. *Ketiga*, bisa juga merupakan bentuk antisipasi bersama melalui



serangkaian aturan terhadap kemungkinan kekeliruan yang akan terjadi. *Keempat*, kerjasama juga bisa merupakan kekuasaan dan paksaan, kemampuan untuk mendorong hasil. *Kelima*, kerjasama mencakup komitmen masa depan dan intensitasnya, perencanaan atau persiapan untuk meluruskan aktivitas-aktivitas yang akan dilakukan. Dan *keenam*, kerjasama mencakup keterlibatan, proses pengembangan motivasi internal dan komitmen personal terhadap proyek yang akan dikerjakan (O'Flynn & Wanna, 2008).

Marie Thomson dan James L. Perry menjelaskan bahwa pengembangan model collaboration dimulai dari adanya negosiasi, komitmen dan pelaksanaan yang berpijak pada assessment serta prosesnya terjadi tawar-menawar antar aktor yang terlibat didalam proses kolaborasi. Sesudah adanya tawar-menawar atau pada umumnya dalam kebijakan publik disebut dengan negosiasi lalu memunculkan sebuah tanggung jawab dari individu para aktor dari apa yang dilaksanakan di dalam proses kolaborasi tersebut. Sementara dalam kegiatan kolaborasi adalah bentuk pengejawantahan dari tanggung jawab bersama pada sebelumnya dalam sebuah kebijakan yang diputuskan secara konsensus dari aktor-aktor yang terlibat dan adanya proses interaksi (Thomson & Perry, 2006).

Dalam menghasilkan produk suatu program atau kebijakan yang baik tentu perlu ada proses interaksi yang baik pula antara para aktor-aktor dalam collaborative governance. Untuk mengantisipasi kesalahpahaman yang

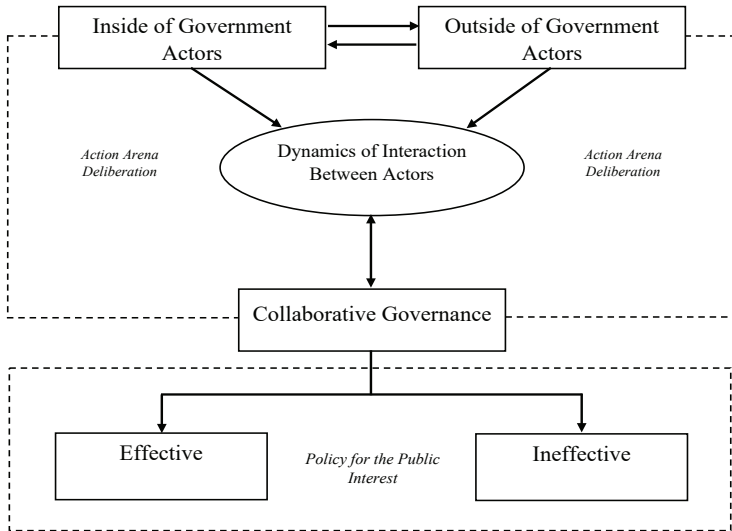
berujung terjadinya konflik antara aktor tentu adanya aktor yang dipetakan berdasarkan perannya masing-masing agar mendapatkan produk kebijakan yang bisa memberikan dampak positif untuk kepentingan publik dan memberikan nilai kepada publik dari proses collaborative governance.

Menurut pendapat Moore yang dikutip oleh Kincaid mengelompokan aktor-aktor kebijakan publik yaitu aktor dari internal pemerintah, aktor dari pelaku bisnis atau yang disebut dengan private sector serta aktor dari kelompok masyarakat. Tiga aktor tersebut yang sama-sama mempunyai perannya masing-masing untuk melakukan perumusan kebijakan publik (Kincaid, 1997). Dinamika proses kebijakan publik dalam perspektif collaborative governance merupakan suatu fenomena di mana aktor saling percaya dan menghargai pendapat aktor lain dalam pengambilan sebuah keputusan melalui proses deliberative di antara aktor yang terlibat. Suwitri menekankan adanya proses kompromi kebijakan, memaknai konsep kebijakan dan pikiran-pikiran aktor yang mengarah ke masa depan dalam proses kolaborasi sehingga menghasilkan produk kebijakan yang baik yang ditetapkan secara bersama-sama (Suwitri, 2008). Dalam hal ini Grindle juga menerangkan bahwa penerapan dari hasil produk kebijakan yang diputuskan secara kolaborasi akan memberikan kemudahan pemerintah dalam mengevaluasi atas dampak keberhasilan dari kebijakan tersebut (Grindle, 2017).

Selanjutnya pentingnya pemetaan aktor dalam proses perumusan kebijakan publik untuk mengetahui

pengalaman aktor, kepentingan aktor, motif aktor, tanggung jawab aktor, etika aktor dan pengetahuan aktor terhadap pelaksanaan kolaborasi (Schmeer, 1999). Bormann dan Golder menegaskan bahwa dalam mempetakan aktor-aktor dalam proses collaborative governance akan memudahkan (1) mengenali minat keseriusan para aktor untuk berkolaborasi untuk menentukan keputusan-keputusan yang akan diambil, (2) menghindari akan terjadinya konfrontasi atau efek buruk yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan atau program, (3) mengembangkan relasi dan hubungan sesama aktor dan mengantisipasi gagalnya proses dalam kolaborasi aktor (Bormann & Golder, 2013).

Collaborative governance sebagai bentuk dari new public governance yang mempunyai nilai dasar. Nilai dasar itulah yang menjadi karektistiknya sekaligus muatan pokoknya. Dengan kata lain, nilai dasar itulah yang menjadi titik tekannya. Ada penekanan yang penting dipahami untuk memudahkan dalam menganalisis suatu fenomena sekaligus membuat sebuah teori baru tentang administrasi dan kebijakan publik. Collaborative governance dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapain tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independent. Secara definisi collaborative governance yaitu adanya kolaborasi antara sektor publik dan non publik atau privat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau governance.



Gambar 5.1 : Kerangka Konseptual

Sumber : *Peneliti, 2022*

Secara umum kerangka konseptual yang dibangun dalam penelitian ini adaptasi dari Patton & Savicky (1993), Weimer & Vinning (1999) Olson (2009) dan Dunn (2004), Emerson, Natabach, Balogh (2011) dan Chris Ansell and Alison Gash, 2007), sebagai posisi teoritis yang lebih memfokuskan pada dinamika interaksi antar aktor dalam implementasi *collaborative governance* dalam penanganan permukiman kumuh di bantaran sungai Kota Banjarmasin.

Secara teoritis dinamika interaksi antar actor dan *collaborative governance* adalah perspektif atau dua cara pandang yang berbeda dalam ilmu administrasi publik. Jadi pada interaksi antar aktor yang dicapai dalam penelitian disertasi ini adalah bagaimana sebuah kebijakan dan tata Kelola bisa memuaskan sebanyak mungkin pihak.

Sedangkan *collaborative governance* adalah suatu capaian untuk mencari cara yang terbaik dari sebuah kebijakan. Dari menggabungkan dua cara pandang yang berbeda tersebut, maka diaykini akan mempunyai kemampuan untuk memahami dan kemampuan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dikolasi penelitian.

Kerangka konseptual tersebut dijadikan acuan dalam disertasi ini untuk membuat konsep atau pointer-pointer pertanyaan yang bersifat fenomenologis dengan pengembangan pertanyaan kepada kelompok aktor yang disesuaikan dalam kebutuhan penelitian. Fenomenologi dalam penelitian ini digunakan sebagai sebuah paradigma yang menjadi payung penelitian kualitatif dan disepadankan dengan paradigma interpretif. Peneliti berusaha untuk memahami makna peristiwa atau gejala serta interaksi pada orang atau sekelompok orang dalam situasi tertentu dalam hal mengeksplor dinamika interaksi antar aktor dalam implementasi *collaborative governance* dalam penanganan permukiman kumuh di bantaran sungai Kota Banjarmasin.

## **D. Metode Penelitian**

Posisi epistemologi dalam penelitian ini adalah “interpretif” yang memandang realitas sosial sebagai sesuatu yang utuh, kompleks, dinamis, penuh makna dan hubungan gejala interaktif (reciprocal). Selanjutnya penelitian ini juga dibingkai menggunakan desain kualitatif dengan metode fenomenologi yang berfokus untuk menginterpretasi dan menjelaskan dua perspektif yang berbeda yaitu dinamika interaksi antar aktor dan

collaborative governance. Dua cara pandang tersebut akan memengaruhi pemahaman dan tindakan peneliti sehingga menimbulkan interpretasi tertentu pada fenomena yang terjadi. Anselm Strauss & Juliet Corbin merangkan bahwa penelitian kualitatif dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya (A. Strauss & Corbin, 1998), sedangkan menurut Creswell menyatakan metode penelitian kualitatif merupakan pendekatan holistik yang melibatkan penemuan (Creswell, 2015).

Data dikumpulkan, dikategorikan, dan kemudian ditafsirkan untuk menghasilkan temuan penelitian. Kemudian untuk validasi, triangulasi dilakukan dengan mencocokkan data dan asumsi yang telah ditulis oleh peneliti dengan fakta-fakta yang ada pada objek penelitian. Pada akhirnya, data penelitian dianggap valid apabila tidak ada perbedaan antara apa yang ditulis oleh peneliti dengan apa yang terjadi pada objek penelitian di lapangan.

Dalam studi ini, penulis mengumpulkan data yang berhubungan dengan tema penelitian dengan berbagai cara, diantaranya observasi dan interview mendalam. Kemudian dilakukan analisis data dengan menggunakan teknik interpretative Phenomenological Analysis Von Eckartsberg (2013) yaitu: (1) Permasalahan dan perumusan pertanyaan penelitian (*the problem and question formulation: the phenomenon*). Dalam tahap pertama ini, peneliti berusaha menggambarkan penelitian dengan merumuskan masalah atau pertanyaan penelitian dengan cara yang dapat

dipahami orang lain; (2) Data yang menghasilkan situasi: teks pengalaman kehidupan (*The Data Generating Situation: The Protocol Life Text*). Tahap kedua yang dilakukan peneliti adalah membuat narasi yang bersifat deskriptif berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan subjek penelitian atau informan; (3) Analisis data: Eksplikasi dan Interpretasi (*The data Analysis: Explication and Interpretation*). Pada tahap ini, peneliti membaca dan meneliti dengan cermat data hasil wawancara dan berusaha mengungkap konfigurasi makna, baik struktur maupun bagaimana makna tersebut diciptakan (Eckartsberg, 2013).

## **E. Hasil Penelitian**

### **Proses Kolaborasi dalam Penanganan Permukiman Kumuh Bantaran Sungai Kota Banjarmasin**

Proses kolaborasi dalam kebijakan penanganan permukiman kumuh bantaran sungai Kota Banjarmasin ditenggerai bermula pada upaya Pemerintah Kota Banjarmasin dalam kebijakan pemeliharaan sungai untuk menjaga kebersihan lingkungan sungai dan melakukan penanganan permukiman-permukiman kumuh pada bantaran sungai.

Awal mula penanganan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin dilakukan secara kolaborasi dengan melibatkan aktor-aktor diluar kelembagaan pemerintah sejak tahun 2008 pada saat Walikota Yudhi Wahyuni periode Kepemimpinan 2005-2010 dan dilanjutkan walikota H. Muhidin Kepemimpinan periode

2010-2015. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah memutuskan penanganan permukiman kumuh bantaran sungai bersifat pembangunan jangka panjang dalam jangka waktu 25 tahun.

Pada tahun 2015 Pemerintah Kota Banjarmasin menerbitkan peraturan melalui Surat Keputusan Walikota No 460 tahun 2015 tentang penetapan Kawasan kumuh. Menurut hasil identifikasi terdapat 52 lokasi permukiman kumuh yang tersebar dilima Kecamatan, dengan luas total 549,7 Ha. Kolaborasi yang dilakukan berjalan dengan baik akan tetapi terkendala terjadinya konflik dengan masyarakat yang ingin dibebaskan lahannya karena masyarakat menolak sehingga kebijakan tersebut teraktung-katung selama tiga tahun dan menempuh jalur konsinyasi (menitipkan uang ganti rugi dipengadilan).

Setelah berakhirnya kepemimpinan H. Muhidin kemudian dilanjutkan kepemimpinan H. Ibnu sina sebagai Walikota Banjarmasin periode 2015-2020. Didalam janji kampanye H. Ibnu sina melanjutkan misi kepemimpinan sebelumnya yaitu mengembalikan nilai-nilai historis kota Banjarmasin sebagai kota sungai sesuai dengan julukannya kota seribu sungai.

H. Ibnu sina lebih meningkatkan kolaborasi yang intens dengan masyarakat langsung yang bermukim dibantaran sungai yang nantinya akan menerima kebijakan tata ruang kota. Hal tersebut dibuktikan banyaknya program yang dikembangkan H. Ibnu sina dalam menangani permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin. H. Ibnu



sina secara keseluruhan menamakan program dengan sebutan program Kambang Barenteng yang terbagi antara Ruang Kawasan 1 sampai dengan Ruang Kawasan 7. Program kambang barenteng bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan permukiman-permukiman bantaran sungai dengan konsep menata tanpa menggusur.

Kota Banjarmasin merupakan kota yang memiliki sungai yang sangat banyak dibandingkan dengan kota-kota lain di Indonesia dan bahkan tidak diherankan masyarakat bermukim dibantaran sungai ini menjadi suatu kearifan lokal dan sungai menjadi tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat banjar karena menjadi kebutuhan sehari-hari. Atas dasar tersebutlah peran pemerintah kota Banjarmasin kesulitan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat yang bermukim di bantaran sungai akan pentingnya menjaga lingkungan sungai.

Pola penanganan yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Banjarmasin dengan menggunakan konsep kolaborasi belum bisa sepenuhnya dapat diterapkan pada kawasan kumuh bantaran sungai, karena pada umumnya masih terkendala oleh status lahan dan rencana tata ruang. Selama ini yang mempengaruhi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin adalah hampir 80% masyarakat yang bermukim di bantaran sungai Kota Banjarmasin ini telah memiliki Surat Hak Milik atas tanah yang sah, sehingga dalam penanganannya memerlukan anggaran yang besar untuk mengganti rugi lahan masyarakat.

Permukiman bantaran sungai di Kota Banjarmasin tumbuh sejak ratusan tahun yang lalu sedangkan peraturan yang mengatur tentang sepadan sungai di kota Banjarmasin baru ada di tahun 2007. Seperti halnya peraturan daerah kota Banjarmasin Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Sungai, Peraturan Pemerintah 38 tahun 2011 tentang Sungai, Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2012 tentang Penetapan Pengaturan Pemanfaatan Sempadan Sungai dan Bekas Sungai, Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarmasin Tahun 2013-2032, Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Upaya Peningkatan Pengelolaan Sungai, dan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 3 Tahun 2019 tentang pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

#### **a. Membangun Kepercayaan antar Aktor dalam Bekolaborasi**

Pemerintah Kota Banjarmasin sebagai aktor utama dalam collaborative governance melakukan berbagai hal dalam usaha membangun kepercayaan bahwa para pihak memang memiliki niat yang sama dalam upaya mencapai tujuan bersama. Dalam membangun kepercayaan di antara aktor yang terlibat langsung dalam kolaborasi dapat dimulai dengan membangun komunikasi antarstakeholder. Dengan kepercayaan antaraktor dalam kolaborasi dapat menjadi modal penting untuk mengatasi perbedaan-perbedaan yang tidak dapat dihindari dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Membangun kepercayaan dalam kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai, pemerintah kota Banjarmasin sebagai aktor utama memberikan kesempatan kepada aktor diluar kelembagaan pemerintah dalam menyampaikan pendapat. Selain itu bentuk kepercayaan yang dibangun oleh pemerintah dengan sektor swasta, akademisi dan masyarakat dengan membuat dokumen perjanjian kerja sama yang disepakati.

Pentingnya membangun kepercayaan dalam kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai ini juga dijelaskan pada Surat Edaran Direktur Jenderal Cipta Karya Nomor 30/SE/DC/2020 Tentang Panduan Penyusunan Rencana Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh bahwa, untuk menjamin partisipasi yang inklusif dari setiap aktor yang terlibat, diperlukan pula penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Temuan pada penelitian ini bahwa proses kolaborasi dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin mendapati kendala yaitu adanya ketidakpercayaan sebagian masyarakat yang bermukim di bantaran sungai kepada pemerintah dalam pembebasan lahan. Seperti penanganan permukiman kumuh bantaran sungai di sungai jeruju pada tahun 2018, yang mana pemerintah daerah berkolaborasi dengan pemerintah pusat melalui program kota tanpa kumuh dan pihak swasta melakukan model penanganan rumah kumuh bantaran sungai ditata menjadi rumah dua wajah mengalami penolakan sebagian masyarakat. Penolakan

tersebut karena masyarakat tidak mau rumahnya diambil sebagian agar mengembalikan sungai jeruju yang sudah menyempit karena bangunan rumah.

Penanganan permukiman kumuh bantaran sungai jeruju merupakan suatu proram kolaborasi antara pemerintah Kota Banjarmasin, pemerintah provinsi Kalimantan selatan dan pemerintah pusat melalui program Kota Tanpa Kumuh yang di jalankan oleh kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat serta keterlibatan pihak swasta dalam hal bantuan Corporate Sosial Responsibility. Akan tetapi berdasarkan data yang didapat bahwa keberlangsungan penanganannya terkendala, yang disebabkan oleh ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah dan adanya pihak-pihak yang mengintimidasi masyarakat penerima manfaat. Pentingnya penguatan dalam membangun kepercayaan antar aktor pelaksana merupakan batu tumpuan awal bagi pihak-pihak yang berperan dalam kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

### **b. Peran Pemimpin dalam Menunjang Keberhasilan Kolaboratif**

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kepala daerah adalah pemimpin daerah. Dengan demikian, kepala daerah mempunyai kedudukan untuk memimpin daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum, yang didalamnya terdapat pemerintah daerah dan komunitas-komunitas otonom lainnya.

Kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai memang sudah dilakukan sejak kepemimpinan H. Yudhi Wahyuni kemudian dilanjutkan dikepemimpinan H. Muhidin dan kemudian dilanjutkan kepemimpinan H. Ibnu Sina. Sejak awal kolaborasi yang dijalankan dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Seperti pada formulasi awal melakukan kajian dengan melibatkan pihak dari akademisi, dan selanjutnya juga pemerintah pusat serta pemerintah provinsi dalam hal anggaran. Untuk memperlancar pembangunan perkotaan khususnya penanganan permukiman kumuh bantaran sungai ini, pemerintah kota Banjarmasin juga melibatkan pihak swasta, komunitas peduli sungai dan masyarakat. Untuk memudahkan Pemerintah Kota Banjarmasin dalam melakukan sosialisasi akan pentingnya penanganan permukiman kumuh bantaran sungai juga melibatkan pihak media dalam hal membantu pemerintah melakukan sosialisasi.

Pada saat kepemimpinan walikota Yudhi Wahyuni yang pertama kali melakukan pembebasan lahan masyarakat yang bermukim dibantaran sungai martapura jalan pierre tandean Banjarmasin Tengah. Yudhi Wahyuni menjadikan wajah kumuh bantaran sungai dengan melakukan pembangunan siring yang berkonsep Ruang Terbuka Hijau. selanjutnya pada saat kepemimpinan H. Muhidin dalam penanganan permukiman bantaran sungai juga dengan melakukan pembangunan siring dan membangun rumah susun sewa

sebagai tempat hunian masyarakat yang terkena pembebasan lahan padabantaran sungai. Kepemimpinan H. Muhidin di perkuat dengan adanya regulasi Peraturan Pemerintah 38 tahun 2011 tentang Sungai dan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banjarmasin Tahun 2013-2032.

Sikap Walikota Banjarmasin sebagai pemimpin dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai sangat menentukan keberhasilan dari proses kolaborasi, seperti bagaimana sikap Walikota dalam menyikapi bagaimana cara berkolaborasi dengan berbagai stakeholders yang terlibat dan bagaimana komitmen seorang Walikota dalam menjadikan Kota Banjarmasin terbebas dari permukiman kumuh pada bantaran sungai.

Sikap walikota sebagai pemimpin fasilitator kepada kolaborator lain yang bersifat ramah dan selalu menerima saran-saran dan masukan dari para kolaborator untuk kebaikan bersama agar pembangunan di Kota Banjarmasin ini berjalan dengan baik. Untuk menjalin kolaborasi dengan pihak swasta dalam hal ini walikota mengajak pihak sektor swasta yang ada di Kota Banjarmasin untuk berpartisipasi dalam mendukung pembangunan Kota Banjarmasin. Walikota Banjarmasin sebagai pemimpin kolaborasi penanganan permukiman kumuh bantaran sungai menjadikan dinas social sebagai leading sector untuk melakukan penjelasan-penjelasan rencana pembangunan kota banjarmasin dengan pihak swasta. Selain itu Walikota Banjarmasin sebagai pemimpin kolaborasi dalam

meyakinkan sektor swasta melakukan perjanjian kerjasama dalam bentuk *Memorandum of Understanding (MoU)*.

Peran Walikota Banjarmasin selama proses kolaborasi penanganan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin adalah (1) sebagai pihak yang menggali dukungan untuk kolaborasi, (2) pendorong pertemuan, (3) fasilitator dan mediator, (4) perwakilan dari peserta, dan kolaborasi secara keseluruhan, (5) pelaku advokasi pada public dan (6) penjaga proses deliberasi atau mengatasi konflik, dan peningkatan determinasi para pelaku terhadap tujuan kolaborasi (dilakukan selama proses kolaborasi berlangsung).

Di kepemimpinan H. Ibnu Sina sebagai walikota banjarmasin, berdasarkan hasil temuan bahwa kolaborasi dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di kota banjarmasin terintegrasi dengan baik. Inisiatif kebijakan Ibnu Sina sebagai Walikota Banjarmasin untuk menjadikan keterbukaan informasi dengan membuatkan *Memorandum of Understanding (MoU)* sebagai bukti keseriusan dan komitmen Pemerintah Kota Banjarmasin dalam menjalin kolaborasi dengan aktor-aktor diluar kelembagaan pemerintah.

## **F. Kolaborator dan Intensitas Interaksi Dalam Penanganan Permukiman Kumuh Bantaran Sungai Kota Banjarmasin**

### **a. Realitas Interaksi Aktor dalam Formulasi dan Perencanaan**

Kota Banjarmasin mendapat julukan Kota Seribu Sungai disebabkan banyaknya jumlah sungai yang membelah Kota Banjarmasin. Surat keputusan Walikota Banjarmasin Nomor 158 Tahun 2011 menyebutkan bahwa terdapat 201 jaringan sungai yang terdapat di Kota Banjarmasin. Atas dasar itu sejalan dengan jumlah sungai yang banyak di Kota Banjarmasin, sehingga berdasarkan perkembangan zaman dan penambahan penduduk yang tidak terkendali menyebabkan sebaran permukiman-permukiman kumuh ini terdapat pada bantaran sungai.

Sudah banyak aturan yang menjadi dasar dalam permukiman kumuh di Kota Banjarmasin ini, akan tetapi sejak inisiatif kebijakan penanganan permukiman kumuh bantaran sungai ini di waktu kepemimpinan era Walikota H. Yudhi Wahyuni periode 2005-2010 dan dilanjutkan kepemimpinan era H. Muhidin sebagai Walikota Banjarmasin periode 2010-2015 hingga kepemimpinan H. Ibnu Sina sebagai Walikota Banjarmasin periode 2015-2019 dan dilanjutkan kembali kepemimpinan H. Ibnu Sina 2020-2024 belum juga terselesaikan dan hasil observasi yang peneliti lakukan bahwa selama ini pemerintah Kota Banjarmasin hanya terfokus penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai ini hanya pada kawasan sungai



besar saja, seperti kawasan permukiman kumuh di bantaran sungai martapura sedangkan pada kawasan dengan jenis sungai sedang dan kecil belum tersentuh.

Konsepsi formulasi kebijakan perbaikan lingkungan permukiman kumuh bantaran sungai Kota Banjarmasin dengan mengembangkan kearifan local masyarakat banjar dan nilai-nilai tradisional dapat menjadi dasar bagi perbaikan kawasan bantaran sungai. Kolaborasi yang dijalankan dalam bentuk program nasional yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan berjalan dengan baik.

Dari sekian aktivasi dan rencana pembangunan Kota Banjarmasin, berkaitan dengan penanganan permukiman kumuh. Pihak Badan Perencanaan Penelitian Pengembangan Daerah Kota Banjarmasin pada formulasi kebijakan penanganan permukiman kumuh sempat diundang rapat Koordinasi oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat pada tahun 2015 di Jakarta. Diundangnya Pihak Badan Perencanaan Penelitian Pengembangan Daerah Kota Banjarmasin adalah bukti apresiasi pemerintah pusat kepada pemerintah Kota Banjarmasin atas kinerja pelaksanaan pembangunan perkotaan khususnya berkaitan dengan penanganan permukiman kumuh perkotaan.

Pernyataan Kepala Badan Perencanaan Penelitian Pengembangan Daerah Kota Banjarmasin menerangkan bahwa dari rapat koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah Kota Banjarmasin diperoleh beberapa hal dan tindak lanjut sebagai berikut: (1) Dalam kaitannya

dengan percepatan penanganan permukiman kumuh, (2) Peran Pemerintah Pusat dalam percepatan penanganan permukiman kumuh. (3) Untuk mengikat komitmen dalam percepatan penanganan permukiman kumuh maka kabupaten/kota harus menyusun memorandum program penanganan permukiman kumuh yang akan dituangkan dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama. (4) Dasar hukum penyusunan kesepakatan bersama dan perjanjian kerja sama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam mendukung interaksi antar aktor dalam formulasi kebijakan dan perencanaan pada 2018 pemerintah Kota Banjarmasin melakukan kajian mendalam mengenai rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Pada tanggal 7 agustus tahun 2019 walikota H. Ibnu Sina menetapkan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 tentang pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 3 Tahun 2019 tentang pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagai pengaturan lebih lanjut di Kota Banjarmasin dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang merupakan landasan upaya pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap permukiman kumuh. Serta Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 3 Tahun 2019 ini juga sebagai

landasan regulasi bagi aktor dalam berkolaborasi antar stakeholders dalam melakukan penanganan permukiman kumuh di Kota Banjarmasin. Selain itu kolaborasi dalam realitas formulasi kebijakan dan perencanaan, pemerintah Kota Banjarmasin melakukan pola koordinasi dengan pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Kalimantan selatan dalam peningkatan kualitas kumuh.

### **b. Realitas Interaksi Aktor dalam Progres Implementasi**

Interaksi antar aktor dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin yang dilakukan secara kolaborasi dari berbagai pemangku kepentingan selama ini belum membuktikan bahwa program yang dijalankan benar-benar berhasil atau tidak, baik itu program penanganan dari Pemerintah Kota Banjarmasin maupun dari Pemerintah Pusat.

Interaksi antar aktor dalam progres implementasi kebijakan dilakukan pada saat diadakannya suatu pertemuan khusus dengan berbagai pemangku kepentingan menjadi kewajiban dalam menjalankan kolaborasi untuk kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin. Pihak Pemerintah melalui leading sektor utama Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman hanya menjadi pendamping atau juga supervisi pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai. Selanjutnya Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman menunjuk tim Konsultan Manajemen Wilayah Kalimantan Selatan.

Kolaborasi yang dijalankan dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin sampai ketingkat kelurahan hingga koordinator Badan Kesewadayaan Masyarakat. Sosialisasi dilakukan oleh Dinas Perumahan dan kawasan permukiman Kota Banjarmasin setelah menerima Surat Keputusan Kumuh dari Walikota.

Selanjutnya Pemerintah Kota Banjarmasin melalui leading sector Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Banjarmasin melakukan sosialisasi. Sosialisasi diadakan secara formal di Kelurahan. Dalam agenda sosialisasi tersebut tokoh masyarakat dapat berkomunikasi langsung dengan tim konsultan bahwasanya sepakat atau tidak terhadap program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Biasanya komunikasi atau pendekatan warga dilakukan paling sebentar dua sampai tiga bulan dan ada juga yang lama sekitar satu tahun lebih. Karena pendekatan dilakukan di lingkungan kumuh dengan masyarakat menengah kebawah yang minim pengetahuan apalagi program-program pemerintah, sehingga tidak jarang menimbulkan kesalahpahaman warga terhadap program yang diimplementasikan.

Dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman melakukan koordinasi dengan pihak internal atau Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait, seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Dinas Sosial, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Dalam perjalanan kolaborasi diantara pihak internal sering terjadi miskomunikasi dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, yang mana dalam hal ini bidang sungai Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang menginginkan penanganan permukiman kumuh bantaran sungai ini dibikin sepadan sungai atau siring seperti dikota-kota lain, akan tetapi apa yang diinginkan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang ini bertentangan dengan keinginan walikota karena walikota menginginkan dalam menangani permukiman-permukiman bantaran sungai ini tanpa menggusur tapi ditata.

Dalam melakukan penelitian ini menemukan bahwa pola penataan yang ditetapkan oleh pemerintah belum bisa sepenuhnya dapat diterapkan pada kawasan kumuh bantaran sungai karena pada umumnya masih terkendala oleh status lahan dan rencana tata ruang. Saat ini program-program pemerintah kota telah berfokus pada penataan permukiman kumuh, namun demikian persoalan permukiman kumuh masih tinggi, terutama pada kawasan kumuh bantaran sungai. Belum adanya Peraturan Daerah khusus untuk penataan kawasan tepian sungai dan terbentur peraturan mengenai sempadan sungai, menjadikan kendala tersendiri dalam penataan permukiman kumuh tepi sungai.

Penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin terkendala dalam aturan yang mengikat, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 Tentang Sungai. Didalam Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa tak boleh

mendirikan bangunan hingga memakan badan sungai. Tentu dalam dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di kota Banjarmasin, pemerintah daerah tidak bisa melanggar aturan itu. Lebih kuat lagi, ada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengairan dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai. Keduanya juga tegas melarang berdirinya bangunan di bibir sungai. Bahkan dalam Rancangan Tata Ruang Wilayah, bantaran sungai masuk zona hijau. Artinya tidak boleh ada bangunan yang bisa merusak struktur sungai. Dengan adanya aturan itu, pemerintah Kota Banjarmasin tentu tidak bisa menata ulang kekumuhan di bantaran sunga, kecuali dibersihkan alias digusur. Tapi lagi-lagi hal itu bertentangan dengan budaya masyarakat Banjarmasin yang turun-temurun hidup berdampingan dengan sungai.

Dalam hal mengatasi permasalahan tersebut Pemerintah Kota Banjarmasin melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat terkait penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan regulasi sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dilematisnya penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin menjadi kendala yang dihadapi dalam pembangunan kota. Mengingat kota Banjarmasin adalah Kota yang berbudaya sungai dan dalam penanganannya harus berpedoman pada aturan pemerintah pusat yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 Tentang Sungai. Bahkan dalam implementasinya penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai ini menimbulkan perbedaan pendapat diinternal Pemerintah Kota Banjarmasin.

Seperti Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman yang menginginkan penanganannya dilakukan dengan cara mempertahankan rumah-rumah dibantaran sungai tersebut dengan tujuan mempertahankan nilai budaya sungai. Sedangkan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang menginginkan penanganannya mengikuti regulasi yang sudah ditetapkan, yaitu menggusur rumah-rumah yang ada dibantaran sungai untuk dijadikan sepadan sungai. Hal sama juga terjadi pada komunitas local seperti komunitas masyarakat peduli sungai dengan komunitas budaya yang berdebat masalah penanganan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Dalam penyelenggaraan program penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai kota Banjarmasin belum terasa pengurangan prosentase kekumuhan sejak kepemimpinan Walikota Banjarmasin H. Sofyan Arpan (1999-2003). Kemudian dilanjutkan era kepemimpinan Wali Kota H. Yudhi Wahyuni (2005-2010). Kemudian

pada tahun (2010-2015) juga dilakukan penanganan oleh H. Muhidin dan hingga era kepemimpinan walikota dua periode H. Ibnu Sina (2015-2024) berbagai program dilakukan, bahkan program dari pemerintah pusat pun dilakukan dalam hal penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai kota Banjarmasin. Pengurangan prosentase kekumuhan ini tentu menjadi harapan masyarakat untuk menjadikan kota Banjarmasin lebih bernilai dan dampak dari penanganan permukiman kumuh bantaran sungai ini sangat bernilai besar karena mengembalikan nilai-nilai budaya kota Banjarmasin sebagai kota seribu sungai yang sudah dikenal.

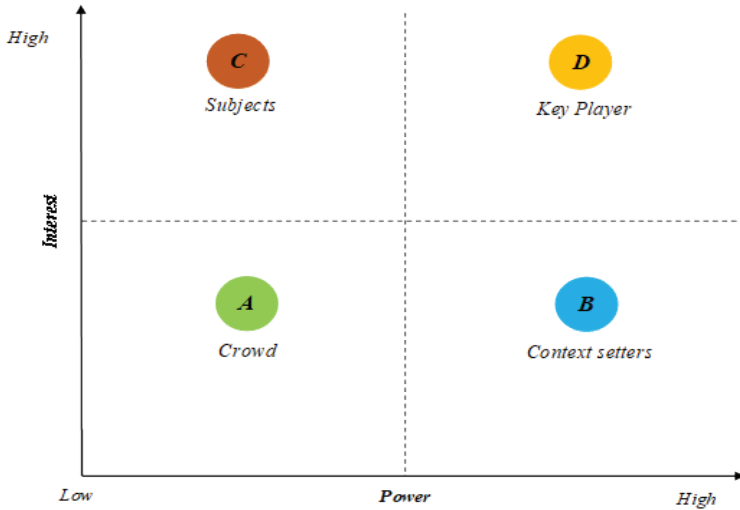
## **G. Tingkat Kepentingan dan Kekuasaan Aktor dalam Penanganan Permukiman Kumuh Bantaran Sungai Kota Banjarmasin**

Aktor dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin sebagai entitas dapat mempengaruhi hasil berdasarkan kepentingan dan kekuasaan. Kekuatan yang dimiliki seorang aktor akan menentukan seberapa besar kemampuannya untuk mempengaruhi aktor lainnya.

Pada tahap ini, berdasarkan hasil temuan penelitian dinamika interaksi antar aktor dalam *collaborative governance*: tinjauan kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai Kota Banjarmasin bahwa tingkat kekuatan dan ketertarikan aktor-aktor ini penulis membagi kedalam empat kuadran, yaitu a) *crowd* (lemah dalam *power* serta *interest*); b) *context setters*



(memiliki *power* akan tetapi hanya memiliki *direct interest* yang kecil); c) subjek yaitu *stakeholder* yang memiliki *interest* tapi dengan *power* yang kecil; dan d) *player* yaitu *stakeholder* yang memiliki *power* dan *interest* secara signifikan.



Gambar 5.2

Kudran Power vs Interest Grid Aktor

Sumber: Modifikasi dari (Ackermann & Eden, 2011)

Berdasarkan temuan hasil penelitian digambarkan peta aktor dalam gambar 1 kuadran tingkat kekuatan dan ketertarikan aktor dalam collaborative governance: suatu tinjauan kebijakan penanganan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin, sebagai berikut:

1. Kuadran A (*crowd*): Posisi ini ditempati oleh aktor dari sektor swasta dan media. Aktor di kuadran A ini tidak memiliki interest yang tinggi dalam kebijakan dan

juga memiliki power yang rendah untuk memengaruhi keputusan.

2. Kuadran B (*context setters*): Posisi ini ditempati oleh aktor dari Akademisi. Aktor di kuadran B ini memiliki power yang tinggi dalam mempengaruhi keputusan, akan tetapi memiliki interest yang rendah dalam suatu kebijakan yang sudah ditetapkan.
3. Kuadran C (*subjek*): Posisi ini ditempati oleh aktor dari Lembaga Swadaya Masyarakat atau Komunitas Lokal. Aktor di kuadran C ini memiliki power yang kecil dalam mempengaruhi keputusan, akan tetapi memiliki kepedulian dan tingkat interest yang tinggi terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan.
4. Kuadran D (*Key player*): Posisi ini ditempati oleh aktor dari Pemerintah Kota Banjarmasin, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat serta legislative. Aktor di kuadran D ini memiliki power yang tinggi dalam mempengaruhi keputusan dan juga memiliki tingkat interest yang tinggi terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan.

## **H. Pembahasan Hasil Penelitian**

Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik (Howlett & Ramesh, 1993). Kebijakan penanganan permukiman kumuh yang berada

dibantaran sungai Kota Banjarmasin merupakan instrument intervensi pemerintah terhadap ruang sebagai sumber daya publik yang berdimensi politis, yuridis, teknis dan administrative dalam upaya mengarahkan pembangunan wilayah secara berkelanjutan.

Tantangan dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin adalah koordinasi yang baik antar stakeholder khususnya terlaksana dengan baik proses interaksi dalam kolaborasi antar Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dan Pemerintah Kota Banjarmasin. Agar terdapat kesinambungan perencanaan pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah maka diperlukan keterpaduan perencanaan pembangunan secara nasional, yaitu antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah bahwa dalam penyelenggaraan

pemerintahan, Pemerintah Daerah berkewajiban menyusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional.

Optimasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin berperan dalam menunjukkan sekaligus menerapkan bentuk-bentuk sinergitas seperti *problem sharing*, *role sharing*, dan *benefit sharing* antara kolaborasi pemerintah serta bermitra dengan masyarakat dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Pentingnya membangun kepercayaan dalam kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin di antara aktor pemerintah dengan aktor non-pemerintah akan memberikan dampak positif terhadap kebijakan publik. Collaborative governance dalam lingkup penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin selain untuk melaksanakan upaya negosiasi peran dan kontribusi pembangunan, juga untuk membangun kepercayaan antar aktor pelaksana, baik dari sisi pemerintah, masyarakat, atau aktor pelaksana lainnya. Selama proses berlangsungnya kolaborasi antara pemerintah dengan aktor non-pemerintah berupaya menciptakan kepercayaan dalam pengambilan keputusan.

Pemangku kepentingan dituntut untuk aktif ikut serta dalam setiap kegiatan dimasa mendatang secara berkelanjutan. Dalam membangun kepercayaan diantara aktor yang terlibat langsung dalam kolaborasi dapat dimulai dengan membangun komunikasi antara stakeholder.

Dengan adanya kepercayaan antar aktor dalam kolaborasi dapat menjadi modal penting untuk mengatasi perbedaan-perbedaan yang tidak dapat dihindari dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Fenomena kondisi permukiman bantaran sungai di Kota Banjarmasin dalam peraturan sempadan saat ini, maka rumah bantaran sungai yang seharusnya merupakan basis budaya bermukim dari awal pembentukan kota dinilai sebagai kondisi yang ilegal. Dalam perspektif budaya maka kondisi ini merupakan kondisi yang menggambarkan identitas masyarakat banjar dalam bermukim sehingga perannya sebagai aset budaya hingga sistem livelihood menjadi penting untuk dipertahankan.

Setiap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Banjarmasin dalam penanganan permukiman kumuh bantaran sungai tersebut tidak selalu berjalan mulus dan memperoleh penerimaan dari masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Mekanisme interaksi inilah yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Seperti halnya, kondisi awal dalam kolaborasi antar aktor dipengaruhi oleh beberapa fenomena, yaitu para aktor memiliki kepentingan dan visi yang berbeda, dan ini terdapat di internal pemerintah itu sendiri dan ini yang menyebabkan dan menghambat jalannya proses kolaborasi itu sendiri.

Pemerintah Kota Banjarmasin dalam melakukan penataan permukiman kumuh pada kawasan bantaran sungai untuk membuat penataan kota yang lebih baik, terkadang harus melakukan penggusuran terhadap permukiman yang berdiri di lahan yang ilegal. Namun di sisi lain, masyarakat menolak kebijakan tersebut karena merasa mereka telah menempati sebuah permukiman dari puluhan tahun silam dan lingkungan sosial mereka telah terbentuk.

Permukiman kumuh pada bantaran sungai masih merupakan sebuah tantangan bagi pemerintah Kota Banjarmasin, karena selain merupakan masalah lingkungan juga menjadi masalah perkotaan. Kebijakan penanganan permukiman kumuh yang berada di bantaran sungai Kota Banjarmasin berwujud rencana jangka panjang untuk mewujudkan Banjarmasin menjadi Kota yang bersih dan nyaman sesuai slogan Banjarmasin “Barasih wan nyaman”. Penataan kawasan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin juga merupakan bagian dari perencanaan tata ruang wilayah yang menjadi sangat penting untuk menghindari konflik pemanfaatan ruang yang sangat mungkin terjadi oleh factor dinamika keruangan kota yang dinamis.

## **I. Kesimpulan**

Berdasarkan pada hasil dalam penelitian ini disimpulkan bahwa berbagai program yang di implementasikan oleh pemerintah kota Banjarmasin dalam penanganan permukiman kumuh bantaran sungai dengan pelibatan

berbagai pihak berkepentingan belum menunjukkan hasil yang signifikan atas keberhasilan implementasinya. Ini mengindikasikan bahwa konsep penanganan yang baik tidak menjamin berhasilnya program penanganan permukiman kumuh bantaran sungai, dikarenakan banyaknya kendala-kendala yang terjadi seperti minimnya anggaran, adanya perbedaan pendapat diantara masing-masing aktor yang terlibat dan kebijakan yang bertentangan dengan budaya nilai-nilai budaya sungai.

Efektivitas kebijakan sangat dipengaruhi oleh intensitas interaksi antar aktor untuk saling memahami kepentingan masing-masing pihak sehingga kebijakan publik merupakan hasil negosiasi dari antar aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik. Ini semua dapat terjadi sebab mekanisme interaksi antar aktor dalam kebijakan publik mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan dalam penanganan permukiman kumuh bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Keberhasilan collaborative governance dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin tidak hanya pada posisi ukuran motivasi, kepercayaan, dan komitmen antar aktor saja dalam melakukan interaksi, akan tetapi keberhasilan collaborative governance diukur bagaimana posisi aktor tidak mengedepankan kekuasaannya dalam pengambilan keputusan tetapi dengan cara memberikan kesempatan kepada aktor-aktor diluar kelembagaan pemerintah dalam

pengambilan keputusan dan mempertimbangkannya serta proses kolaborasi tersebut dilakukan secara kolektif.

## J. Implikasi Teoritik

Implikasi teoritik yang dimaksud dalam paparan ini adalah kontribusi temuan penelitian terhadap perkembangan ilmu pengetahuan “*the of knowledge*”, ada lima implikasi teoritik yang merupakan kontribusi temuan penelitian ini terhadap perkembangan ilmu pengetahuan terutama berkaitan dengan dinamika interaksi aktor dalam kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin yang dilihat dari perspektif *collaborative governance*.

**Pertama**, Penelitian ini memberikan implikasi pada penjelasan temuan Chris Ansell dan Alison Gash (2008) dalam artikelnya yang berjudul *collaborative governance In theory and practice*. Dalam artikelnya tersebut, Chris Ansell dan Alison Gash (2008) menunjukkan bahwa suatu siklus kolaborasi yang baik cenderung terbangun manakala forum-forum kolaborasi yang ada fokus terhadap “*small wins*” atau kemenangan-kemenangan kecil yang dapat memperdalam kepercayaan, komitmen, dan kesamaan pandangan antar pihak yang terlibat dalam kolaborasi tersebut. Ansell & Gash (2008) memandang bahwa kolaborasi sebagai forum untuk melahirkan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan utamanya dalam melayani masyarakat dengan cara melakukan dialog tatap muka, menciptakan kepercayaan aktor, menekankan kepada komitmen bersama, dan membangun sebuah pemahaman bersama. Dengan



adanya kolaborasi dapat merespon kebutuhan masyarakat akan layanan publik yang lebih efektif.

Dari hasil telaah pada penelitian sebelumnya dan pemikiran Chris Ansell dan Alison Gash menerangkan bahwa *collaborative governance* adalah cara terbaik dalam siklus kebijakan publik, sedangkan pada studi ini lebih menerangkan bahwa penyajian dinamika interaksi antar aktor dalam kolaborasi sebagai prinsip yang dilakukan pemerintah dalam proses kebijakan yang berlandaskan pada pilihan kolektif dan tidak semua kolaborasi yang dijalankan berhasil menemukan kebijakan yang terbaik, mungkin saja kegagalan kolaborasi disebabkan adanya perbedaan pendapat diantara sumber daya (aktor) yang terlibat dan bisa juga disebabkan adanya kekuatan kekuasaan yang memunculkan kepentingan-kepentingan aktor dan yang paling sering terjadi disebabkan karena keterbatasan anggaran.

Penelitian ini menilai bahwa *collaborative governance* merupakan telaah dari sudut pandang keilmuan dalam kebijakan publik yang lebih mengarah kepada kolaborasi antar pihak atau aktor. Artinya dalam menjalankan kolaborasi tidak cukup hanya dengan adanya dialog tatap muka, menciptakan kepercayaan aktor, menekankan kepada komitmen bersama, dan membangun sebuah pemahaman bersama seperti yang diteorikan oleh Ansell & Gash (2008), tetapi pada penelitian ini menerangkan *collaborative governance* bahwa bagaimana melihat mekanisme interaksi antar aktor dalam kebijakan

penanganan permukiman pada kawasan bantaran sungai Kota Banjarmasin mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

Mekanisme interaksi antar aktor tersebut yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Seperti halnya, kondisi awal dalam kolaborasi antar aktor dipengaruhi oleh beberapa fenomena, yaitu para aktor memiliki kepentingan dan visi yang berbeda, dan ini terdapat di internal pemerintah dan ini yang menyebabkan terhambatnya proses kolaborasi. Sejalan yang diterangkan O'Flynn dan Wanna, (2008) bahwa secara konseptual tidak ada komitmen nyata untuk berkolaborasi karena kolaborasi dilihat hanya sebagai alat atau instrumen yang tersedia. Wanna menjelaskan bahwa kolaborasi dapat menekankan dari sisi deskriptif atau pragmatis yang berfokus pada realitas dalam melakukan pemecahan permasalahan publik dengan melibatkan sumber daya diluar organisasi pemerintah dan pada sisi normatifnya/instrinsiknya yang menekankan kepada partisipatif dan menekankan kepada kepercayaan dalam berkolaborasi.

**Kedua**, meskipun konsep dan definisi Ansell dan Gash (2008) banyak dijadikan acuan oleh peneliti lainnya dalam membahas *collaborative governance* hingga Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) menawarkan definisi yang lebih luas akan tetapi pada studi *collaborative governance*

sebagai proses dan struktur dari pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan masyarakat secara konstruktif antar badan-badan publik, berbagai level pemerintahan dan atau pada ranah publik, privat dan sipil untuk melaksanakan suatu tujuan publik yang tidak dapat dicapai kecuali oleh forum bersama yang dilakukan secara deliberative.

Temuan pada penelitian ini bahwa dalam melakukan pertemuan untuk agenda rapat pemerintah kota Banjarmasin melalui leading sector Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman hanya melibatkan ketua Ketua RW, Ketu RT, BKM, dan tokoh masyarakat. Memang apa yang dilakukan pemerintah dalam memotivasi aktor dari masyarakat sudah sebagaimana mestinya. Akan tetapi kejadian dilapangan masyarakat penerima manfaat yaitu masyarakat permukiman kumuh bantaran sungai yang rumahnya masuk dalam penanganan tidak dilibatkan dalam forum diskusi dengan pihak pemerintah dan pihak swasta.

Temuan ini mengimplikasikan bahwa dalam melakukan proses kolaborasi tidak hanya yang dilibatkan itu adalah aktor-aktor yang mempunyai kekuasaan saja seperti tokoh-tokoh masyarakat saja melainkan pentingnya melibatkan peran dari masyarakat kelas bawah secara keseluruhan. Sehingga kebijakan yang akan di implementasikan tersebut mendapat dukungan dan kepercayaan yang bisa mensukseskan suatu kebijakan tersebut.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa membangun kepercayaan diantara aktor yang terlibat dalam kolaborasi

penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin merupakan hal yang paling utama dilaksanakan dalam rangka menyepakati kesediaan dan memperkuat bangunan legitimasi pembangunan serta pengembangan melalui pola *collaborative governance*. Senada dengan yang dijelaskan Chris Ansell dan Alison Gash yang menekankan bahwa pentingnya membangun kepercayaan dalam menjaga keberhasilan kolaborasi.

Hubungan kolaborasi dibangun dalam prinsip demokrasi yang menekankan nilai persamaan kedudukan, kebebasan mengemukakan ide dan pikiran serta kekuasaan pemerintah diarahkan untuk membangun interaksi dengan swasta dan masyarakat lebih mengedepankan keterbukaan. Berdasarkan temuan pada penelitian ini membuka sejumlah isu tentang kendala pada pengembangan “*collaborative governance*”. Untuk memahami kendala dalam menjalankan “*collaborative governance*” perlu mencari inisiatif partisipasi dalam konteks kebijakan pemerintah, untuk tersebut mengeksplorasi cara-cara di mana kebijakan ditafsirkan dan diundangkan oleh aktor strategis dalam organisasi lokal dan menguji persepsi anggota forum deliberatif sendiri.

Temuan pada hasil penelitian ini bahwa kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam Penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin sebagai alternatif penyelesaian masalah dalam mengatasi keterbatasan anggaran pemerintah dan bentuk tanggung jawab serta komitmen terhadap daerah. Ini mengindikasikan bahwa kolaborasi tidak didasarkan

pada regulasi berupa kontrak kerjasama secara formal saja melainkan pentingnya komunikasi dalam proses kolaborasi dilakukan secara timbal balik.

Selain itu, penelitian ini memberikan implikasi bahwa dalam menjalankan proses *collaborative governance* perlu melihat karakter atau kearifan local yang ada di daerah yang akan menjadi objek pelaksanaan kebijakan. Seperti yang dijelaskan pada temuan penelitian ini melihat budaya bermukim dan budaya sungai yang telah turun temurun menjadi bagian kehidupan masyarakat Banjar menjadi sebuah wujud sinergi antara alam dan manusia. Dalam kaca mata historis pembangunan permukiman bantaran sungai, atas sungai (lanting), dan tepi sungai merupakan bagian dari komposisi cara-cara bermukim masyarakat Banjar.

Teori yang dibawa oleh Chris Ansel dan Alison Gash (2008) dipandang sebagai konsep yang ideal, padahal memiliki celah pada rasionalitas para aktor dibalik keputusannya dalam menjalankan kolaborasi. Seperti halnya pada penelitian ini memberikan penjelasan bahwa praktik *collaborative governance* bukan merupakan sebuah proses yang sederhana. Semakin banyak aktor yang menjalin hubungan, maka semakin butuh banyak penyesuaian. Seringkali pada implementasinya bersifat hierarki, kemudian muncul bahwa kolaborasi hanya sebagai formalitas. Tarik menarik kepentingan juga pasti terjadi, sehingga akan banyak program yang terabaikan jika tidak sesuai dengan kepentingan penguasa.

*Ketiga*, pada temuan lain penelitian ini mengimplikasikan bahwa aktor dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin sebagai entitas dapat mempengaruhi hasil berdasarkan kepentingan dan kekuasaan. Kekuatan yang dimiliki seorang aktor, akan menentukan seberapa besar kemampuannya untuk mempengaruhi aktor lainnya. Dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin, semakin banyak kekuatan yang dimiliki para aktor, semakin besar pula akses mereka terhadap sumber daya tersebut. Gilbert dan Ripley mengatakan pemerintah mengandalkan sebuah otoritas kekuasaan dalam proses berkompromi dalam pengambilan keputusan. Gilbert dan Ripley juga menjelaskan bahwa ada dua jenis aktor dalam proses kompromi kebijakan yaitu (1) aktor pemerintah yang memiliki kewenangan dengan kekuatan legalitas atau resmi dan (2) aktor dari kelompok tidak resmi seperti tokoh-tokoh masyarakat.

Temuan pada penelitian ini, ketika terjadi kelambanan koordinasi diantara para aktor-aktor yang terlibat, aktor kunci ataupun aktor yang memiliki kekuatan yang dimiliki seorang aktor atas kebijakan, maka memungkinkan peran jaringan social aktor untuk membangun hubungan informal dalam mendorong aktivasi kebijakan yang berkonsep *collaborative governance*. Di sisi lain, aktor sekunder memungkinkan memainkan peran jaringan dalam menekan aktor pemerintah untuk dinamis dalam aktivasi kebijakan yang berkonsep *collaborative governance*.

Terjadinya interaksi dalam pengambilan keputusan pada umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) antar aktor. Jenis interaksi antar aktor dalam proses kerjasama dalam merumuskan kebijakan publik dilakukan antara individu dengan individu atau kelompok untuk berdeliberasi dalam pengambilan keputusan secara konsensus. Di sinilah implikasi preferensi nilai atau peran aktor dalam kerangka interaksi antar aktor terhadap keberhasilan dan efektivitas kebijakan yang berkonsep *collaborative governance* sebagaimana yang dijelaskan oleh Gilbert dan Ripley.

Selain itu pada temuan lain penelitian ini juga berimplikasi bahwa kolaborasi antar Aktor dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin mengedepankan pola interaksi yang mendorong efektivitas tujuan kebijakan yang direncanakan dan dikelola serta disepakati bersama dalam ruang deliberative. Sebagaimana ungkapan Anderson bahwa fungsi interaksi dalam proses kebijakan publik ada untuk mengatasi perselisihan atau perbedaan pendapat diantara aktor yang terlibat didalamnya. Ini mengartikan bahwa ketika terjadi miskomunikasi diantara aktor-aktor, baik itu yang terjadi di antara aktor-aktor internal pemerintah ataupun yang terjadi diantara aktor pemerintah dengan aktor non-pemerintah, maka kepemimpinan dan kepiawaian aktor utama (dalam hal ini adalah walikota Banjarmasin) yang mengembangkan model karakter kebijakan adalah faktor determinan dalam mengelola interaksi antara aktor-aktor yang diawali adanya keterbukaan dan komitmen serta integritas.

*Keempat*, dalam penelitian ini memberikan garis besar untuk mereformasi kolaborasi beberapa aktor sosial dalam pengendalian penggurunan/desertifikasi dan jenis lain ekologi dan lingkungan pemerintahan. Aktor sosial yang dimaksud dalam penelitian ini adalah NGO atau komunitas-komunitas lokal yang terlibat dalam interaksi aktor dalam kolaborasi penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

Ada beberapa komunitas lokal yang peduli akan lingkungan sungai di kota Banjarmasin yaitu komunitas masyarakat peduli sungai (Melingai), komunitas masyarakat peduli lingkungan, komunitas Gerakan Banjarmasin Peduli Sungai (Balingai) dan komunitas hijau. Berdasarkan hasil penelusuran dalam penelitian ini bahwa peran komunitas lokal di kota Banjarmasin tidak terlalu diberdayakan oleh aktor pemerintah, mereka hanya dilibatkan pada fase persiapan program saja sedangkan pada fase perencanaan dan implementasi program mereka tidak dilibatkan. Padahal melihat kondisi sosial budaya masyarakat bantaran sungai di Kota Banjarmasin yang berlatar belakang memiliki karakter budaya sungai, sangat penting komunitas lokal dilibatkan pada fase persiapan program hingga fase implementasi program, karena komunitas lokal lebih mengetahui kondisi lapangan.

Segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh komunitas lokal yang melibatkan individu maupun institusi dalam jejaring yang sangat luas yang diaktualisasikan dalam tindakan kolektif dan bertujuan untuk memperoleh



keuntungan bagi lingkungan, menjadi sebuah gerakan lingkungan menurut (Rootes 1999 dalam Fagan, 2004). Ada pengetahuan yang digunakan, dibagi, dan dimodifikasi dalam setiap kegiatan tersebut. Seperti dalam penelitian ini, yang memungkinkan sebuah komunitas lokal untuk memobilisasi masyarakat untuk melakukan sesuatu, atau membuka wacana untuk mendorong pemerintah untuk melakukan perbaikan atas kebijakan-kebijakan tertentu. Tentu saja, sebuah komunitas lokal tidak dapat melakukan semuanya sendiri. Perlu dibangun hubungan dengan komunitas-komunitas lokal lainnya sehingga jejaring terbentuk.

Dengan koordinasi dan kerja sama baik dengan masyarakat maupun elemen pemerintah, sesungguhnya komunitas lokal telah memainkan perannya sebagai relawan. Meskipun tidak semua teraktualisasi dengan cara yang sama, tetapi peran ini menjadi aksi nyata. Peran utama yang dilakukan komunitas lokal dalam temuan penelitian ini, yaitu sebagai institusi yang memberikan pendidikan lingkungan kepada masyarakat (terutama masyarakat yang bermukim pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin), meningkatkan kesadaran masyarakat dengan mengumpulkan dan menyebarkan informasi tentang isu-isu lingkungan, dan melakukan kampanye lingkungan.

Pada bagian ini mengimplikasikan bahwa dalam hubungan yang terjalin antara para aktor, segala bentuk ide, pengetahuan, kepentingan, dan tujuan akan mengarah pada kekuasaan untuk teraktualisasi dalam tindakan-

tindakan tertentu. Bagaimanapun bentuk kekuasaan itu diwujudkan, segala aktivitas yang dilakukan komunitas lokal dengan bantuan para relawan, bekerja sama dengan komunitas-komunitas lokal yang lain, atau berkoordinasi dengan pemerintah menunjukkan bahwa komunitas lokal memiliki peran yang cukup krusial dalam masyarakat. Ini mengartikan bahwa sebagai salah satu elemen dalam masyarakat, komunitas lokal memiliki peran yang cukup penting, seperti memberikan pendidikan dan membangun kesadaran masyarakat, menjadi pendamping masyarakat, dan mengkritisi jalannya pemerintahan.

*Kelima*, pada aras lain, penelitian ini juga berimplikasi pada perdebatan paradigma ilmu administrasi dan kebijakan public yang memperkuat titik sentral *administration of public*, di mana memberikan penjelasan makna teori *governance* yang menitikberatkan pada komabilitas di antara aktor-aktor kebijakan, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dalam konteks ini, *collaborative governance* ditautkan dengan keterlibatan aktor-aktor diluar pemerintah sebagai bagian dari *administration of public*. Dalam hal ini tatanan pada konstruksi *New Public Governance* (NPG) memberikan ruang luas pada ketelibatan aktor-aktor diluar dimain negara dalam memahami interaksi aktor dalam *collaborative governance*. Sekaligus memaknai bahwa banyaknya aktor yang terlibat besar kemungkinan akan menyebabkan konflik dan menghambat efektivitas kebijakan.

Penelitian ini juga menegaskan bahwa tujuan dari *collaborative governance* adalah metode dari konsep *new*

*public management* untuk menyelesaikan kerumitan-kerumitan masalah publik yang diselesaikan secara konsensus oleh aktor-aktor atau para pemangku kepentingan melalui forum deliberatif. McGuire (2006) mengemukakan bahwa perubahan masyarakat merupakan salah satu determinan dari *new public management*. Perubahan tersebut ini dicirikan oleh keragaman ekstrim di mana kekuasaan didesentralisasi dan masyarakat di seluruh dunia menuntut kebebasan dan individuasi yang lebih besar dalam proses kebijakan publik.

Di sisi lain, Box, Marshall, Reed, dan Reed (2001) meneliti kegunaan *new public management* dalam demokrasi *substantive* menyoroti kegunaan model kolaboratif dari praktek administrasi oleh sistem demokrasi di AS dalam koeksistensi dengan kapitalisme yang menurut mereka lebih menekankan kebebasan individu daripada pertanyaan substantif dari perkembangan individu. Kekhawatiran tentang demokrasi Amerika dan dampak yang ditimbulkannya pada administrasi publik termasuk kurangnya pengetahuan publik, pengaruh politik dari mandat yang diberikan kepada lembaga administrasi publik untuk menyelesaikan masalah, berbagai hambatan dalam perjalanan dan kelembaman dalam organisasi birokrasi (Box et al. 2001).

Kondisi tersebut mendorong penulis untuk memikirkan alternatif *new public management* dengan elemen sentral difokuskan pada hubungan kolaboratif antara warga dan administrator publik. Hubungan ini

didasarkan pada pengetahuan dan pengambilan keputusan bersama daripada kontrol kebijakan publik (Box et al. 2001). Christensen dan Laegreid (1999) berpendapat bahwa *new public management* adalah konsep yang kompleks dan paket reformasi tanpa definisi yang jelas. Disisi lain Dunn dan Miller (2007), berpendapat bahwa nilai *new public management* tidak dibentuk pada teori yang terdefinisi dengan baik, tetapi lebih sebagai solusi praktis untuk masalah operasional yang dihadapi pemerintah. Dunn dan Miller (2007) mengusulkan bahwa teori-teori baru di bidang manajemen harus lebih didasarkan pada implementasi praktis sampai sekarang pengertian tidak berwujud wacana non-koersif dan pengertian rasionalitas yang diperluas (Dunn dan Miller 2007; Kapucu 2006).

## **K. Rekomendasi/ Impilikasi Praktis**

Rekomendasi/Impilikasi Empirik yang dimaksud pada sub ini adalah semacam saran atau bahan masukan yang dapat dipergunakan sebagai dasar pertimbangan bahkan mungkin acuan bagi para pengambil kebijakan terhadap kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin. Ada enam rekomendasi/ Impilikasi Empirik yang dapat dijelaskan dalam hasil penelitian ini, sebagai berikut:

***Pertama***, Memulai sebuah kerjasama dalam bentuk kolaborasi dibutuhkan arahan dan landasan berupa proses kolaborasi agar seluruh pihak yang terlibat memahami tanggung jawab dan perannya masing-masing. Pemangku kepentingan dituntut untuk aktif ikut serta dalam setiap

kegiatan secara berkelanjutan. Pelibatan beberapa pihak secara kolaboratif dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai yang diharapkan pemerintah kota Banjarmasin dalam memberikan berbagai dampak positif, antara lain meningkatkan komitmen SKPD-SKPD terkait dalam keberhasilan kolaboratif.

**Kedua,** Ada dua hal yang menjadi tantangan terberat dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin. (1) bagaimana menyelesaikan permasalahan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin dengan regulasi? pastinya tetap mendukung pengamanan fungsi sungai dan tidak membenarkan sesuatu yang salah, terutama bangunan ilegal yang memiliki nilai historis. (2) untuk menerapkan regulasi ada keterbatasan pendanaan dan lahan untuk relokasi di Kota Banjarmasin. Maka, membuat regulasi yang bisa mengakomodir dua tantangan terberat tersebut adalah PR bagi semua pihak. Dari dua hal yang menjadi tantangan terberat dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin, maka sangat diperlukan pola akomodasi dalam menghimpun keinginan para stakeholder, menjadikan keputusan secara proporsional, serta memperkuat peran masing-masing stakeholder yang terlibat dalam tata kelola penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di kota Banjarmasin.

**Ketiga,** Dalam konteks *collaborative governance* penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin ada tiga hal penting dalam membangun

kepercayaan antar aktor yakni: (1) pada konteks berbagi masalah (*problem sharing*), stakeholder tentunya memiliki masalah baik dari kondisi sosial ekonomi atau kondisi lingkungan, maka terjadi kepercayaan bagi masing-masing untuk saling berperan dalam mengatasi masalah secara bersama-sama; (2) dalam konteks berbagi peran (*role sharing*), akan muncul bangunan kepercayaan terkait bagaimana peran apa harus dilakukan nantinya selama pelaksanaan. dan; (3) pada konteks berbagi manfaat (*benefit sharing*), yang mencerminkan bahwa adanya kepercayaan terkait peran yang akan dilaksanakan nantinya membawa manfaat positif bagi semua aktor sesuai dengan intensitas atau seberapa besar peran yang dilaksanakan sehingga aktor-aktor tersebut termotivasi untuk berperan secara optimal.

**Keempat,** Peran kepemimpinan penting untuk merangkul, memberdayakan dan melibatkan para pemangku kepentingan dan memobilisasi untuk kesuksesan kolaborasi. Selain itu kedudukan antar aktor dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin ditentukan oleh seberapa besar aktor pemerintah ingin melibatkan unsur lain dalam proses pelaksanaannya. Pemerintah kota Banjarmasin sebagai aktor utama harus mampu melaksanakan koordinasi terhadap pemangku kepentingan lainnya dengan baik, sehingga menumbuhkan rasa kepedulian atas kebijakan yang diimplementasikan. Pemerintah Kota Banjarmasin tidak sekadar hanya melibatkan aktor non-pemerintah tetapi mampu menjadi fasilitator terhadap non-pemerintah

swasta maupun masyarakat dalam mengintegrasikan kepentingan yang ada dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di Kota Banjarmasin.

***Kelima***, Keberhasilan *collaborative governance* dalam penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di kota Banjarmasin tidak hanya pada posisi ukuran motivasi, kepercayaan, dan komitmen antar aktor saja dalam melakukan interaksi, akan tetapi keberhasilan *collaborative governance* diukur bagaimana posisi aktor dalam menciptakan kesadaran sosial komunitas lokal (*slums area*) pada masyarakat yang bermukim di area bantaran sungai, sehingga *collaborative governance* yang dijalankan dapat mencapai titik keberhasilannya. Pentingnya menciptakan kesadaran sosial terhadap komunitas lokal adalah tolak ukur untuk mencapai keberhasilan *collaborative governance* dalam kebijakan penanganan permukiman kumuh pada bantaran sungai di kota Banjarmasin. Mengingat permukiman pada bantaran sungai di kota Banjarmasin memiliki nilai historis kearifan lokal yang tidak dimiliki kota-kota lain di Indonesia. Pentingnya menganalisa kolaborasi antar aktor untuk menciptakan kesadaran sosial terhadap komunitas lokal dalam kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh di bantaran sungai Kota Banjarmasin, karena kesadaran sosial juga menekankan tidak hanya pembangunan yang bersifat fisik, namun juga pembangunan non-fisik, serta bagaimana menumbuhkan rasa bangga dan mandiri atas kediamannya sendiri.

***Keenam***, Penelitian ini menyediakan teoritis dan

landasan empiris untuk penelitian lebih lanjut mengenai *collaborative governance*. Penelitian ini melihat pada pendekatan kolaborasi yang efektif dengan tinjauan pada pendekatan proses dan pencapaian tujuan (*achieving outcome*) dari *collaborative governance*. Dalam penelitian ini yang menjelaskan dari segi kolaborasi masih kurang cukup, melihat fakta di lapangan bahwa dominasi pemerintah sebagai aktor utama ini sangat kuat cukup menarik untuk diperdalam dengan hanya fokus mengaitkan pada aspek kekuasaan. Pembahasan peran masing-masing aktor serta hubungan antar aktor lainnya menjadi batasan dari penelitian ini dan masih banyak variabel yang kurang mewakili, sehingga menggunakan pendekatan kualitatif yang akan lebih memperdalam data dalam penelitian selanjutnya. Selain itu dalam penelitian ini yang menjelaskan dari segi kolaborasi antar daerah (*collaboration between regions*) juga masih kurang dalam secara pemaknaannya dan penting untuk dilakukan riset lanjutan.





## DAFTAR PUSTAKA

- Ackermann, F., & Eden, C. (2011). Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning*, 44(3), 179–196. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.08.001>
- Aminah, S. (2006). Politik Media, Demokrasi dan Media Politik. *Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik*, 19(3), 35–46.
- Anderson, J. E. (2011). Public Policymaking, 7th edition. In *Media*.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bardach, E. (2001). Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2), 149–164. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003497>

- Bevir, M. (2009). Key concepts in governance. In *Key Concepts in Governance*. <https://doi.org/10.4135/9781446214817>
- Bormann, N. C., & Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems around the world, 1946-2011. *Electoral Studies*, 32(2), 360–369. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.01.005>
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313–328. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2015). Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration Framework for Understanding Cross-Sector Collaborations. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, 10(1). <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Charalabidis, Y., & Loukis, E. (2012). Participative public policy making through multiple social media platforms utilization. *International Journal of Electronic Government Research*, 8(3), 78–97. <https://doi.org/10.4018/jegr.2012070105>

- Chrislip, D. D., & Carl E. Larson. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference* (Vol. 24). Jossey-Bass.
- Christensen, T. (n.d.). *New Public Management—are politicians losing control? Reforming the Welfare State. Accountability, Democracy and Management View project Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP) View project*. <https://www.researchgate.net/publication/228778058>
- Christensen, T., Fimreite, A. L., & Læg Reid, P. (2011). Crisis management: The perceptions of citizens and civil servants in Norway. *Administration and Society*, 43(5), 561–594. <https://doi.org/10.1177/0095399711412914>
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2018). Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration*, 33(3), 241–259. <https://doi.org/10.1177/0952076717709523>
- Cortassal, J., & Cindy Holder. (2008). Who's sorry now? Government apologies, truth commissions, and Indigenous self-determination in Australia, Canada, Guatemala, and Peru. *Human Rights Review*, 9(4), 465–489.
- Creswell, J. W. (2015). Penelitian Kualitatif dan Desain Riset (memilih diantara lima pendekatan). In *Penelitian Kualitatif* (p. 634).

- De Zeeuw, G. (2001). Interaction of actors theory. *Kybernetes*, 30(7–8), 971–983. <https://doi.org/10.1108/03684920110396864>
- Deliarnov. (2006). *Ekonomi Politik : Mencakup berbagai teori dan konsep yang komprehensif*. Erlangga.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. v. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 08(1).
- Derick W. Brinkerhoff. (1999). Exploring State–Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries. *Sage Journal*, 28(1).
- Donahue, J. D., Zeckhauser, R. J., & Breyer, S. (2011). Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times. In *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*.
- Dunn, W. N., & David Y. Miller. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.
- Dunn, W. N., & Dunn, W. N. (2018). Policy Analysis in the Policymaking Process. In *Public Policy Analysis* (pp. 30–65). <https://doi.org/10.4324/9781315181226-2>
- Dwiyanto, A. (2017). Manajemen Pelayanan Publik: Peduli Inklusif dan Kolaborasi. In *UGM Press*.
- Easton, D. (2017). A systems analysis of political life. In *Systems Research for Behavioral Science: A Sourcebook* (pp. 428–436).

- Eckartsberg, R. von. (2013). Existential -Phenomenological Research. In *Phenomenological Inquiry in Psychology: Existential and Transpersonal Dimenions* (pp. 21–62).
- Eden, C., Sue Jones, & David Sims. (1983). *Messing about in problems: an informal structured approach to their identification and management*. Pergamon.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. In *Collaborative Governance Regimes*. <https://doi.org/10.1111/padm.12278>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Ferdousi, F., & Qiu, L. (2013). New Public Management in Bangladesh: Policy and Reality. *IBusiness*, 05(03), 150–153. <https://doi.org/10.4236/ib.2013.53b032>
- Ferlie, E., Laurence E. Lynn Jr, & Christopher Pollitt. (2005). *handbook of public management*. Oxford University Press.
- Frederickson, H. G. (1984). *Administrasi Negara Baru*. LP3ES.
- Fukuyama, F. (2005). “Stateness” First. *Journal of Democracy*, 16(1), 84–88. <https://doi.org/10.1353/jod.2005.0006>
- Gilbert, C. E., & Ripley, R. B. (1986). Policy Analysis in Political Science. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2), 413. <https://doi.org/10.2307/3323562>

- Goliday, A. M. (2012). Governance: Best Practices for Addressing Complex Social Problems Within the Network Governance Construct. *Journal of Global Intelligence & Policy*, 5(9), 30–44.
- Gray, A., Jenkins, B., Leeuw, F., & Mayne, J. (2017). Collaboration in public services: The challenge for evaluation. In *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. <https://doi.org/10.4324/9781351323680>
- Grindle, M. S. (2017). Policy content and context in implementation. In *Politics and Policy Implementation in the Third World* (pp. 3–34).
- Gupta, K. (2012). Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process. In *Policy Studies Journal* (Vol. 40, Issue SUPPL. 1, pp. 11–26). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2012.00443.x>
- Halachmi, A. (2005). Performance measurement: Test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255–266. <https://doi.org/10.1177/0020852305053884>
- Hammerschmid, G., van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418. <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>

- Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Review of Policy Research*, 12(1–2), 3–24. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1993.tb00505.x>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 33–59). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934.003>
- James P Lester; Joseph Stewart. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach* Wadsworth. Thomson Learning.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2004). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. *Social Science Electronic Publishing*, volume 18(2), 253-287(35).
- Keast, R., & Myrna Mandell. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of Management & Governance*, 18(1), 9–28.
- Keban, Y. T. (2004). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep. In *Teori dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Keban, Y. T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu, Edisi Kedua*. Penerbit Gaya Media.
- Kincaid, J. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Mark H. Moore .

- The Journal of Politics*, 59(1), 257–258. <https://doi.org/10.2307/2998228>
- Kouzes, J. M., & Barry Z. Posner. (2007). *Leadership is in the eye of the follower* (3rd ed., Vol. 154). The Pfeiffer book of successful leadership development tools .
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2015). Emerging coordination practices of European central governments. In *International Review of Administrative Sciences* (Vol. 81, Issue 2, pp. 346–351). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/0020852315579398>
- Long, N. (2015). Activities, actants and actors: Theoretical perspectives on development practice and practitioners. In *Research in Rural Sociology and Development* (Vol. 22, pp. 31–58). <https://doi.org/10.1108/S1057-192220150000022002>
- Mandell, M. P., & Robyn Keast. (2009). *A new look at leadership in collaborative networks: Process catalysts.* "Public sector leadership. Edward Elgar Publishing.
- Mattessich, P. W., & Barbara R. Monsey. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration.* Amherst H. Wilder Foundation, 919 Lafond, St. Paul, MN 55104.
- McConnell, A. (2010). Review: Christopher Pollitt (2008) Time, Policy, Management: Governing with the Past. *Public Policy and Administration*, 25(3), 337–339. <https://doi.org/10.1177/0952076709356877>



- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. In *Public Administration Review* (Vol. 66, Issue SUPPL. 1, pp. 33–43). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>
- Michaele Howlett, Ramesh, M., & Pearl, A. (2009). Studying Public Policy (Policy cycle and Policy Subsistem). In *International Encyclopedia of Human Geography*.
- Muhlis Madani. (2011). *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Graha Ilmu.
- O'Flynn, J., & Wanna, J. (2008). Collaborative Governance : A new era of public policy in Australia? In *Collaborative Governance : A new era of public policy in Australia?* [https://doi.org/10.26530/oapen\\_458884](https://doi.org/10.26530/oapen_458884)
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the symposium on collaborative public management. In *Public Administration Review* (Vol. 66, Issue SUPPL. 1, pp. 6–9). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? In *Public Management Review* (Vol. 8, Issue 3, pp. 377–387). <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Patton, C. V., & Sawick, D. S. (2017). Basic Methods of Policy Analysis & Planning., *91*, 399–404.
- Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2015). Basic methods of policy analysis and planning. In *Basic*

*Methods of Policy Analysis and Planning*. <https://doi.org/10.4324/9781315664736>

- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Quirk, P. J., & Jenkins-Smith, H. C. (1991). Democratic Politics and Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(1), 119. <https://doi.org/10.2307/3325519>
- Rahman Khairul Muluk, M. (n.d.). *DAPU6105 Edisi 1 Inovasi dalam Paradigma Administrasi Publik*.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264.
- Robertson, P. J., & Choi, T. (2012). Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance. *Public Management Review*, 14(1), 83–103. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.589619>
- Schmeer, K. (1999). Guidelines for Conducting a Stakeholder Analysis - Health Reform Tools Series. *MD: Partnerships for Health Reform*, 35.
- Sher-Hadar, N., Lihi Lahat, & Itzhak Galnoor. (2020). *Collaborative Governance: Theory and Lessons from Israel*. Cham: Springer International Publishing AG.

- Silvia, C. (2011). Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. *State and Local Government Review*, 43(1), 66–71. <https://doi.org/10.1177/0160323x11400211>
- Smith, J. A., & Osborn, M. (2007). Interpretative phenomenological analysis: theory, method and research. In *qualitative Psychology, A practical gguide to research methods* (pp. 53–80).
- Solahuddin Kusumanegara. (2010). *Model dan aktor dalam proses kebijakan publik* (Pertama). Gava Media.
- Sørensen, E., & Triantafillou, P. (2013). The politics of self-governance. In *The Politics of Self-Governance*. <https://doi.org/10.4324/9781315554259>
- Stewart, Jr., J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2008). Public Policy: An Evolutionary Approach. In *Public Policy: An Evolutionary Approach*.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stone, D. (2017). Public policy analysis and think tanks. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 149–157). <https://doi.org/10.4324/9781315093192-20>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). Basics of Qualitative Research: Techniques and Grounded Theory Procedures for Developing Grounded Theory. In *The Modern Language Journal*. <https://doi.org/10.2307/328955>

- Strauss, D. A. (n.d.). *Essay Common Law, Common Ground, and Jefferson's Principle*.
- Sujarwoto, S. (2013). *Essays on decentralisation, public services and well-being in Indonesia*. The University of Manchester (United Kingdom).
- Suwitri, S. (2008). Konsep Dasar Kebijakan Publik. *Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang*, 1.(1), 6, 7,8.
- Thoha, M. (2007). *Birokrasi pemerintah Indonesia di era reformasi*. Kencana.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. In *Public Administration Review* (Vol. 66, Issue SUPPL. 1, pp. 20–32). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>
- Tiihonen, S. (2004). *From governing to governance*. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/68068>
- van Oortmerssen, L. A., van Woerkum, C. M. J., & Aarts, N. (2015). When Interaction Flows. *Group & Organization Management*, 40(4), 500–528. <https://doi.org/10.1177/1059601114560586>
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). Policy analysis: Concepts and practice. In *Policy Analysis: Concepts and Practice*. <https://doi.org/10.4324/9781315442129>
- Winarno, B. (2012). Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). In *Caps* (p. 229).



## TENTANG PENULIS



**Muhammad Noor** lahir di Banjarmasin tanggal 08 Januari 1989. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana (S1) Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin tahun 2012, serta meraih gelar (S2) Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Lambung Mangkurat pada tahun 2021. Saat ini penulis juga sedang menempuh Pendidikan (S3) Doktor Ilmu sosial pada Universitas Airlangga Surabaya. Mengawali karir sebagai Dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Tabalong sejak tahun 2016.



**Dr. Falih Suaedi, Drs.,M.Si** lahir di Bojonegoro 26 Februari 1963, meraih gelar Sarja (S1) pada Universitas Arlangga tahun 1987, kemudian meraih gelar magister (S2) pada Universitas Arlangga tahun 1994 dan meraih gelar Doktor pada Universitas Arlangga tahun 2004.

Mengawali karir hingga sekarang sebagai Dosen Program Studi Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga Surabaya.



**Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.Si** lahir di Sleman 31 Oktober 1961, meraih gelar Sarja (S1) pada Universitas Gadjah Mada tahun 1986, kemudian meraih gelar magister (S2) pada Universitas Indonesia tahun 1994 dan meraih gelar Doktor pada Universitas

Brawijaya tahun 2012. Mengawali karir hingga sekarang sebagai Dosen Program Studi Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga Surabaya.



# COLLABORATIVE GOVERNANCE

Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik

Interaksi antaraktor yang dicapai dalam studi ini adalah bagaimana sebuah kebijakan dan tata kelola bisa memuaskan sebanyak mungkin pihak. Sedangkan *collaborative governance* adalah suatu capaian untuk mencari cara yang terbaik dari sebuah kebijakan. Dinamika interaksi antaraktor menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Seperti halnya, kondisi awal dalam kolaborasi antaraktor dipengaruhi oleh beberapa fenomena, yaitu para aktor memiliki kepentingan dan visi yang berbeda, yang menyebabkan terjadinya perdebatan antaraktor sehingga menghambat jalannya proses kolaborasi.

Buku ini terdiri dari lima bab yang terbagi atas dua bagian. Bagian pertama berisi tinjauan teoritis *collaborative governance* dan bagian kedua menyajikan studi kasus tentang *collaborative governance*.

Pada bagian pertama bab I memaparkan tentang memahami *governance*, bab II memaparkan tentang *collaboration* dalam perspektif teori administrasi publik, bab III memaparkan tentang konsep *collaborative governance*, bab IV memaparkan tentang pemangku kepentingan dalam praktik *collaborative governance* dan pada bab V menyajikan hasil penelitian tentang *collaborative governance* dalam penanganan permukiman kumuh bantaran sungai (tinjauan kasus)



+6281227475754



Bildung



@sahabatbildung



bildungpustakautama@gmail.com



www.penerbitbildung.com

ISBN 978-623-8091-04-1



9

786238

091041