

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Sebagai pertimbangan, penelitian ini melihat dari beberapa temuan dari penelitian terdahulu yang dianggap relevan dengan topik penelitian tentang *collaborative governance*. Pembahasan yang terkait dengan topik dan perspektif administrasi publik untuk penelitian ini adalah.

Penelitian pertama yang menjadi rujukan dalam penelitian ini yakni, Iman Surya, Sanny Nofrima, Herdin Arie Saputra, dan Niken Nurmiyati (2021).⁸ *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Pariwisata Berkelanjutan, Khususnya di Wisata Kebun Teh Nglinggo Kabupaten Kulon Progo menjadi topik kajian ini. Penelitian ini menggunakan metodologi deskriptif, analitis dan kualitatif. Temuan penelitian Wisata Kebun Teh Nglinggo di Kabupaten Kulon Progo merupakan sumber pendapatan bagi masyarakat sekitar, dan banyaknya wisatawan yang berkunjung ke objek wisata juga meningkatkan pendapatan penduduk setempat. Berdasarkan penelitian, diketahui bahwa pembangunan pariwisata berkelanjutan merupakan salah satu cara mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan untuk menghasilkan pariwisata yang ramah lingkungan sehingga masyarakat lokal dapat memanfaatkannya untuk meminimalkan pengangguran terkait wisata.. Dan dalam peningkatan sektor

⁸ Surya, Iman, et al. "*Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Wisata Berkelanjutan Di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Wisata Kebun Teh Nglinggo)." *AL IMARAH: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 6.2 (2021): 190-199.

pariwisata, publikasi di jejaring sosial sangat diperlukan karena daya tarik jejaring sosial saat ini sangat mempengaruhi kehidupan manusia.

Penelitian kedua, penelitian yang dilakukan oleh Khairurrasyid dan Awang Darumurti (2022).⁹ Judul penelitian *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Obyek Wisata Bahari Wilayah Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika Di Kabupaten Lombok Tengah Tahun 2020-2021. Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif yang salah satu proses penelitiannya menghasilkan data deskriptif dari suara atau catatan serta dari tindakan subjek yang diteliti. Temuan studi menyoroti peran masing-masing pemangku kepentingan dalam pengelolaan dan pertumbuhan KEK Mandalika dan untuk proses kolaborasi diukur dengan 4 indikator seperti komunikasi dan dialog, membangun kepercayaan dan kesepahaman, legitimasi, dan komitmen untuk mengukur proses kerjasama sudah efektif dilaksanakan, namun masih terdapat berbagai hal yang perlu ditingkatkan dan lebih ditingkatkan lagi dalam hal peningkatan dialog dan komunikasi, agar tidak ada lagi kesalahpahaman dengan masyarakat setempat, dan agar pengerjaan KEK Mandalika dapat berlangsung lebih cepat.

Penelitian ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq (2016).¹⁰ Judul penelitian *Collaborative Governance* (Studi Tentang Kolaborasi Antar *Stakeholders* Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo). Teori proses kolaborasi dari Emerson, Nabatchi dan Balogh

⁹ Rasyid, Khairur, and Awang Darumurti. "Collaborative Governance dalam Pengelolaan Obyek Wisata Bahari Wilayah Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika di Kabupaten Lombok Tengah Tahun 2020-2021." *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan (JPK)* 3.2 (2022): 75-91.

¹⁰ Arrozaaq, Dimas Luqito Chusuma. *Collaborative Governance* (Studi Tentang Kolaborasi Antar *Stakeholders* Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan Di Kabupaten Sidoarjo). Diss. Universitas Airlangga, 2016.

(2012) digunakan dalam penelitian ini karena mengenali komponen yang menyeluruh dan cocok untuk mengatasi masalah tersebut. Penjelasan komprehensif tentang bagaimana proses kolaboratif bersifat dinamis dan bersiklus, menciptakan tindakan dan efek sementara sebelum memiliki pengaruh yang signifikan dan memungkinkan reaksi terhadap dampak ini disediakan oleh *Collaborative Governance Regime* (CGR) atau teori proses kolaboratif. Berdasarkan temuan penelitian, proses kerjasama stakeholder dalam pengembangan kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo telah memenuhi komponen kerjasama Kirk Emerson. Mobilisasi cita-cita bersama, motivasi, dan pembangunan kapasitas adalah langkah pertama dalam proses kolaboratif. Melaksanakan tindakan kooperatif yang memiliki pengaruh sesaat terjadi setelah terciptanya ketiga item tersebut.

Terdapat persamaan dan perbedaan yang signifikan antara penelitian saat ini dan penelitian sebelumnya yang disebutkan di atas. Pada penelitian pertama dan kedua, Iman Surya dkk dan Khairurrasyid serta Awang Darumurti memiliki persamaan, yakni membahas *collaborative governance* dalam pengelolaan destinasi wisata dan menggunakan metode penelitian kualitatif dan analisisnya secara deskriptif.

Sedangkan persamaan dengan penelitian ketiga, Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq yaitu dalam teori yang digunakan yakni teori proses kolaborasi dari Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012). Perbedaan ketiga penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah mengenai lokasi penelitian sehingga membedakan hasil dari penelitian itu sendiri.

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Manajemen Publik

Manajemen publik adalah seperangkat prosedur yang digunakan untuk melaksanakan tanggung jawab perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengaturan sumber daya yang tersedia bagi sebuah organisasi untuk mencapai tujuannya. Berawal dari paradigma *Old Public Administration* (OPA) dan berkembang menjadi paradigma *New Public Management* (NPM) yang berujung pada perubahan penyebutan *government* menjadi *governance*, paradigma Manajemen Publik mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman.

Konsep *collaborative governance* yang melibatkan pihak luar merupakan hasil dari perubahan paradigma tersebut. Konsep *collaborative governance* yang melibatkan pihak-pihak selain pemerintah, terutama kelompok-kelompok kepentingan masyarakat atau *Non Governmental Organization* (NGO) dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian masalah. Hal ini merupakan upaya untuk memperbaiki manajemen pemerintahan.

2.2.2 Governance

Frasa " *governance* " berbeda dengan gagasan pemerintahan. Organisasi atau entitas yang menjalankan otoritas pemerintahan di suatu negara disebut sebagai pemerintah atau pemerintahan. Karena semata-mata menekankan pemerintah (lembaga/institusi pemerintah) sebagai regulator utama dan pelaksana administrasi publik, maka dapat dikatakan bahwa pengertian *government* ini sudah ketinggalan zaman. Akibatnya, baik dalam aspek maupun kajian tentang

pemerintahan, gagasan tentang *governance* mengambil peran dari konsep *government*.

Governance bermula dari istilah “*govern*” yang berarti menjalankan peran yang lebih signifikan. Semua proses, aturan, dan institusi yang memungkinkan pengelolaan dan pengaturan kegiatan masyarakat yang efektif secara kolektif disebut dengan kata ini. Dengan demikian, *governance* secara luas mengacu pada keseluruhan dari semua lembaga dan komponen masyarakat, baik pemerintah maupun non-pemerintah.¹¹

Dalam Hetifah, Leach dan Percy Smith memperjelas bahwa konsep tata kelola memiliki konotasi yang lebih lembut, dalam artian mencakup lebih dari sekadar organisasi pemerintahan atau birokrasi, akan tetapi masyarakat dan pihak non-pemerintah lainnya diperbolehkan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹²

Sebagai sebuah konsep, “*governance*” bisa berarti banyak hal yang berbeda, menurut Dwiyanto, dan Dwiyanto berpendapat bahwa konsep *governance* adalah partisipasi aktor selain pemerintah dalam menyelesaikan masalah kemasyarakatan. Dengan menggabungkan anggota masyarakat dan kekuatan pasar, strategi *governance* ini berupaya memberikan layanan publik.¹³

Menurut Chema dalam Keban, *governance* adalah seperangkat prinsip, aturan, dan institusi yang mengontrol bagaimana masyarakat, pemerintah, dan

¹¹ Dwiyanto, Agus. 2015. Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif. Yogyakarta: UGM Press. Hal 1.

¹² Hetifah Sj. 2009. Inovasi, Partisipasi dan *Good Governance*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. Hal 2.

¹³ Dwiyanto, Agus. 2008. Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal. 22

sektor swasta berinteraksi untuk mengelola masalah ekonomi, sosial, dan politik.¹⁴ Hal senada dikatakan Teguh Kurniawan, mendefinisikan *governance* sebagai proses pembuatan kebijakan yang meliputi sektor publik, sektor bisnis, dan masyarakat.¹⁵

Dengan menggunakan beberapa sudut pandang yang disebutkan di atas, dapat dilihat betapa dinamisnya konsep *governance*. Dengan kata lain, *governance* menciptakan peluang bagi partisipasi dan keterlibatan sektor lain dalam pemerintahan. Pemerintah bukanlah satu-satunya atau aktor terpenting dalam tata kelola pemerintahan. Pendapat tersebut juga menunjukkan bagaimana kontrol pemerintah terhadap urusan publik telah berkurang.

Keadaan yang timbul ketika pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan kegiatan publik yang berada di luar kewenangannya dapat digunakan untuk memahami pengertian di atas. Pemerintah harus berkolaborasi dengan pihak lain yang memiliki kompetensi dan pengetahuan yang lebih kuat karena keterbatasan sumber daya dan uang dan tentunya dapat membantu pemerintah dalam mengatasi tantangan-tantangan tersebut. Dalam hal ini keterlibatan masyarakat mampu meningkatkan kualitas masyarakat itu sendiri untuk ke depannya.

2.2.3 Collaborative Governance

Tata kelola kolaboratif adalah salah satu bentuk strategi sebuah pemerintahan baru. Itu sebabnya Ansell dan Gash menyatakan strategi baru

¹⁴ Keban, Jeremias T. 2008. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta : Penerbit Gava Media. Hal 38

¹⁵ Kurniawan, Teguh. 2007. Pergeseran, Paradigma Administrasi Publik; Dari Perilaku Model Klasik Dan NPM Ke *Good Governance*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara. No. 23A/Dikti/KEP/2004. ISSN. 141-948X, Vol. 7. Hal. 16-17

tersebut merupakan suatu bentuk tata kelola yang melibatkan pengambilan keputusan dalam suatu forum oleh berbagai pemangku kepentingan secara bersamaan dengan pejabat pemerintah.¹⁶

Konsep ini menunjukkan pentingnya para pemangku kepentingan untuk mengembangkan barang hukum, aturan, dan ketentuan kebijakan yang sesuai untuk lingkungan atau masyarakat umum, para pihak harus berkolaborasi dalam metode dan proses tertentu. Ide ini menunjukkan bagaimana pemerintah dan masyarakat terlibat dalam pemerintahan bukanlah sesuatu yang terpisah dan berfungsi secara terpisah, tetapi bekerja sama untuk kepentingan bersama.

Kolaborasi didefinisikan sebagai kolaborasi antara individu, kelompok, atau institusi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak dapat dicapai atau ditangani secara terpisah. Ungkapan kerjasama dan kolaborasi masih digunakan secara sinonim, dan sedikit usaha telah dilakukan untuk menyoroti perbedaan dan kekayaan sejarah dari definisi mereka. Mengingat definisi yang diberikan oleh para profesional, *collaborative governance* mengacu pada administrasi atau tata kelola pemerintahan yang melibatkan kerjasama antar sektor.

Ansell dan Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai seperangkat pengaturan di mana satu atau lebih lembaga publik secara aktif melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan formal yang digerakkan oleh konsensus untuk menetapkan atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset.¹⁷

¹⁶ Chriss Ansell, Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, hal. 545

¹⁷ *Ibid*, hal. 544

Selain pendapat di atas, Emerson, Nabatchi, dan Balogh juga mengemukakan pendapat tentang *collaborative governance* dalam rangka mencapai tujuan-tujuan publik yang tidak akan terwujud jika hanya satu pihak saja yang mengimplementasikan keputusan kebijakan publik, tata kelola kolaboratif merupakan sebuah proses dan struktur yang secara konstruktif mengintegrasikan para pelaku dari berbagai tingkat pemerintahan atau lembaga publik, organisasi swasta, dan masyarakat sipil.¹⁸

Berdasarkan dari definisi para ahli di atas, terdapat definisi *collaborative governance* yang tertuang dalam hasil pemikiran yang sama. Namun dari penjelasan Ansell dan Gash terlihat aspek kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan lebih memperhatikan fitur tentang bagaimana kebijakan publik atau program yang dikembangkan dan dilaksanakan oleh organisasi pemerintah. Selain itu, agar kolaborasi dalam pemerintahan menjadi efektif, kepentingan individu berbagai peserta harus dibahas dan disepakati melalui musyawarah.

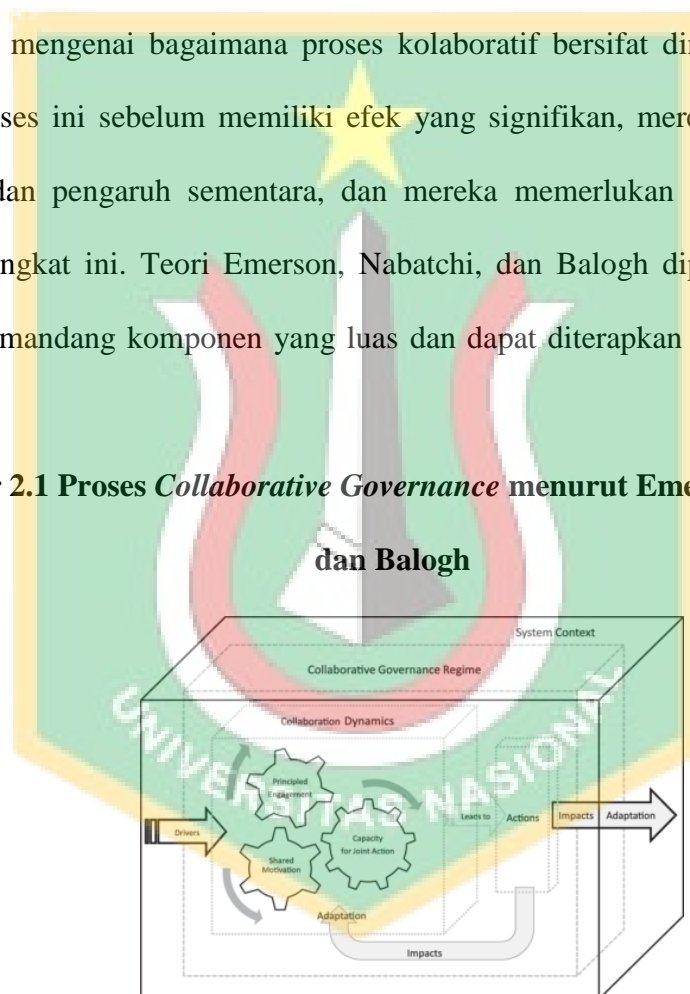
Sementara pada gagasan Emerson, Nabatchi, dan Balogh konsep *collaborative governance* meluas hingga mencakup berbagai jenis tata kelola yang melintasi batas-batas internasional. Dapat digambarkan dimensi kerangka kerja sebagai sarang yang mencakup Rezim Tata Kelola Kolaboratif (*Collaborative Governance Regime/CGR*), konteks sistem yang lebih besar, serta dinamika dan tindakan kolaboratif internal yang memiliki potensi untuk berdampak dan mengadaptasi sistem secara keseluruhan.

¹⁸ Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, hal. 2

Kerangka kerja ini telah mengidentifikasi dan menyelidiki komponen-komponen sistem tata kelola lintas batas, mulai dari kerja sama regional berbasis lokasi dengan pemangku kepentingan non-pemerintah hingga kolaborasi antar pemerintah berbasis kebijakan atau program hingga kemitraan publik-swasta.

Teori *Collaborative Governance Regime* (CGR) memberikan penjelasan mendalam mengenai bagaimana proses kolaboratif bersifat dinamis dan siklus. Proses-proses ini sebelum memiliki efek yang signifikan, mereka menyebabkan tindakan dan pengaruh sementara, dan mereka memerlukan adaptasi terhadap dampak singkat ini. Teori Emerson, Nabatchi, dan Balogh dipilih oleh penulis karena memandang komponen yang luas dan dapat diterapkan untuk pemecahan masalah.

Gambar 2.1 Proses *Collaborative Governance* menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh



Sumber: Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012)

Kotak CGR berisi prosedur kolaborasi yang ditunjukkan di atas. Penelitian ini mengeksplorasi fenomena kolaborasi dengan menggunakan berbagai komponen CGR. Proses kolaborasi terdiri dari banyak elemen yang berbeda,

seperti tindakan-tindakan yang diambil dalam kolaborasi, dinamika kolaborasi, dan dampak serta adaptasi dari proses kolaborasi.

Dinamika kolaborasi memiliki peran penting dalam proses kolaborasi. Prinsip, motivasi bersama, dan kemampuan untuk bekerja sebagai sebuah kelompok adalah hal yang membuat kerja tim menjadi efektif.¹⁹ Dinamika kolaborasi tercermin dalam tindakan kolaboratif. Jika hanya satu organisasi yang bertindak, tindakan kolaboratif tidak dapat dicapai. Hasil dari tindakan kolaboratif biasanya dipandang sebagai efek sementara yang akan kembali ke dinamika kolaborasi.²⁰

Hasil yang ditimbulkan dari proses kolaborasi adalah dampak dan adaptasi. Baik elemen yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan berdampak pada proses kolaborasi. Kolaborasi kemudian dapat mengadaptasi umpan balik dari dampak tersebut. Yang perlu disesuaikan adalah bagaimana kolaborasi tersebut bereaksi terhadap masukan dari masing-masing aktor yang ada. Adaptasi yang baik adalah adaptasi yang dapat diterapkan oleh semua pelaku kolaborasi, yang berarti bahwa kepentingan organisasi tidak dapat berdampak pada kolaborasi dan menghalangi upaya memaksimalkan manfaat kolaborasi bagi aktor secara keseluruhan. Untuk melanjutkan pertumbuhan kolaborasi, adaptasi harus didasarkan pada apa yang paling perlu diubah dalam kolaborasi.²¹

¹⁹ Astuti, Retno Sunu, dkk. *Collaborative Governance* Dalam Perspektif Administrasi Publik, Semarang: Program Studi Doktor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Press, 2020, hal. 82

²⁰ *Ibid*, hal. 86

²¹ *Ibid*.

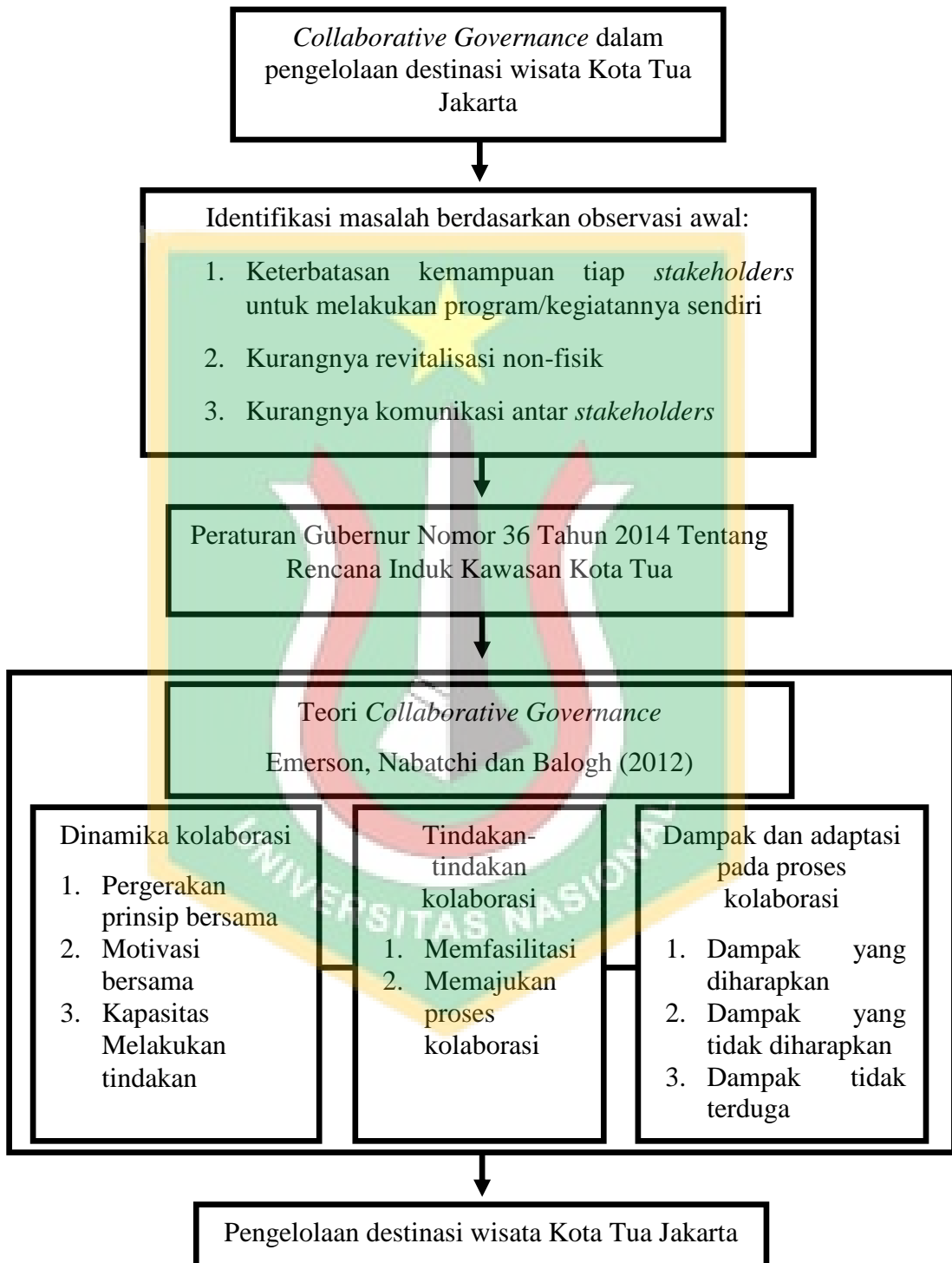
2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka konseptual ini berfungsi sebagai landasan bagi pengembangan berbagai konsep berdasarkan teori penelitian dan penerapannya pada perumusan masalah. Kolaborasi mengacu pada upaya untuk menyatukan antar sektor pemerintah dan non-pemerintah dalam rangka mengelola dan mengatur semua masalah untuk membuahkan hasil yang efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan menjelaskan *collaborative governance* dalam pengelolaan destinasi wisata kota tua jakarta. Adapun termasuk dalam pengelolaan pariwisata tersebut adalah Unit Pengelola Kawasan Kota Tua Jakarta dan komunitas-komunitas serta masyarakat. Dimana tiga proses dalam *Collaborative Governance* menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh yaitu a) Dinamika kolaborasi, b) Tendakan-tindakan kolaborasi, c) Dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi.

Berdasarkan latar belakang dan teori-teori yang telah disebutkan sebelumnya, bagan berikut ini menjelaskan kerangka penelitian ini dengan melihat berbagai indikator *collaborative governance* dalam pengelolaan destinasi wisata kota tua Jakarta.

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran



Sumber: Peneliti, 2023