

BAB II

TINJAUAN TEORI

II.1 Kajian Pustaka

Berdasarkan fenomena dan permasalahan di atas, maka dalam penelitian ini akan memasukkan beberapa kajian terdahulu yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti. Sehingga kajian pustaka ini memiliki fungsi untuk menjelaskan gejala dan permasalahan apa saja yang akan diteliti. Selain itu, kajian pustaka ini juga akan menempatkan posisi penulis dan fokus kajian dalam penelitian ini. Untuk melihat permasalahan di atas, telah banyak penelitian terdahulu yang mengkaji mengenai permasalahan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah (TKIB), baik dari segi peran pemerintah daerah maupun dari segi perlindungan dan penanganan TKIB. Beberapa kajian terdahulu tersebut akan dipaparkan di bawah ini.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Sabar (2015) dengan judul *Peran Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan Dalam Menangani Tenaga Kerja Indonesia (Studi Kasus TKI yang di Deportasi dari Malaysia)*. Penelitian ini memfokuskan pada peran Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan dalam menangani Tenaga Kerja Indonesia yang dideportasi dari Malaysia, serta kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam melakukan penanganan tersebut. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan dalam menangani TKI yang dideportasi dari Malaysia sudah terlaksana dengan baik.

Peran yang dimainkan merupakan peran yang sangat penting, di mana Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan akan melakukan Pendataan dan menampung TKI yang dideportasi dari Malaysia. Selama di penampungan TKI

akan dijaga dan dilindungi oleh petugas agar tidak ditipu dan dibawa oleh calo. Saat dipenampungan TKI yang sakit akan diberikan fasilitas pengobatan gratis di Rumah Sakit Umum. Bagi TKI yang ingin pulang dan TKI yang tidak bisa lagi bekerja di luar negeri akan dipulangkan secara gratis dengan menggunakan anggaran APBD dan APBN. Namun bagi TKI yang ingin kembali bekerja di luar negeri Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan akan menempatkan mereka kembali bekerja di luar negeri secara legal. Sementara itu kendala-kendala yang dihadapi Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan antara lain adalah kurangnya anggaran dan penampungan yang masih kecil dayaampungnya.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Hendra Putra (2017) dengan judul *Peran Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat di Wilayah Perbatasan Dalam Melindungi Warga Negara Indonesia yang di Deportasi (Studi di Wilayah Hukum Perbatasan Kalbar- Serawak Malaysia)*. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum yuridis sosiologis. Dengan pendekatan tersebut, penelitian tersebut menemukan fakta bahwa pemerintah daerah yang menjadi *entry point* para deportan, menjadi pihak yang paling berperan dalam melakukan penanganan perlindungan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pola penanganan WNI yang dideportasi oleh pemerintah daerah di wilayah perbatasan, bersifat koordinatif dengan melibatkan beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Namun dalam hasil penelitian tersebut, peran Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat belum memperlihatkan kinerja yang maksimal karena kurangnya koordinasi diantara SKPD, hal ini juga ditambah dengan berbagai kendala yang dihadapi

Pemerintah Daerah untuk melakukan penampungan dan pemulangan para TKI yang telah di deportasi tersebut.

Kemudian, penelitian yang dilakukan oleh Hidayat Andyanto dan Dian Novita (2014) dengan judul *Peran Pemerintah Daerah Dalam Melindungi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Penelitian ini lebih menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang berdasarkan pada norma hukum dan kepustakaan. Penelitian ini juga lebih difokuskan pada fungsi suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah terkait perlindungan terhadap TKI. Adapun hasil penelitiannya telah memaparkan berbagai peraturan yang cukup kompleks dalam mengatur dan memberikan perlindungan bagi TKI. Namun berbagai ketentuan pemerintah yang relative cukup lengkap tersebut, dalam implementasinya belum dilaksanakan secara efektif, dan disinilah dibutuhkan peran aktif dari pemerintah daerah untuk mengisi kekosongan regulasi sehingga perlindungan bagi para TKI di luar negeri dapat dilakukan secara maksimal dan berlapis. selain pemerintah pusat yang menunjukkan keperduliaannya dengan membuat regulasi dan program-program bagi para TKI yang bekerja di luar negeri maka pemerintah daerah juga mampu melakukan hal yang sama.

Penelitian selanjutnya yang dilakukan oleh Habibullah, Ahmad Juhari dan Lucy Sandra (2016) berjudul *Kebijakan Perlindungan Sosial Untuk Pekerja Migran Bermasalah*. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik triangulasi data yaitu data lapangan, kebijakan yang ada, sumber data kunci pembuat kebijakan. Yang lebih kompleks lagi penelitian ini dilakukan di enam daerah kabupaten/kota antara lain; 1). Kota Tanjung Pinang, Kepulauan Riau 2).

Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat 3). Kabupaten Bangkalan, Jawa Timur 4). Kabupaten. Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat 5). Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat dan 6). Kabupaten Konawe, Sulawesi Tenggara.

Hasil penelitian ini menyatakan bahwa terdapat berbagai kasus yang dialami Pekerja Migran Bermasalah (PMB) baik pada saat keberangkatan, penempatan dan pemulangan dan memerlukan peranan negara dalam melindungi warga negaranya. Perlindungan tersebut dilakukan oleh berbagai Kementerian/sector terkait sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Kementerian Sosial RI melaksanakan perlindungan sosial dari *entry point* sampai proses reintegrasi di daerah asal. Kebijakan perlindungan sosial yang dilakukan oleh Kementerian Sosial bersama daerah *entry point* meliputi proses pemulangan, pelayanan psikososial di RPTC dan bantuan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) bagi mantan PMB. Adapun pemenuhan kebutuhan dasar selama proses pemulangan masih terbatas pelayanan minimal, proses pelayanan di RPTC menggunakan praktek pekerjaan sosial, dan bantuan UEP bagi PMB di beberapa daerah berhasil mengembangkan perekonomian mantan PMB. Penelitian ini menyarankan kebijakan perlindungan sosial bagi PMB tetap dilaksanakan meskipun fokus dengan sasaran penerima manfaat yaitu warga negara korban tindak kekerasan dengan pembagian tugas antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan amanah UU No. 23 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Indra Sakti Simbolon (2015) dengan judul *Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013*

Tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia (Studi Pemulangan TKI Ke Daerah Asal Oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang). Penelitian tersebut memiliki kesamaan terhadap lokasi penelitian, namun memiliki fokus yang berbeda. Penelitian ini lebih memfokuskan pada implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia pada pemulangan TKI ke daerah asal oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang.

Hasil penelitian didapati kesimpulan bahwa Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia pada pemulangan TKI ke daerah asal Pemerintah Kota Tanjungpinang secara umum sudah berjalan dengan baik. Namun masih ada hal yang harus diperhatikan, seperti tempat penampungan atau sarana prasarana yang kurang memadai, di Tanjungpinang belum cukup memadai. kemudian tidak adanya standar operasional prosedur untuk pedoman satgas saat melaksanakan tugasnya dilapangan.

Selain itu, penelitian lain yang dilakukan oleh Izzul Fatchu Reza (2014) dengan judul *Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Buruh Migran Internasional di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, lebih menekankan pada proses collaborative yang dilakukan Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta dalam pengelolaan buruh migran. Adapun hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kerjasama yang dilakukan Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta belum mencapai tahap *collaborative governance*, namun masih sekedar kooperasi dan belum mengandung nilai consensus demokrasi yang optimal. Adapun faktor-faktor

penghambat dalam pelaksanaan *collaborative governance* di D.I Yogyakarta adalah, a) tidak ada keterbukaan untuk membahas dan menyelesaikan dualisme kewenangan antara BP3TKI D.I.Y dan Disnakertrans D.I.Y; b) tidak dilibatkannya LSM dan swasta dalam forum resmi *collaborative governance*; dan c) lemahnya teknologi dalam melacak identitas TKI ilegal.

Penelitian yang sedikit berbeda dilakukan oleh Endang Setyoningsih, Fitriyah, dan Rr. Hermini S (2013) dengan judul *Peran LSM Migrant CARE dalam Membantu TKI Bermasalah di Arab Saudi Tahun 2009 dan 2010*. Penelitian yang dilakukan ini lebih melihat pada peran yang dilakukan oleh LSM Migrant Care dalam memberikan perlindungan dan bantuan advokasi untuk Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah yang ada di Arab Saudi. Keberadaan LSM ini merupakan bagian dari *civil society* yang membuktikan adanya pihak lain yang turut serta dalam menyeimbangkan kekuatan negara. LSM ini kemudian bisa menjadi kekuatan tersendiri bagi masyarakat yang termarginalkan seperti TKI dan keluarganya agar dapat memperoleh hak-hak mereka.

Hasil penelitian yang dilakukan tersebut memperlihatkan bahwasanya LSM Migrant Care tidak hanya melakukan pendampingan (advokasi) berdasarkan kasus-kasus yang masuk, tetapi juga merambah ke kebijakan agar posisi tawar TKI semakin kuat. Kasus yang diangkat pun tidak hanya yang berasal dari satu negara, tetapi juga semua negara yang menjadi negara tujuan TKI. Tidak hanya satu jenis kasus tetapi semua jenis kasus yang menimpa TKI. Oleh karena itu sebenarnya tidak ada penanganan khusus terhadap suatu kasus atau suatu negara. Semua didasarkan pada pengaduan dan tuntutan pelapor saat proses konsultasi dengan

Migrant CARE. Lebih jauh peran *Migrant CARE* juga aktif dalam menyuarakan nasib TKI melalui aksi-aksinya seperti demonstrasi, melakukan seminar dan diskusi.

Berbeda pula dengan penelitian yang dilakukan oleh Dhuma Melinda H (2015) dengan judul *Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah dan Organisasi Buruh Migran*. Penelitian tersebut memfokuskan pada peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam mengakomodasi dan melindungi hak-hak buruh migran. Adapun dalam hasil penelitiannya, Dhuma menemukan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia belum maksimal dalam memberikan perlindungan terhadap buruh migran, baik selama pra penempatan, masa penempatan dan purna penempatan.

Lebih lanjut, dalam penelitian tersebut juga menemukan bahwa tidak maksimalnya perlindungan yang diberikan terhadap para TKI tersebut terjadi karena berbagai faktor, diantaranya yaitu tumpang tindihnya dalam koordinasi antar Lembaga, kurangnya SDM di perwakilan RI di negara tujuan penempatan, dan banyaknya buruh migran yang datang ke negara tujuan dengan tanpa dokumen yang sah. Kemudian peran LSM di sini sebagai mitra pemerintah mengambil setengah pekerjaan dari pemerintah dalam melakukan advokasi kasus, baik secara litigasi maupun non litigasi dan melakukan program pemberdayaan mantan buruh migran.

Tabel 2.1
Perbedaan dan Persamaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian yang akan Diteliti

No	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Peran Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan Dalam Menangani Tenaga Kerja Indonesia (Studi Kasus TKI yang di Deportasi dari Malaysia)	Tema penelitian, yaitu membahas TKI yang di deportasi dari Malaysia	Penelitian terdahulu lebih memfokuskan pada peran Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nunukan dalam menangani TKI yang dideportasi dari Malaysia. Sementara dalam penelitian yang akan diteliti ini lebih berfokus pada <i>collaborative governance</i> yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam penanganan TKIB.
2.	Peran Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat di Wilayah Perbatasan Dalam Melindungi Warga Negara Indonesia yang di Deportasi (Studi di Wilayah Hukum Perbatasan Kalbar-Serawak Malaysia).	Tema penelitian, yaitu membahas TKI ataupun Warga Negara yang di deportasi dari Malaysia.	Penelitian terdahulu lebih berfokus pada peran pemerintah daerah dalam melindungi WNI yang dideportasi. Sementara penelitian yang akan diteliti akan lebih berfokus pada penanganan TKIB yang di deportasi dari Malaysia dengan pendekatan <i>collaborative governance</i> .
3.	Peran Pemerintah Daerah Dalam Melindungi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.	Tema penelitian, yakni tentang TKI.	Penelitian terdahulu lebih difokuskan pada peran pemerintah daerah terkait perlindungan terhadap TKI. Sementara dalam penelitian ini berfokus pada <i>collaborative</i> yang dilakukan pemerintah daerah dalam penanganan TKIB yang di deportasi.

No	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
4.	Kebijakan Perlindungan Sosial Untuk Pekerja Migran Bermasalah.	Tema penelitian, tenaga kerja Indonesia bermasalah.	Penelitian terdahulu lebih fokus pada kebijakan perlindungan sosial terhadap pekerja migran bermasalah. Sementara penelitian yang akan diteliti ini lebih berfokus pada penanganan TKIB dari kedatangan hingga pemulangan ataupun pemberdayaan, tidak hanya sekedar perlindungan saja.
5.	Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia (Studi Pemulangan TKI Ke Daerah Asal Oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang).	<ul style="list-style-type: none"> - Tema penelitian, terkait pemulangan TKI. - Lokasi penelitian di Kota Tanjungpinang. 	Penelitian terdahulu lebih memfokuskan pada implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia pada pemulangan TKI ke daerah asal oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang. Sementara dalam penelitian yang akan diteliti ini akan memfokuskan tidak hanya pemulangan, tetapi penanganan dari awal hingga akhir.
6.	Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Buruh Migran Internasional di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.	<ul style="list-style-type: none"> - Tema penelitian, terkait pengelolaan tenaga kerja Indonesia (buruh migran). - Menggunakan pendekatan yang sama, yaitu <i>collaborative governance</i>. 	Penelitian terdahulu lebih menekankan pada permasalahan-permasalahan sosial yang dihadapi para pekerja migran. Sedangkan dalam penelitian yang akan diteliti ini akan lebih menekankan pada permasalahan yang dihadapi TKI selepas di deportasi dari Malaysia.

No	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
7.	Peran LSM Migrant CARE dalam Membantu TKI Bermasalah di Arab Saudi Tahun 2009 dan 2010.	Tema penelitian yang terkait TKI Bermasalah.	Penelitian terdahulu lebih melihat pada peran yang dilakukan oleh LSM Migrant Care dalam memberikan perlindungan dan bantuan advokasi untuk Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah yang ada di Arab Saudi. Sementara dalam penelitian yang akan diteliti ini akan melihat kolaborasi yang dilakukan pemerintah daerah dengan LSM dalam penanganan TKI Bermasalah.
8.	Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah dan Organisasi Buruh Migran.	Tema penelitian, terkait perlindungan TKI.	Penelitian terdahulu lebih memfokuskan pada perlindungan hukum yang diberikan terhadap TKI mulai dari proses pra pemberangkatan, penempatan hingga purna penempatan. Sedangkan dalam penelitian ini akan lebih difokuskan pada perlindungan TKI Bermasalah yang telah di deportasi dari Malaysia.

Sumber: Diolah oleh penulis (2018).

Berdasarkan beberapa penelitian dan kajian yang telah dipaparkan di atas, maka jika melihat penelitian-penelitian terdahulu tersebut posisi penelitian ini akan memfokuskan secara spesifik pada upaya penanganan TKIB di Kota Tanjungpinang. Dimana nantinya penelitian ini akan menggunakan prinsip *collaborative governance* untuk melihat kolaborasi yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam upaya penanganan TKIB tersebut. Maka dari itu peneliti

akan menjelaskan secara komprehensif mengenai *collaborative governance* yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam upaya penanganan TKIB yang telah dideportasi dari Malaysia melalui daerah *entry point* Tanjungpinang.

Penelitian ini juga mencoba untuk menjawab kekurangan-kekurangan yang ada pada penelitian-penelitian sebelumnya, di antaranya: a) penelitian ini tidak hanya berfokus pada objek TKIB itu sendiri, melainkan juga lebih berfokus pada kebijakan-kebijakan pemerintah dalam penanganan dan perlindungan TKIB yang telah dideportasi dari Malaysia, b) kebijakan yang dikaji adalah kebijakan-kebijakan yang ada di level daerah dengan menggunakan pendekatan teori *collaborative governance* di level daerah, khususnya daerah yang menjadi tempat debarkasi TKIB, c) untuk memperoleh informasi yang lebih akurat dalam penelitian ini, maka metode yang digunakan tidak hanya melalui studi kepustakaan, melainkan juga melalui wawancara mendalam terhadap Pemerintah Kota Tanjungpinang, serta pihak swasta dan kelompok masyarakat yang menjadi mitra kolaborasi dari pemerintah dalam penanganan TKIB tersebut.

Dengan demikian, maka data yang diperoleh tidak akan bersifat satu arah, melainkan dua arah, yaitu dari pemerintah selaku pembuat kebijakan dan pihak swasta serta lembaga swadaya masyarakat sebagai partner kolaborasi dan nantinya juga akan diseimbangkan dengan wawancara terhadap para TKIB selaku penerima kebijakan.

II.2 Kerangka Teoritik

II.2.1 Konsep dan Definisi Governance

Akhir-akhir ini kata *governance* bukan lagi menjadi suatu hal yang baru. Konsep yang berkembang pada awal tahun 90-an ini ditandai dengan cara pandang yang baru terhadap peran pemerintah (*government*) dalam menjalankan pemerintahan. *Governance* merujuk pada hubungan antara pemerintah/negara dengan warga negaranya sehingga memungkinkan berbagai kebijakan maupun peraturan dan program dapat dirumuskan, diimplementasikan dan dievaluasi.

Menurut Davis dan Keating (dalam Sudarmo, 2011: 72) mendefinisikan *governance* sebagai proses dimana institusi, baik negara maupun non-negara berinteraksi untuk mengelola urusan suatu negara. Sementara itu, pengertian yang tidak jauh berbeda menurut Kaufman, Kraay, dan Mastruzzi (dalam Syafri, 2012: 180) *governance* didefinisikan sebagai hubungan antara pemerintah dan warga negara yang memungkinkan kebijakan dan program publik dirumuskan, dilaksanakan, dan dievaluasi. Dalam konteks luas, ini mengacu pada peraturan, institusi, dan jaringan yang menentukan bagaimana sebuah negara atau organisasi berfungsi.

Pengertian-pengertian tersebut merujuk pada sebuah proses interaksi maupun hubungan timbal balik yang dilakukan oleh Pemerintah dan warga negaranya dalam membuat sebuah kebijakan untuk mengatasi permasalahan publik. Dalam hal ini berarti dituntut adanya sebuah partisipasi dari pihak luar selain pemerintah untuk membuat sebuah kebijakan.

Hal tersebut senada dengan yang dirumuskan oleh Colebatch (dalam Sudarmo, 2011: 73) yang mengatakan bahwa “*participants from outside government recognized as stakeholders who have rights to be involved should be engaged in deciding what should be done and possibly carrying it out*”. Dalam hal ini dibutuhkan sebuah partisipasi dari pihak-pihak diluar pemerintahan yang terlibat untuk membuat sebuah kebijakan/program.

Lebih jelas, Menurut Dwiyanto (2005: 79), *governance* merujuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau hanya menjadi urusan pemerintah saja. Tetapi *governance* lebih menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lainnya, yakni LSM, perusahaan swasta maupun warga negara. Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, namun posisi pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja.

Stoker (dalam Sudarmo, 2011: 36) memerinci konsep *governance* ke dalam lima proposisi. *Pertama*, *governance* mengacu pada serangkaian institusi dan aktor yang berasal dari dalam pemerintah maupun di luar pemerintah. *Kedua*, *governance* mengidentifikasi kekaburan batas-batas dan tanggungjawab untuk menangani isu-isu ekonomi dan sosial. *Ketiga*, *governance* mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terlibat dalam hubungan antara institusi yang terlibat dalam tindakan kolektif (*collective action*). *Keempat*, *governance* adalah tentang jaringan-jaringan para aktor yang sifatnya *self-governing* (mengelola dirinya sendiri) secara otonom. *Kelima*, *governance* mengakui kapasitas untuk

mencapai sesuatu dengan tidak menggantungkan pada kekuatan pemerintah untuk mengkomando atau menggunakan otoritasnya; *governance* memandang pemerintah mampu menggunakan alat-alat dan teknik-teknik baru untuk mengendalikan atau membina.

Hal ini berarti berarti paradigma *governance* lebih melihat pada keterlibatan aktor-aktor lain yang memerintah atau mengelola, batas dan bobot tanggung jawab setiap aktor yang terlibat. Dengan pemahaman tersebut, konsep *governance* (tata kelola) dapat dikatakan sebagai suatu cara yang ditempuh pemerintah suatu negara dalam menjalankan roda pemerintahan bagi pencapaian tujuan negara dengan melibatkan aktor-aktor lain di luar pemerintahan/negara.

Sama seperti yang diterangkan oleh Sumarto (2004: 2), yang menerangkan bahwa dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Hal ini membawa implikasi pada peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas maupun di sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut.

Sehingga dalam suatu proses *governance*, keberhasilan proses tersebut akan ditentukan oleh banyak faktor. Salah satu yang terpenting terletak pada orang-orang yang terlibat di dalam proses *governance* itu sendiri. Jika para aktor yang terlibat siap untuk komitmen dan siap untuk melakukan adaptasi, maka kondisi yang diharapkan akan lebih mudah tercapai. Jika tidak, setiap individu atau aktor yang terlibat tersebut bisa menjadi penghambat perubahan tersebut (Sumarto, 2004: 10).

Konsep *governance* lebih mengacu pada tindakan kolektif yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi permasalahan publik. Hal ini kemudian yang menuntut peran pemerintah untuk melakukan kerjasama ataupun kolaborasi dengan berbagai pihak di luar pemerintahan, sehingga pemerintah berharap adanya keterlibatan dari *Non-Governmental Organization* (NGO), kelompok-kelompok kepentingan, dan masyarakat, untuk terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Pengembangan dari konsep *governance* tersebut yang kemudian menghasilkan sebuah pendekatan yang disebut dengan *collaborative governance*.

II.2.2 Collaborative Governance

II.2.2.1 Konsep dan Definisi Collaborative Governance

Semakin kompleksnya permasalahan dalam pemerintahan menuntut pemerintah untuk memikirkan berbagai kebijakan yang terkadang sulit diatasi oleh pemerintah sendiri. Oleh karena itu, muncul sebuah konsep baru dalam pengambilan kebijakan dalam urusan pemerintahan yang dikenal dengan nama *collaborative governance*. Pada umumnya *collaboration* dipandang sebagai respon organisasi terhadap perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran lingkungan kebijakan (Sudarmo, 2011: 102). Kolaborasi dalam konteks ini merupakan cara merespon terhadap perubahan atau pergeseran, sehingga pemerintah bisa tetap aktif dan efektif dalam lingkungan manajemen publik yang kompleks dengan tetap bisa melibatkan para institusi-institusi lain di luar pemerintahan yang relevan dengan tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, siapa saja *stakeholder* yang dilibatkan atau harus dilibatkan dalam proses kolaborasi, kemudian bentuk dan proses

kolaborasi dimungkinkan akan berbeda-beda dari sebuah wilayah satu dengan yang lainnya, dan dari sebuah isu tertentu dengan isu yang lainnya.

Sementara itu, menurut Thomson, et al (2007) mendefinisikan kolaborasi sebagai proses di mana para pelaku otonom atau semi otonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-sama menciptakan peraturan dan struktur yang mengatur hubungan dan cara mereka untuk bertindak atau memutuskan isu-isu yang mempertemukan mereka; Ini adalah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi yang saling menguntungkan.

Definisi tersebut lebih menekankan bahwa kolaborasi adalah konstruksi variabel multidimensional yang terdiri dari lima dimensi kunci, dua di antaranya bersifat struktural (tata pemerintahan dan administrasi), dua di antaranya adalah dimensi modal sosial (mutualitas dan norma), dan salah satunya melibatkan agensi (otonomi organisasi).

Kemudian lebih lanjut, pengertian *collaboration* secara umum bisa dibedakan menjadi dua. Menurut Ansell & Gash (2009) dalam Sudarmo (2011: 101), kolaborasi dapat dibedakan dalam arti proses dan dalam arti normatif. Pengertian kolaborasi dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional. Dalam pengertian ini, sejumlah institusi, baik itu institusi pemerintah maupun non pemerintah ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingan dan tujuannya. Sedangkan dalam pengertian normatif merupakan aspirasi atau tujuan-tujuan filosofi bagi pemerintah untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para partner atau mitranya.

Berangkat dari konsep tersebut, kolaborasi berarti melibatkan berbagai pihak untuk turut serta mengatur atau mengelola suatu permasalahan publik. Kolaborasi terjadi dalam konteks pengelolaan publik ketika para pemangku kepentingan bekerja sama dengan pemerintah untuk menciptakan kebijakan baru atau untuk mengatasi masalah publik (Purdy, 2012). Secara konseptual, kolaborasi seringkali diasumsikan sebagai bentuk hubungan dari sejumlah organisasi yang diidentifikasi memiliki tujuan yang sama dan melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan tersebut (Huxham, 2000). Hal itu karena kolaborasi mampu mendorong para *stakeholders* untuk memahami perbedaan yang ada diantara mereka serta untuk mencapai tujuan bersama dengan menggabungkan sumber daya manusia dan material yang mereka miliki (Lasker, et al, 2001).

Kolaborasi melibatkan pembuatan struktur yang memungkinkan peserta membuat pilihan tentang bagaimana menyelesaikan masalah tindakan kolektif yang mereka hadapi dengan mengembangkan seperangkat peraturan kerja tentang siapa yang berhak membuat keputusan, tindakan mana yang diperbolehkan atau dibatasi, informasi apa yang perlu diberikan, dan bagaimana biaya dan manfaatnya harus didistribusikan (Ostrom, 1990: 51; Thomson, et al, 2007).

Berdasarkan pemahaman diatas, dapat kita tarik sebuah benang merah bahwasanya fokus dari pada *collaborative governance* ada pada kebijakan dan masalah publik. *Collaborative governance* muncul karena adanya upaya pragmatisme dalam menyelesaikan masalah yang selama ini tidak kunjung teratasi melalui penerapan teori-teori konvensional yang selama ini mampu mengatasi masalah (Ansell dan Gash, 2008). Institusi publik memang memiliki orientasi besar

dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat konsensus diantara para *stakeholders*. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik.

Menurut Ansell dan Gash (2008) *collaborative governance* adalah jenis tata kelola di mana aktor publik dan swasta bekerja secara kolektif dengan cara yang berbeda, menggunakan proses tertentu, menetapkan undang-undang dan peraturan untuk penyediaan barang publik. Dimana para pemangku kepentingan publik (pemerintah) duduk bersama dengan para pihak yang terkait (swasta dan masyarakat) untuk mengambil suatu keputusan publik yang merupakan hasil consensus (kesepakatan bersama) melalui suatu proses dialog tatap muka.

Kemudian dari definisi Ansell dan Gash diatas, Emerson, Nabatchi & Balogh (Emerson, et al 2012; Abbott, 2012: 17) mencoba untuk membangun dan meninjau lebih jauh lagi dari definisi tersebut, sehingga mereka mendefinisikan *collaborative governance* sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan dan manajemen publik yang melibatkan orang-orang secara konstruktif melintasi batas-batas badan publik, tingkat pemerintahan, dan / atau lingkungan publik, swasta dan sipil untuk melaksanakan tujuan publik yang tidak dapat dicapai.

Sementara itu, menurut Agranoff & Mc Guire (dalam Chang, 2009) secara khusus melihat *collaborative governance* telah memberi banyak penekanan pada kolaborasi sukarela dan hubungan horizontal antar peserta sektoral, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan memerlukan interaksi di antara berbagai macam organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. Kolaborasi diperlukan agar pemerintahan dapat disusun

secara efektif memenuhi peningkatan permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas batas pemerintah, organisasi, dan sektoral.

Collaborative governance dapat dilihat sebagai istilah supervisi yang mencakup literatur yang luas mengenai jaringan, kemitraan, dan pemerintah pihak ketiga, serta literatur yang sama luas mengenai pemerintahan yang demokratis, keterlibatan warga dan pemangku kepentingan, pembangunan konsensus, dan sebagainya (Morse, 2011). Oleh karena itu, *collaborative governance* tidak hanya dikembangkan untuk memuakan gagasan yang kabur tentang pengambilan keputusan yang lebih inklusif, melainkan untuk melibatkan berbagai “cara untuk mengetahui” dalam proses pemecahan masalah yang berkelanjutan (Feldman et al, 2006; Doberstein, 2015).

Collaborative disini digambarkan sebagai upaya-upaya yang dilakukan bersama untuk mencari pemecahan masalah secara bersama, yang melibatkan instansi pemerintah maupun non pemerintah. Konsep ini memberikan penekanan pada hubungan kolaborasi yang horizontal untuk saling mendukung dan melengkapi dalam mengelola permasalahan publik.

Berdasarkan beberapa pengertian mengenai *collaborative governance* diatas, peneliti dapat menarik suatu poin pokok mengenai pengertian dan konsep *collaborative governance*, yaitu sebagai suatu usaha maupun respon dari pemerintah untuk penanganan masalah publik, manajemen pemerintahan dan pelaksanaan program pemerintahan lainnya yang dimana pemerintah perlu melakukan kerja sama atau kemitraan dalam arti yang lebih luas dengan masyarakat, instansi swasta lainnya karena mengingat program/kegiatan dan

masalah yang dihadapi cukup kompleks. Kemudian kolaborasi di sini digambarkan sebagai upaya-upaya bersama sebagai bentuk pemecahan masalah yang melibatkan pemerintah dan non-pemerintah (LSM dan pihak swasta) yang peduli terhadap permasalahan yang sama.

II.2.2.2 Ukuran Keberhasilan *Collaborative Governance*

Austin, et al (dalam Murphy, et al 2015) mengidentifikasi empat dimensi penting untuk keberhasilan kolaborasi lintas sektor, diantaranya: a) membangun dan mengembangkan hubungan; b) mencapai keselarasan antara misi, strategi, dan / atau nilai organisasi; c) mengelola antarmuka mitra; dan d) menghasilkan keuntungan bagi mitra dan masyarakat. Diantara beberapa dimensi tersebut, dimensi membangun dan mengembangkan hubungan serta dimensi mengelola antarmuka mitra kolaborasi merupakan dimensi yang memiliki konsep luas. Dimana hal tersebut sulit untuk dijadikan tolak ukur dalam menilai keberhasilan kolaborasi.

Sementara itu, Ansell & Gash (2008) mengemukakan beberapa unsur dalam *collaborative governance*, diantaranya memerlukan para pemimpin yang memiliki sejumlah keterampilan (*skills*) tertentu; kemampuan untuk memfasilitasi pertemuan; mengusulkan dan mengontrol diskusi; mengorganisasikan ide-ide; menengahi dan mengurangi konflik; menciptakan bidang permainan yang netral; mempertahankan agar partisipan tetap terinformasi dan terlibat; menjaga agar diskusi tetap relevan; mendorong kemajuan kolektif (bersama) menuju ke sebuah resolusi (pemecahan masalah). Hal ini berarti bahwa kolaborasi yang efektif dapat

dilihat dari kemampuan pemimpin untuk merealisasikan sejumlah unsur-unsur tersebut.

Berbeda dengan pandangan diatas, DeSeve (2009: 135-136) menyebutkan bahwa terdapat beberapa item penting yang dapat dijadikan untuk mengukur keberhasilan sebuah *network* atau kolaborasi dalam *governance*, diantaranya meliputi:

- 1) *Networked structure* (jenis struktur jaringan)

Menjelaskan tentang deskripsi konseptual suatu keterkaitan antara elemen yang satu dengan elemen yang lain yang menyatu secara bersama-sama yang mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani (DeSeve, 2009: 135). Hal ini akan mendeskripsikan secara jelas seperti apa kolaborasi yang dibangun pemerintah dan stakeholders lainnya dalam sebuah jaringan.

Mengingat bahwa justru alasan di balik *collaborative governance*, kita dapat berharap bahwa pemerintah dan aktor masyarakat sipil melihat masalah dan solusi kebijakan secara berbeda, sehingga keputusan kerja sama menghasilkan keputusan yang berbeda daripada jika menggunakan pengambilan keputusan ‘birokrasi tradisional’ (yang tidak melibatkan aktor masyarakat sipil) (Doberstein, 2015).

Jaringan yang membentuk hirarki akan berjalan tidak efektif, dan struktur jaringan harus bersifat organis dengan struktur yang *se-flat* mungkin, sehingga tidak ada unsur monopoli ataupun dominasi kekuasaan dalam kolaborasi tersebut (Dewi, 2012). Jaringan yang terdiri dari berbagai entitas misalnya organisasi, group dan komunitas yang sebagian besar berdiri mandiri, terdistribusi secara geografis,

dan heterogen dalam hal lingkungan kerja mereka (budaya, *social capital* dan tujuan) yang berkolaborasi untuk pencapaian suatu tujuan. Oleh karena itu, sinergi antara para *stakeholders* diperlukan karena pemecahan permasalahan publik sudah tidak memungkinkan lagi dipecahkan dengan pengambilan keputusan individu, tetapi dengan pengambilan keputusan secara kolektif.

Dalam sebuah *collaboration*, aktor dalam anggota *network* perlu bekerja sama erat untuk melayani klien bersama mereka. Interaksi berlangsung dalam beberapa bentuk, mulai dari pertemuan rutin bulanan atau mingguan sampai diskusi harian (Piatak, *et al*, 2017). Hal-hal tersebut dapat menciptakan sebuah kolaborasi yang kuat dalam sebuah jaringan dan akan dapat menghasilkan suatu pemecahan masalah yang tepat.

2) *Commitmen to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan)

Mengacu pada alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada, karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif (DeSeve, 2009: 136). Syarat agar kolaborasi dapat berjalan lancar adalah komitmen dari setiap orang atau para *stakeholders* yang mengadakan kolaborasi. Para *stakeholders* juga didorong oleh kesadaran akan mencapai tujuan bersama. Dengan adanya syarat ini, hal ini otomatis membawa tingkat efisiensi dan efektivitas dalam berkolaborasi ke tingkat yang lebih baik, karena aksi kolaborasi ini menuntut para anggota (*stakeholders*) untuk menguasai hal dasar tentang organisasi, yaitu niat dan komitmen.

Tujuan-tujuan ini biasa terartikulasikan dalam misi umum atau visi suatu organisasi pemerintahan. Kebutuhan akan tujuan super-ordinat, dalam bentuk,

misalnya, dari "misi umum", "visi bersama" dan "arah yang jelas dan strategis" juga telah dibuktikan oleh tinjauan lebih baru dari pemerintahan kolaboratif (Ansell & Gash, 2008) dan mereka yang bekerja pada pengembangan budaya kolaboratif (Wong, 2006; Harris & Strauss, 2006). Dengan adanya kesepahaman dari para *stakeholders* yang ada dalam satu jaringan, maka tujuan bersama yang diarahkan dalam kolaborasi tersebut akan mudah tercapai.

3) *Trust among the participants* (adanya saling percaya diantara para pelaku/peserta yang terangkai dalam jaringan)

Kepercayaan adalah dasar bagi hampir semua interaksi sosial (O'Brien, 2012). Didasarkan pada hubungan profesional atau sosial; keyakinan bahwa para partisipan mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholders* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Ansell & Gash (dalam Piatak, et al, 2017) menemukan bahwa waktu, kepercayaan, dan saling ketergantungan diperlukan agar pemerintahan kolaboratif dapat berhasil.

Vangen & Huxham (2003:13) menjelaskan bahwa kepercayaan dan rasa hormat adalah bagian terpenting jika kolaborasi ingin sukses dan menyenangkan. Kepercayaan adalah 'perekat' informal yang mengatur organisasi bersama dalam suatu pengaturan kolaboratif. Sementara para manajer dapat melakukan upaya untuk mendorong lingkungan yang percaya (Piatak, et al 2017). Bagi lembaga-lembaga pemerintah, unsur ini sangat esensial karena harus yakin bahwa mereka memenuhi mandat legislatif atau regulatori dan bahwa mereka bisa percaya terhadap *partner-partner* (rekan kerja dalam jaringan) lainnya yang ada di dalam

sebuah pemerintahan dan *partner-partner* di luar pemerintahan untuk menjalankan aktivitas-aktivitas yang telah disetujui bersama.

4) *Governance*

Seperti yang telah dipaparkan diatas, *governance* merupakan sebuah proses interaksi maupun hubungan timbal balik yang dilakukan oleh Pemerintah dan warga negaranya dalam membuat sebuah kebijakan untuk mengatasi permasalahan publik. Menurut Fukuyama (2013) kualitas *governance* berbeda dari tujuan yang ingin dipenuhi oleh *governance* itu sendiri. Artinya, tata kelola (*governance*) adalah tentang kinerja agen dalam melaksanakan keinginan para pelaku, dan bukan tentang tujuan yang ditetapkan oleh para pelaku.

Dalam hal ini yang termasuk dalam *governance* yaitu; a) adanya saling percaya diantara para pelaku, b) ada batas-batas siapa yang boleh terlibat dan siapa yang tidak boleh terlibat, c) aturan main yang jelas yang disepakati bersama, dan d) kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan (DeSeve, 2009: 136). Dari poin tersebut, dapat kita sederhanakan menjadi tiga indikator utama dalam penilaian kolaborasi yaitu menjadi partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dari para *stakeholders* yang terlibat dalam kolaborasi tersebut.

Partisipasi sering ditentukan oleh para pemimpin yang interpretasinya mengenai situasi yang menentukan pemangku kepentingan mana yang diundang untuk berkolaborasi dan yang dikecualikan (Purdy, 2012). Fung (dalam Purdy, 2012) juga mencatat bahwa tingkat demokrasi dalam proses kolaboratif dapat ditentukan sebagian oleh siapa yang diundang untuk berpartisipasi. Partisipasi menjadi hal yang paling penting dalam sebuah proses kolaborasi. Hal ini kemudian

harus melibatkan seluruh peserta dalam proses kolaborasi turut aktif dalam melaksanakan kesepakatan yang telah disepakati bersama untuk mencapai tujuan bersama.

Selanjutnya, transparansi berkaitan erat dengan akses informasi yang didapatkan oleh para *stakeholders*. Schnackenberg & Tomlinson (2016) mendefinisikan transparansi sebagai persepsi kualitas informasi bersama yang disengaja dari seorang pengirim. Sementara itu transparansi menurut Granados, Gupta & Kauffman (2010) adalah ketersediaan dan aksesibilitas informasi pasar kepada pihak yang berkepentingan. Dari variabel ini akan dilihat bagaimana transparansi informasi dalam kolaborasi yang dilakukan pemerintah dengan *stakeholders* lainnya.

Kemudian yang akan dilihat terakhir dari aspek governance ini adalah akuntabilitas dari masing-masing *stakeholders*. Untuk melihatnya, jaringan penyampaian layanan publik beroperasi dalam sistem pertanggungjawaban formal, biasanya dalam bentuk kontrak atau nota kesepahaman, serta sistem pertanggungjawaban informal, melalui hubungan dengan mitra jaringan (Piatak, et al, 2017). Lebih lanjut Piatak, et al (2017) menjelaskan konsep pertanggungjawaban informal mengacu pada rentang interpersonal dan interaksi interorganisasional dan dinamika yang diikuti oleh peserta dalam jaringan penyampaian layanan sebagai sarana untuk ‘menunjukkan rasa kewajiban kepada penyedia layanan jaringan lainnya yang dengannya mereka berkolaborasi (dan sebaliknya)’.

5) *Access to authority* (akses terhadap kekuasaan)

Tersedianya standar-standar (ukuran-ukuran) ketentuan prosedur yang jelas yang diterima secara luas. Bagi kebanyakan *network*, mereka harus memberi kesan kepada salah satu anggota *network* untuk memberikan otoritas guna mengimplementasikan keputusan-keputusan atau menjalankan pekerjaannya. Akses terhadap kekuasaan ini akan mempengaruhi jalannya kolaborasi yang dibangun antar para stakeholders (DeSeve, 2009: 137).

Otoritas ditentukan oleh status relatif dalam konteks kelembagaan di mana pihak yang berpartisipasi terlibat. Sementara wewenang dapat dicapai secara paksa, paling sering hasil dari kesepakatan sosial untuk mendelegasikan kekuasaan atas wilayah yang ditentukan ke organisasi atau peran tertentu (Purdy, 2012). Lebih lanjut, Purdy (2012) menjelaskan bahwasanya tanpa wewenang, masalah bersama atau tujuan bersama yang membawa peserta bersama dalam proses tata kelola kolaboratif mungkin tidak dapat dipecahkan atau dicapai bahkan jika kelompok tersebut mencapai konsensus.

Selain melihat dari indikator kewenangan, untuk mengkaji akses terhadap kekuasaan, perlu sebuah desain proses dalam jaringan kolaborasi. Sullivan, Williams, & Jeffares (dalam Doberstein, 2015) menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif penuh dengan kesulitan, sehingga memerlukan desain dan manajemen yang cermat dan yang terpenting, sangat bergantung pada faktor makro dan mikro yang terkait dengan kolaborasi. Desain proses menggambarkan bagaimana, kapan, dan bagaimana tata kelola kolaboratif, mempengaruhi sifat interaksi dan mode yang digunakan untuk komunikasi dan pengambilan keputusan (Purdy, 2012).

6) *Distributive accountability / responsibility* (pembagian akuntabilitas / responsibilitas)

Basis administratif akuntabilitas jaringan pemerintahan berfokus pada proses, prosedur, dan praktik yang dipekerjakan dalam administrasi dan pengelolaan jaringan peraturan pemerintah yang diatur secara formal (Mills & Koliba, 2015). Akuntabilitas profesional ditandai dengan penempatan kontrol atas aktivitas organisasi ke tangan karyawan dengan keahlian atau keterampilan khusus untuk menyelesaikan pekerjaan (Romzek & Dubnick 1987; Mills & Koliba, 2015). Akuntabilitas profesional juga dapat dipertahankan melalui kepatuhan terhadap praktik, peraturan, atau kode etik profesi atau industri (Mills & Koliba, 2015).

Distributif akuntabilitas dalam hal ini yakni berbagi *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan stakeholder lainnya) dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan; dan dengan demikian berbagi tanggungjawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Konon, akuntabilitas kolaboratif mungkin bertahan di dalam jaringan pemerintahan yang ketat (Mills & Koliba, 2015).

7) *Information sharing* (berbagi informasi)

Turrini, et al (dalam Doberstein, 2015) mengidentifikasi dua kategori prediktor kinerja tata kelola kolaboratif, yaitu mekanisme koordinasi (seperti sistem pembagian informasi dan peraturan pengambilan keputusan) dan kemampuan dan pilihan mereka yang mengelola atau mengarahkan usaha kolaboratif. Sementara itu Friend & Hickling (dalam Doberstein, 2015) juga menemukan bahwa keterampilan dari apa yang mereka sebut 'proses manajerial' sangat penting bagi keberhasilan

usaha, khususnya menekankan keterampilan dalam pengelolaan arus informasi dan mediasi.

Dalam hal berbagi informasi ini difokuskan pada kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan *privacy* (kerahasiaan identitas pribadi seseorang), dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak. Kemudahan akses ini bisa mencakup sistem, *software* dan prosedur yang mudah dan aman untuk mengakses informasi (Sudarmo, 2011: 116).

8) *Access to resources* (akses terhadap sumberdaya)

Akses terhadap sumberdaya, yakni adanya ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia dan sumberdaya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan *network*. Jann dan Wegrich (2007) menerangkan bahwa salah satu unsur penting yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam pelaksanaan sebuah kebijakan adalah alokasi sumber daya, yaitu bagaimana anggaran didistribusikan, personil yang melaksanakan kebijakan dan organisasi yang bertanggungjawab atas pelaksanaan kebijakan.

Organisasi bergantung pada sumber daya manusia untuk mewakili mereka dalam proses pemerintahan kolaboratif (Purdy, 2012). Selain menggunakan sumber daya untuk keuntungan mereka sendiri, organisasi dapat menggunakan sumber daya untuk mempengaruhi peserta lain dalam proses kolaboratif dengan memberi penghargaan kepada mereka atas dukungan atau kepatuhan atau dengan menghukum mereka karena pertikaian atau ketidakpatuhan.

Berdasarkan beberapa pemaparan diatas mengenai ukuran keberhasilan dalam *collaborative governance*, maka dalam penelitian ini kemudian akan

menggunakan delapan item dari DeSeve untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan *collaborative governance* dalam upaya penanganan TKIB di Kota Tanjungpinang.

II.2.2.3 Hambatan dalam *Collaborative Governance*

Sejumlah faktor dapat menjadi penghambat ataupun gagalnya *collaborative governance* yang sudah dibangun dan dijalankan. Newman, Barnes, Sullivan & Knops (2004) menemukan dalam penelitiannya bahwa partisipasi merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan gagalnya *collaborative governance*. Temuan tersebut mengidentifikasi bahwa partisipasi menjadi suatu hal yang penting dalam sebuah *collaborative governance*, tetapi juga bisa menjadi faktor kendala dalam sebuah *collaborative governance* itu sendiri apabila tidak ada partisipasi dari masing-masing *stakeholders*.

Temuan selanjutnya mereka menyarankan beberapa cara untuk dapat membentuk partisipasi tersebut. Pertama, mereka menggarisbawahi pentingnya konteks kebijakan itu sendiri: bagaimana hal ini mendorong lokasi-lokasi keterlibatan dan kolaborasi baru, tetapi juga memperkenalkan ketegangan antara prioritas kebijakan nasional dan pandangan dan prioritas lokal. Kedua, mereka menyarankan bagaimana ketegangan ini dapat direplikasi dalam organisasi pelayanan publik sendiri ketika mereka berusaha untuk menciptakan batas 'strategis / lokal' yang membatasi struktur peluang partisipasi. Batas inilah yang menentukan masalah mana yang dapat dipertimbangkan oleh partisipasi publik dan pada tingkat apa; dan isu-isu yang tetap menjadi provinsi politisi, manajer dan ahli profesional (Newman, et al, 2004).

Selanjutnya O'Brien (2012) lebih menekankan pada faktor-faktor yang harus diperhatikan untuk pengembangan proses kolaborasi. Dalam konteks ini, ada kebutuhan untuk mempertimbangkan proses diantaranya; komitmen untuk mengubah dan tujuan yang berlebihan; komitmen untuk kepemimpinan yang fleksibel dan otoritas yang dibagi; komitmen untuk dialog otentik dan pengembangan budaya pembelajaran; dan akhirnya, kebutuhan untuk menetapkan pencapaian 'kesamaan' -langkah-langkah yang terkait dengan tujuan bersama- yang dapat dicita-citakan semua orang melalui proses kolaborasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Government of Canada (dalam Sudarmo 2011: 117), ditemukan beberapa faktor yang dapat menghambat jalannya suatu kolaborasi (dan juga partisipasi) diantaranya adalah, faktor budaya, faktor institusi dan faktor politik. Sementara itu, tidak jauh berbeda Sudarmo (2011: 117) juga mengidentifikasi sejumlah faktor yang mampu menghambat terlaksananya kolaborasi dalam *governance*. Faktor-faktor tersebut seperti faktor struktur sosial, faktor kultural dan faktor kepentingan pemerintah yang bisa menyebabkan gagalnya suatu kolaborasi termasuk partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan dalam pembuatan keputusan.

Pertama, terkait dengan faktor struktur sosial, kolaborasi bisa gagal disebabkan karena adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi (terutama dari pihak pemerintah) cenderung menerapkan struktur hirarkis terhadap pemangku kepentingan lain yang terlibat dalam kolaborasi tersebut. Institusi ataupun *stakeholders* yang masih terlalu ketat mengadopsi struktur vertical, yang dengan demikian akuntabilitas institusi dan arah

kebijakannya juga bersifat vertical, tidak pas untuk kolaborasi yang mensyaratkan cara-cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non-pemerintah.

Sebagaimana Campbell (dalam O'Brien, 2012) mendiskusikan, modal struktur sosial mengacu pada hubungan di antara orang-orang (jaringan sosial mereka) dan norma timbal balik, serta kepercayaan yang muncul dari mereka. Ini adalah nilai tersimpan yang dapat dikumpulkan oleh individu dalam jaringan mereka dan jika dipertahankan, orang harus terus berpartisipasi dalam jaringan mereka dengan keyakinan bahwa partisipasi mereka akan menghasilkan modal sosial baru.

Hambatan lainnya bagi kolaborasi dalam struktur yang vertical tersebut adalah terjadinya kaku batasan definisi dan kondisi yang ditentukan pihak pemerintah. Sering terjadi bahwa dalam organisasi-organisasi pemerintah, rencana-rencana dan inisiatif-inisiatif terikat oleh harapan, prosedur, ketersediaan dan sumberdaya yang melimpah dan duplikatif, sehingga sulit dibayangkan menyelenggarakan bentuk kolaborasi dengan para aktor diluar organisasi untuk memperoleh pemahaman yang sama (Government of Canada, 2008; Sudarmo, 2011: 119). Hal ini yang kemudian perlu diperhatikan dalam sebuah proses kolaboratif agar bagaimana hubungan antar para stakeholders dapat bersifat horizontal untuk bersama-sama mengambil keputusan bersama.

Kedua, terkait dengan faktor kultural (budaya) dapat dilihat bahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan budaya ketergantungan pada produsen dan tidak berani mengambil terobosan dan resiko. Untuk terciptanya

kolaborasi yang efektif mensyaratkan para pelayan publik untuk memiliki skills (keterampilan) dan kesediaan untuk berbaur masuk ke kemitraan secara pragmatik, yakni berorientasi pada hasil. Dengan kata lain, ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil resiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektifitas kolaborasi (Government of Canada 2008; Sudarmo, 2011: 117).

Keterampilan para pelayan publik menjadi prioritas agar berani mengambil terobosan dan berfokus pada hasil. Oleh karena itu, Kaner (dalam Sander Wright, 2006) menegaskan bahwa pelaksana, pemimpin dan fasilitator harus mencontohkan komitmen untuk belajar dan mengadopsi keterampilan kolaboratif seperti mendengarkan aktif, memastikan bahwa semua peserta didengarkan dan diperlakukan secara adil, mengidentifikasi dan menguji asumsi, berperilaku dan berkomunikasi secara otentik dan sabar menggerakkan kelompok dengan kecepatan yang memastikan semua termasuk.

Disamping itu, kegagalan kolaborasi juga karena masih dipertahankannya pendekatan “*top down*” oleh pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerjasama dan egalitarian sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi (Government of Canada 2008; Sudarmo, 2011: 118). Juga kolaborasi bisa gagal dikarenakan partisipasi dari kelompok kepentingan atau pemangku kepentingan lainnya dipandang tidak diperlukan, tidak penting dan didominasi oleh kelompok dominan atau pihak pemerintah melalui pendekatan *top down* (Sudarmo, 2011: 118).

O'Brien (2012) menegaskan bahwa dalam suatu proses kolaboratif, para peserta harus saling bergantung satu sama lain sehingga agar tindakan yang satu efektif, mereka harus bergantung pada tindakan orang lain. Oleh karena itu, untuk menghindarkan sebuah kolaborasi dari kegagalan, pemerintah harus mampu menjauhkan pendekatan *top down* dalam sebuah kolaborasi.

Ketiga, terkait dengan faktor kepentingan pemerintah erat kaitannya dengan faktor politik kepentingan diantara masing-masing pemangku kepentingan. Kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa kolaborasi bisa saja terhambat, jika para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpeluang menimbulkan konflik satu sama lain (Sudarmo, 2011: 120).

Selain itu, perbedaan kepentingan antar pemangku kepentingan yang terlibat juga dapat menimbulkan kegagalan. Fisher & Ury (dalam O'Brien, 2012) membingkai upaya yang menyoroti kepentingan pemegang saham atau tumpang tindih pemangku kepentingan sangat berharga, karena kesepakatan dan kerjasama lebih mudah dicapai ketika diskusi mengeksplorasi minat dan hasil umum peserta daripada posisi atau spesifik program mereka.

Perubahan kesepakatan yang telah disetujui di awal kesepakatan kerjasama akibat adanya kepentingan baru yang berbeda-beda dari masing-masing pemangku kepentingan dapat menghambat proses kolaborasi tersebut (Sudarmo, 2011: 120). Oleh karena itu, penting untuk dapat membingkai agenda dan mengundang para

peserta secara strategis, para pemimpin inisiatif kolaboratif dapat mempromosikan legitimasi, keadilan, dan transparansi melalui beberapa langkah yang membentuk dinamika di antara para peserta.

II.2.3 Migrasi Internasional dan Tenaga Kerja Indonesia

II.2.3.1 Konsep dan Definisi Migrasi Internasional

International migrants biasanya didefinisikan sebagai orang-orang yang tinggal di luar negara asal mereka selama lebih dari satu tahun (Koser, 2010). Oleh karena itu, konsep migrasi internasional tidak mencakup orang-orang yang bergerak dalam periode waktu yang lebih singkat, misalnya, sebagai siswa, orang-orang yang berprestasi profesional, atau wisatawan (istilah mobilitas semakin digunakan untuk menangkap gerakan lintas batas yang lebih luas ini).

Menurut Zlotnik (dalam Dewi, 2013), migrasi internasional adalah suatu bentuk mobilitas penduduk yang melampaui batas-batas wilayah negara dan dua budaya. Sementara itu dalam konteks yang lebih luas, Haris (2003: 34) mendefinisikan migrasi internasional sebagai suatu aktivitas perpindahan penduduk yang berlangsung dari suatu wilayah ke wilayah lain dengan mempertimbangkan batas territorial negara baik dalam arti politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Selanjutnya Haris (2003: 17) menyebutkan bahwa terdapat dua perspektif yang dapat digunakan untuk mengkaji migrasi internasional, yaitu: a) perspektif neo-klasik, yang lebih memberikan tekanan pada ketidakseimbangan wilayah sebagai determinan terjadinya arus migrasi keluar, dan b) perspektif historis-strukturalis, yang lebih menekankan pada bentuk-bentuk produksi dan arus

investasi sebagai determinan utama terjadinya arus migrasi. Dalam perspektif teori neo-klasik melihat bahwa terjadinya arus migrasi keluar dalam jumlah besar dari suatu wilayah ke wilayah yang lain berpengaruh positif terhadap daerah asal karena mampu memberikan kontribusi pada peningkatan atau perbaikan ekonomi, sementara itu perspektif historis-strukturalis mempunyai pandangan sebaliknya, yaitu migrasi justru memiliki akibat negatif dari terjadinya peningkatan migrasi keluar dari daerah tertentu.

Salah satu alasan paling kuat untuk bermigrasi adalah menemukan pekerjaan (Koser, 2010). Menurut Todaro (dalam Wahyuni, 2013), dorongan utama migrasi adalah pertimbangan ekonomi yang rasional terhadap keuntungan (*benefit*) dan biaya (*cost*) baik dalam arti finansial maupun psikologis. Wahyuni (2013) mengemukakan trend migrasi telah menggambarkan bahwa kebutuhan tenaga kerja semakin besar akibat industrialisasi. Tenaga kerja membantu memperbesar jumlah angkatan kerja di negara tujuan dan di negara asal membantu pembangunan melalui pengiriman uang penghasilannya.

Bagi Indonesia sendiri, aktivitas perpindahan penduduk dari suatu wilayah ke wilayah lain untuk mendapatkan pekerjaan sudah berlangsung dari masa kolonialisme, bahkan jauh sebelum masa itu. Beberapa pakar migrasi Indonesia menulis bahwa selama masa kolonialisme Belanda di Indonesia, orang-orang Jawa telah dikirim untuk bekerja di Sumatra Timur (Deli), Vietnam, New Caledonia dan Suriname, koloni Belanda di kawasan Amerika Selatan (Hidayah, dkk, 2013).

Selanjutnya dalam penelitian ini, migrasi internasional akan mengacu pada konteks perpindahan tenaga kerja atau pekerja migran yang telah melampaui batas-

batas negara dengan tujuan memperoleh kesempatan kerja di pasar kerja negara tujuan. Dan kemudian tenaga kerja ini akan tinggal di negara tujuan selama kurun waktu yang telah disepakati dalam kontrak kerjanya.

II.2.3.2 Pekerja Migran dan Tenaga Kerja Indonesia

Seperti yang telah dipaparkan dalam konsep dan definisi migrasi internasional diatas, pekerja migran merupakan bagian dari migrasi internasional dengan latar belakang ekonomi. Namun demikian, persoalannya tidak hanya berhenti pada aspek ekonomi yang dihasilkan oleh pekerja migran saja. Definisi pekerja migran menurut Konvensi PBB tahun 1990 adalah “*a person who is to be engaged, is engaged, or has been engaged in a remunerated activity in a state of which he or she is not a national*”. Definisi ini menunjukkan cakupan yang luas dari pekerja migran, yang sekaligus menegaskan bahwa perlindungan pekerja migran merupakan bagian dari perlindungan HAM bagi setiap manusia (Sriyanto, 2015: 6).

Sementara itu, definisi sedikit berbeda dari Konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 97 Tahun 1949 Article 11 yang menyatakan bahwa pekerja migran adalah “*a person who migrates from one country to another with a view to being employed otherwise than on his own account and includes any person regularly admitted as a migrant for employment*”. Definisi tersebut sebenarnya lebih menitikberatkan pada pekerjajanya, namun demikian definisi tersebut memberikan pengecualian pada jenis pekerja seperti lintas batas, artis dan pekerja lintas negara jangka pendek, dan kelompok pelaut. Dalam Konvensi ILO Nomor

143 Tahun 1975 Article 11, pengecualian tersebut diperluas lagi termasuk tenaga kerja yang sedang melakukan pelatihan dan pendidikan luar negeri, dan pekerja yang bekerja di luar negeri dalam sebuah kegiatan kerja dengan rentang waktu yang jelas hingga saat penyelesaian proyeknya ia akan dipastikan keluar dari negara tersebut.

Meskipun terdapat perbedaan dari definisi pekerja migran di atas, namun yang perlu diperhatikan adalah definisi tersebut membawa semangat perlindungan terhadap pekerja migran dengan sudut pandang yang tidak melulu ekonomi namun juga aspek HAM. Hal ini juga yang kemudian dibawa dan disesuaikan dengan definisi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Pasal 1 yaitu setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Sementara itu, tidak jauh berbeda definisi TKI tersebut dalam Keputusan Menakertrans RI No Kep-104 A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri, Pasal 1 yang menyebutkan bahwa TKI adalah baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI.

Sedikit berbeda dengan definisi pemahaman dari Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dan Keputusan Menakertrans RI No Kep-104 A/Men/2002 tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tersebut, pekerja

migran yang dimaksud adalah setiap warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia.

Berdasarkan beberapa definisi TKI ataupun pekerja migran dari peraturan diatas, dapat dilihat bahwasanya selain aspek perlindungan HAM yang menjadi konsen dalam hal pekerja migran, juga terdapat satu hal yang pasti untuk menjadi seorang pekerja migran atau TKI, yaitu harus melewati beberapa syarat dan juga prosedur penempatan TKI. Prosuder penempatan TKI ini yang kemudian harus benar-benar diperhatikan oleh calon TKI yang ingin bekerja ke luar negeri. Bila calon TKI tidak melalui prosedur yang benar dan sah maka calon TKI tersebut nantinya akan menghadapi masalah di negara tempat ia bekerja karena calon TKI tersebut dikatakan TKI ilegal karena datang ke negara tujuan tidak melalui prosedur penempatan TKI secara legal dan benar.

Para calon TKI yang tidak mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan pemerintah nantinya akan menghadapi kesulitan dan masalah di negara tujuan. Selain itu, mereka akan dicap sebagai TKI ilegal karena masuk ke negara lain tanpa izin, dan akibatnya mereka akan di deportasi kembali ke Indonesia oleh negara tersebut. Selain para calon TKI yang masuk melalui jalur ilegal, terdapat juga beberapa TKI yang mengalami masalah baik dalam bentuk tindak kekerasan, keterlantaran, disharmoni sosial, dan ketidakmampuan menyesuaikan diri. Para TKI tersebut juga berpeluang untuk dideportasi ke Indonesia. Para TKI yang dideportasi tersebut yang kemudian disebut sebagai TKI Bermasalah (TKIB).

II.2.3.3 Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah

Sriyanto (2015: 100) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa perkembangan isu pekerja migran menunjukkan kompleksitas yang semakin meningkat, hal ini dapat dilihat dari beberapa isu yang muncul seperti; a) hampir setengah pekerja migran adalah perempuan; b) pihak swasta memiliki peranan yang besar dalam perekrutan dan penempatan pekerja migran; c) semakin meningkatnya pekerja migran *irregular* yang terjadi karena ketidakharmonisan kebijakan di negara pengirim dan negara penerima serta peranan pihak swasta dalam mengirim pekerja migran tersebut.

Isu pekerja migran yang begitu kompleks tersebut kemudian membawa berbagai permasalahan yang mengikutinya, diantaranya adalah banyaknya pekerja migran (Tenaga Kerja Indonesia) yang ingin bekerja di luar negeri tetapi tidak mengikuti segala prosedurnya dengan baik. Dan masalah tersebut kemudian menjadi permasalahan bagi negara penerima yang kemudian akan mendeportasi mereka karena memasuki negara lain tanpa izin resmi. Namun tidak hanya permasalahan izin saja, ketidakharmonisan dalam bekerja, kekerasan yang dialami pekerja, dan berbagai permasalahan lainpun bisa menyebabkan seseorang di deportasi dari negara tersebut. Para TKI yang di deportasi inilah kemudian yang dinamakan sebagai Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah.

Sebagaimana yang telah dijelaskan, dalam Peraturan Menteri Sosial No. 22 Tahun 2013 tentang Pemulangan Pekerja Migran Bermasalah dan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah Ke Daerah Asal disebutkan bahwa Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah adalah TKI yang bekerja di luar negeri tanpa memiliki izin kerja, tidak

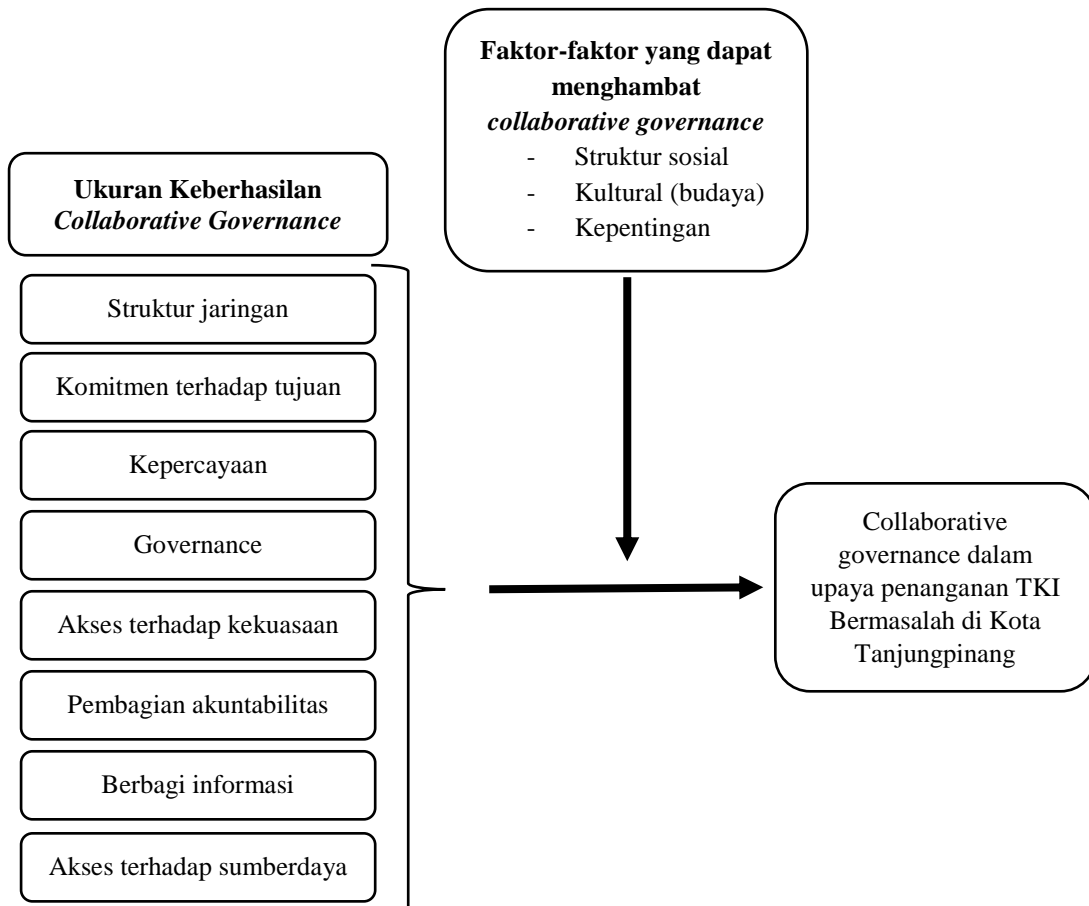
memiliki dokumen yang sah, dan/atau yang bekerja tidak sesuai dengan izin kerja yang dimiliki, mengalami masalah baik dalam bentuk tindak kekerasan, keterlantaran, disharmoni sosial, dan ketidakmampuan menyesuaikan diri.

TKI Bermasalah tersebut seringkali pulang tanpa membawa uang, menjadi korban pemerkosaan, mengalami berbagai tekanan psikologis dan mendapat perlakuan tak wajar hingga terjadi depresi, yang kemudian membuat mereka terlantar sehingga memerlukan perlindungan sosial (Diyanti, 2011; Habibullah, dkk, 2016). Hal ini kemudian yang perlu dipikirkan oleh pemerintah, agar para TKI Bermasalah yang dideportasi tersebut mendapatkan perlindungan, tidak terlantar dan dapat dibina serta diberdayakan.

Berdasarkan definisi dan konsep dari pekerja migran maupun TKI di atas, yang perlu didudukkan dalam penelitian ini adalah yang kemudian menjadi objek penelitian adalah para TKI Bermasalah yang telah di deportasi dari negara tujuannya, dalam hal ini negara Malaysia. Dan kemudian, para TKI Bermasalah yang telah dideportasi tersebut masuk kewilayah Indonesia melalui beberapa daerah *entry point*, salah satunya adalah Kota Tanjungpinang. Inilah yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu upaya penanganan TKI Bermasalah yang telah dideportasi dari Malaysia di Kota Tanjungpinang.

II.3 Kerangka Pikir

Bagan 2.1
Kerangka Pikir



II.4 Definisi Konseptual

Adapun definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. *Collaborative governance* adalah suatu usaha maupun respon dari pemerintah untuk penanganan masalah publik, manajemen pemerintahan dan pelaksanaan program pemerintahan lainnya yang dimana pemerintah perlu melakukan kerja sama atau kemitraan dalam arti yang lebih luas dengan masyarakat, instansi swasta lainnya karena mengingat

program/kegiatan dan masalah yang dihadapi cukup kompleks. Dalam arti lain, aktivitas bersama ini dapat meningkatkan nilai tambah dalam melaksanakan kebutuhan masyarakat dimana tidak akan terlaksana dengan baik jika dilaksanakan secara sendiri-sendiri. Selanjutnya untuk mengukur *collaborative governance*, akan digunakan 8 (delapan) item sebagai acuan, diantaranya:

- a. Struktur jaringan
 - b. Komitmen terhadap tujuan
 - c. Kepercayaan
 - d. Governance
 - e. Akses terhadap kekuasaan (otoritas)
 - f. Pembagian akuntabilitas
 - g. Berbagi informasi
 - h. Akses terhadap sumber daya
2. Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah (TKIB) adalah TKI yang bekerja di luar negeri tanpa memiliki izin kerja, tidak memiliki dokumen yang sah, dan/atau yang bekerja tidak sesuai dengan izin kerja yang dimiliki, mengalami masalah baik dalam bentuk tindak kekerasan, keterlantaran, disharmoni sosial, dan ketidakmampuan menyesuaikan diri.

II.5 Definisi Operasional

Penelitian ini akan disajikan dalam beberapa bentuk indikator tentang *collaborative governance* berdasarkan teori diatas, hal ini untuk melihat sejauh mana Pemerintah Kota Tanjungpinang melakukan upaya penanganan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah (TKIB) yang di deportasi melalui Kota Tanjungpinang. Adapun konsep operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

Tabel 2.2
Matriks Ukuran Keberhasilan *Collaborative Governance*

Variabel	Indikator	Parameter
1. Struktur jaringan	a. Kolaborasi Pemerintah – Swasta – LSM / Kelompok Masyarakat (<i>stakeholders</i>)	- Perjanjian, MOU, kesepakatan, dan sebagainya yang diwujudkan dalam rangka penangan TKIB di Kota Tanjungpinang.
	b. Sinergitas Pemerintah – Swasta – LSM / Kelompok Masyarakat (<i>stakeholders</i>)	- Penguatan kelembagaan/kolaboratif antar para <i>stakeholders</i> . (rapat koordinasi, rapat bersama antar para <i>stakeholders</i>)
2. Komitmen terhadap tujuan	a. Tujuan bersama	- Visi, Misi, dan tujuan dalam penanganan TKIB di Kota Tanjungpinang.
	b. Kesepahaman	- Penguatan tujuan bersama dalam penanganan TKIB (direalisasikan dalam bentuk program kerja para <i>stakeholders</i>).
3. Kepercayaan	a. Profesionalitas	- Terlaksananya program kerja atau kebijakan dari masing-masing <i>stakeholders</i> .

Variabel	Indikator	Parameter
	b. Ketepatan pelaksanaan tugas	- Tepat waktu, tepat biaya, tepat sasaran dalam pelaksanaan program penanganan.
4. Governance	a. Transparansi	- Akses data yang mudah, bagi LSM dan Swasta terkait data TKIB. (LSM dan Swasta)
	b. Akuntabilitas	- Pertanggungjawaban dari pelaksanaan program dan/atau tugas kewajiban dari masing-masing <i>stakeholders</i> .
	c. Partisipasi	- Para <i>stakeholders</i> aktif memberikan kontribusi (baik dalam bentuk ide/pemikiran, dana, sarana maupun prasarana).
5. Akses terhadap kekuasaan	a. Kewenangan	- Landasan hukum penanganan TKIB - Prioritas isu program kebijakan atau penanganan TKIB
	b. Desain proses	- Standarisasi penanganan TKIB oleh pemerintah. (Pemerintah)
6. Pembagian akuntabilitas	a. Penataan	- Prosedur penanganan TKIB mulai dari kedatangan hingga pemulangan.
	b. Pengelolaan manajemen	- Proses perencanaan hingga evaluasi program kebijakan penanganan TKIB.

Variabel	Indikator	Parameter
7. Berbagi informasi	<p>a. Kemudahan akses informasi</p> <p>b. Manajemen informasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mudahnnya akses informasi bagi keluarga TKI. (khusus keluarga TKIB) - Koordinasi antar para <i>stakeholders</i>. - Sistem informasi dan komunikasi
8. Akses terhadap sumber daya	<p>a. Sumber daya manusia</p> <p>b. Sumber daya finansial (keuangan)</p> <p>c. Sumber daya sarana dan prasarana</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Petugas struktural dan petugas lapangan (Pemerintah). - Petugas tambahan / bantuan (dari LSM dan Swasta) dalam penanganan TKIB. - Anggaran program kebijakan penanganan TKIB. (baik dari APBN/APBD maupun Donatur dari pihak Swasta/LSM) - Fasilitas penampungan TKIB. - Trauma center - kapal pemulangan, dsb.

Sumber: Diolah oleh penulis (2018).

Tabel 2.3
Matriks Faktor yang Dapat Menghambat *Collaborative Governance*

Variabel	Indikator	Parameter
Faktor-faktor yang mempengaruhi <i>collaborative governance</i>	Struktur sosial	- Struktur institusi yang bersifat vertikal atau horizontal
	Kultural (budaya)	- Skill (keterampilan) yang dimiliki para <i>stakeholders</i> untuk berani mengambil terobosan - Budaya “ <i>top down</i> ”
	Kepentingan pemerintah	- Kekuatan politik dan intervensi dari para <i>stakeholders</i> - Perbedaan kepentingan antar <i>stakeholders</i>

Sumber: Diolah oleh penulis (2018).