

BAB II

LITERATURE REVIEW

A. Collaborative Governance

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

Menurut Agranof & McGuire (Joo Chang, 2009) secara khusus, *collaborative governance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi sukarela dan hubungan horizontal antara partisipan multisektor,

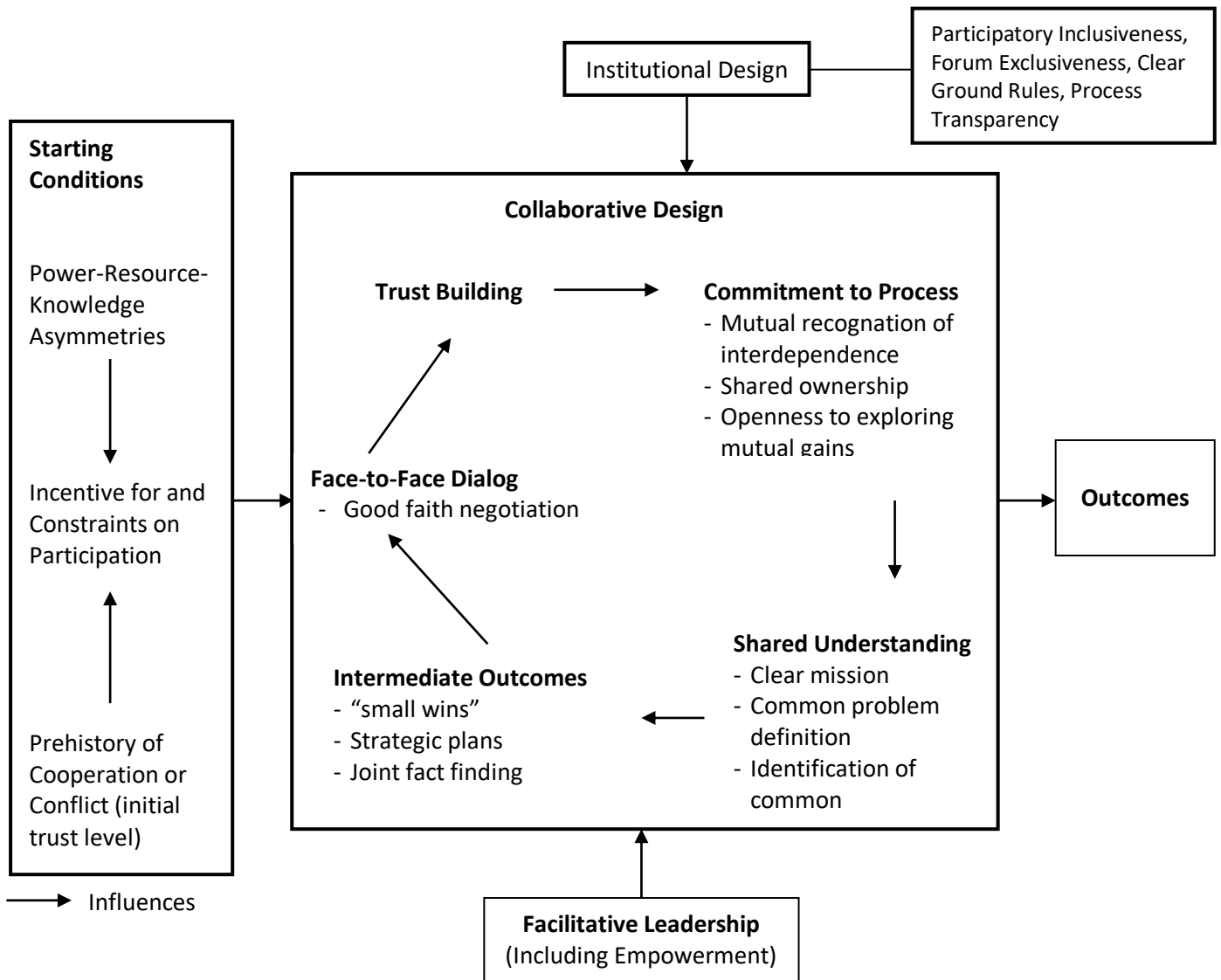
karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi diantara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. Kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan *governance* menjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral.

Menurut Bingham, “*Collaborative means to co-labor to achieve common goals working across boundaries in multisector and multiactor relationships*”. Bingham menggambarkan makna *collaborative* yang melibatkan beberapa aktor yang saling membantu satu sama lain untuk mencapai tujuan tertentu, aktor-aktor ini bekerja tidak hanya dalam satu sektor melainkan di beberapa sektor. Sedangkan *governance* merupakan suatu sistem pemerintahan. Maka dari itu, *collaborative governance* adalah sistem pemerintahan yang menggunakan metode kolaborasi dengan melibatkan *state* dan *non-state* yang bekerja dalam beberapa sektor untuk mencapai tujuan bersama (Blomgren Bingham, 2010).

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

collaborative governance, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai” (Irawan, 2017).

Bagan 1.
Model Collaborative Governance menurut Ansell & Gash



Sumber: Model of Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008)

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

1. *Starting Condition* (Kondisi Awal)

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

2. Kepemimpinan Fasilitatif

Ryan dalam Ansell dan Gash mengidentifikasi tiga komponen kepemimpinan kolaboratif yang efektif, yaitu:

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

3. Desain institusional (*Institutional Design*)

Ansell dan Gash mendeskripsikan bahwa Desain Institusional mengacu pada protokol dasar dan aturan-aturan dasar untuk kolaborasi secara kritis yang paling ditekankan adalah legitimasi prosedural dalam proses kolaborasi. Dalam proses kolaborasi yang harus ditekankan adalah pemerintah harus bersikap terbuka dan inklusif.

4. Proses Kolaborasi (*Collaborative Process*)

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

- a. Dialog tatap muka (*Face to face*)
- b. Membangun kepercayaan (*Trust Building*)
- c. Komitmen terhadap proses (*Commitment to process*)
- d. *Share Understanding*
- e. Hasil Sementara

Kemudian pembagian *stakeholder* menurut (Clarkson, 1995) yaitu *stakeholder* kunci/utama (primer) dan sekunder. *Stakeholder* kunci adalah pihak yang partisipasinya sangat mempengaruhi kinerja organisasi, tanpa partisipasi dari *stakeholder* kunci, maka organisasi tidak dapat bertahan secara berkelanjutan. *Stakeholder* sekunder adalah kelompok *stakeholder* yang mempunyai pengaruh dan dipengaruhi oleh organisasi lain, tetapi tidak terlibat dalam transaksi organisasi dan tidak terlalu penting dalam keberlangsungan hidup organisasi.

Sejalan dengan Clarkson, (Crosby, 1991) juga mengidentifikasi pihak-pihak berdasarkan karakteristik para pihak, yaitu: 1) para pihak utama (*primary stakeholder*), yaitu para pihak yang terkena dampak langsung baik

positif maupun negatif oleh suatu program atau proyek serta mempunyai kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut; 2) para pihak pendukung (*secondary stakeholder*), yaitu para pihak yang tidak memiliki kepentingan terhadap kegiatan tersebut memiliki kepedulian; 3) para pihak kunci (*key stakeholder*), yaitu para pihak yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan.

Model-model analisis *stakeholder* menurut (Dubois, 1998) digunakan untuk memahami *stakeholder* dengan melihat posisinya, pengaruhnya dan kepentingannya. Selain itu juga dapat memberikan gambaran mengenai *stakeholder* yang terlibat. Kerangka 4Rs digunakan untuk menentukan *stakeholder* ke dalam klasifikasi *power vs interest* yang di kemukakan oleh Ackerman & Eden (Ackermann & Eden, 2011).

Ackermann dan Eden mengkategorikan *stakeholder* berdasarkan *power vs interest*. Pemetaan tersebut untuk menentukan klasifikasi *stakeholder* berdasarkan hubungan antara *power* (kekuasaan) dengan *interest* (kepentingan) yang dimiliki oleh *stakeholder* yang bersangkutan (Ackermann & Eden, 2011).

B. Collaborative Governance dalam Penanggulangan HIV dan AIDS

Penelitian terkait dengan penanggulangan HIV dan AIDS sudah banyak dilakukan, salah satunya penelitian dari Situmorang dan Purwaningsih (Situmorang & Purwaningsih, 2010) yang berjudul *Local Government Response to HIV dan AIDS in Border Areas: a Case Study of*

Batam. Dalam penelitian ini mengungkapkan bahwa Batam yang menjadi daerah perbatasan yang secara umum dianggap sebagai 'tempat transit', sehingga menempatkan penduduk Batam pada risiko terinfeksi yang lebih tinggi terkait dengan penyakit seksual, termasuk HIV dan AIDS. Meskipun tingginya tingkat infeksi HIV dan AIDS di Batam, pihak berwenang setempat tidak menganggap ini menjadi mendesak. Hal ini sebagian karena kurangnya pengetahuan dari pihak berwenang setempat tentang dampak HIV dan AIDS pada kesehatan dan kesejahteraan masyarakat Batam. HIV dan AIDS dianggap mempengaruhi para migran tetapi tidak mempengaruhi penduduk lokal. Untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan dan program komprehensif untuk HIV-AIDS, pemerintah daerah perlu bekerja sama dengan lembaga pendanaan internasional serta LSM lokal.

Kemudian dalam penanggulangan HIV dan AIDS memerlukan kerjasama dari berbagai pihak seperti pemerintah, swasta dan masyarakat (Kristanto, Mustam dan Subowo, 2014). Keterlibatan *stakeholder* dalam setiap proses kebijakan menunjukkan hubungan kerjasama yang baik antara pemerintah dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), dan masyarakat (Purnomo et al., 2015). Memaksimalkan peran OPD, LSM, dan masyarakat guna menjangkau kelompok masyarakat yang rentan terinfeksi virus HIV AIDS. Langkah ini dinilai efektif ditandai dengan banyaknya kegiatan koordinatif antar lembaga sehingga mampu mengidentifikasi penderita HIV dari tahap awal dan memberikan pelayanan lanjutan yang tepat (Mahendra dan Sugiantoro, 2018).

Kemudian penelitian terkait dengan *stakeholders* yang berperan dalam penanggulangan HIV dan AIDS, pemangku kepentingan atau *Stakeholders* sebagai aktor kunci penanggulangan HIV dan AIDS. *Stakeholder* yang mempunyai kepentingan dan kekuatan yang tinggi dapat digunakan untuk mendukung regulasi dan kebijakan atau sebagai penggerak yang mempengaruhi masyarakat (Tumangke, 2016). Peran *Stakeholder* Kunci dalam Kebijakan Penanggulangan dan Pencegahan HIV/AIDS sangat diperlukan sebagai advokasi dari *stakeholder* kunci dalam penanggulangan dan pencegahan HIV/AIDS (Mahendradhata et al., 2015).

Strategi komunikasi yang digunakan dalam penanggulangan HIV dan AIDS yaitu dengan melakukan sosialisasi yang ditentukan dari segi komunikator, komunikan, saluran media dan komunikasi, frekuensi, waktu dan tempat, serta hambatan yang dihadapi saat pelaksanaan sosialisasi. Menambahkan inovasi baru dan memperbanyak kerja sama dengan *stakeholders* agar bisa melakukan sosialisasi melalui media massa serta mengajukan permohonan bantuan dana kepada pemerintah (Sartika, 2015).

Collaborative Governance dalam Penanggulangan HIV dan AIDS di DIY. Penelitian ini mengidentifikasi *stakeholder-stakeholder* ke dalam 4 matriks, yaitu *players*, *subject*, *context setter* dan *crowd*. Kemudian pelaksanaan kolaborasi dalam penanggulangan HIV dan AIDS di DIY dilihat dari tiga dimensi yaitu *principled engagement* (keterlibatan berprinsip), *shared motivation* (motivasi bersama), dan *capacity of join action* (kapasitas melakukan aksi bersama). Proses kolaborasi yang terjadi dalam upaya

penanggulangan HIV dan AIDS di DIY berada pada tahap formalisasi semi tumbuh. Tahap eksplorasi sudah dilakukan dengan baik. Hasil dari praktik *collaborative governance* terhadap upaya penanggulangan HIV dan AIDS di DIY berjalan cukup baik, tetapi masih perlu ditingkatkan dari berbagai sisi (Fitriana, 2017).

C. Keberhasilan *Collaborative Governance*

DeSeve (Moore, 2009) menyebutkan bahwa terdapat delapan item penting yang bisa dijadikan ukuran keberhasilan sebuah *Network* atau kolaborasi dalam *governance*, delapan item tersebut antara lain:

1. *Networked Structure* (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. Kemudian, dalam pemerintahan kolaboratif, unsur jaringan tidak boleh membentuk hirarki yakni adanya kekuasaan dari salah satu pihak. Sehingga dalam pemerintahan kolaboratif, jaringan harus bersifat *organis* dengan struktur jaringan yang terlibat yakni tidak ada hirarki kekuasaan, dominasi, dan monopoli. Jadi, semua pihak memiliki kesetaraan hak, kewajiban, tanggung jawab, otoritas, dan kesempatan untuk aksesibilitas dalam mencapai tujuan bersama.

2. *Commitment to a Common Purpose* (Komitmen terhadap tujuan)

Commitment to a Common Purpose merupakan alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada yaitu karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif yang dilakukan secara bersama-sama. Tujuan-tujuan ini biasanya terdapat pada misi umum suatu organisasi pemerintah. Selain itu, komitmen yang terjalin tidak boleh memihak salah satu *stakeholders* atau pemangku kepentingan kebijakan. Karena ini mengartikan bahwa kolaborasi yang terjalin hanya menguntungkan salah satu pihak. Sehingga komitmen yang terjalin dalam pemerintah kolaboratif harus untuk kepentingan bersama melalui pencarian solusi bersama.

3. *Trust Among The Participants* (Kepercayaan)

Trust Among The Participants merupakan hubungan *professional* atau sosial, dan keyakinan bahwa para partisipasi mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholders* atau pemangku kepentingan lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Sehingga dalam hal ini, setiap *stakeholders* harus saling percaya karena sebagai wujud dari hubungan *professional* yang terjalin untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan pemerintahan kolaboratif.

4. *Governance*

Governance merupakan hubungan saling percaya diantara para aktor *governance* atau pemerintahan. Selain itu, ada aturan yang disepakati bersama dari setiap pemangku kepentingan, serta ada kebebasan

menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan. Dalam hal ini, tata kelola pemerintahan dapat dikatakan *governance* apabila ada kejelasan siapa yang menjadi anggota dan siapa yang bukan termasuk anggota.

5. *Access to Authority* (Akses terhadap kekuasaan)

Access to Authority merupakan ketersediaan ukuran-ukuran atau ketentuan prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas. Jadi, sudah ada aturan kewenangan yang jelas dan diterima oleh masing-masing *stakeholders* untuk menjalankan peran sesuai kewenangannya.

6. *Distributive Accountability/Responsibility* (Pembagian Akuntabilitas)

Distributive Accountability/Responsibility merupakan penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan *stakeholders* dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan serta berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan, Jadi dalam pemerintahan kolaboratif harus ada pembagian tanggung jawab yang jelas, dan masing-masing *stakeholders* (termasuk masyarakat) harus terlibat dalam pembuatan keputusan kebijakan.

7. *Information Sharing* (Berbagi Informasi)

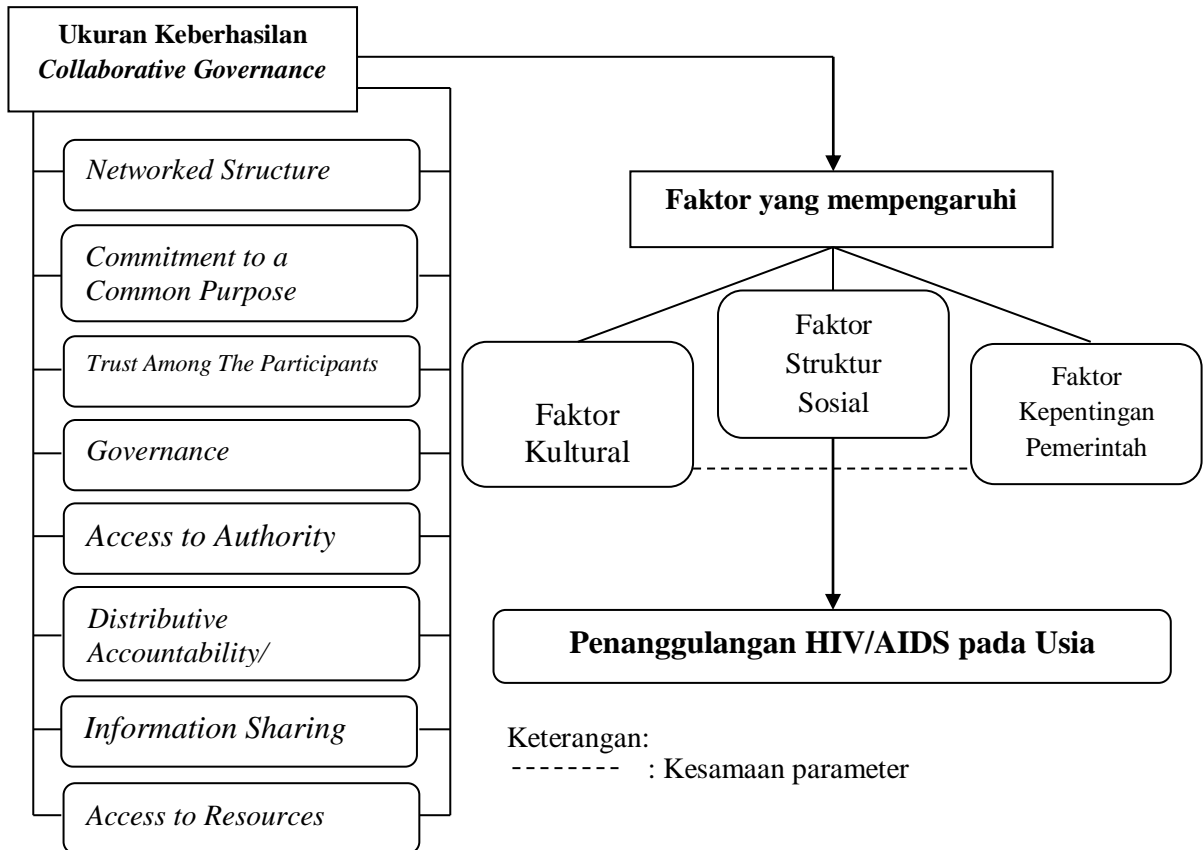
Information Sharing merupakan kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan *privacy*, dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota selama bisa diterima oleh semua pihak. Sehingga dalam pemerintahan kolaboratif harus ada pembagian informasi yang jelas, dan kemudahan akses informasi bisa di dapat bagi masing-masing *stakeholders*.

8. *Access to Resources* (Akses terhadap Sumber Daya)

Access to Resources merupakan ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan *network*. Jadi, harus ada kejelasan dan ketersediaan sumber daya bagi masing-masing *stakeholders* yang terlibat.

Ansell dan Gash menjelaskan perbedaan antara kemitraan (*partnership*, jaringan (*network*), dan kolaborasi (*collaboration*). Menurut mereka kemitraan untuk menggambarkan kerja sama yang lebih berorientasi pada koordinasi dari pada konsensus (kolektif) dalam pengambilan keputusan. Jaringan digunakan untuk menggambarkan bentuk kerja sama pemerintah dengan masyarakat yang lingkupnya plural, informal dan implisit. Sedangkan kolaborasi digunakan untuk menggambarkan kerja sama yang formal, eksplisit dan berorientasi pada pengambilan keputusan berdasarkan konsensus (kolektif) (Fitriana, 2017).

Bagan 2. Kerangka Pikir



Sumber : Kerangka Pikir Diolah oleh Penulis, 2018

D. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan bagian dari penjabaran setelah melakukan tinjauan pustaka dan kerangka teori. Adapun yang menjadi definisi konseptual antara lain:

1. *Collaborative Governance* adalah usaha dari pemerintah dalam rangka mengatasi masalah publik dengan cara berkerjasama atau melakukan kemitraan dengan masyarakat, instansi swasta lain untuk meningkatkan kualitas dari hasil program/kegiatan yang dilakukan. Dengan artian, program/kegiatan yang dilakukan bersama ini dapat mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama.

2. HIV dan AIDS

Human Immunodeficiency Virus adalah suatu virus yang merusak sistem kekebalan (imunitas) tubuh membuat tubuh menjadi lemah dalam melawan penyakit sehingga rentan terserang penyakit. Acquired Immune Deficiency Syndrome adalah sekumpulan penyakit atau infeksi yang di timbulkan karena kerusakan sistem kekebalan tubuh oleh virus HIV.

3. Penanggulangan adalah upaya dalam mengatasi, mengurangi dan mencegah suatu peristiwa/kejadian ataupun permasalahan sosial yang telah terjadi agar tidak terjadi lagi kejadian ataupun perbuatan tersebut. Penanggulangan HIV dan AIDS adalah upaya untuk mengatasi,

mengurangi dan mencegah penyebaran dan pengidap HIV dan AIDS tersebut.

E. Definisi Operasional

Tabel 2. Definisi Operasional
Keberhasilan Collaborative Governance

Variabel	Indikator	Parameter
1. <i>Network Structure</i>	a. Kolaborasi Pemerintah-Swasta-LSM b. Sinergisitas Pemerintah-Swasta-LSM	- Perjanjian, MOU, kesepakatan, dan sebagainya yang diwujudkan dalam penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Sleman - Penguatan kelembagaan/kolaboratif antar para <i>stakeholders</i> (rapat koordinasi, rapat bersama antar para <i>stakeholders</i>) - Struktur institusi yang bersifat vertikal atau hirarkis
2. <i>Commiment to a Common Purpose</i>	a. Tujuan bersama b. Kesepahaman	- Visi, Misi dan tujuan dalam penanggulangan HIV dan ADIS di Kabupaten Sleman - Penguatan tujuan bersama dalam penanggulangan HIV dan AIDS (direalisasikan dalam bentuk program kerja para <i>stakeholders</i>)
3. <i>Trust Among The Participants</i>	a. Profesionalitas b. Ketepatan pelaksanaan tugas	- Terlaksananya program kerja atau kebijakan dari masing-masing <i>stakeholders</i> - Tepat waktu, tepat biaya, tepat sasaran dalam pelaksanaan program penanggulangan.
4. <i>Governance</i>	a. Transparansi b. Akuntabilitas	- Akses data yang mudah, bagi LSM dan Swasta terkait data penanggulangan HIV dan AIDS - Pertanggungjawaban dari pelaksanaan program dan/atau tugas kewajiban dari masing-

	c. Partisipasi	<p>masing <i>stakeholders</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para <i>stakeholders</i> aktif memberikan kontribusi (baik dalam bentuk ide/pemikiran, dana, sarana maupun prasarana).
5. <i>Access to Authority</i>	<p>a. Kewenangan</p> <p>b. Desain proses</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Landasan hukum penanggulangan HIV dan AIDS - Prioritas isu program kebijakan atau penanggulangan HIV dan AIDS - Standarisasi penanggulangan HIV dan AIDS oleh Pemerintah.
6. <i>Distributive Accountability/ Responsibility</i>	<p>a. Penataan</p> <p>b. Pengelolaan manajemen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prosedur penanggulangan HIV dan AIDS mulai dari pencegahan hingga pengobatan - Proses perencanaan hingga evaluasi program kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS
7. <i>Information Sharing</i>	<p>a. Kemudahan akses informasi</p> <p>b. Manajemen informasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mudahnya akses informasi bagi ODHA (orang dengan HIV dan AIDS) - Koordinasi antar para <i>stakeholders</i>. - Sistem informasi dan komunikasi
8. <i>Access to Resources</i>	<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. - Petugas tambahan/bantuan (LSM dan Swasta) dalam penanggulangan HIV dan AIDS - Anggaran program kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS (baik dari APBN/APBD maupun donatur dari pihak Swasta/LSM) - Fasilitas Pemeriksaan (tes HIV dan AIDS) - Fasilitas pengobatan

Faktor-faktor yang mempengaruhi <i>Collaborative Governance</i>		
Variabel	Indikator	Parameter
Faktor-faktor yang mempengaruhi <i>Collaborative Governance</i>	Kultural	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skill</i> (Keterampilan) yang dimiliki para <i>Stakeholders</i> untuk berani mengambil terobosan - Budaya “<i>top-down</i>”
	Struktur Sosial	<ul style="list-style-type: none"> - Struktur institusi yang bersifat vertikal atau hirarkis
	Kepentingan Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> - Kekuatan politik dan intervensi dari para <i>stakeholders</i> - Perbedaan kepentingan antar <i>stakeholders</i>