

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGELOLAAN KAWASAN MALIOBORO, KOTA YOGYAKARTA

A. Latar Belakang Masalah

Pada era globalisasi seperti saat ini, perkembangan ilmu dan teknologi akan semakin pesat dan kebutuhan manusia pun akan semakin meningkat. Peningkatan kebutuhan manusia akan berimplikasi pada semakin tingginya tingkat mobilitas manusia. Mobilitas penduduk yang semakin tinggi akan mengakibatkan semakin kompleksnya persoalan yang di hadapi masyarakat, baik persoalan personal maupun persoalan sosial. Bahkan mobilitas yang semakin tinggi itu akan berpengaruh pada lingkungan sekitar, terutama pada lingkungan yang di anggap sebagai pusat-pusat aktifitas, seperti halnya di kawasan Kota.

Kota Yogyakarta merupakan salah satu dari sekian banyak Kota di Indonesia yang memiliki tingkat mobilitas penduduk yang tinggi. Kota Yogyakarta dengan luas wilayah tersempit dibandingkan dengan wilayah II lainnya, yakni 32,5 km² yang berarti 1,025% dari luas wilayah Provinsi DIY. Dengan luas 3.250 hektar tersebut terbagi menjadi 14 Kecamatan, 45 Kelurahan, 617 RW, dan 2.531 RT, serta dihuni oleh 428.282 jiwa dengan kepadatan rata-rata 13.177 jiwa/km².¹ Dengan luas wilayah dan kepadatan penduduk yang cukup besar, Pemerintah Kota pun sadar akan konsekuensi yang akan diterima oleh daerah yang memiliki tingkat

¹Kondisi Geografis Kota Yogyakarta, 2013

mobilitas yang tinggi, terutama dampak pada lingkungan. Dampak tersebut akan terlihat pada pusat-pusat aktifitas di Kota Yogyakarta, salah satunya yaitu di kawasan Malioboro.

Malioboro merupakan jantung Kota Yogyakarta, yang mana di kawasan tersebut terpusat segala kegiatan pelayanan baik barang maupun jasa. Malioboro pun menjadi pusat perekonomian, pemerintahan dan wisata di Kota Yogyakarta. Jadi dari kawasan tersebut menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Kota Yogyakarta. Pemerintah kota Yogyakarta berusaha mengembangkan kawasan tersebut untuk memaksimalkan PAD yang di targetkan. Untuk mewujudkan pengembangan Malioboro yang banyak di kunjungi wisatawan, baik wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara pemerintah Kota Yogyakarta harus bisa membuat kawasan Malioboro ini menjadi kawasan yang menarik dan nyaman untuk di kunjungi. Selain wisatawan, investor pun penting dalam mengembangkan kawasan tersebut.

Pemerintah Kota Yogyakarta berhasil membuat kawasan Malioboro berkembang dengan pesat. Pemerintah pun berhasil membuat wisatawan tertarik mengunjungi kawasan Malioboro. Perkembangan kawasan tersebut harus diimbangi dengan penataan kawasan yang baik, agar dengan banyaknya unsur yang terdapat di kawasan Malioboro tidak membuat kawasan tersebut menjadi sesak. Dengan penataan kawasan yang baik maka Malioboro akan menjadi nyaman.

Sudah menjadi cerita lama bahwa isu penataan ruang kawasan bisa dipastikan selalu menuai badai konflik. Terlebih lagi ketika ruang tersebut adalah pusat kota, pusat kegiatan, pusat perekonomian, dan juga kawasan pusaka (*heritage*), seperti halnya kawasan Malioboro dan *inner city* Yogyakarta. Dalam dokumen Implementasi Agenda 21 Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan D.I. Yogyakarta pun dinyatakan bahwa kawasan-kawasan itu memiliki beban sekaligus potensi psikologis sebagai penentu pariwisata Yogyakarta. Selain padatnya kegiatan yang dikandungnya, kawasan tersebut juga memiliki kekayaan arsitektur yang sangat tinggi, mulai dari arsitektur tradisonal, Cina, dan Eropa yang menuntut konservasi dan revitalisasi dalam pengembangannya.²

Perkembangan Malioboro membuat kawasan tersebut menjadi sesak. Banyak kawasan-kawasan atau lahan yang di salah gunakan, hal tersebut akan memmbuat lingkungan tersebut menjadi kotor dan terlihat kumuh. Itu menjadi permasalahan yang timbul seiring dengan perkembangan kawasan yang semakin pesat.

Permasalahan-permasalahan terus timbul dengan pesatnya perkembangan dikawasan Malioboro. Mulai dari kawasan pedestarian yang beralih fungsi menjadi lapak Pedagang Kaki Lima (PKL). PKL liar ini banyak menempati lahan pedestarian, hal tersebut mengakibatkan sulitnya skses jalan bagi pejalan kaki yang hendak menikmati atau berekreasi di kawsanan tersebut. Dengan banyaknya PKL kawasan

² Menerka Wajah Baru Kota Budaya

tersebut terasa semakin sesak dan aspek keindahan kota pun tidak terlihat, serta ketertiban dan kenyamanan pun semakin berkurang. Selain permasalahan PKL, Parkir kendaraan bermotor pun menjadi permasalahan yang tak kunjung selesai. Semakin banyak pengunjung yang datang maka akan semakin banyak pula kendaraan yang terparkir di kawasan tersebut. Lahan parkir ini memakan lahan pedestrian, kemudian dapat membuat jalan di sepanjang jalan Malioboro menjadi sesak dan pengunjung atau pejalan kaki semakin sulit untuk mengakses jalan. Hal ini pun menambah ketidaknyamanan bagi pengunjung. Semakin berkembangnya kawasan tersebut maka permasalahan yang timbul pun akan semakin kompleks.

Pemerintah Kota Yogyakarta berperan penting dalam melakukan penertiban atau membuat kawasan Malioboro menjadi nyaman dan aman untuk dikunjungi. Banyak cara yang telah di upayakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, seperti halnya dalam mengatasi masalah Pedagang Kaki Lima yang sampai saat ini tak kunjung selesai adalah dengan di buatnya Peraturan Walikota nomor 37 tahun 2010 tentang penataan Pedagang Kaki Lima kawasan khusus Malioboro – A. Yani. Dengan di bentuknya peraturan tersebut diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul. Tidak hanya mengatasi PKL, permasalahan parkir pun diatasi dengan di buatnya kebijakan dalam mengatasi

Upaya lain yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah dengan dibentuknya Unit Pelaksana Teknis (UPT) Malioboro di bawah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta. UPT Pengelolaan Kawasan Malioboro mempunyai fungsi pengelolaan pariwisata, kebersihan, keindahan, pemeliharaan sarana prasarana, pembinaan ketentraman dan ketertiban, usaha perdagangan, penataan kawasan parkir dan transportasi yang berada di kawasan Malioboro.³

Untuk mewujudkan Malioboro sebagai pusat perekonomian, Pemerintahan dan Pariwisata, UPT Malioboro melakukan kolaborasi dengan kelompok kepentingan maupun instansi terkait yang memiliki tujuan yang sama. Problematika dalam birokrasi dan tingginya tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas melatarbelakangi munculnya konsep *Collaborative Governance*. Konsep tersebut merupakan turunan dari *New Public Service* (NPS). Dengan *Collaborative Governance* Pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan melibatkan pihak ke-3 yaitu pemerintah, masyarakat dan organisasi privat. Kolaborasi adalah bentuk kerjasama, interaksi, kompromi beberapa elemen yang terkait baik individu, lembaga dan atau pihak-pihak yang terlibat secara langsung dan tidak langsung yang menerima akibat dan manfaat. Nilai-nilai yang mendasari sebuah kolaborasi adalah tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang serta berbasis masyarakat. Konsep

³Peraturan Walikota nomor 8 tahun 2012 tentang pembentukan, susunan, kedudukan, fungsi dan

kolaborasi didefinisikan juga digunakan untuk menggambarkan suatu hubungan kerja sama yang dilakukan pihak tertentu. Sekian banyak pengertian dikemukakan dengan sudut pandang beragam namun didasari prinsip yang sama yaitu mengenai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab.⁴

Collaborative Governance pada UPT Malioboro tercermin dalam Peraturan Walikota nomor 8 tahun 2012 yakni dalam bab V Pendistribusian Tugas Pasal 12 dan 13 yang berbunyi (12). Dalam melaksanakan tugas, Kepala UPT, Kepala Sub Bagian Tata Usaha, dan Kelompok Jabatan Fungsional menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi secara vertikal dan horisontal baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi sesuai dengan tugas pokok masing-masing. (13). UPT Pengelolaan Kawasan Malioboro dalam melaksanakan tugas berkoordinasi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait dan bekerjasama dengan LPKKM.

UPT Malioboro dibentuk untuk menjadi pengelola wilayah kerja yakni di sini yang dikelolanya adalah kawasan Malioboro. Selain itu UPT juga dibentuk untuk melaksanakan sebagian kewenangan dari SKPD yang menangani Malioboro yang sekarang diserahkan kepada UPT. Hal tersebut

⁴Nanang Haryono, Jejaring Pemerintahan: Membangun Kolaborasi Sektor Publik, 2012
-Sumber: http://nanang_haryono-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69608-Umum-JEJARING%20PEMERINTAHAN:%20MEMBANGUN%20KOLABORASI%20SEKTOR

sesuai dengan pernyataan Ketua UPT Malioboro Bapak Syarief adalah sebagai berikut:

“UPT itu tidak mengkoordinir dinas-dinas, namun UPT ini mendapat limpahan wewenang dari SKPD-SKPD yang terkait dalam penataan, termasuk tugas-tugas SKPD yang tertera pada RPJM yang berkenaan dengan penataan Malioboro ini.”⁵

Pernyataan tersebut di dukung oleh pernyataan Kasubag TU UPT Malioboro, Ibu Ari Suryani sebagai berikut:

“Sesuai dengan namanya yaitu Pelaksana Teknis, UPT ini sebagai unit pelaksana dari sebageian kewenangan SKPD yang berkaitan dengan wilayah Malioboro. Dan UPT disini hanya mengelola suatu wilayah kerja khusus Malioboro”.⁶

Melihat malioboro yang begitu kompleks dengan berbagai kepentingan, UPT Malioboro tidak dapat bekerja sendiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam mengelola Malioboro. UPT bekerjasama dengan banyak pihak yang berkepentingan di Malioboro, pihak tersebut adalah aktor yang terdapat di Kawasan Malioboro. Adapun pihak-pihak yang terkait adalah Pemerintah, swasta, Muspika dan masyarakat.

Pemerintah disini adalah termasuk pemerintah DIY, pemerintah Kota Yogyakarta. Pemerintah DIY terlibat karena Malioboro ini merupakan ikon keistimewaan DIY. Pemerintah Kota yaitu mencakup dinas-dinas, UPT, Kelurahan dan Kecamatan. Untuk pihak swasta adalah mereka pemilik toko, *Mall*, dan hotel atau dapat disebut pemilik modal.

⁵Hasil wawancara dengan Bapak Syarief selaku ketua UPT Malioboro, pada Rabu, 9 Oktober 2013
⁶Hasil wawancara dengan Ibu Ari Suryani Kasubag TU UPT Malioboro, pada Jumat, 1 November 2013

Kemudian yang dimaksud dengan masyarakat disini adalah komunitas-komunitas yang terdapat di kawasan Malioboro.

Collaborative Governance ini terjadi antara aktor-aktor yang terlibat yang sudah dijelaskan di atas. Dengan adanya *Collaborative Governance* UPT ini dapat mengelola Malioboro dengan baik dan dapat melaksanakan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada UPT dengan baik.

Collaborative Governance ini menjadi sangat penting dalam mengoptimalkan fungsi dari UPT Malioboro. Fungsi-fungsi tersebut akan berperan penting dalam menjadikan Malioboro yang sesuai dengan harapan pemerintah dan masyarakat. Tinggal bagaimana pemerintah, masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan itu berkolaborasi menjalankan tugasnya dengan baik sehingga tujuan yang sudah ditentukan di awal dapat tercapai sesuai dengan keinginan.

Selain untuk mengoptimalkan fungsi dari UPT Malioboro, *Collaborative* ini dapat memaksimalkan pelayanan yang di berikan kepada publik. Dengan berkolaborasi dapat menghasilkan kebijakan yang mementingkan kepentingan publik dan mengimplementasikannya sesuai dengan harapan yang diinginkan bersama.

Dilihat dari sumber-sumber informasi (berita) yang telah di paparkan di atas, UPT Malioboro melakukan kolaborasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya agar tercapai tujuan yang

... Dengan berkolaborasi dengan masyarakat yang terlibat maka akan sulit

dalam mencapai konsensus dalam mencapai tujuan. Maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti tentang bagaimana *Collaborative Governance* yang dilakukan oleh UPT Malioboro untuk mewujudkan kawasan Malioboro yang diinginkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas dan dengan judul dari proposal yaitu *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Kawasan Malioboro, maka dapat ditarik rumusan masalah yaitu: Bagaimana *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan Malioboro?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dari proposal ini yang berdasarkan dengan judul, maka tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan Malioboro.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan konsep dan teori tentang *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan Malioboro yang belum banyak di kaji.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan masukan atau *feedback* dalam menentukan arah kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta terutama dalam pengelolaan

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori digunakan untuk menganalisis fakta-fakta, gejala-gejala, serta fenomena-fenomena yang terjadi di lingkungan sekitar. Kerangka dasar teori juga di gunakan dalam melakukan penelitian, sehingga kegiatan penelitian ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah.

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”⁷

Selanjutnya menurut Koentjoroningrat, suatu teori yang baik harus memenuhi beberapa hal yaitu:⁸

- a. Menyimpulkan generalisasi dari fakta-fakta yang diperoleh dari penelitian
- b. Memberikan ramalan terhadap gejala-gejala baru yang akan terjadi
- c. Memberikan kerangka orientasi untuk analisis dan klasifikasi dari fakta-fakta yang dikumpulkan di dalam suatu penelitian
- d. Mengisi lowongan dalam pengetahuan kita tentang gejala-gejala yang akan terjadi

Kerangka dasar teori yang digunakan dalam menjawab rumusan mengenai bagaimana *Collaborative Governance* yang dilakukan UPT Malioboro adalah dengan menggunakan kerangka dasar teori *Collaborative Governance*.

⁷Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1983, hal 37

⁸ Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Sosial*, PT. Gramedia, 1983, hal 19

1. *Collaborative Governance*

Kolaborasi adalah bentuk kerjasama, interaksi, kompromi beberapa elemen yang terkait baik individu, lembaga dan atau pihak-pihak yang terlibat secara langsung dan tidak langsung yang menerima akibat dan manfaat. Nilai-nilai yang mendasari sebuah kolaborasi adalah tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang serta berbasis masyarakat. Konsep kolaborasi didefinisikan juga digunakan untuk menggambarkan suatu hubungan kerja sama yang dilakukan pihak tertentu. Sekian banyak pengertian dikemukakan dengan sudut pandang beragam namun didasari prinsip yang sama yaitu mengenai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab.⁹

Berdasarkan kamus Heritage Amerika, kolaborasi adalah bekerja bersama khususnya dalam usaha menggabungkan pemikiran. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Gray menggambarkan bahwa kolaborasi sebagai suatu proses berfikir dimana pihak yang terklibat memandang aspek-aspek perbedaan dari suatu masalah serta menemukan solusi dari perbedaan tersebut dan keterbatasan pandangan mereka terhadap apa yang dapat dilakukan.

Maka kolaborasi dinamakai sebagai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab dimana pihak-pihak yang berkolaborasi memiliki tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang serta berbasis masyarakat.¹⁰

Kolaborasi menurut Tadjudi adalah tindakan para pihak untuk menghasilkan kepuasan bersama atas dasar “menang-menang”. Dalam perspektif kerja sama antar stakeholder, kolaborasi merupakan konsep relasi antara organisasi, relasi antar pemerintahan, aliansi strategik dan network multi organisasi. Lebih jelas lagi tadjudin menjelaskan kolaborasi membahas kerja sama dua atau lebih stakeholder untuk mengelola sumber daya yang sama, yang sulit dicapai bila dilakukan secara individual. Kemudian menurut Loffer, Koiman, Pierre menjelaskan lebih jauh tentang pengertian networks (sering dipertukarkan dengan istilah *governance*) sebagai:¹¹

- a. Cara stakeholder berinteraksi satu sama lain untuk mempengaruhi hasil kebijakan,
- b. Pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai keluaran dari upaya intervensi-interaksi seluruh aktor yang terkait

¹⁰Ibid.

¹¹Jaja Raharja, Bumu Lestari, Pendekatan Kolaboratif dalam pengelolaan aliran sungai citarum,

- c. Koordinasi secara formal dan informal dalam interaksi antara publik dan privat
- d. Konsep yang mencerminkan koordinasi atau sistem sosial dan peran negara di dalamnya.

Peter dan Noshir menjelaskan Jaringan atau network didefinisikan sebagai *socoal structures created by communicatin among individuals and groups* (struktur sosial yang diciptakan melalui komunikasi diantara sejumlah individu dan kelompok). Ketika orang berkomunikasi dengan orang lain maka terciptalah hubungan yang merupakan garis-garis komunikasi dalam organisasi. Sebagian dari hubungan itu merupakan jaringan formal (formal network) yang dibentuk oleh aturan-aturan organisasi seperti struktur organisasi.¹²

Untuk menjalankan proses kolaborasi, Huxman-Vangen mengemukakan enam hal; (a) *Managing aims* (menetapkan maksud, tujuan, dan sasaran), (b) *Compromise* (dalam cara dan gaya kerja, norma dan kultur); (c) *Communication* (komunikasi untuk menghubungkan permasalahan yang sama serta menghindari tragedy of commons); (d) *Democracy and equality* (memperjelas siapa terlibat, kesetaraan dalam proses keputusan serta pertanggung jawaban); (e) *Power and Trust* (kesejajaran dan kontribusi dengan kapasitas serta pengendalian diri); (f) *Determination commitment and stamina* (komitmen untuk bekerja sama dan keteguhan hati untuk melanjutkan

kesepakatan). Kemudian adapun faktor kohesifitas kolaborasi di kemukakan Agranoff-Guire yaitu; (1) *trust*, tujuan bersama dan saling ketergantungan. (2) *shared belief and common pupose* (3) *shifing mindset* dan komitmen, (4) kepemimpinan dan kemampuan memadu. Model kolaborasi di dasarkan dua dimensi : aktivitas dan strategi.¹³

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian kolaborasi adalah kerjasama, anatra pihak-pihak yang mempunyai pemikiran, kepentingan, dan tujuan yang sama dan berusaha mewujudkan tujuan tersebut secara bersama.

Istilah kolaboratif tidak lepas dari istilah pemerintahan. Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik, pemerintahan tidak saja merujuk pada pemerintah itu sendiri, namun berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemelik suara (*voters*) maupun para pekerja (*workers*). Jika peran pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketentraman dan ketertiban umum melalui fungsi eksekutifnya, maka menurut Robinson, pemerintahan lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya

¹³Jaja Raharja, Bumu Lestari, Pendekatan Kolaboratif dalam pengelolaan aliran sungai citarum,

atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum.¹⁴

Lynn, Heinrich, dan Hill menafsirkan pemerintahan secara luas sebagai rezim, hukum, peraturan, keputusan hukum, dan praktik administratif yang menghambat, resep, dan memungkinkan penyediaan barang publik dan layanan yang didukung. Definisi ini menyediakan ruang bagi struktur pemerintahan tradisional serta bentuk-bentuk yang muncul dari publik/ swasta dalam pengambilan keputusan.¹⁵

Stoker, di sisi lain, berpendapat bahwa:¹⁶

“Sebagai definisi dasar dapat diambil bahwa pemerintahan mengacu pada aturan dan bentuk-bentuk yang memandu pengambilan keputusan kolektif. Itu fokusnya adalah pada pengambilan keputusan dalam kolektif menyiratkan pemerintahan yang bukan tentang satu individu membuat keputusan melainkan tentang kelompok-kelompok individu atau organisasi atau sistem organisasi membuat keputusan.

Dia juga menunjukkan bahwa di antara berbagai penafsiran istilah, ada kesepakatan bahwa dasar pemerintahan mengacu pada perkembangan gaya pemerintahan di mana batas antara sektor publik dan swasta menjadi kabur.

Dari pengertian-pengertian di atas maka dapat di tarik satu pengertian mengenai pemerintahan, yakni pemerintahan adalah segala

¹⁴Labobo, Muhadam, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal 20

¹⁵Ansell. Chris & Alison Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal

aktivitas pemerintah dalam mengelola dan mengatur segala yang berkaitan dengan pemerintah itu sendiri, kelompok kepentingan dan masyarakat, yang mengacu pada pengelolaan sumber daya yang terdapat pada wilayah kekuasaan.

Oleh karena itu pemerintahan kolaboratif jenis pemerintahan di mana aktor-aktor publik dan swasta bekerja secara kolektif dalam cara yang berbeda, menggunakan proses tertentu, untuk menetapkan hukum dan aturan untuk penyediaan barang publik.

Definisi *Collaborative Governance* menurut Imperian adalah:

"A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets" (sebuah rencana pemerintah dimana satu atau dua organisasi publik secara langsung bekerjasama dengan pihak swasta dalam membuat keputusan bersama secara formal berorientasi pada keputusan bersama, dan berunding, dan yang bertujuan membuat dan mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program dan kepentingan publik)

Dari definisi di atas terdapat enam kriteria yang penting dari

Collaborative Governance, yaitu:¹⁷

- a. Forum tersebut diprakarsai oleh badan-badan publik atau lembaga

¹⁷Ansell, Chris & Alison Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration and Theory, 12(5): 571-603.

- b. Peserta forum termasuk pelaku non-negara (lembaga privat)
- c. Peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya berkonsultasi pada lembaga publik
- d. Forum ini secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif
- e. Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan kesepakatan bersama atau konsensus (bahkan jika tidak mencapai konsensus dalam praktek),
- f. Kerjasama tersebut fokus pada kebijakan publik atau publik manajemen.

Definisi tersebut sejalan dengan definisi menurut Agranoff and McGuire and Henton et al. (2006) :

Collaborative public management is a concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements to solve problems that cannot be solved or easily solved by single organizations. Collaborative means to co-labor , to cooperate to achieve common goals, working across boundaries in multisector relationships. Cooperation is based on the value of reciprocity.¹⁸ (kolaborasi manajemen publik adalah sebuah konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan mengoperasikan di banyak organisasi yang berencana untuk menyelesaikan masalah yang tidak bisa diselesaikan oleh satu organisasi. Kolaborasi artinya untuk memadukan, untuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama, bekerja lintas batas di hubungan multi sektor. Kerjasama adalah dasar pada nilai timbal balik).

Dari definisi-definisi yang dijelaskan di atas, Maka *Collaborative Governance* adalah sebuah proses kerja sama antar organisasi yang memiliki kepentingan, tujuan yang sama yang tidak dapat di capai hanya dengan satu organisasi saja, namun butuh kerja sama dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam mengelola Malioboro yang dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) bekerja sama dengan SKPD dan LPKKM agar tujuan atau sasaran yang diharapkan dapat tercapai.

a. Pelaku Kolaborasi

Pelaku kolaborasi adalah stakeholder yang terlibat dalam kerjasama yang terjalin dalam mencapai tujuan bersama. Dalam kegiatan kolaborasi melibatkan berbagai stakeholder yaitu pemerintah, swasta, masyarakat, LSM dan komunitas yang berbasis kemasyarakatan.¹⁹ Dalam mewujudkan seluruh tujuan bersama seluruh stakeholders yang terkait akan berkolaborasi dalam menjalankan program yang telah disepakati sebelumnya.

1. Pemerintah

Setiap negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusasn-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara

¹⁹Hee Bae, Kwi. *How does Collaborative Govenance Work for Waste Facility Siting: Focusing on the Case of Gunpo City*. SNUPRESS. Seoul. 2009. Hal. 80

lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan ke arah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Negara mencakup semua penduduk, sedangkan pemerintah hanya mencakup sebagian kecil daripadanya. Pemerintah sering berubah, sedangkan negara terus bertahan. Kekuasaan pemerintah biasanya dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁰

2. Swasta

Swasta adalah pihak lain yang memiliki modal atau biasanya kita sebut pemilik modal. Pemilik modal disini adalah pihak yang berinvestasi yang bertujuan untuk mendapatkan untung yang sebesar-besarnya.

3. LSM

Lembaga Swadaya Masyarakat atau disingkat menjadi LSM adalah organisasi yang didirikan oleh perorangan maupun didirikan oleh kelompok yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan keuntungan dari seluruh kegiatannya. LSM

atau bahasa asingnya *Non Government Organization* (NGO) bukan bagian dari pemerintah, birokrasi maupun negara.

4. Masyarakat/Penduduk

Setiap negara mempunyai penduduk dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya. Dalam hubungan antara dua negara yang kira-kira sama tingkat industrinya, negara yang sedikit penduduknya sering lebih lemah kedudukannya dari pada negara yang banyak penduduknya. Sebaliknya, negara yang padat penduduknya menghadapi persoalan bagaimana menyediakan fasilitas yang cukup sehingga rakyatnya dapat hidup secara layak. Penduduk disuatu negara biasanya menunjukkan beberapa ciri khas yang membedakan dari bangsa lain. Perbedaan ini nampak misalnya dalam kebudayaannya, nilai-nilai politiknya, atau identitas nasionalnya. Kesamaan dalam sejarah kebangsaannya, kesamaan bahasa, kesamaan kebudayaan, kesamaan suku bangsa, dan kesamaan agama merupakan faktor-faktor yang mendorong ke arah terbentuknya persatuan nasional dan identitas yang kuat.²¹

5. Organisasi Berbasis Masyarakat

Organisasi berbasis masyarakat sering kita sebut dengan komunitas atau di Yogyakarta biasa disebut dengan Paguyuban, merupakan sebuah kumpulan orang atau masyarakat yang mempunyai visi dan misi yang sama dan memiliki struktur organisasi seperti organisasi pada umumnya. Organisasi ini dibentuk untuk memperjuangkan tujuan bersama agar sampai kepada pihak yang membuat kebijakan.

b. Proses Kolaborasi

Proses kolaboratif pemerintahan kadang-kadang menggambarkan sebagai berkembang secara bertahap. Gray mendefinisikan proses kolaboratif terdapat tiga langkah: (1) masalah pengaturan; (2) menetapkan arah; (3) pelaksanaan. Ansell menyarankan bahwa proses kolaboratif terbagi ke dalam:²²

1. *Face to face dialogue*

Collaborative governance di bangun atas dasar pertemuan langsung antar stakeholder. Sebagai proses yang berorientasi pada konsensus, "*thick communication*" diperbolehkan untuk langsung berdialog dalam mengidentifikasi peluang agar dapat saling menguntungkan. Sehingga, percakapan langsung lebih

²²Ansell, Chris & Alison Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of

sering disebut negosiasi. Ini adalah inti dari proses memecah stereotip dan hambatan lain untuk komunikasi yang mencegah eksplorasi perolehan bersama di tempat pertama. Letaknya di jantung proses membangun kepercayaan, saling menghormati, pengertian bersama, dan komitmen terhadap proses.

Dialog tatap muka adalah suatu kondisi yang diperlukan tapi tidak mencukupi untuk kolaborasi. Sebagai contoh, mungkin untuk dialog tatap muka untuk memperkuat stereotip atau status perbedaan atau meningkatkan di antagonisme dan saling hormat. Namun itu sulit untuk membayangkan kerjasama yang efektif tanpa dialog tatap muka. Literatur tentang kolaborasi penuh dengan contoh-contoh cara stereotip yang telah dipecahkan melalui komunikasi langsung.²³

2. *Trust building*

Kurangnya kepercayaan antara para pemegang peran merupakan titik awal yang umum untuk pemerintahan kolaboratif. Literatur menunjukkan bahwa proses kolaboratif ini bukan hanya tentang negosiasi, tetapi juga tentang membangun kepercayaan di antara stakeholders. Pada kesempatan berikutnya, kita akan membahas...

antara para pemangku kepentingan, ditemukan bahwa membangun kepercayaan sering menjadi aspek yang paling menonjol dari proses kolaboratif awal dan dapat cukup sulit untuk mengolah. Ini adalah bukan untuk mengatakan bahwa membangun kepercayaan merupakan fase yang terpisah dari dialog dan perundingan tentang hal-hal substantif. Tetapi para pemimpin kolaboratif yang baik mengakui bahwa mereka harus membangun kepercayaan di antara mantan lawan sebelum stakeholder akan risiko manipulasi. Apa yang menjadi jelas dalam studi kasus membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu yang memerlukan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil yang kolaboratif.²⁴

3. *Commitment to the process*

Dalam sebuah survei terhadap kelompok kolaboratif Amerika dan Australia, Margerum menemukan “*member commitment*” adalah faktor paling penting memfasilitasi kolaborasi. Lemahnya komitmen lembaga publik untuk kolaborasi, terutama di markas tingkat, sering dipandang sebagai masalah tertentu.

Pernyataan yang sejalan terkait hal tersebut adalah motivasi dapat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan

kolaboratif. Tapi stakeholder mungkin ingin berpartisipasi dalam rangka untuk memastikan perspektif mereka tidak diabaikan atau untuk menjamin legitimasi untuk posisi mereka atau untuk memenuhi kewajiban hukum, dll. Sebaliknya, komitmen terhadap proses berarti mengembangkan kepercayaan bahwa tawar-menawar untuk perolehan bersama adalah cara terbaik untuk mencapai hasil yang diinginkan.²⁵

Komitmen ini juga menimbulkan suatu dilema yang rumit. Komitmen terhadap proses kolaboratif memerlukan kesediaan mereka untuk mematuhi hasil dari musyawarah, bahkan jika mereka harus melenceng *stakeholder* tidak sepenuhnya mendukung. Tentu saja, dasar konsensus dalam pemerintahan kolaboratif sangat mengurangi risiko bagi pemangku kepentingan. Namun dinamika tawar-menawar dapat memimpin dalam arah yang tidak terduga, dan *stakeholder* dapat mengalami tekanan agar sesuai dengan posisi mereka.

Dimensi tambahan dari komitmen ini kadang-kadang disebut “*ownership of the process*”. Dalam perdebatan atau manajerial proses, *stakeholder* non negara

mereka berusaha untuk mempengaruhi, mempengaruhi pengambil keputusan badan itu adalah lembaga yang pada akhirnya bertanggung atas hasil-hasil kebijakan. Pergeseran pemerintahan "*ownership*". Dari pengambil dari agensi untuk para stakeholder berkollektif. Kemudian hal ini menyiratkan rumit.²⁶

4. *Shared understanding*

Di dalam proses kolaborasi, stakeholder mengembangkan pemahaman bersama mereka dapat secara kolektif untuk di capai. Pemahaman bersama banyak digambarkan dalam literatur yaitu sebagai berikut "*common ground*", "*common purposes*", "*common objectives*", "*shared ideology*", "*clear goals*", "*clear and structured*" atau "*alignment of core values*". Berbagi juga berisi kesepakatan dalam penyelesaian masalah mungkin berarti kesepakatan mengenai p

Perkembangan pemahaman bersama dapat dilihat sebagai bagian dari yang lebih besar “*collaborative learning process*”. Telah mengembangkan strategi survei yang berguna untuk menilai tingkat pembelajaran kolektif yang dihasilkan dari kolaborasi.²⁷

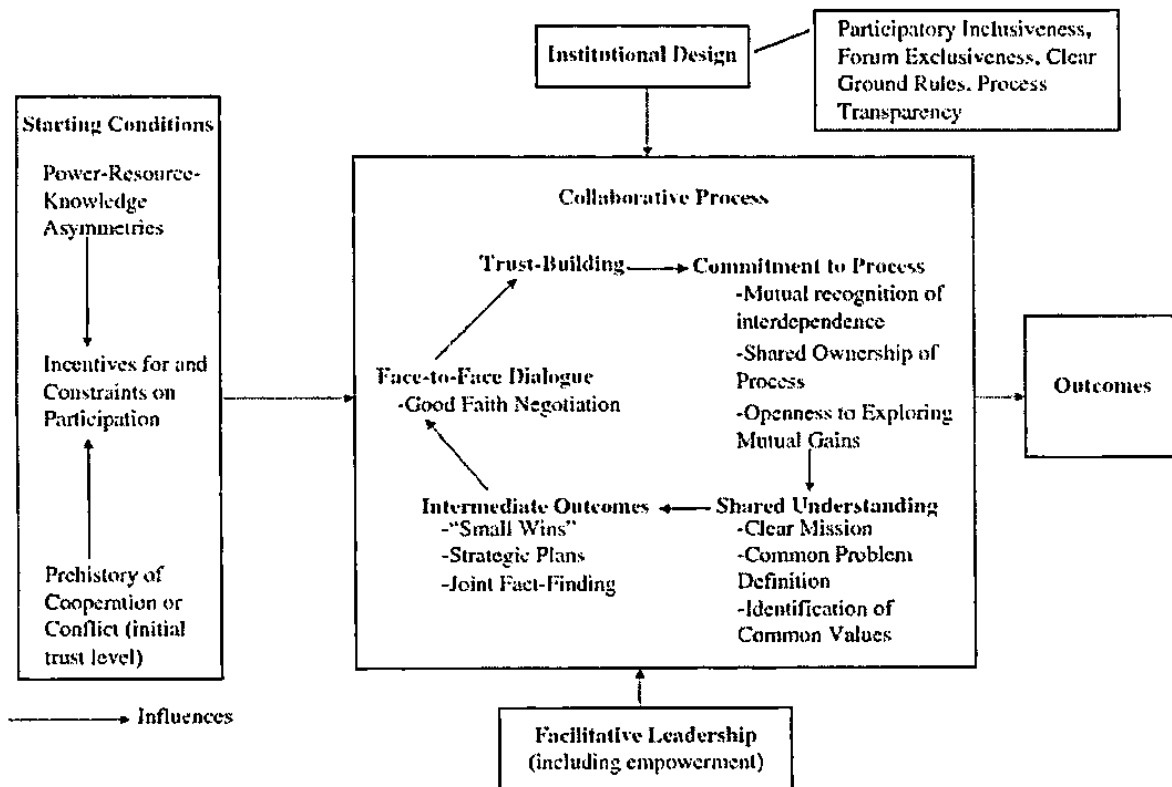
c. Model Kolaborasi

Model kolaborasi merupakan suatu metode yang digunakan untuk menganalisis suatu fenomena sosial, politik, ekonomi, dan sosial budaya dalam sebuah negara. Dalam proses kolaborasi tidak hanya melibatkan satu atau dua orang tetapi bisa saja melibatkan berbagai unsur, misalnya antar individu satu dengan individu yang lain, antar kelompok satu dengan kelompok yang lain dan seterusnya. Pada gambar di bawah ini, dapat dilihat satu model dalam proses *Collaborative Governance*.

²⁷Ansell, Chris & Alison Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of

Gambar 1.1
Model Collaborative Governance

Figure 1
A Model of Collaborative Governance



Sumber: Ansell, Chris & Alison Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research & Theory 18:543-571 (Oxford University Press)

Model ini memiliki empat variabel-mulai luas kondisi, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaboratif. Masing-masing variabel luas dapat dibedakan menjadi lebih halus variabel. Variabel proses kolaboratif diperlakukan sebagai inti dari model kita, dengan kondisi awal, desain institusional, dan variabel kepemimpinan baik direpresentasikan sebagai kontribusi penting untuk konteks untuk proses kolaboratif. Kondisi mulai mengatur tingkat dasar kepercayaan, konflik, dan modal sosial yang menjadi

umpan balik dan tetap konsisten selama kolaborasi. Desain

kelembagaan menetapkan aturan dasar di mana terjadi kolaborasi. Dan, kepemimpinan memberikan mediasi dan fasilitasi penting untuk proses kolaboratif. Proses kolaboratif itu sendiri sangat iteratif dan non linier, dan dengan demikian, kami mewakili (dengan penyederhanaan) sebagai suatu siklus. Sisa dari artikel menjelaskan masing-masing variabel secara lebih detail dan menarik keluar implikasinya untuk model kontingensi pemerintahan kolaboratif.²⁸

1. *Starting Conditions*

Kondisi sekarang pada awal kolaborasi dapat memfasilitasi atau menghambat kerjasama antara para pemangku kepentingan dan antara instansi dan pemangku kepentingan. Bayangkan dua titik tolak yang sangat berbeda. Dalam satu kerjasama, para pemangku kepentingan memiliki sejarah divisi pahit atas beberapa masalah lokal emosional dan datang untuk menganggap satu sama lain sebagai musuh yang tidak bermoral. Di sisi lain, para pemangku kepentingan memiliki visi bersama untuk apa yang mereka ingin capai melalui kolaborasi dan sejarah masa lalu dan kerjasama yang saling menghormati. Dalam kedua kasus, kolaborasi mungkin sulit, tapi kasus

hormat, dan antagonisme langsung. Dipempersempit kondisi yang mulai kritis ke tiga variabel: ketidakseimbangan antara sumber daya atau kekuatan dari pemangku kepentingan yang berbeda, insentif yang mana stakeholder harus bekerja sama, dan sejarah masa lalu konflik atau kerjasama antara para pemangku kepentingan.²⁹

2. *Power/Resource Imbalances*

Ketidakseimbangan sumber daya antara pemangku kepentingan adalah masalah umum yang dicatat dalam pemerintahan kolaboratif. Jika beberapa pemangku kepentingan tidak memiliki kapasitas, organisasi, status, atau sumber daya untuk berpartisipasi, atau untuk berpartisipasi pada kedudukan yang sama dengan stakeholder lainnya, proses tata kelola kolaboratif akan menjadi rentan terhadap manipulasi oleh aktor yang lebih kuat. Sebagai contoh, upaya oleh Pemerintah Ontario untuk membuat pelatihan kerja dan kesehatan kerja dan kebijakan keselamatan melalui cara kolaboratif digagalkan oleh status istimewa dari perusahaan yang resmi, yang mana pihaknya mampu mendapatkan akses ke pejabat yang lebih tinggi.

ketidakpercayaan atau komitmen yang lemah. Kelompok-kelompok lingkungan terutama Amerika skeptis berpendapat tentang pemerintahan kolaboratif ini lebih menguntungkan untuk mereka para kelompok industri.³⁰

Tanpa penanggulangan yang kuat untuk mewakili suara-suara kurang kuat dan tanpa kepemimpinan lembaga netral, Schuckman berpendapat bahwa proses kolaboratif miring terhadap kelompok-kelompok lingkungan. Masalah ketidakseimbangan kekuasaan ini terutama bermasalah di mana stakeholder penting tidak memiliki infrastruktur organisasi yang akan diwakili dalam proses pemerintahan kolaboratif. Sumber lain, berpendapat bahwa dampak akan menyebar pada para pemangku kepentingan atau istilah lain kepada kelompok yang memiliki pengetahuan yang luas mengenai permasalahan, hal tersebut akan menyulitkan *stakeholder* dalam proses kolaborasi.

Dalam banyak kasus, masalahnya adalah bahwa kelompok-kelompok pemangku kepentingan terorganisir tidak ada untuk mewakili pemangku kepentingan individu secara kolektif. Masalah umum lainnya adalah bahwa beberapa *stakeholder* mungkin tidak memiliki keterampilan

yang sangat teknis. Masalah umum ketiga adalah bahwa beberapa stakeholder tidak memiliki waktu, energi, atau kebebasan untuk terlibat dalam waktu-intensif proses kolaboratif. Tak satu pun dari masalah ini tentu dapat diatasi. Pendukung kolaborasi telah menunjuk berbagai strategi yang dapat digunakan untuk memberdayakan kelompok-kelompok lemah atau kurang terwakili.³¹

3. *Incentives to Participate*

Mengingat sebagian besar partisipasi dalam proses kolaborasi bersifat secara sukarela, sangat penting untuk memahami insentif untuk *stakeholder* yang terlibat dalam pemerintahan kolaboratif dan faktor-faktor yang membentuk mereka. Ini termasuk analisis insentif bagi lembaga-lembaga publik untuk mensponsori pemerintahan kolaboratif. Sebagai contoh, Ebrahim membandingkan antara hutan dengan saluran irigasi yang berada di India, menunjukkan bagaimana insentif dalam bentuk keuangan penting dalam keberhasilan kolaboratif.

Peneliti pemerintahan kolaboratif telah mengakui bahwa kekuatan dan ketidakseimbangan sumber daya akan mempengaruhi insentif dalam kelompok untuk berpartisipasi dalam proses kolaboratif.

ke dalam kolaborasi adalah sebagai faktor dalam menjelaskan apakah pemerintahan kolaboratif bisa sukses.

Insentif untuk berpartisipasi rendah ketika para pemangku kepentingan dapat mencapai tujuan mereka secara sepihak atau melalui sarana alternatif. *Stakeholder* yang melihat diri mereka memiliki sekutu yang kuat di pengadilan atau di legislatif, misalnya, sering akan lebih memilih tempat-tempat alternatif. Organisasi atau kelompok lain dengan mudah dapat melemahkan proses kolaboratif. Bahkan jika stakeholder seperti ragu-ragu memutuskan untuk terlibat dalam proses kolaboratif, mereka dapat mengambil keputusan mereka untuk berkolaborasi dengan pihak lain jika mereka tidak puas dengan proses atau hasil. Sebaliknya, insentif bagi stakeholder untuk berpartisipasi cenderung meningkat ketika proses kolaboratif adalah forum eksklusif untuk pengambilan keputusan.³²

Insentif untuk berpartisipasi dalam pemerintahan kolaboratif juga akan meningkat jika para pemangku kepentingan melihat pencapaian tujuan mereka menjadi tergantung pada kerjasama dari pihak lain. Sebagai contoh, prevalensi pemerintahan kolaboratif dalam sengketa

³²ibid.

pengelolaan sumber daya lokal mungkin terkait dengan ketergantungan bersama kelompok-kelompok lokal pada sumber daya umum. Implikasi dari saling ketergantungan ini kadang-kadang bisa berlawanan. Dengan demikian, stakeholder yang sangat antagonis yang juga sangat bergantung pada satu sama lain mungkin bergerak ke arah suatu proses kolaboratif yang sukses.

Reilly menggambarkan keseimbangan dari persaingan antar *stakeholder* dalam forum akan timbul karena takut kehilangan keuntungan akan kepentingan mereka. Para pemangku kepentingan dengan dasar yang mendalam dari kepercayaan dan nilai-nilai bersama mungkin gagal pada kerjasama karena para pemangku kepentingan merasa lebih mudah untuk mencapai tujuan mereka secara sepihak. Persepsi saling ketergantungan, tentu saja, sering bergantung pada konteks politik. Dengan demikian, insentif untuk berpartisipasi sering dibentuk oleh bayangan negara, seperti ancaman regulasi atau pengadilan.³³

Literatur menunjukkan bahwa pertentangan prasejarah dan kerja sama antara para pemangku kepentingan dapat menghambat atau memfasilitasi kolaborasi. Namun, kami mencatat bahwa ketika para pemangku kepentingan sangat saling tergantung, tingkat konflik yang tinggi sebenarnya dapat menciptakan insentif yang kuat bagi pemerintahan kolaboratif. Dalam sejumlah kasus, kebuntuan kebijakan sebenarnya dapat menciptakan dorongan kuat untuk kolaboratif pemerintahan.

Situasi seperti ini sering terjadi dalam konteks pengelolaan sumber daya mana kebuntuan itu sendiri membebankan biaya serius di kedua sisi sengketa. Weber menggambarkan asal-usul sebuah kolaborasi lokal sebagai berikut: Lelah dan frustrasi dari konstan berjuang atas disposisi sumber daya alam dan pendekatan pengelolaan lahan, Brown dan Swenson para pemimpin dari dua kelompok saingan memutuskan untuk duduk dan melihat apakah ada sebuah metode alternatif yang lebih bersahabat untuk mendamaikan perbedaan mereka. Oleh karena itu, jelas bahwa konflik tinggi tidak selalu menjadi penghalang untuk kolaborasi. Di banyak kolaborasi sukses dijelaskan, para pemangku kepentingan telah datang untuk melihat bahwa mereka tidak dapat mencapai tujuan mereka tanpa

terlibat dalam proses kolaboratif dengan stakeholder lainnya yang kepentingannya sering bertentangan.³⁴

Pemerintahan kolaboratif bagaimanapun sering didasarkan pada riwayat pertentangan yang telah dilembagakan sebagai psikologi sosial antagonisme. Sebuah konflik prasejarah kemungkinan dapat mengekspresikan dirinya dalam tingkat kepercayaan yang rendah, yang pada gilirannya akan menghasilkan rendahnya tingkat komitmen, strategi manipulasi, dan komunikasi tidak jujur.

Dengan kata lain, suatu konflik prasejarah menciptakan lingkaran setan kecurigaan, ketidakpercayaan stereotip, dan di sisi lain, sejarah kerjasama masa lalu yang sukses dapat menciptakan modal sosial dan tingkat kepercayaan yang tinggi yang menghasilkan siklus kolaborasi yang baik. Penulis mencatat, bagaimanapun bahwa kepercayaan yang kuat dan saling ketergantungan antara himpunan bagian dari pemangku kepentingan sebenarnya dapat mencegah strategi kolaborasi antara aktor yang lebih luas.³⁵

5. *Facilitative leadership*

Kepemimpinan secara luas dilihat sebagai unsur yang sangat penting dalam membawa pihak ke forum dan untuk mengarahkan mereka dalam proses kolaboratif. Meskipun "tanpa bantuan" negosiasi kadang-kadang mungkin, literatur menemukan bahwa kepemimpinan sangat penting untuk membawa para pemangku kepentingan bersama-sama dan membuat mereka untuk terlibat satu sama lain dalam semangat kolaboratif.

Dalam menggambarkan tiga bentuk negosiasi. Teknik mediasi semakin lebih intervensionis sejauh *stakeholder* tidak dapat secara langsung berkolaborasi. Fasilitasi adalah yang paling mengganggu pada hak istimewa pengelolaan *stakeholder*, peran seorang fasilitator adalah untuk memastikan integritas dari proses membangun konsensus itu sendiri. Mediasi meningkatkan peran intervensi pihak ketiga dalam rincian negosiasi substantif ketika para pemangku kepentingan tidak efektif dalam mengeksplorasi kemungkinan menang-menang keuntungan. Akhirnya, jika para pemangku kepentingan tidak bisa mencapai konsensus dengan bantuan mediasi, pihak ketiga dapat menyusun solusi (arbitrase tidak mengikat). Vangen dan Huxham berpendapat bahwa untuk bergerak maju

kerjasama, pemimpin harus sering campur tangan dalam cara yang lebih direktif untuk membentuk agenda.³⁶

Kepemimpinan sangat penting untuk menetapkan dan mempertahankan aturan-aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog, dan mengeksplorasi keuntungan bersama. Vangen dan Huxham berpendapat bahwa kepemimpinan adalah penting untuk merangkul, memberdayakan, dan melibatkan stakeholder dan kemudian memobilisasi mereka untuk bergerak maju kolaborasi. Chrislip dan Larson menggambarkan pemimpin kolaboratif sebagai pelayan dari proses (transformasi, hamba, atau kepemimpinan fasilitatif) gaya kepemimpinannya. Ditandai oleh fokus pada mempromosikan dan menjaga proses (bukan pada individu pemimpin mengambil tindakan tegas). Sumber lain menegaskan bahwa pemerintahan kolaboratif memerlukan tipe tertentu kepemimpinan.

Ryan mengidentifikasi tiga komponen "efektif" kolaboratif kepemimpinan: manajemen yang memadai dari proses kolaboratif, menjaga kredibilitas teknis, dan memastikan bahwa kolaboratif tersebut diberdayakan untuk membuat kredibel dan meyakinkan keputusan yang

diterima semua. Lasker dan Weiss berpendapat bahwa para pemimpin kolaboratif harus memiliki keterampilan untuk (1) mendorong partisipasi luas dan aktif, (2) memastikan pengaruh *broadbased* dan kontrol, (3) memfasilitasi dinamika kelompok yang produktif, dan (4) memperluas ruang lingkup proses. Kolaborasi yang sukses juga dapat menggunakan beberapa pemimpin, formal dan informal, daripada mengandalkan pada satu pemimpin. Huxham dan Vangen menekankan bahwa kepemimpinan kolaboratif yang efektif mungkin dipengaruhi oleh waktu, sumber daya, dan keterampilan yang intensif.

Kepemimpinan juga penting untuk memberdayakan dan mewakili pemangku kepentingan yang lebih lemah. Ozawa menggambarkan apa yang dia sebut transformatif, teknik di mana prosedur mediasi membantu untuk membawa keseimbangan kekuasaan di antara para pemangku kepentingan. Gaya kepemimpinan yang fasilitatif juga membantu para pemangku kepentingan untuk mengeksplorasi kemungkinan untuk keuntungan bersama. Lasker dan Weiss berpendapat bahwa para pemimpin yang fasilitatif harus memberikan suara berarti bagi peserta dan mendorong peserta untuk saling

... dan ... Demokrasi harus merangsang kreativitas

dengan pengetahuan peserta yang beragam sehingga kelompok dapat membuat ide-ide baru dan pemahaman.³⁷

Seperti perantara yang jujur juga akan mampu mengembangkan kepercayaan selama proses kolaboratif dengan tetap di atas keributan dan dengan mempertahankan integritas prosedural dan transparansi dari proses kolaboratif. Namun, dimana distribusi sumber daya lebih asimetris atau insentif untuk berpartisipasi lemah atau asimetris, maka pemerintahan kolaboratif adalah lebih mungkin berhasil jika ada pemimpin yang kuat yang mempunyai rasa hormat dan kepercayaan dari berbagai stakeholder di awal dari proses. Organik pemimpin adalah pemimpin yang muncul dari dalam komunitas stakeholder. Ketersediaan pemimpin tersebut mungkin akan sangat bergantung pada keadaan setempat.

Implikasi dari kemungkinan ini adalah bahwa kemungkinan untuk kolaborasi yang efektif dapat serius dibatasi oleh kurangnya kepemimpinan.³⁸

6. *Institutional design*

Desain institusional mengacu pada protokol dasar

... untuk mengatur desain untuk kolaborasi kol tersebut

sangat penting untuk legitimasi prosedural dari proses kolaboratif. Dalam proses kolaborasi, desain institusional merupakan hal yang paling mendasar. Pemerintahan kolaboratif menekankan bahwa proses tersebut harus terbuka dan inklusif, karena hanya kelompok yang memiliki kesempatan yang sah untuk berpartisipasi cenderung mengembangkan komitmen.

Chrislip dan Larson menulis, "kolaborasi yang sukses adalah semua pemangku kepentingan harus peduli akan masalah". Seluruh *stakeholder* berpotensi terlibat. Gray mengamati, perselisihan legitimasi antar pemangku kepentingan muncul. Kolaborasi yang sukses tergantung pada proses. Pada spektrum yang cukup luas dari pemangku kepentingan dapat mencerminkan masalah. Partisipasi yang luas tidak hanya ditoleransi tetapi harus dicari secara aktif. Reilly menemukan bahwa *collaboratives* sukses membayar perhatian untuk mendapatkan pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dan pengecualian dari *stakeholder* yang kritis adalah alasan utama untuk terjadi kegagalan. Dalam studinya, Koch menemukan bahwa pemerintahan kolaboratif diperlukan masuknya perusahaan kecil dan organisasi kekuasaan publik yang secara

tradisional telah dikeluarkan dari model konvensional pemerintahan.

Berbasis inklusi bukan hanya refleksi dari semangat terbuka dan kooperatif dari pemerintahan kolaboratif. Ini adalah jantung dari sebuah proses legitimasi didasarkan pada (1) kesempatan bagi para pemangku kepentingan untuk membicarakan dengan orang lain tentang hasil-hasil kebijakan dan (2) klaim bahwa hasil kebijakan mewakili konsensus berbasis luas. Representasi lemah atau noninclusive, oleh karena itu, mengancam untuk merongrong legitimasi hasil kolaboratif. Proaktif strategi menggerakkan *stakeholders* yang kurang baik terwakili demikian sering dilihat penting.³⁹

Namun seperti yang kita lihat sebelumnya, *stakeholder* mungkin tidak memiliki insentif untuk berpartisipasi, terutama jika mereka melihat tempat-tempat alternatif untuk mewujudkan agenda mereka. Literatur menunjukkan bahwa inklusivitas karena itu terkait erat dengan eksklusivitas forum kolaboratif. Ketika forum kolaboratif adalah satu-satunya permainan di kota adalah lebih mudah untuk memotivasi para pemangku kepentingan

untuk berpartisipasi, sebaliknya, ketika mereka dikeluarkan, mereka mungkin terdorong untuk mencari tempat alternatif.

Sebagai contoh, Kraft dan Johnson menemukan bahwa kelompok-kelompok lingkungan menciptakan sebuah forum alternatif setelah dikeluarkan dari Koalisi Sungai Fox di Wisconsin. Tentu saja, keberadaan forum alternatif juga bisa diajukan sebagai prasyarat negatif untuk kerjasama efektif. Seperti Reilly katakan, "Ketika jalan alternatif yang ada untuk resolusi, itu adalah berteori bahwa metode kolaboratif resolusi tidak optimal. Fung dan Wright mencatat bahwa peserta akan jauh lebih mungkin untuk terlibat dalam pembahasan sungguh-sungguh ketika alternatif untuk itu-seperti dominasi strategis atau keluar dari proses sama sekali-yang dibuat kurang menarik dengan kekuatan sekitar seimbang. Literatur juga menunjukkan bahwa aturan-aturan dasar yang jelas dan transparansi proses adalah fitur desain penting. Keduanya dapat dipahami dari segi legitimasi prosedural dan membangun kepercayaan. Pemimpin meminta para stakeholder untuk terlibat dalam negosiasi itikad baik dan untuk mengeksplorasi kemungkinan untuk kompromi dan saling keuntungan. Proses transparansi berarti bahwa stakeholder dapat merasa yakin bahwa negosiasi publik nyata dan

bahwa proses kolaboratif tidak menutupi untuk penawaran backroom pribadi. Definisi yang jelas tentang peran juga dapat penting. Masalah desain akhir kelembagaan adalah penggunaan tenggat waktu.

Meskipun beberapa penulis menunjukkan pentingnya tenggat waktu, terutama karena pertemuan kolaboratif bisa tak ada habisnya, Freeman mengamati bahwa tenggat waktu sewenang-wenang dapat membatasi ruang lingkup pembahasan. Masalahnya, ia menulis, adalah bahwa tenggat waktu dapat melemahkan sifat dari kerjasama yang sedang berlangsung, secara tidak sengaja mengurangi insentif untuk kerjasama jangka panjang.⁴⁰

F. Definisi Konsepsional

1. *Collaboration Governance* adalah sebuah proses kerja sama antar organisasi yang memiliki kepentingan, tujuan yang sama yang tidak dapat di capai hanya dengan satu organisasi saja, namun butuh kerja sama dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam mengelola Malioboro yang dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) bekerja sama dengan SKPD dan LPKKM agar tujuan atau sasaran yang diharapkan dapat tercapai.
2. Aktor kolaborasi adalah pihak-pihak yang terlibat dalam *Collaborative Governance*.

⁴⁰Ibid.

G. Definisi Operasional

1. Pelaku Kolaborasi (aktor)

Berdasar pada berbagai teori yang dijelaskan, maka untuk mengukur pelaku kolaborasi disini menggunakan terori dari Kui Hee Bae:80, adalah sebagai berikut:⁴¹

- a. Pemerintah
- b. Swasta (pemilik modal)
- c. LSM
- d. Masyarakat
- e. Organisasi Berbasis Masyarakat

2. Proses Kolaborasi

Dari teori yang telah dijelaskan pada kerangka teori dalam menjelaskan proses kolaborasi digunakan teori menurut Ansel, adalah sebagai berikut:⁴²

1. *Face to face*
2. *Trust building*
3. *Commitment to the process*
4. *Shared Understanding*

⁴¹Hee Bae, Kwi. *How does Collaborative Govenance Work for Waste Facility Siting: Focusing on the Case of Gunpo City*. SNUPRESS. Seoul. 2009. Hal. 80

⁴²Ansell, Chris & Alison Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research & Theory*: 19:543-571 (Oxford University Press)

3. Model Kolaborasi

Dalam mengetahui model kolaborasi yang digunakan dalam pengelolaan kawasan Malioboro, maka digunakan teori menurut Ansel, adalah sebagaiberikut:⁴³

- a. *Starting conditions*
- b. *Power/Resorce Imbalances*
- c. *Incentives to participate*
- d. *Prehistory of antagonism and cooperation*
- e. *Facilitative leadership*
- f. *Institutional design*

⁴³Ibid.

Tabel 1.1
Dimensi dan Indikator Pegelolaan
Kawasan Malioboro

No	Dimensi	Indikator	Jenis Data	Sumber Data
1	Pelaku	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya tata hubungan kerja antar instansi yang jelas. 2. Kualitas SDM yang memadai 3. Adanya bentuk organisasi yang jelas bagi setiap instansi/organisasi 4. Adanya kejelasan wewenang bagi setiap instansi/organisasi 5. Adanya koordinasi yang efektif antar instansi/organisasi 6. Adanya partisipasi aktor yang optimal 	Data Primer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ka. UPT Malioboro 2. LPKKM 3. Ketua Paguyuban 4. Masyarakat
2	Proses	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat frekuensi hubungan interaksi antar aktor terjalin 2. Pemecahan masalah secara bersama 3. Keeratan hubungan antar organisasi terjalin 4. Adanya masukan dari publik/masyarakat 5. Tingkat dan kekuatan <i>trust</i> antar instansi/organisasi 6. Konsisten dengan tugas dan kewajiban 7. Adanya <i>sharing</i> wawasan dan pengetahuan 8. Adanya partisipasi stakeholder dalam pelaksanaan program 9. Pengendalian terhadap pelaksanaan program 10. Adanya pengawasan pelaksanaan program dari setiap stakeholder 	Data Primer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ka. UPT Malioboro 2. Ketua LPKKM 3. Ketua paguyuban 4. Masyarakat 5. Swasta
3	Model	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya kerjasama antar aktor kolaborasi 2. Tujuan bersama mencerminkan tujuan individu/ masing-masing instansi 3. Adanya keseimbangan kekuasaan/ kekuasaan yang merata 4. Sumber daya yang seimbang/merata 5. Adanya komitmen yang kuat dari setiap instansi/organisasi 6. Adanya insentif bagi pihak yang 	Data Primer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala setiap Devisi UPT Malioboro 2. Anggota LPKKM 3. Paguyuban 4. Muspika 5. Swasta

		<p>melaksanakan rencana dengan baik dan disinsentif bagi pihak yang melanggar rencana</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Dapat mengatasi ego masing-masing 8. Adanya pemimpin yang baik 9. Kepercayaan tinggi 10. Pengambilan keputusan berdasar dengan konsensus 11. Adanya aturan-aturan yang jelas 		
--	--	---	--	--

H. Metode Penelitian

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Menurut menurut Sutrisno penelitian merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha yang dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah.⁴⁴ Dalam metode ilmiah ada beberapa langkah yang harus ditempuh dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang akan diteliti. Penentuan suatu metode yang akan digunakan untuk suatu penelitian akan menentukan kadar keilmiah hasil penelitian yang akan dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode eksplorasi. Penelitian eksplorasi (menjelajah) berkaitan dengan upaya untuk menentukan apakah suatu fenomena ada atau tidak. Penelitian yang mempunyai tujuan seperti ini dipakai untuk menjawab bentuk pertanyaan “apakah X ada atau tidak?”. Umumnya, peneliti memilih tujuan eksplorasi

⁴⁴Sutrisno, *Metode dan Penelitian*, Andi Offset, Yogyakarta, 1985, hal. 4

karena tiga macam maksud, yaitu: (a) memuaskan keingintahuan awal dan nantinya ingin lebih memahami, (b) menguji kelayakan dalam melakukan penelitian/studi yang lebih mendalam nantinya, dan (c) mengembangkan metode yang akan dipakai dalam penelitian yang lebih mendalam. Hasil penelitian eksplorasi, karena merupakan penelitian penjelajahan, maka sering di anggap tidak memuaskan. Kekurang-puasan terhadap hasil penelitian ini umumnya terkait dengan masalah sampling. Tapi perlukita sadari bahwa penjelajahan memang berarti “pembukaan jalan”, sehingga setelah pintu terbuka lebar-lebar” maka diperlukan penelitian yang lebih mendalam dan terfokus pada sebagian dari “ruang di balik pintu yang telah terbuka” tadi.⁴⁵

Dalam penelitian pasti harus ada obyek penelitian yang akan menjadi fokus penelitian. Sesuai dengan judul proposal ini yaitu Collaborative Governance dalam Pengelolaan Kawasan Malioboro, maka yang sesuai menjadi obyek penelitian adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) Malioboro. Hal tersebut di dasarkan pada fungsi UPT Malioboro yang tertera dalam Peraturan Walikota nomor 8 tahun 2012 tentang pembentukan, susunan, kedudukan, fungsi dan rincian Tugas Unit Pelaksana Teknis pengelolaan kawasan malioboro pada dinas pariwisata dan kebudayaan Kota Yogyakarta.

⁴⁵<http://mpkd.ugm.ac.id/weblama/homepageadj/support/materi/metlit-i/a01-metlit-pengantar.pdf>
diakses pada Kamis, 03 Oktober 2013

yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisis dalam penelitian ini adalah UPT Malioboro, LPKKM, dan kelompok-kelompok kepentingan yang terkait (Masyarakat/paguyuban).

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengambilan data dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas. Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data.

Dengan informan :

- 1) Kepala Unit Pelaksana Teknis Malioboro
- 2) Lembaga Pemberdayaan Komunitas Kawasan Malioboro (LPKKM) Kota Yogyakarta
- 3) Masyarakat. dalam hal ini masyarakat yaitu komunitas/paguyuban.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode pengumpulan data berdasarkan pada dokumen-dokumen atau catatan-catatan terakhir yang ada pada daerah penelitian.⁴⁸

c. Quisioner

Tujuan pokok penyusunan kuesioner adalah untuk memperoleh data yang relevan dengan tujuan penelitian. Melalui kuesioner, informasi yang diperoleh mempunyai realibilitas dan validitas yang tinggi.⁴⁹

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari responden yang berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Dalam hal ini dari beberapa individu pada UPT Malioboro, LPKKM dan kelompok kepentingan yang terkait.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter, yang telah ada sebelum penelitian dilakukan untuk mendukung data primer. Dalam hal ini melalui data-data, arsip-arsip, dokumen-dokumen, yang berkaitan dengan *Collaborative Governance* yang di lakukan oleh UPT Malioboro, LPKKM dan kelompok kepentingan yang terkait.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data merupakan upaya mencari data dan menata secara sistematis. Catatan hasil pengamatan, wawancara dan lainnya

untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain.⁵⁰ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik analisa kualitatif interpretatif, yaitu peneliti akan berusaha menginterpretasikan fenomena-fenomena yang ada, yang muncul dan yang terjadi dari data-data yang terkumpul tanpa menggunakan perhitungan statistik. Dimana peneliti melakukan pengumpulan data kemudian digunakan untuk menganalisis bagaimana *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan Malioboro.