

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori *Collaborative Governance*

2.1.1. Konsep *Collaborative Governance*

Collaborative governance merupakan bentuk tata kelola yang menekankan pentingnya kerja sama antara pemangku kepentingan dan aktor non-negara dalam menangani permasalahan yang kompleks melalui proses pengambilan keputusan secara kolektif dan pelaksanaannya. Keterlibatan para pihak terkait dalam *collaborative governance* memperkuat proses pengambilan keputusan bersama dalam menghadapi isu-isu yang rumit secara lebih efektif. Dengan demikian, *collaborative governance* menjadi sarana penyelesaian masalah secara bersama-sama melalui partisipasi pemangku kepentingan kunci, serta berfungsi sebagai alternatif dari pendekatan *top-down* dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (Rasche 2023).

Definisi ini menekankan bahwa dalam *collaborative governance*, para pemangku kepentingan yang memiliki beragam kepentingan, kekuatan, dan keterbatasan terlibat dalam interaksi satu sama lain guna mencapai tujuan bersama. Kolaborasi semacam ini tidak terlepas dari potensi munculnya konflik, terutama ketika menyangkut pembagian kewenangan dan alokasi sumber daya dalam penyediaan layanan sebagai bagian dari proses implementasi. Namun demikian, komitmen bersama terhadap pencapaian tujuan kolektif menjadi landasan utama dalam *collaborative*

governance. Oleh karena itu, beberapa faktor penting yang mendukung terbentuknya kolaborasi meliputi pengetahuan, kepemimpinan, dan pengalaman. Selain itu, faktor internal seperti kepemimpinan politik dan dukungan pendanaan juga berperan krusial dalam memperkuat kolaborasi yang efektif.

Collaborative governance dipandang sebagai pendekatan yang efektif dalam menangani konflik sosial yang bersifat kronis di antara para pemangku kepentingan yang memiliki latar belakang dan kepentingan yang berbeda. Pendekatan ini digunakan untuk merancang kebijakan pembangunan daerah, termasuk dalam konteks perlindungan lingkungan, melalui mekanisme *self-organizing* yang dilakukan secara deliberatif, kreatif, dan saling menguntungkan antar pihak yang terlibat (Thomson, Perry, dan Miller 2009). Dalam kerangka *collaborative governance*, baik pemerintah maupun aktor non-negara diposisikan secara setara dan otonom sebagai subjek sosial. Proses pengambilan keputusan kolektif tidak didasarkan pada suara terbanyak, melainkan melalui kesepakatan bersama atau konsensus (Rasche 2023). Oleh karena itu, tata kelola kolaboratif dapat dianggap sebagai instrumen menuju demokrasi partisipatif, terutama dalam konteks penyelesaian konflik sosial, perumusan kebijakan pembangunan daerah, dan perlindungan lingkungan.

Pengertian *governance*, sebagaimana dijelaskan oleh Thomson (2009), "*refers to the rules and forms that guide collective decision-making ... governance is not about one individual making a decision but rather*

about groups of individuals or organisations or systems of organisations making decisions." Artinya, *governance* lebih menekankan pada proses pengambilan keputusan bersama yang melibatkan banyak aktor daripada dominasi satu pihak semata.

Dalam konteks ini, *collaborative governance* dipahami sebagai bentuk *governance* yang mendorong kerja sama lintas aktor, baik dari kalangan pemangku kepentingan maupun non-state, untuk secara kolektif menghadapi persoalan-persoalan kompleks melalui proses *collective decision-making* dan implementasi bersama (Huxham dan Vangen 2000). Keterlibatan langsung para pemangku kepentingan dalam *collaborative governance* memungkinkan proses pengambilan keputusan yang lebih efektif dalam menyelesaikan masalah yang (John M . Bryson, Barbara C . Crosby, dan Melissa Middleton Stone 2006). Dengan demikian, *collaborative governance* menjadi pendekatan yang memungkinkan pemecahan masalah secara kolektif dengan melibatkan aktor utama maupun alternatif, sebagai respons atas keterbatasan model *top-down* dalam penyusunan kebijakan dan proses implementasinya.

Gray (1989), dalam bukunya "*Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*", mendefinisikan *collaborative governance* sebagai "*a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible.*" Pernyataan ini menekankan bahwa dalam proses *collaborative governance*,

berbagai pihak yang memiliki pandangan, kepentingan, kekuatan, maupun keterbatasan yang berbeda bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi seperti ini tidak bebas dari konflik; potensi konflik dapat muncul, khususnya ketika proses implementasi membutuhkan pembagian kewenangan dan sumber daya dalam penyediaan layanan publik.

Namun demikian, komitmen semua pihak untuk mencapai tujuan yang sama merupakan elemen penting dalam menjaga keberlanjutan *collaborative governance*. Oleh sebab itu, keberhasilan kolaborasi sangat bergantung pada beberapa faktor kunci, antara lain: pengetahuan, kepemimpinan, dan pengalaman. Di samping itu, faktor internal seperti dukungan politik dan pendanaan juga sangat menentukan efektivitas kolaborasi lintas aktor (Heikkila dan Gerlak 2005).

Selain itu, Thomson (2009) menyatakan bahwa kolaborasi merupakan pendekatan yang memungkinkan pencapaian tujuan secara lebih fleksibel dan inovatif, serta dapat dilakukan dalam rentang waktu yang relatif lebih cepat dibandingkan dengan upaya organisasi yang bekerja secara individual. Mereka juga menekankan bahwa dalam konteks ekonomi global saat ini, kerja sama lintas aktor menjadi strategi yang paling kompetitif untuk menciptakan produk dan layanan baru. Lebih jauh, kolaborasi juga membuka peluang untuk pengembangan pengetahuan yang berskala internasional.

Berdasarkan berbagai pendapat para ahli yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance*

merupakan suatu model tata kelola yang menekankan keseimbangan distribusi kekuasaan dan sumber daya antara pemerintah, pemangku kepentingan, serta lembaga publik lainnya. Model ini dibangun atas dasar komitmen untuk memberdayakan aktor-aktor yang memiliki posisi lebih lemah dalam proses kebijakan, sehingga tercipta ketergantungan timbal balik di antara para pihak dalam menghadapi permasalahan yang kompleks. Proses ini dijalankan melalui pengambilan keputusan secara kolektif dan implementasi kebijakan yang didasarkan pada prinsip consensus

2.1.2. Model *Collaborative Governance* Ansell and Gash

Menurut Ansell dan Gash (2008), *collaborative governance* merupakan suatu pendekatan dalam tata kelola pemerintahan yang menekankan pada keterlibatan aktif aktor-aktor non-pemerintah, termasuk masyarakat sipil, dalam proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan program publik. Pendekatan ini bertumpu pada prinsip dialog, partisipasi sejajar, dan pengambilan keputusan secara kolektif yang diarahkan pada tercapainya kesepakatan bersama di antara para pemangku kepentingan.

Collaborative governance merupakan suatu proses di mana para pemangku kepentingan dari berbagai sektor menjalin kerja sama lintas institusi guna merumuskan solusi yang efektif terhadap persoalan publik yang tidak dapat diselesaikan secara sepihak oleh satu organisasi saja. Tujuan utama dari pendekatan ini adalah untuk memperluas partisipasi masyarakat, menjamin inklusivitas dalam pengambilan keputusan, membangun kemitraan yang lebih luas, memperkuat kualitas dialog

deliberatif, serta meningkatkan akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan (Utami, 2018).

Model Ansell and Gash mencakup empat variabel utama yang menjadi fokus analisis, yaitu: *starting conditions* (kondisi awal), *institutional design* (desain kelembagaan), *leadership* (kepemimpinan), dan *collaborative process* (proses kolaborasi). Kondisi awal dalam suatu organisasi sangat berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan, potensi konflik, serta keberadaan modal sosial yang semuanya dapat menjadi baik peluang maupun hambatan dalam menjalankan kolaborasi. Desain kelembagaan berfungsi sebagai kerangka aturan yang mengarahkan praktik kolaboratif, sedangkan kepemimpinan memegang peran sebagai mediator dan fasilitator dalam menjembatani kepentingan para pihak yang terlibat (Ansell dan Gash 2008).

Penjelasan lebih lanjut mengenai masing-masing variabel tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Kondisi Awal

Sejumlah literatur mencatat bahwa kegagalan dalam proses kolaborasi sering kali disebabkan oleh adanya perbedaan perspektif antara para pemangku kepentingan dan *stakeholder*. Perbedaan ini biasanya berakar pada pengalaman negatif sebelumnya yang memicu munculnya persoalan emosional lokal (*local emotional*), seperti menurunnya rasa saling percaya dan tumbuhnya kecurigaan antar pihak. Situasi tersebut kemudian memunculkan asumsi bahwa pihak-

pihak yang terlibat saling bertentangan satu sama lain. Berdasarkan fenomena ini, Ansell dan Gash (2008) mengidentifikasi tiga faktor utama yang menjadi hambatan dalam kondisi awal kolaborasi, yaitu:

- a) Ketidakseimbangan dalam distribusi sumber daya dan pengetahuan di antara aktor kolaborasi.
- b) Kurangnya kejelasan mengenai insentif atau keuntungan yang akan diperoleh dari kolaborasi.
- c) Kekhawatiran akan potensi konflik yang mungkin timbul jika kolaborasi benar-benar dijalankan.

2. Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan dalam konteks kolaboratif mencakup pentingnya partisipasi aktif dari forum-forum kolaborasi, keberadaan aturan dasar yang mendukung terciptanya kerja sama antarlembaga, serta pelaksanaan proses kolaborasi yang bersifat terbuka dan transparan.

3. Kepemimpinan Fasilitatif

Kepemimpinan yang bersifat fasilitatif memiliki peran strategis dalam menyatukan berbagai pihak ke dalam ruang dialog dan perundingan. Kepemimpinan ini membantu mengarahkan aktor-aktor kolaborasi untuk melakukan proses negosiasi secara konstruktif guna mengantisipasi potensi konflik atau permasalahan yang mungkin muncul selama berlangsungnya kolaborasi. Secara umum, kepemimpinan dipandang sebagai komponen krusial dalam

menyatukan berbagai pihak untuk terlibat dalam dialog serta memfasilitasi mereka dalam menghadapi berbagai tantangan yang muncul selama proses kolaboratif berlangsung. Walaupun proses negosiasi dapat berjalan tanpa campur tangan langsung, sejumlah penelitian menegaskan bahwa keberadaan pemimpin yang mendukung sangat penting untuk menghimpun para pemangku kepentingan dan membangun interaksi di antara mereka dalam suasana kerja sama yang konstruktif dan kolaboratif.

4. Proses Kolaborasi

Beragam model dalam proses tata kelola kolaboratif umumnya menggambarkan kolaborasi sebagai sebuah proses yang berkembang secara bertahap atau melalui fase-fase tertentu. Pendekatan kolaborasi berbasis tahapan ini penting untuk menunjukkan bahwa strategi kolaboratif bersifat dinamis dan dapat berubah mengikuti perkembangan konteks dan kebutuhan. Sebagai ilustrasi, Susskind dan Cruikshank menguraikan bahwa proses membangun konsensus terdiri dari tiga tahapan utama: pranegosiasi, negosiasi, dan implementasi. Dalam kerangka proses kolaborasi ini, terdapat pula lima indikator penting yang menjadi tolok ukur berlangsungnya kolaborasi secara efektif, yaitu:

a) Dialog Tatap Muka

Dialog tatap muka tidak hanya berfungsi sebagai sarana negosiasi, tetapi juga menjadi komponen esensial dalam mengatasi

hambatan-hambatan komunikasi, termasuk stereotip yang dapat mengganggu terciptanya kerja sama. Dialog ini merupakan proses yang berperan penting dalam membangun kepercayaan, menumbuhkan rasa saling menghormati, menciptakan pemahaman bersama, serta memperkuat komitmen terhadap proses kolaboratif itu sendiri (Ansell dan Gash 2008).

b) Membangun Kepercayaan

Dalam praktik tata kelola kolaboratif, kondisi awal yang umum ditemui adalah adanya ketidakpercayaan antar pemangku kepentingan. Sejumlah literatur menegaskan bahwa proses kolaborasi tidak semata-mata bertujuan untuk mencapai kesepakatan melalui negosiasi, tetapi juga mencakup upaya yang berkelanjutan untuk membangun dan memperkuat kepercayaan di antara para aktor yang terlibat.

c) Komitmen Terhadap Proses

Partisipasi dalam proses kolaboratif menuntut adanya keyakinan bahwa bernegosiasi dengan itikad baik demi mencapai keuntungan bersama merupakan cara yang paling efektif untuk menghasilkan kebijakan yang diharapkan. Keyakinan ini tumbuh dari harapan bahwa setiap pihak yang terlibat akan menghormati pandangan dan kepentingan satu sama lain. Di samping itu, keberadaan prosedur yang jelas, adil, dan transparan menjadi elemen penting dalam menjaga komitmen antarpemangku

kepentingan. Sebelum sepenuhnya berkomitmen dalam proses yang mungkin membawa hasil yang belum pasti, para aktor yang terlibat perlu diyakinkan bahwa mekanisme musyawarah dan negosiasi tersebut dijalankan dengan penuh integritas.

d) Pemahaman Bersama

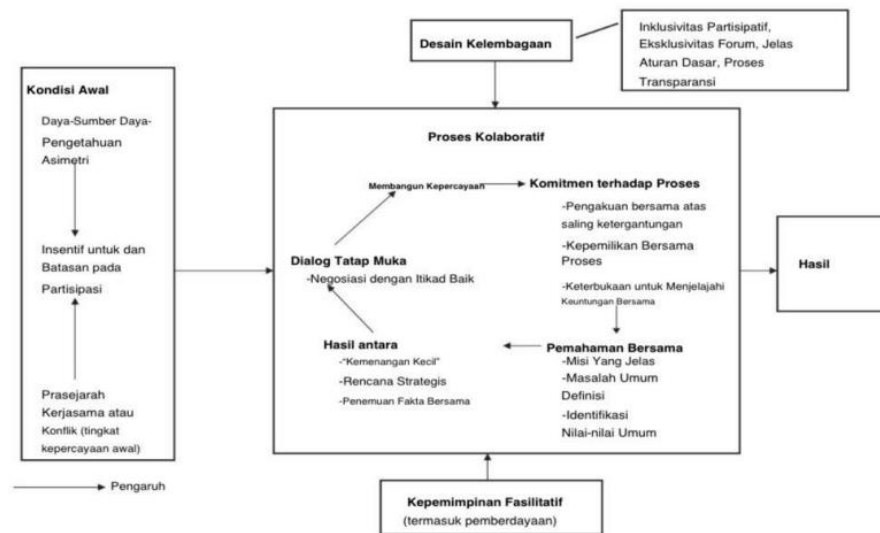
Dalam tahapan tertentu dari proses kolaboratif, penting bagi para pemangku kepentingan untuk mencapai pemahaman bersama mengenai tujuan kolektif yang ingin dicapai. Kesepahaman ini dapat tercermin dalam bentuk kesepakatan tentang definisi masalah yang sedang dihadapi, maupun dalam bentuk persetujuan terhadap jenis pengetahuan atau informasi yang dianggap relevan dan diperlukan untuk merumuskan solusi atas permasalahan tersebut.

e) Hasil Menengah

Sejumlah studi kasus menunjukkan bahwa kolaborasi cenderung lebih berhasil ketika tujuan dan manfaat yang ingin dicapai telah dirumuskan secara jelas, serta ketika terdapat peluang untuk meraih “kemenangan kecil” dalam prosesnya. Meskipun pencapaian ini belum tentu merepresentasikan hasil akhir dari kolaborasi, keberhasilannya dipandang sebagai bagian penting dalam membangun momentum menuju kolaborasi yang efektif. Keberhasilan-keberhasilan kecil ini juga berfungsi sebagai umpan balik positif, yang dapat memperkuat kepercayaan dan komitmen di

antara para pemangku kepentingan, sekaligus menciptakan siklus kolaboratif yang konstruktif dan berkelanjutan.

Gambar 2.1 Model Teori Collaborative Governance Ansell and Gash



Sumber: Buku Collaborative Governance in Theory and Practice

Definisi *collaborative governance* sebagaimana dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008), mencakup enam karakteristik utama: (1) forum kolaborasi diprakarsai oleh lembaga publik; (2) para peserta memiliki peran aktif dalam proses pengambilan keputusan, bukan sekadar sebagai pihak yang dikonsultasikan; (3) forum tersebut memiliki struktur formal yang diorganisir secara resmi; (4) tujuan forum diarahkan untuk mencapai kesepakatan berbasis konsensus; dan (5) fokus utama kolaborasi berada dalam ranah kebijakan publik atau tata kelola pelayanan publik. Penekanan utama dari definisi ini terletak pada pentingnya forum yang terorganisasi secara formal dan menyelenggarakan pertemuan secara rutin. Forum ini melibatkan aktor-aktor dari sektor publik, swasta, non-negara, serta elemen

masyarakat sipil yang turut ambil bagian langsung dalam pengambilan keputusan, bukan sekadar menjadi pihak yang dimintai pendapat.

2.3 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

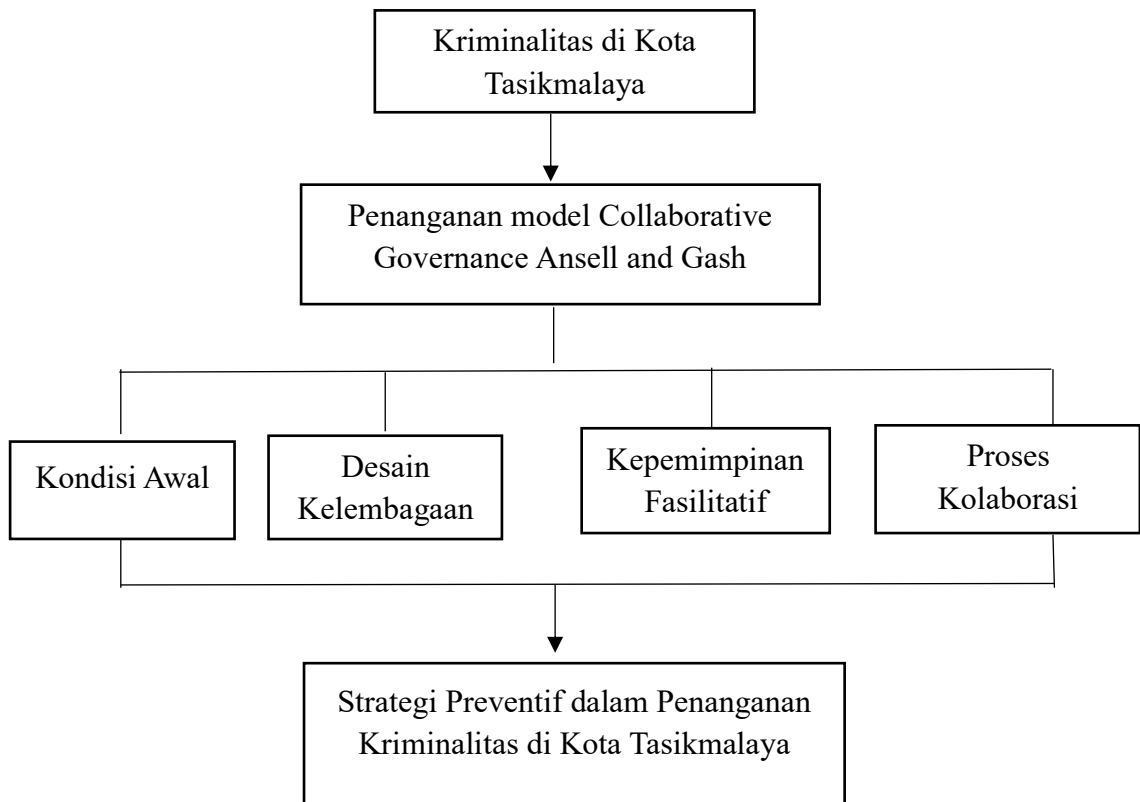
No	Nama Peneliti	Judul	Hasil	Perbedaan Penelitian
1.	Laras Ayu Pitajeng (2023)	Strategi Bhabinkamtibmas Polsek Jambangan untuk Meningkatkan Peran Serta Masyarakat Guna Pemeliharaan Kamtibmas	Strategi pre-emptif, preventif, dan represif Bhabinkamtibmas efektif meningkatkan peran serta masyarakat; kendala pada kompetensi dan sarana	Fokus pada peran Bhabinkamtibmas di Kecamatan Jambangan, bukan di Kota Tasikmalaya secara keseluruhan dan tanpa fokus khusus pada kriminalitas remaja atau geng motor.
2.	Tanti Yusniwaati (2023)	Peran Satreskrim Polda Jabar Dalam Penanggulangan Kejahatan Jalanan.	Satreskrim Polda Jabar berperan penting dalam penanganan kejahatan jalanan melalui penyelidikan, koordinasi, dan	Fokus pada unit penyidik kepolisian di tingkat provinsi (Jawa Barat).

			penegakan hukum; kendala berupa keterbatasan sumber daya dan tingginya tingkat kejahatan.	
3.	Irpan Johar Aripin (2019)	Peran Bhabinkamtibmas dalam Meningkatkan Peran Serta Masyarakat pada Pemeliharaan Kamtibmas.	Strategi door to door system dan sinergi tiga pilar desa efektif dalam meningkatkan keamanan dan ketertiban.	Penelitian ini lebih menitikberatkan pada tingkat desa dan metode door to door, bukan pada strategi preventif di tingkat kota.
4.	Kartika Sari, Agus Irawan, dan Ridha Kurniawan (2023)	Tantangan dan Strategi Polri dalam Penanggulangan Kejahatan di Masa Pandemi Kajian Perspektif Politik Kriminal.	Tantangan yang dihadapi oleh Polri pada masa sebelum pandemi adalah tantangan yang klasik sehingga strategi yang digunakan pun juga klasik. Hal ini berbeda dengan tantangan dan strategi yang digunakan pada masa pandemi lebih mengutamakan humanisme Polri	Fokus pada tantangan dan strategi Polri dalam situasi pandemi nasional, sedangkan skripsi ini fokus pada strategi preventif penanganan kriminalitas di ranah lokal (Kota Tasikmalaya).

			dan menggunakan Teknologi dalam penyidikan dan penyelidikan.	
5.	Dafid, Dudung, dan Iwan (2023) (Dafid, Dudung 2023)	Peran Kepolisian dalam Menanggulangi Geng Motor di Kota Tasikmalaya.	Upaya preventif dan represif polisi berjalan, kendala luas wilayah dan jumlah geng motor tinggi.	Penelitian lebih menitikberatkan pada peran kepolisian dalam kasus geng motor, bukan pada keseluruhan strategi preventif kriminalitas di Kota Tasikmalaya

2.4 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



Tingginya angka kriminalitas yang melibatkan remaja di Kota Tasikmalaya menunjukkan bahwa persoalan ini bukan lagi sekadar bentuk penyimpangan sosial biasa, melainkan telah berkembang menjadi ancaman serius terhadap keamanan masyarakat dan kedaulatan negara. Data dari Polres Tasikmalaya Kota tahun 2023–2024 menunjukkan peningkatan kasus penganiayaan dari 34 menjadi 47 kasus, pencurian kendaraan dari 39 menjadi 48 kasus, serta masih tingginya kasus narkoba yaitu 87 kasus pada 2023 dan 85 kasus pada 2024. Selain itu, terdapat pula 16 kasus

geng motor yang banyak melibatkan pelaku usia remaja, serta maraknya aksi tawuran dan kekerasan jalanan yang meresahkan masyarakat³.

Melihat tren meningkatnya angka kriminalitas, dibutuhkan suatu pendekatan yang lebih sistematis dan berbasis kerja sama lintas sektor. Dalam konteks ini, peneliti menggunakan teori *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2008), yang menekankan pentingnya unsur-unsur seperti dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, serta pencapaian hasil kolaboratif. Kolaborasi antarlembaga menjadi elemen kunci dalam penerapan strategi preventif guna menanggulangi kriminalitas. Kerangka ini menegaskan bahwa kebijakan nasional maupun daerah dapat diimplementasikan secara lebih efektif melalui proses kolaboratif di tingkat lokal, dengan tujuan akhir untuk menekan dan memberantas kriminalitas di wilayah Kota Tasikmalaya.

³ Anggota Satreskrim Polres Tasikmalaya Kota, wawancara di Polres Tasikmalaya Kota, 24 Februari 2025.