

BAB II

REVIEW LITERATUR KOMPREHENSIF

2.1 Penelitian Terdahulu

Fokus yang dikaji dalam penelitian terdahulu tentang penanganan kasus korupsi dan *collaborative governance*. Beberapa penelitian telah banyak membahas penanganan korupsi dan *collaborative governance* namun penelitian tentang penanganan korupsi melalui kolaborasi APIP dan APH belum ada.

(Hadilinatih, 2018) dalam artikelnya berjudul “*Collaborative Govenance* dalam Pemberantasan Korupsi” mendeskripsikan dan menganalisis strategi *collaborative governance* dalam pemberantasan korupsi, selain strategi preventif, detektif dan represif. Analisis menggunakan Model *Collaborative Governance* dari (Ansell & Gash, 2008b). Metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian mengupas upaya mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi dengan melaksanakan strategi preventif, detektif dan represif yang dapat diterapkan di Indonesia. Namun pelaksanaan strategi tersebut memerlukan waktu yang cukup lama dan memerlukan sikap kesungguhan dari berbagai pihak terkait baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Untuk itu pelaksanaan strategi-strategi tersebut harus disertai dengan kebijakan pemerintah untuk menetapkan langkah-langkah nyata dan diimplementasikan segera mungkin. Salah satu strategi yang dapat dijadikan sebagai dasar penetapan kebijakan pemerintah untuk mencegah dan memberantas korupsi adalah dengan menerapkan konsep *collaborative governance*

atau pemerintahan kolaboratif. Rekomendasi penelitian berupa strategi *collaborative governance* dalam pemberantasan korupsi, dengan memperhatikan kerjasama secara terstruktur antar lembaga-lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat melalui tahapan: dialog persiapan awal, membangun sikap saling percaya, membangun komitmen bersama tentang kedudukan, tugas dan kewenangan serta otoritas masing-masing pihak dan membangun sikap saling memahami untuk menghasilkan kesepakatan tentang *output* yang akan dicapai dalam mengatasi perbuatan tindak pidana korupsi (Hadilinatih, 2018).

Penelitian yang dilakukan oleh (Pakpahan et al., 2018) dalam jurnalnya “Pemberantasan Korupsi dan Kemauan Politik di Indonesia” merekomendasikan perlunya kerjasama pemangku kepentingan baik instansi pemerintah, NGO/LSM dan masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Dalam penelitiannya mengungkapkan 3 (tiga) masalah besar dalam upaya pemberantasan korupsi. Pertama, terkait sumber daya manusia atau SDM, dan komitmen yang masih rendah dalam pemberantasan korupsi. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), hakim yang ditunjuk adalah hakim *ad-hoc* yang berasal dari hakim pengadilan negeri sebagaimana ditetapkan dalam (Presiden Republik Indonesia, 2009). Kedua adalah permasalahan ketidakjelasan pembagian tugas dan kompetensi instansi pemerintah dalam pemberantasan korupsi. Ketiga adalah masalah tidak adanya sanksi/hukuman efektif yang memberikan efek jera kepada koruptor. Dengan demikian fokus utama berupa *political will* atau kemauan politik dalam pencegahan korupsi, baik kemauan politik dari pemimpin terpilih maupun kemauan politik dari kelompok pemangku kepentingan lainnya seperti unsur swasta dan individu.

Implementasi kebijakan pemerintah yang perlu dikembangkan misalkan penanaman nilai-nilai seperti perilaku keteladanan seperti gaya hidup sederhana, penandatanganan pakta integritas, memberikan pembagian tugas dan sinergitas yang jelas antar instansi pemerintah, penerapan sistem administrasi satu atap, penerapan hukuman yang efektif, dan sosialisasi pendidikan anti korupsi sejak dini. Individu (keluarga) dan sektor swasta juga dapat memainkan peran dalam pencegahan korupsi berupa komitmen dan kemauan yang kuat. Pemberantasan korupsi tidak mudah tapi upaya berkesinambungan harus terus diupayakan oleh semua elemen dalam pemberantasan korupsi (Pakpahan et al., 2018).

(Petkoski et al., 2009)) dalam artikelnya “*Collective Strategies in Fighting Corruption: Some Intuitions*” mengulas Model Piramida Network Governance Braithwaite dalam pemberantasan korupsi. Menurut (Braithwaite, 2017) dengan model piramida tersebut terdapat eskalasi regulasi jaringan, yakni dengan semakin menambah mitra jaringan dari pemangku kepentingan independen diasumsikan akan menambah nilai tambah dalam pencegahan korupsi. Pemangku kepentingan tersebut dapat berupa LSM, auditor independen, lembaga pemeringkatan dan sebagainya. Metode penelitian kualitatif deskriptif dengan mengambil beberapa studi kasus dan beberapa contoh konkrit. Lokus penelitian 608 proyek jalan desa di Indonesia. Hasil penelitian menemukan bahwa : a) keterlibatan masyarakat sebagai kontrol sosial belum efektif dalam pencegahan korupsi, b) peran audit pemerintah hanya 8% efektifitasnya karena hasil audit tidak sampai ke peradilan, c) sektor swasta belum sebagai pengatur dalam *network governance*. Terdapat 2 (dua) tantangan utama dalam pemberantasan korupsi dengan model *network*

governance, pertama, masih belum jelas bagaimana sanksi dan insentif dapat diintegrasikan ke dalam model *network governance*, kedua, belum ada aturan main dalam regulasi keterlibatan swasta dalam model *network governance*. Rekomendasi dari penelitian ini adalah pengaturan dan penerapan *reward* dan *punishment* yang efektif, penerapan kontrol sosial yang ketat seperti masyarakat berperan dalam monitoring program pemerintah dan melibatkan sektor swasta dalam pencegahan korupsi (Petkoski et al., 2009).

Rasul dalam penelitiannya melakukan riset tentang keterkaitan antara *good governance* dengan pencegahan Tindak Pidana Korupsi, dan menguraikan prinsip-prinsip *good governance* dengan upaya pencegahan korupsi khususnya prinsip akuntabilitas dan penegakan hukum. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Penelitian menemukan keterkaitan antara *good governance* dengan pencegahan Tindak Pidana Korupsi, dan menguraikan prinsip-prinsip *good governance* dengan upaya pencegahan korupsi khususnya prinsip nilai akuntabilitas dan penegakan hukum serta sinergi 3 (tiga) pilar dalam *good governance* yaitu pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat dalam pencegahan korupsi (Rasul, 2009).

Tedi Rustandi melakukan penelitian tentang penguatan peran auditor internal pemerintah (APIP) dalam upaya meningkatkan efektivitas audit internal sebagai mitra manajemen dalam memerangi korupsi dan fraud secara umum. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian menemukan bahwa fungsi audit internal sebagai mitra manajemen memegang peran strategis dalam memerangi korupsi.

Penguatan organisasi audit internal dan transformasi peran audit internal dalam hal pencegahan, pendeteksian dan investigasi *fraud* khususnya korupsi dilakukan bersamaan dengan meningkatkan maturitas organisasi audit internal yang diindikasikan dengan peningkatan kapabilitas auditor internal. Peran audit internal dapat terealisasi apabila komitmen dan dukungan nyata dari pimpinan dan dalam melaksanakan fungsinya, auditor internal harus melaksanakan keahlian profesional dan bersikap objektif dilandasi dengan integritas yang tinggi. Temuan penting penelitian bahwa peran audit internal (inspektorat) dalam memerangi korupsi masih belum optimal, padahal sebagai mitra manajemen memegang peran strategis dalam pencegahan *fraud* sejak pencegahan, pendeteksian dan investigasi (Gendrianto et al., 2018).

Berbeda dengan kedua penelitian tentang peran APIP diatas, Rini Rini dan Liska Damiatib mengungkapkan analisis hasil penelitian antara pengaruh hasil audit pemerintahan (opini audit, temuan audit, dan tindak lanjut hasil audit) terhadap tingkat korupsi pemerintah provinsi di Indonesia. Temuan Penelitian menyimpulkan bahwa (1) secara rata-rata jumlah kasus korupsi di tingkat provinsi cukup tinggi dan memiliki tren meningkat, sehingga diharapkan hasil penelitian ini dapat memotivasi pemerintah memperkuat pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah provinsi untuk mengurangi tingkat korupsi, (2) adanya pengaruh yang signifikan antara tindak lanjut hasil audit dengan tingkat korupsi. Semakin banyak tindak lanjut atas rekomendasi auditor yang dilakukan oleh pemerintah provinsi menunjukkan tingkat korupsi di provinsi semakin rendah. Sehingga aparat

pengawasan internal diharapkan dapat meningkatkan pengawasan atas pelaksanaan tindak lanjut hasil audit untuk menurunkan tingkat korupsi (Rini & Damiati, 2017).

Penelitian tentang peran Aparat Penegak Hukum (APH) dalam penanganan korupsi dilakukan oleh Suharyo yang mengeksplorasi peran Kejaksaan RI dalam pemberantasan korupsi. Metode penelitian dengan pendekatan yuridis nomatif, yang merupakan penelitian kepustakaan (*library research*). Kesimpulan penelitian ini adalah kejaksaan sudah siap dan profesional namun sebagai catatan adalah mentalitas jajaran Kejaksaan RI yang harus terus menerus dibangkitkan karena memegang peranan tertinggi dalam memerangi korupsi. Sebagai saran untuk mengefektifkan kejaksaan antara lain Presiden melalui Jaksa Agung harus selalu mengevaluasi kinerja kejaksaan, senantiasa mendengarkan suara dan aspirasi dari masyarakat, membudayakan pengawasan dari internal kejaksaan, membudayakan sanksi represif terhadap jajaran kejaksaan yang berkolaborasi negatif dengan para pelaku korupsi (Suharyo, 2016).

Penelitian lain yang menyimpulkan temuan perlunya supervisi pemberantasan korupsi oleh KPK terhadap kinerja APH diteliti oleh (H. Nugroho, 2013; Teguh Kurniawan, 2009; Trijono, 2019). Ketiga peneliti diatas menemukan bahwa penyelidikan penanganan korupsi oleh kepolisian dan kejaksaan belum optimal sehingga memerlukan peran KPK untuk mensupervisi kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh APH. Kenyataan dilapangan fungsi supervisi KPK belum berjalan optimal. Beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi supervisi penyidikan tindak pidana korupsi di daerah yaitu faktor penegak hukum, faktor

hukum dan faktor minimnya jumlah SDM KPK-RI yang bertugas dibidang koordinasi dan supervisi.

Penelitian sejenis dilakukan oleh Teguh Kurniawan mengungkapkan bahwa upaya dalam pemberantasan korupsi di Indonesia masih parsial belum komprehensif, dan belum mempunyai desain strategi yang jelas sehingga kasus korupsi tidak bisa berkurang secara signifikan baik di pusat ataupun daerah. Strategi antikorupsi yang tepat adalah strategi yang telah mempertimbangkan semua faktor yang berpengaruh dan ada diagnosa yang benar dalam menangani kasus korupsi. Strategi anti korupsi juga harus diarahkan kepada penguatan peran masyarakat dalam mengawasi kinerja pemerintah serta penguatan akuntabilitas publik (Teguh Kurniawan, 2009).

Penelitian menarik lainnya dalam penanganan korupsi adalah penelitian mengenai komparasi atau perbandingan penanganan korupsi di negara-negara lain. (Quah, 2008) dalam artikelnya membandingkan efektivitas *anti-corruption agencies* (ACA) / instansi anti korupsi di 4 (empat) negara Asia: *The Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) di Singapura, *the Independent Commission Against Corruption* (ICAC) di Hong Kong, *the National Counter Corruption Commission* (NCCC) di Thailand, dan *the Korea Independent Commission Against Corruption* (KICAC) / Komisi Independen Korea Anti Korupsi di Korea Selatan. Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan analisis data dan kasus. Hasil penelitian menemukan bahwa lembaga anti korupsi di Hongkong (ICAC), Korea Selatan (KICAC), Singapore (CPIB), dan Thailand (NCCC) menunjukan bahwa CPIB dan ICAC lebih efektif dalam pemberantasan korupsi

daripada NCCC dan KICAC. Ada tiga aspek yang dapat mendorong atau menghambat pemerintah dalam pelaksanaan langkah-langkah anti-korupsi: (a) Ukuran Negara (b) PDB per kapita (c) Sifat dan ukuran populasi. Hasil penelitian menunjukkan pertama, dalam hal luas daratan, Thailand adalah negara terbesar dan 5 kali lebih besar daripada Korea Selatan, 466 kali lebih besar daripada Hong Kong, dan 727 kali lebih besar daripada Singapura. Kedua, dalam hal produk domestik bruto (PDB) per kapita, Singapura adalah yang terkaya dengan PDB per kapita lebih dari 10 kali Thailand dan 1,8 kali Korea Selatan. Adapun PDB per kapita Hong Kong adalah 8,8 kali Thailand dan 1,5 kali Korea Selatan. Ketiga, populasi Thailand 64,8 juta adalah 14,7 kali lebih besar daripada populasi Singapura, lebih dari 9 kali lebih besar daripada populasi Hong Kong, dan 1,4 kali lebih besar daripada populasi Korea Selatan (Quah, 2008).

Penelitian perbandingan pemberantasan korupsi yang lebih spesifik diteliti oleh (Hariadi & Wicaksono, 2013). Artikel bertujuan untuk mendiskripsikan perbandingan atau komparasi tentang pemberantasan korupsi di Indonesia dan Singapura dilihat dari aspek budaya, aturan hukum, dan lembaga pemberantasan korupsi di Indonesia dan Singapura. Metode penelitian adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Metode penelitian dengan pendekatan hukum normatif dan literatur dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Korupsi di beberapa negara memiliki corak dan karakter yang beragam, tentu penanganannya akan berbeda juga. Negara Indonesia sebagai negara berkembang dengan segala hambatan dalam pemberantasan korupsi dinilai kurang efektif jika di bandingkan dengan negara lainnya. Tindakan dan upaya serta mekanisme dalam pemberantasan korupsi di

Indonesia selama ini kurang efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Aspek budaya, Singapura dengan *political will*, memiliki kesadaran masyarakat dan sikap serta budaya profesionalisme. Di Indonesia, kesadaran masyarakat dan *political will* dari pemerintah masih belum optimal sehingga bagi budaya masyarakat Indonesia masih menganggap korupsi adalah hal yang biasa atau budaya permisif sehingga penanganannya dianggap masih kurang profesional. Aspek regulasi, bahwa aturan di Singapura lebih membedakan pada pemilahan pelaku dari tindak pidana korupsi, sedangkan di Indonesia lebih membedakan pada delik yang terjadi. Aspek kelembagaan, Singapura hanya ada satu lembaga yang berwenang penuh dalam pemberantasan korupsi yaitu CPIB, sementara di Indonesia terdapat 3 (tiga) lembaga yaitu KPK RI, Kepolisian, dan Kejaksaan mempunyai kewenangan yang sama dalam penanganan korupsi, sehingga dapat terjadi *overlapping* kewenangan (Hariadi & Wicaksono, 2013).

Kebaharuan penelitian ini dan yang membedakan dengan penelitian-penelitian terdahulu adalah selama ini penelitian tentang korupsi dilihat dari pendekatan hukum dan sosiologis. Penelitian ini dengan pendekatan administrasi publik dengan paradigma *governance* dalam penanganan aduan masyarakat berindikasi korupsi yaitu kolaborasi antar lembaga pemerintah berdasarkan nilai-nilai kolaborasi.

Berikut rangkuman penelitian terdahulu dalam tabel berikut ini :

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti / Tahun / Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	(Petkoski et al., 2009)	Mengulas peran sektor swasta dalam pemberantasan korupsi dengan lokus penelitian 608 proyek jalan desa di Indonesia	Kualitatif deskriptif berdasar studi kasus	a. Keterlibatan masyarakat sebagai kontrol sosial belum efektif dalam pencegahan korupsi, b. Peran audit pemerintah hanya 8% efektifitasnya karena hasil audit tidak sampai ke peradilan, c. Sektor swasta belum sebagai pengatur dalam <i>network governance</i>. Terdapat 2 (dua) tantangan utama dalam pemberantasan korupsi dengan model <i>network governance</i>, pertama, masih belum jelas bagaimana sanksi dan insentif dapat diintegrasikan ke dalam model <i>network governance</i>, kedua, belum ada aturan main dalam regulasi keterlibatan swasta dalam model <i>network governance</i>
2	(Gendrianto et al., 2018)	Menawarkan konsep penguatan peran auditor internal pemerintah (APIP) dalam upaya meningkatkan efektivitas audit internal sebagai mitra manajemen dalam memerangi korupsi dan <i>fraud</i> secara umum.	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Kasus korupsi yang terjadi di sektor publik menimbulkan kerugian keuangan negara yang besar, kerusakan sistem, bahkan kegagalan suatu program/proyek mencapai tujuannya. Disamping itu, nilai realisasi <i>recovery</i> aset negara dari kasus korupsi yang terungkap sangat rendah dibanding jumlah kerugian yang diperhitungkan. Fungsi audit internal sebagai mitra manajemen memegang peran strategis dalam memerangi korupsi. Penguatan organisasi audit internal dan transformasi peran audit internal dalam hal pencegahan, pendeteksian dan investigasi <i>fraud</i> khususnya korupsi dilakukan sejalan dengan meningkatkan kematangan organisasi audit internal yang dicirikan dengan peningkatan kapabilitas auditor

				internal. Peran audit internal tersebut dapat terealisasi bila ada komitmen dan dukungan nyata dari manajemen senior, dan dalam melaksanakan fungsinya, auditor internal harus melaksanakan kecakapan profesional dengan semestinya dan bersikap objektif yang dilandasi dengan integritas yang tinggi. Penulis menemukan bahwa peran audit internal (inspektorat) dalam memerangi korupsi masih belum optimal, padahal sebagai mitra manajemen memegang peran strategis dalam pencegahan fraud sejak pencegahan, pendekteksian dan investigasi. Perlunya ada transformasi peran audit internal.
3	(Rini & Damianti, 2017)	Mengetahui pengaruh hasil audit pemerintahan yaitu opini audit, temuan audit, dan tindak lanjut hasil audit terhadap tingkat korupsi pemerintah provinsi di Indonesia. Penelitian empiris mengenai pengaruh opini audit, temuan audit dan tindak lanjut hasil audit terhadap tingkat korupsi di lingkungan pemerintah telah dilakukan oleh Masyitoh, Wardhani dan Setyaningrum (2015).	Mixed Kuantitatif dan kualitatif	Pengaruh audit dan tindak lanjut hasil audit terhadap tingkat korupsi pada pemerintah provinsi di Indonesia selama periode 2011-2014. Hasil penelitian membuktikan bahwa opini audit dan temuan audit tidak berpengaruh terhadap tingkat korupsi. Sedangkan tindak lanjut hasil audit berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi.

4	(Suharyo, 2016)	Mengidentifikasi dan menginventarisasi permasalahan Peranan Kejaksaan RI dalam Pemberantasan Korupsi di Negara Demokrasi yang juga merupakan suatu tindakan hukum. Sedangkan kegunaan dari penelitian ini diharapkan menjadi masukan khususnya kepada jajaran Kejaksaan RI agar mampu dan konsisten dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.	Penelitian yuridis normatif melalui penelitian kepustakaan (<i>library research</i>)	Masyarakat menganggap lembaga Kejaksaan RI sangat tumpul ke atas dan tajam ke bawah, apalagi kalau terdapat kepentingan politik yang kuat dan dominan. Lemahnya kinerja Kejaksaan RI dalam menangani kasus-kasus korupsi perlu dipertanyakan khususnya yang melibatkan Kepala Daerah. Seharusnya dalam penyidikan maupun penuntutan kejahatan korupsi, pihak penegak hukum harus bersikap hati-hati, profesional dan serius untuk menerapkan prinsip-prinsip dan etika hukum yang dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan YME. Pada beberapa kasus justru penegak hukum terlibat atau menikmati hasil korupsi para pihak yang menjadi objek penegakan hukum. Dalam upaya pemberantasan korupsi, jajaran Kejaksaan RI mutlak perlu Sumber Daya yang profesional dalam menghadapi dan membuat tuntutan terhadap pelaku korupsi, disiplin, taat asas dan konsisten terhadap kepentingan bangsa dan negara serta wajib memberikan perlindungan terhadap masyarakat luas yang menjadi korban akibat fenomena korupsi”.
5	(H. Nugroho, 2013)	Mendeskripsikan Efektivitas Fungsi Koordinasi dan Supervisi dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi oleh KPK di lembaga aparat penegak hukum, dengan lokus penelitian di wilayah hukum Kejati Jateng dan wilayah hukum Polda Jateng	Diskriptif kualitatif dan analisis isi (<i>content analysis</i>)	KPK merupakan instansi <i>trigger mechanism</i> dalam penanganan kasus korupsi bagi lembaga penegak hukum yang telah ada memiliki tugas dibidang koordinasi dan supervisi. Kedua fungsi sangat penting dalam penyidikan tindak pidana korupsi di daerah. Fungsi supervisi dan koordinasi ini belum dapat dilaksanakan secara optimal oleh KPK. Setiap tahun KPK memiliki target yang harus

				dipenuhi oleh sub bagian koordinasi dan supervisi tetapi bagi penyidik kepolisian dan kejaksaan di wilayah hukum Jawa Tengah yang menangani kasus korupsi di daerah, fungsi ini masih jauh dari ekspektasi.
6	(Trijono, 2019)	Meningkatkan percepatan penghapusan dan pencegahan korupsi dengan fokus pada empat pendekatan.	Deskriptif kualitatif	Akselerasi peran KPK dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi, melalui : Pendekatan Hukum : 1. Peningkatan kinerja melalui penyebaran fokus penindakan; 2. Peningkatan jumlah penyidik 3. Pembuatan Naskah Akademik Pendekatan Moralistik dan Keimanan 1. Mengoptimalkan Tim Penasehat 2. Pembentukan Lembaga Pengawas KPK Pendekatan edukatif 1. Pencegahan korupsi menjadi mata kuliah wajib dan umum di Perguruan Tinggi 2. Sidak ke Kementerian/ Lembaga Pendekatan Sosiokultural 1. <i>Restorative Justice</i> 2. Pemiskinan 3. Asset Recovery 4. Hukuman Sosial
7	(Teguh Kurniawan, 2009)	Memberikan gambaran mengenai pentingnya akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat sebagai salah satu instrumen dalam pemberantasan korupsi di pemerintahan dari berbagai perspektif teori yang ada.	Deskriptif kualitatif	Pemberantasan korupsi di Indonesia baik pemerintah pusat dan daerah belum optimal dikarenakan masih parsial dan tidak memiliki desain strategi yang jelas Strategi anti-korupsi diarahkan pada penguatan peran masyarakat dalam mengawasi pemerintah serta penguatan akuntabilitas publik. Pentingnya peran akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi ini

				ternyata belum begitu mendapat perhatian dan dikaji secara mendalam di Indonesia. Akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat merupakan instrumen yang dianggap mampu mengatasi tindak pidana korupsi baik yang terjadi sebagai akibat dari faktor-faktor yang bersifat langsung dan tidak langsung maupun akibat dari faktor-faktor yang berasal dari karakteristik individual dan struktural.
8	(Rasul, 2009)	Memberikan gambaran keterkaitan antara <i>Good Governance</i> dengan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi, dan menguraikan prinsip2 GG dgn upaya pencegahan korupsi khususnya prinsip akuntabilitas dan penegakan hukum	Deskriptif kualitatif	Keterkaitan antara <i>Good Governance</i> dengan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi, dan menguraikan prinsip-prinsip GG dgn upaya pencegahan korupsi khususnya prinsip akuntabilitas dan penegakan hukum, perlu 3 pilar dalam GG yaitu pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat dalam pencegahan korupsi
9	(Pakpahan et al., 2018)	Menjelaskan tindakan Indonesia dalam menangani kasus korupsi	Deskriptif	Terdapat 3 masalah besar dalam upaya pemberantasan korupsi yaitu : 1. Masalah SDM dan lemahnya komitmen dalam pemberantasan korupsi; 2. Ketidakjelasan pembagian kerja dan kompetensi instansi pemerintahan terkait pemberantasan korupsi; 3. Sanksi atau hukuman yang kurang efektif tidak dapat menimbulkan efek jera bagi para koruptor. 4. Kemauan politik sebagai fokus utama baik kemauan politik dari pemimpin terpilih maupun kemauan politik kelompok pemangku kepentingan baik Swasta maupun individu.

10	(Hadilinatih, 2018)	Mendesripsikan dan menganalisis strategi <i>Collaborative Governance</i> dalam Pemberantasan Korupsi, selain strategi preventif, detektif dan represif namun apabila diterapkan memerlukan waktu yang cukup lama. Analisis menggunakan teori <i>Collaborative Governance</i> Ansell dan Gash.	Deskriptif kualitatif	Strategi <i>Collaborative Governance</i> diperlukan dalam pemberantasan korupsi, dengan memperhatikan kerjasama secara terstruktur antar lembaga-lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat melalui tahapan: dialog persiapan awal, membangun sikap saling percaya, membangun komitmen bersama tentang kedudukan, tugas dan kewenangan serta otoritas masing-masing pihak dan membangun sikap saling memahami untuk menghasilkan kesepakatan tentang output yang akan dicapai dalam mengatasi perbuatan tindak pidana korupsi.
11	(Quah, 2008)	Membandingkan efektivitas <i>anti-corruption agencies (ACA)</i> / instansi pemerintah anti-korupsi di empat negara Asia: the Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) di Singapura, the Independent Commission Against Corruption (ICAC) di Hong Kong, the National Counter Corruption Commission (NCCC) di Thailand, dan the Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) / Komisi Independen Korea Anti Korupsi di Korea Selatan	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan analisis data dan kasus	Lembaga anti korupsi di Hongkong (ICAC), Singapore (CPIB), Korea Selatan (KICAC), dan Thailand (NCCC) menunjukkan bahwa CPIB dan ICAC lebih efektif dalam pemberantasan korupsi daripada NCCC dan KICAC. Ada tiga aspek yang dapat mendorong atau menghambat pemerintah dalam pelaksanaan langkah-langkah anti-korupsi: 1. Ukuran omest: 2. PDB per kapita: 3. Sifat dan ukuran populasi “Hasil penelitian menunjukan pertama, dalam hal luas daratan, Thailand adalah omest terbesar dan 5 kali lebih besar daripada Korea Selatan, 466 kali lebih besar daripada Hong Kong, dan 727 kali lebih besar daripada Singapura. Kedua, dalam hal produk omestic bruto (PDB) per kapita, Singapura adalah yang terkaya dengan PDB per kapita lebih dari 10 kali Thailand dan 1,8 kali Korea Selatan. Adapun PDB per kapita Hong Kong adalah 8,8 kali Thailand dan 1,5

				kali Korea Selatan. Ketiga, populasi Thailand 64,8 juta adalah 14,7 kali lebih besar daripada populasi Singapura, lebih dari 9 kali lebih besar daripada populasi Hong Kong, dan 1,4 kali lebih besar daripada populasi Korea Selatan
12	(Hariadi & Wicaksono, 2013)	Mendeskripsikan perbandingan atau komparasi dalam pemberantasan korupsi di Indonesia dan Singapura dilihat dari aspek budaya, peraturan hukum, dan kelembagaan pemberantasan korupsi	Hukum normatif atau doktrinal melalui penelitian kepustakaan	Korupsi di beberapa negara mempunyai corak dan karakter berbeda-beda. Penanganannya, Indonesia sebagai negara berkembang dengan segala hambatan dalam pemberantasan korupsi belum efektif jika di banding dengan negara maju. Upaya dan cara serta mekanisme pemberantasan korupsi di Indonesia kurang efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Segi budaya, Singapura dengan <i>political will</i>, kesadaran masyarakat dan sikap serta budaya profesionalisme mendukung penanganan korupsi Di Indonesia, kesadaran masyarakat dan <i>political will</i> dari pemerintah masih belum optimal sehingga budaya masyarakat Indonesia menganggap korupsi merupakan sesuatu yang wajar dan penanganannya masih belum profesional. Aspek regulasi, di Singapura lebih membedakan pada pemilahan pelaku dari tindak pidana korupsi, di Indonesia lebih membedakan pada delik yang terjadi. Aspek kelembagaan, Singapura hanya ada satu lembaga yang berwenang penuh dalam pemberantasan korupsi yaitu CPIB, sedangkan Indonesia dengan tiga lembaga yaitu KPK RI, Kepolisian, Kejaksaan mempunyai kewenangan sama dalam penanganan korupsi, sehingga

				terjadi ,tumpang tindih kewenangan.
14	(Koesoemo, 2017)	Mengetahui bagaimana eksistensi KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dan bagaimana proses penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi	Yuridis normative	Eksistensi KPK sebagai <i>Trigger Mekanism</i> Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi terkesampingkan karena kepercayaan publik (<i>public trust</i>) dan dorongan publik yg semakin menguat terhadap kinerja KPK. Pola dan/atau relasi terjadinya TPK selama 13 tahun sejak berdirinya KPK dibedakan dalam 3 kategori yaitu” : 1. Adanya bentuk penyalagunaan kewenangan (<i>abuse of power</i>); 2. <i>Discretenery abuse of power</i>; 3. <i>Idiological abuse of power</i>. Proses penyelesaian penyidikan dan penuntutan TPK oleh KPK melalui contoh-contoh kasus menunjukkan eksistensi KPK yang dengan keterbatasan personilnya, mampu mengemban tugas dalam penegakan hukum di bidang pemberantasan TPK
15	(Kartodihardjo et al., 2020)	Mengenali permasalahan korupsi sumber daya alam dari tinjauan konsep pengembangan analisis institusional- <i>Institutional Analysis Development</i> (IAD) yang di dalamnya dipertimbangkan unsur-unsur penggunaan kekuasaan individu atau kelompok yang turut memainkan	Deskriptif melalui kajian pustaka	Sumber terjadinya korupsi sepanjang menyangkut kekayaan negara selalu terkait dengan kinerja birokrasi dan kebijakan lembaga yang keduanya masuk dalam lingkup kelembagaan dimana korupsi itu terjadi. Dalam evaluasi lima tahun pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ditemukan bahwa lemahnya kelembagaan menjadi penyebab utama, dan situasi itu juga dipengaruhi oleh adanya tekanan kekuasaan baik dari

		peran dalam tindakan korupsi. kajian korupsi pengelolaan sumber daya alam ini digunakan kerangka pendekatan multi-faktor dengan model analisis dan pengembangan kelembagaan (<i>Institutional Analysis Development/IAD</i>)		dalam maupun luar organisasi. Persoalan korupsi sumber daya alam itu berjalan dalam suatu arena aksi yang dapat dikenali melalui pendekatan <i>institutional analysis development</i> (IAD). Hasil tinjauan ini menunjukkan bahwa penguatan pencegahan korupsi perlu pendekatan politik yang diterapkan sesuai dengan tipologi yang berbeda-beda
16	(Mutiarawati & Sudarmo, 2017)	Mengetahui tata pemerintahan yang kolaboratif antara para pemangku kepentingan dalam menyelesaikan banjir pasang surut di Kelurahan Bandengan dan untuk mengetahui faktor yang menghambatnya. Studi ini menggunakan teori De Seve dan teori lain yang relevan dengan kolaborasi untuk analisis masalah ini.	Deskriptif kualitatif	Kolaborasi tidak sukses karena kurangnya kepercayaan antara para pemangku kepentingan, tata pemerintahan yang buruk, tidak cukupnya sumber daya dan keseimbangan distribusi akuntabilitas dan tanggung jawab. Berbagai faktor menghambat kolaborasi yang melibatkan perspektif yang berbeda dalam hal keegoisan, tingkat kesadaran yang rendah, dan ketidakpercayaan antar pemangku kepentingan, ketidakseimbangan akuntabilitas dan tanggungjawab, dan sumber daya manusia, teknis dan keuangan yang tidak memadai. Studi menyimpulkan bahwa kolaborasi untuk menyelesaikan pasang surut banjir di Kelurahan Bandengan tidak dilakukan secara optimal dan masih dibutuhkan reformasi dengan mensinergikan berbagai perspektif pemangku kepentingan, lebih dekat dengan masyarakat, dan memperluas kerjasama dengan pihak lain untuk memenuhi kebutuhan sumber daya, dan perekrutan SDM
17	(Kurniasih et al., 2016)	Menemukan kinerja kelembagaan dalam program berbasis masyarakat masih	Kualitatif	“Pelaksanaan Program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM) di Kabupaten Banyumas belum

		belum berjalan secara optimal. Dasar teori menggunakan model <i>Collaborative Governance</i>.		mampu mencapai tujuan kebijakan. Indikasinya adalah aksesibilitas masyarakat terhadap program yang belum merata serta tata kelola kelembagaan yang belum efektif. Penyebabnya sistem kelembagaan program belum mampu mengelola interaksi sosial diantara berbagai pihak yang terlibat. Berakibat sejak perencanaan sampai dengan pengelolaan program belum dilakukan berdasarkan kebutuhan masyarakat. Sistem kelembagaan harus mampu mengelola interaksi sosial diantara berbagai pihak. Model yang tepat bagi penguatan kelembagaan program SLBM adalah model sistem kelembagaan yang mampu membangun administrative network yang sinergis dan luas antar berbagai stakeholders. Penelitian ini menghasilkan model bagi penguatan kelembagaan melalui pendekatan collaborative governance”
18	(Duadji & Tresiana, 2018)	Menjelaskan pembangunan kota/kabupaten layak anak yang berbasis kolaborasi (<i>collaborative governance</i>), sehingga diharapkan akan lahir kebijakan dan program anak yang berkarakter holistik, integratif, dan berkelanjutan. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang ditujukan untuk: 1) pemetaan masalah dan potensi anak sebagai isu sentral yang dapat dikembangkan	Deskriptif kualitatif	Aspek-aspek penting sebagai penentu keberhasilan pembangunan kebijakan kota/kabupaten layak anak diantaranya: Pertama, dibutuhkan prasyarat adanya jejaring kerja (<i>networking</i>) dari kelembagaan masyarakat dan organisasi kemasyarakatan. Jejaring kerja (<i>networking</i>). Kedua, kolaboratif dalam merumuskan kebijakan pembangunan kota/ kabupaten layak anak dilakukan melalui proses dialog tatap muka

		sebagai isu pembangunan; 2) mengembangkan model kota/kabupaten layak anak yang ideal.		
19	(Parjaman, 2017)	menggambarkan inter-relasi antar institusi partisipan dalam program tersebut	Deskriptif kualitatif	Aktivitas interrelasi dalam kolaborasi optimalisasi program “Banjar Cerdas”, telah berjalan cukup baik. Namun apabila dilihat dari deskripsi praktik faktor-faktor penentu keberhasilan kolaborasi dalam program “Banjar Cerdas”, yakni: <i>governance, administration, organizational autonomy, mutually, norms, dan leadership</i> , terutama tiga faktor (<i>governance, administration, organizational autonomy</i>) belum optimal. Artinya ketiga faktor tersebut lebih menyerupai kegiatan koordinasi, bukan kolaborasi. Sebagai dampaknya, maka program “Banjar Cerdas” belum optimal, bisa dilihat dari rata-rata lama sekolah siswa di kota Banjar baru mencapai angka 8,12 tahun, padahal targetnya adalah 12 tahun

2.2 Administrasi Publik

Perkembangan administrasi sebagai ilmu mengalami banyak dinamika dan perubahan pendekatan. Dinamika muncul karena pemahaman para ahli berbeda mengenai lokus dan fokus administrasi (Indiahono et al., 2018). Lokus administrasi publik dari dulu hanya lembaga-lembaga pemerintahan, bergeser ke lembaga non pemerintahan dan masyarakat yang menjalankan misi pemerintahan. Fokus administrasi publik yang dulu membahas prinsip-prinsip manajemen, ilmu politik

dan implementasi kebijakan, bergeser ke arah kepentingan publik dan kebijakan publik.

Beberapa ahli memberikan definisi. (Waldo, 1965) administrasi adalah suatu daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi. (Aukett, 1995) mengartikan sebagai arahan, perintah, kegiatan implementasi, perwujudan implementasi kebijakan, kegiatan analisis yang menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individu dan kelompok dalam memproduksi barang dan jasa publik dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritis. Pengertian yang lengkap dirumuskan oleh (Yusuf & Banga, 2019) merupakan suatu kajian ilmiah yang fokus atas beberapa komponen utama yang harus dipenuhi diantaranya kelompok, kesepakatan, kerjasama berdasarkan rasionalitas, adanya tujuan bersama, ada struktur dan fungsi dan tersedianya sumber daya yang memadai (Retno Sunu Astuti, 2019).

Perkembangan ilmu administrasi saat ini menjadi lebih luas, tidak hanya dalam arti sempit tetapi berkembang ke arah masalah publik dan barang publik, sehingga ilmu administrasi menjadi administrasi publik. (Kovacic & Pecek, 2007) mendefinisikan administrasi publik sebagai implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan badan-badan perwakilan politik, koordinasi usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah (Nigro & Nigro, 1974), kerjasama antar lembaga dilingkungan pemerintahan terdiri dari tiga lembaga yaitu eksekutif, legislatif dan serta hubungan di antara lembaga-lembaga didalam merumuskan kebijakan pemerintah. (Henry & Henry, 2018) mendefinisikan

administrasi sebagai suatu perpaduan yang kompleks antara ilmu dan praktek bertujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah berhubungan dengan masyarakat yang diperintah dan mendorong kebijakan publik agar responsif terhadap kebutuhan publik. Beberapa pengertian tentang administrasi publik dapat disimpulkan sebagai kerjasama yang dikerjakan oleh beberapa orang atau instansi/lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mewujudkan tujuan pemerintah secara efektif dan efisien dalam memenuhi kebutuhan publik (Suwitri, 2014).

Aduan berindikasi korupsi termasuk dalam bagian dalam manajemen publik yang harus direspon oleh pemerintah karena aduan-aduan tersebut bersumber dari masyarakat untuk ditangani. Manajemen penanganan aduan masyarakat berindikasi korupsi saat ini mengalami perubahan tata kelola yang dulunya hanya ditangani oleh satu instansi pemerintah saja, sekarang bergeser ke arah kolaborasi antar instansi pemerintah.

2.3. Paradigma Manajemen Publik

Administrasi publik adalah ilmu pengetahuan yang dinamis, selalu berubah dari masa ke masa sesuai dengan dinamika yang dijumpai pada masanya. Paradigma yang terjadi merupakan paradigma ahli tentang peranan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab permasalahan yang terjadi. Para ahli secara umum mengklasifikasikan 4 (empat) perkembangan paradigma administrasi publik. (R. Denhardt & Denhardt, 2009) dalam (Alamsyah, 2016) membagi administrasi publik ke dalam 3 (tiga) paradigma yaitu *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Services* (NPS).

2.3.1. *Old Public Administration (OPA)*

Old Publik Administration atau administrasi publik lama mempunyai paradigma yang dikenal dengan istilah Administrasi Negara Klasik atau Tradisional. Paradigma ini berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Wilson adalah penganut tokoh paradigma ini yang mempelopori berdirinya ilmu administrasi negara (Wilson, 1887) dengan karyanya "*The Study of Administration*" serta (Taylor, 2017) dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*". Menurut (R. Denhardt & Denhardt, 2009) dalam (Alamsyah, 2016), OPA memiliki ide pokok sebagai berikut:

- a. Fokus pemerintah secara langsung pada penyediaan layanan melalui organisasi yang resmi dibentuk pemerintah;
- b. Kebijakan publik dan administrasi menekankan perhatian pada desain dan implementasi kebijakan yang difokuskan pada satu cara terbaik yang secara politik didefinisikan obyektif;
- c. Administratur publik memainkan peran terbatas dalam pembuatan kebijakan publik dan hanya bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan publik;
- d. Pemberian layanan harus diselenggarakan oleh administratur yang bertanggungjawab kepada pejabat politik;
- e. Administrator bertanggung jawab kepada pimpinan pejabat politik yang terpilih;
- f. Nilai pokok dari organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas;
- g. Organisasi publik paling efisien jika dioperasikan sebagai sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasi;

- h. Peran administrator publik sebagian besar didefinisikan sebagai “*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting*”.

(Prasodjo, 2017) dalam (Alamsyah, 2016) memberikan kritik terhadap penerapan OPA yaitu pertama, birokrasi yang semakin kompleksnya peraturan perundang-undangan akan terjadi kekakuan birokrasi dalam hubungan negara dan masyarakat. Kedua, biaya penyelenggaraan pelayanan publik menjadi tidak efisien ditandai dengan mekanisme pelayanan publik yang panjang.

2.3.2. New Public Management (NPM)

Paradigma *New Public Management* (NPM) lahir untuk memberikan kritik terhadap paradigma OPA sekaligus memberikan solusi untuk menjalankan pemerintahan dengan cara yang lebih baik. Tema utama NPM adalah penerapan mekanisme pasar sebagai terminologi sektor publik dengan cara manajemen dituntut untuk berinovasi untuk memperoleh hasil yang optimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi pemerintah, pemimpin melakukan *steering*, membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, gaya pimpinan yang memberikan arah yang strategis, menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program publik, menghilangkan monopoli pelayanan publik yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat pemerintah, birokrasi publik diupayakan agar para pimpinan birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan solusi cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi, pimpinan didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, melakukan restrukturisasi instansi birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* pada proses dan

prosedur birokrasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. Tujuannya agar unit kerja pemerintah untuk melakukan kompetisi baik secara internal maupun lintas sektor organisasi.

(Osborne & Gaebler, 1992) dalam buku “*Reinventing Government*” dan buku “*Banishing Bureaucracy*” tahun 1997 menyatakan bahwa NPM adalah tindakan dalam mentransformasikan spirit dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Spirit *entrepreneurship* menegaskan kepada upaya peningkatan *resources* baik sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang dimiliki pemerintah untuk menjadi lebih menghasilkan dan memproduksi tinggi dengan mewirauahakan birokrasi pemerintah. Terdapat 10 (sepuluh) prinsip dalam mewirauahakan birokrasi (Osborne, 1993) yaitu pemerintah bersifat katalis, pemerintah milik masyarakat, pemerintah kompetitif, pemerintah berorientasi misi, pemerintah berorientasi pada hasil, pemerintah berorientasi pelanggan, pemerintah berwiraswasta, pemerintah partisipatif, pemerintah melakukan desentralisasi, pemerintah berorientasi pasar. Dengan melaksanakan kesepuluh prinsip ini pemerintah dapat meningkatkan kinerjanya (sebagaimana dirujuk dalam (Alamsyah, 2016)).

2.3.3. *New Public Service (NPS)*

Dasar teori paradigma NPS ini merupakan perkembangan dari teori tentang demokrasi yang lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Konsep kepentingan publik didalam NPS merupakan hasil dialog berbagai nilai yang berkembang di masyarakat. Nilai-nilai yang diutamakan dalam pelayanan publik seperti transparansi, keadilan, dan akuntabilitas. Paradigma NPS

mempunyai pandangan bahwa responsifitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan pelanggan *clients*, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*). Pemerintah dituntut untuk memandang warganya sebagai warga negara yang membayar pajak. Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, sebetulnya warga negara tidak hanya dipandang sebagai *customer* yang harus dilayani dengan standar yang ditetapkan, namun masyarakat merupakan pemilik (*owner*) pemerintah yang memberikan pelayanan tersebut. Sudut pandang *New Public Service*, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan publik lainnya. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik berdasarkan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

(R. Denhardt & Denhardt, 2009) dalam (Alamsyah, 2016) memberikan 7 (tujuh) prinsip NPS yaitu:

- a. Melayani warga negara, bukan pelanggan (*serve citizens, not customer*);
- b. Memenuhi kepentingan publik (*seek the public interest*);
- c. Mengutamakan warga negara di atas kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*);
- d. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*);
- e. Menyadari bahwa akuntabilitas tidaklah sederhana (*recognize that accountability isn't simple*);
- f. Melayani bukan mengarahkan (*serve rather than steer*);

- g. Menghargai manusia, tidak hanya produktivitas (*value people, not just productivity*).

2.3.4 Governance

2.3.4.1. Definisi Governance

Administrasi publik sangat perhatian terhadap terwujudnya *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik dengan diwujudkan era tatanan pemerintahan demokratis yang diselenggarakan dengan baik, bersih, dan transparan. Perkembangan keilmuan selanjutnya, administrasi sebagai *governance* memiliki kemampuan untuk menjelaskan permasalahan kontemporer. Administrasi publik bukan sekedar dibatasi oleh birokrasi dan instansi pemerintah tapi mencakup semua bentuk organisasi, khususnya dalam perumusan kebijakan publik, termasuk pengakuan terhadap keterlibatan lembaga *non state* dalam implementasi kebijakan. Proses kebijakan sebagai pusat perhatian utama Ilmu administrasi sebagai *governance* digunakan untuk menganalisis bagaimana kekuasaan administratif, ekonomi, dan politik digunakan untuk merespon permasalahan dan kebutuhan publik.

Istilah *governance* muncul awal tahun 90 an pada saat lembaga-lembaga pembayaran internasional mensyaratkan *good governance* dalam berbagai bantuannya. *Governance* diartikan bagaimana pemerintahan dalam suatu negara mampu mendistribusikan penyelenggaraan kekuasaan, pengelolaan sumber daya, dan bagaimana mendistribusikan pengelolaan masalah yang dihadapi masyarakat kepada pihak-pihak di luar pemerintah. Pihak-pihak yang dimaksud itu adalah keterlibatan 3 (tiga) unsur *governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat

(*social society*). *Governance* berfokus pada perbaikan kinerja dan kualitas, sehingga dalam hal ini masyarakat akan diberi banyak pilihan untuk turut serta dalam pelayanan.

(Sedarmayanti, 2011) dalam (Rohman & Hanafi, 2019) menegaskan bahwa *governance* mengandung beberapa prinsip dasar yaitu demokratis, adil, *rule of law* dan kemitraan. *Governance* ditinjau dari segi *functional aspect*: adalah apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya pencapaian tujuan yang telah digariskan. *World Bank* memberikan definisi sebagai:” the way state power is used in managing economic and social resources for development of society”. Sementara UNDP mendefinisikan sebagai “the exercises of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels”. Sesuai dengan definisi dari UNDP ini, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *political*, and *administrative*. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap “*equity*, *poverty* dan *quality of life*”. *Political governance* merupakan proses-proses penyusunan kebijakan dalam memformulasikan kebijakan. *Administrative governance* merupakan sistem implementasi proses kebijakan. Dengan demikian lembaga *governance* meliputi 3 (tiga) domain, yaitu “*state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat)”, yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (Xue & Liou, 2012).

Governance terkadang digunakan untuk mengganti istilah administrasi publik (Indiahono et al., 2018; Peters, 1997; Rosenbloom, 1992; Salamon, 2000). Kata “*governance*” merupakan kata lain dari “*government*”, secara umum

pemahaman ini sering dijumpai tetapi perlu dipahami bahwa kata “governance” bukan padanan dari “government”. *Governance* memiliki pusat perhatian terhadap keterlibatan para *stakeholders* dalam sebuah proses pengambilan kebijakan atau keputusan. Mengingat proses pengambilan kebijakan atau keputusan bertambah kompleks terhadap berbagai masalah dan tantangan yang dihadapi. (R. A. W. Rhodes, 2007).

(Retno Sunu Astuti, 2019) *governance* merujuk pada perubahan dari tata kelola pemerintahan yang mempunyai makna lebih luas meliputi sebuah proses baru pengaturan (*new process of governing*), perubahan kondisi kaidah pengaturan (*a changed condition ordered rule*), atau sebuah metode baru yang mana masyarakat diatur (*new method by which society is governed*). *Governance* sebagai serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai aspek berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut (Kooiman, 2002) dalam (H., 2018). *Governance* secara umum dapat di pahami bentuk peralihan dalam “*penyelenggaraan kebijakan publik*” tidak hanya berpusat pada pemerintah, tapi melibatkan pemangku lain untuk turut berpartisipasi baik dari masyarakat, swasta, dan sebagainya.

2.3.4.2. Karakter Governance

(Rhodes, 2007) dari hasil penelitiannya menyebutkan beberapa karakter dominan dari *governance* (Retno Sunu Astuti, 2019), terdiri atas 4 (empat), yaitu :

1. *Governance* mempunyai makna lebih luas dibanding *government* karena melibatkan aktor privat dan masyarakat sehingga terdapat hubungan saling ketergantungan antar lembaga;
2. Keberlanjutan hubungan interaksi antar anggota dilatarbelakangi kebutuhan pertukaran *resources* dan negosiasi untuk berbagi pemahaman;
3. Berdasarkan atas hubungan kepercayaan atau saling percaya dan diatur melalui regulasi sebagai akibat dari negosiasi dan kesepakatan antar aktor dan;
4. Mempunyai derajat signifikan untuk independen dari pemerintah.

Governance mempunyai karakteristik yang berbeda kepada siapa yang mempunyai pengaruh/kekuatan untuk mengatur dan mengkoordinasikan sebuah kebijakan, program, dan kegiatan, atau lebih spesifik tentang bagaimana payung hukum dan aturan yang berlaku; orientasi demokratis; hubungan prinsipal antara aktor; proses implementasi; dan bentuk/kondisi akuntabilitasnya (Anders Hanberger, 2004). Klasifikasi model “karakteristik *governance*” administrasi publik atau kebijakan dibagi menjadi: (1) terkoordinasi oleh negara (*state-coordinated*); (2) terkoordinasi oleh pemerintah daerah (*local government coordinated*); dan (3) terkoordinasi oleh multi-aktor (*multi-actor-coordinated*). Karakteristik tersebut secara rinci dapat dijelaskan tabel dibawah ini (Retno Sunu Astuti, 2019):

Tabel 2.2
Karakteristik Model Governance

Characteristics	Model Governance		
	State Coordinated	Local Government Coordinated	Multi-Actor Coordinated
<i>Legal ground/ regulations</i>	<i>State decisions</i>	<i>Local government, (state, province decisions)</i>	<i>Partnership agreements/contracts</i>
<i>Democratic orientation</i>	<i>Representative/elitist</i>	<i>Representative/elitist or discursive</i>	<i>Participatory or discursive</i>
<i>Principal</i>	<i>State</i>	<i>Local government, (state, province)</i>	<i>Participating actors</i>
<i>Agents</i>	<i>Municipalities, firms, organizations</i>	<i>State, firms, citizens, organizations, (local government)</i>	<i>Participating actors, external actors</i>
<i>Type of policy problems</i>	<i>Tame/gentle</i>	<i>Wicked/complex</i>	<i>Wicked/complex</i>
<i>Implementation process</i>	<i>Top-down, strong management control</i>	<i>Top-down/bottom-up, intentions adjusted to local conditions</i>	<i>Bottom-up, achieving consensus on some goals, collective learning</i>
<i>Conditions for accountability</i>	<i>Clear: National politicians and officials</i>	<i>Divided: Local/national politicians or province officials</i>	<i>Divided or unclear; partnership members</i>

Sumber: (Anders Hanberger, 2004), “Democratic Governance and Evaluation” dalam (Retno Sunu Astuti, 2019)

State-coordinated adalah model yang paling seringkali dijumpai di beberapa negara. Model ini melibatkan banyak pemangku kepentingan, namun implementasinya seperti pemerintahan konvensional. (Dryzek, 1996) menyatakan *Governance* diawali dengan “keputusan negara”, yang dirancang oleh lembaga legislatif atau aktor politik. Artinya, negara adalah aktor utama dan pemerintahan di tingkat bawah sebagai eksekutornya (Retno Sunu Astuti, 2019). Permasalahan kebijakan yang sifatnya masih “tidak terlalu rumit/tidak rumit” dapat ditangani

dengan cara ini secara efektif. Proses implementasi kebijakan bersifat *top-down* dan menuntut adanya kontrol manajemen yang kuat agar implementasi dapat dilaksanakan dan bekerja dengan baik. Keuntungan model ini bahwa akuntabilitas lebih jelas, yaitu politisi dan pejabat dapat dianggap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan.

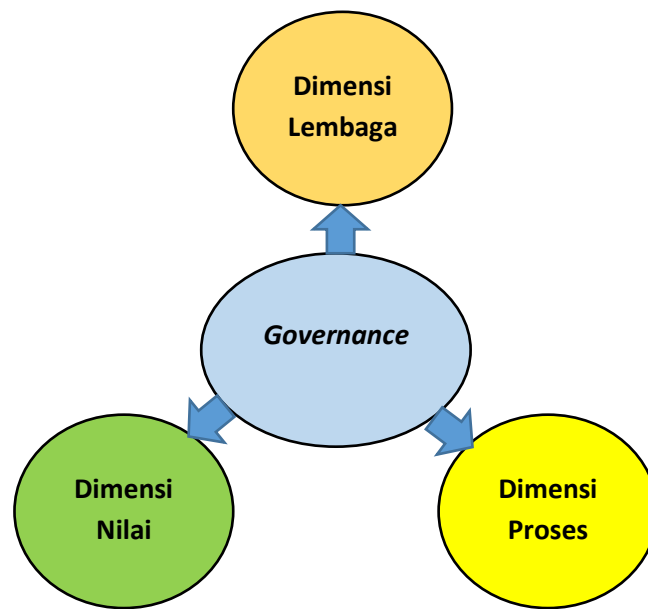
Local government coordinated adalah model bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan suatu peran atau diberikan peranan dalam sebuah implementasi kebijakan. Landasan hukum merupakan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah, atau mandat dari pemerintah pusat yang didelegasikan kepada pemerintah daerah. Kewenangan dan tanggung jawab serta koordinasi pelaksanaan suatu program diimplementasikan melalui azas desentralisasi. Model ini pada dasarnya adalah demokrasi *representative* atau elitis. Program dan tindakan dapat dilegitimasi melalui proses perwakilan di pusat atau di daerah atau berorientasi pada konsep demokrasi diskursif (deliberatif). Model ini dapat dilakukan ketika menangani permasalahan publik yang kompleks dengan kondisi sangat bervariasi, kebutuhan sangat besar dalam penyesuaian daerah.

Proses implementasi dapat dijelaskan dengan proses kombinasi *top down* dan dari bawah ke atas dengan komitmen disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan setempat baik dari atas maupun dari bawah. Hubungan antara pemerintah dan pelaksana biasanya kompleks dalam model ini karena terdapat berbagai tingkat pemerintahan terlibat dalam pembuatan dan implementasi kebijakan publik. Adanya pembagian kekuasaan dan tanggung jawab maka akuntabilitas dapat menjadi tidak jelas.

Multi-actor coordinated mewakili suatu situasi pemerintah pusat dan daerah hanya dua di antara beberapa aktor yang berusaha mengarahkan dan mengoordinasikan sumber daya secara kolektif. Dasar hukum model ini yakni perjanjian dan atau kontrak antara pemangku kepentingan yang berpartisipasi, bergantung ruang lingkup dan kedalaman *governance* dan kolaborasi, orientasi dapat berupa partisipatif atau diskursif (deliberatif). Mirip dengan *local government coordinated*, anggota yang utama tidak begitu jelas dalam model ini. Konsep *principal-agent* (utama-pelaksana) tidak relevan diterapkan karena para peserta dapat menjadi *principal-agent* sekaligus, dimana program dikembangkan dan diimplementasikan dalam bentuk kolaborasi. Model ini dapat dilakukan dalam situasi masalah yang dihadapi sifatnya “kompleks atau sangat kompleks”, para pemangku kepentingan harus mendiskusikan dan bagaimana penilaian publik terhadap masalah tersebut dan bagaimana cara mengatasinya.

Kelemahan dalam model ini adalah akuntabilitas karena semua pemangku kepentingan ikut bertanggung jawab atas “tindakan bersama” atau “tidak bertindak”, dan saat yang bersamaan setiap aktor juga bertanggung jawab kepada organisasi yang diwakilinya. Skenario terburuk, maka pemangku kepentingan tidak ada yang bertanggung jawab dan tidak dapat juga untuk dimintai pertanggungjawaban. Model ketiga ini merupakan model bagaimana otoritas pemerintah pusat dan daerah didistribusikan naik, turun atau keluar, sehingga merupakan model yang berfungsi sebagai indikator untuk analisis empiris tanpa memberikan kerancuan kepada organisasi dan aktor publik.

(Dwiyanto et al., 2017) menyebutkan studi *governance* memiliki fokus perhatian atas 3 (tiga) isu penting yang membedakan dengan administrasi publik konvensional yaitu:



Gambar 2. 1.

Dimensi Governance

Sumber: (Dwiyanto, 2016) *Ilmu Administrasi Publik di Indonesia, Mencari Identitas?*

Penjelasan ketiga dimensi tersebut secara umum sebagai berikut :

1. Dimensi kelembagaan diartikan sebagai sebuah sistem administrasi dengan melibatkan banyak aktor pemangku kepentingan (*multi stakeholders*), baik dari pemerintah maupun non-state (Hapzah et al., 2020) dan (Nuraeni, 2020).

Penekanan utama dari studi *governance* ini adalah banyak organisasi dan aktor yang terlibat didalam penyelenggaraan kegiatan untuk merespon masalah dan kebutuhan publik. Dimensi kelembagaan ini tidak tertarik pada pendekatan organisasi tunggal, seperti birokratisasi atau privatisasi tetapi memungkinkan

administrasi publik menjelaskan kompleksitas hubungan dan kerjasama antar lembaga dalam pelayanan publik. Perbedaan lainnya *governance* dalam dimensi kelembagaan ini adalah struktur. Administrasi publik konvensional mengembangkan kelembagaan yang formal, hirarki yang ketat dan rigid, sedangkan *governance* mengembangkan struktur kelembagaan yang lentur, informal, dan dapat bersifat sementara. Bahkan pola hubungan dalam *governance* dapat saja berupa mekanisme, prosedur dan jaringan, sehingga *governance* menjadi lebih responsif terhadap dinamika politik dan ekonomi yang berkembang.

2. Dimensi nilai merupakan dasar dalam penggunaan kekuasaan. Di dalam administrasi negara baru (*new public administration*) telah menawarkan nilai baru seperti kebebasan, keadilan sosial, kemanusiaan dan sebagainya. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang lebih kompleks daripada efisiensi dan efektivitas termasuk nilai yang ditawarkan dalam *new public administration* (Indiahono et al., 2018). Nilai yang digunakan dapat berbeda antara ruang dan waktu tergantung pada histori dan pengalaman disetiap negara. Nilai yang menggambarkan *local wisdom* dalam praktik *governance* akhirnya tergusur ketika model birokrasi Weberian dengan karakteristiknya dilembagakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Model birokrasi weberian untuk mewujudkan efisiensi cenderung tidak akomodatif terhadap nilai-nilai seperti partisipasi, kesetaraan, informalitas, kontrak sosial, kolektivitas dan pengambilan keputusan berbasis konsensus dalam *local wisdom* yang pernah berkembang di Indonesia. Di Indonesia, birokrasi pemerintah

cenderung mengembangkan kontrol dan aspek *security* dalam *governance*. UNDP dan World Bank pernah mengembangkan nilai-nilai *governance* seperti efisiensi, efektivitas, transparansi, konsensus, akuntabilitas, penegakan hukum dan sebagainya. Nilai-nilai *governance* yang dikembangkan di negara lain perlu diadopsi di Indonesia dan perlu dilembagakan dalam praktik *governance*. (Hidayat, 2018) merangkum beberapa parameter nilai-nilai *good governance* dari beberapa lembaga dunia dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2.3
Existing parameter *good governance*

Lembaga	Parameter <i>Good Governance</i>
World Bank dan IMF	Penegakan hukum, Efisiensi administrasi publik, Transparansi, dan Akuntabilitas
USAID	<i>Capacity building, Ownership, Partnership, Sustainability, Assessment, Selectivity, Flexibility, Accountability, and Results,</i>
<i>Millennium Challenge Corporation (MCC)</i>	<i>Government effectiveness, Rule of law, accountability, Voice and Control of corruption, and Regulatory quality</i>

Sumber: (Hidayat, 2018)

3. Dimensi proses, menjelaskan bagaimana unsur dan lembaga memberi respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya (Indiahono et al., 2018). Dalam dimensi proses ini para pakar mencoba menjelaskan konsep *governance* seperti (Frederickson & Marini, 1997) menyatakan semua *stakeholders* terlibat dalam proses kebijakan publik untuk mencapai tujuan bersama (*public purposes*). (Behn, 1995; Dilulio, 1994; Garvey, 1993) dalam Dwiyanto (2020, h.66) menjelaskan proses *governance* sebagai proses kebijakan untuk merespon masalah-masalah publik yang melibatkan banyak pelaku, pemerintah, dan non pemerintah. Dengan demikian dimensi proses dalam *governance* adalah proses kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.

Contoh proses dalam kajian *collaborative governance* dibahas dengan beberapa model seperti (Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2008a; Beshi & Kaur, 2020; Emerson et al., 2012).

2.3.4.3. Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik

Perkembangan *Governance* selanjutnya mengalami modifikasi melalui beberapa tahap. Menurut (H., 2018) ada tiga tahap modifikasi, yakni: (1) dengan semakin meluasnya definisi publik tidak hanya pemerintah tetapi juga berbagai instansi dan organisasi secara tradisional dianggap diluar pemerintah. (2), sebagai bentuk reaksi atas kegagalan pemerintah. Terminology *governance* digunakan sebagai *non hierachical, non government coordinating*. (3), konsep *governance* muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk *governance* seperti hierarki, pasar, *networks* dan norma informal.

Pengertian *governance* tidak saja menjelaskan hubungan antar organisasi tetapi juga sebagai nilai. Sebagaimana definisi *governance* dari (R. Rhodes, 1996) dalam (H., 2018) pada tabel dibawah ini:

Tabel 2.4.
Tujuh Definisi *Governance*

No	Pengertian	Deskripsi Singkat
1	<i>Governance</i> sebagai <i>Corporate Governance</i>	“Mendasarkan kepada sektor swasta yang mengelola perusahaan secara efisien, ditranslasikan ke sektor publik dalam bentuk manajemen pemerintahan yang lebih efisien. Implikasi pengertian ini membawa kepada 3 prinsip dalam organisasi publik: keterbukaan, integritas pejabat publik, dan akuntabilitas setiap peran dan individu”.
2	<i>Governance</i> sebagai <i>New Public Management</i>	“Definisi ini mempunyai 2 makna : 1) penerapan manajemen korporasi dalam sektor publik dalam bentuk kinerja yang terukur, <i>management by result</i> , <i>value for money</i> dan lebih dekat ke pelanggan. 2) makertisasi, yaitu penerapan struktur atau pola insentif dalam penyediaan pelayanan publik melalui kontrak dengan pihak ketiga, mekanisme semi pasar dan pilihan konsumen”.
3	<i>Governance</i> sebagai <i>Good Governance</i>	“Dipengaruhi oleh pemikiran reformasi pemerintahan menuju <i>Good Governance</i> dengan tiga untaian: 1) sistemik; distribusi ekonomi dan politik 2) politis, pemerintah menerima mandat demokratis dan 3) administrative; pelayanan publik yang efisien, terbuka, akuntabel, <i>auditable</i> ”.
4	<i>Governance</i> sebagai saling ketergantungan internasional	“Definisi ini saling ketergantungan akan dicapai dengan mengikis peran dan otonomi negara dengan cara internasionalisasi produksi, transaksi keuangan, internasionalisasi organisasi dalam bentuk hubungan langsung dengan organisasi negara, regional atau lokal, dan melemahkan kapasitas <i>nation state</i> sebagai <i>governor</i> .”
5	<i>Governance</i> sebagai <i>system socio cybernatic</i>	“Definisi ini didasarkan atas asumsi keterbatasan aktor sentral melakukan <i>governing</i> dan tidak ada satupun sektor yang memiliki otoritas penuh. Pada setiap kebijakan banyak aktor yang terlibat, saling ketergantungan dan <i>shared goal</i> . Batas-batas antara publik – privat menjadi bias karena tindakan, intervensi dan kontrol bersifat <i>multiple</i> .”
6	<i>Governance</i> sebagai ekonomi politik baru	“ <i>Governance</i> merupakan proses politik dan ekonomi untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas aktor-aktor ekonomi dalam bentuk transformasi kelembagaan yang mengatur aktivitas ekonomi dalam bentuk aransemen ulang mekanisme <i>governance</i> apakah melalui pasar, hierarki, <i>obligational networks</i> ,

		monitoring, promotional, <i>networks</i> , asosiasi buat peran pemerintah sebagai <i>gate keeper</i> dan fasilitator.”
7	<i>Governance</i> sebagai <i>Networks</i>	“ <i>Governance</i> adalah instansi dan aktor yang berasal dari dan juga tidak sekedar dari pemerintah karena batas-batas tanggung jawab pemerintah dalam menangani isu sosial dan ekonomi, setiap institusi bergantung satu dengan lainnya dan tidak adanya otoritas komando dari pemerintah. <i>Networks</i> adalah bentuk umum dari koordinasi organisasional dan pola keterkaitan organisasional disektor privat atau publik dan sebagai mekanisme untuk mengkoordinasikan dan mengalokasikan sumber daya sebagai suatu bentuk <i>governing</i> .”

Sumber: (C. Rhodes, 1997) dalam (H., 2018)

Berdasarkan tabel diatas disimpulkan bahwa kolaborasi dan *networks* adalah suatu konsep yang menjelaskan antara organisasi yang interdependensi dan merespon suatu permasalahan dan menyatakan relasi tersebut tergabung dalam suatu tata kelola yang disebut *Governance*. Meluasnya istilah administrasi publik tidak hanya sebatas pada administrasi pemerintahan saja seperti politik, kepegawaian dan anggaran, tetapi pengertian publik meliputi masalah-masalah publik yang lebih luas seperti nirlaba, bisnis dan kesemuanya yang saling berinteraksi (Frederickson & Marini, 1997) dalam (H., 2018). Perluasan ini membawa konsekuensi pengertian administrasi publik tidak hanya mencakup organisasi publik tetapi meluas kepada organisasi non publik. Sedangkan (Goddard & Mzenzi, 2015) dalam (H., 2018) menyimpulkan relasi antara pemerintah dan organisasi non pemerintah terjadi pergeseran dari kerangka birokrasi formal ke model kolaboratif. Kolaborasi merupakan salah satu konsep relasi yang bersifat saling mengisi satu sama lain. Berdasarkan hal ini kolaborasi merupakan bagian dari kajian administrasi publik.

2.4. Peran Pemangku Kepentingan dalam *Collaborative Governance*

Teori pemangku kepentingan telah dilakukan banyak penelitian oleh para ahli administrasi publik selama sekitar tiga puluh tahun sejak (Freeman et al., 2010) sampai hasil penelitian (Wicks et al., 1999) dalam (Manghayu et al., 2018) untuk menjelaskan sifat hubungan antara organisasi dengan pihak-pihak lain yang dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Istilah pemangku kepentingan pertama "muncul dalam literatur manajemen dalam sebuah memorandum internal di Stanford Research Institute, pada tahun 1963 " (Freeman et al., 2010). Kata itu berarti "grup apa pun atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi "(Parmar et al., 2010). (Bryson, 2003) mengusulkan definisi yang lebih komprehensif untuk istilah: "A *stakeholder* didefinisikan sebagai setiap orang, kelompok, atau organisasi yang dapat mengajukan klaim pada organisasi perhatian, sumber daya, atau *output* atau dipengaruhi oleh *output* itu ".

Penerapan teori pemangku kepentingan atau *stakeholder* dalam literatur sektor publik tampaknya sesuai dengan gelombang "Manajemen Publik Baru" (Osborne & Gaebler, 1992). Teori ini bertujuan untuk memperkenalkan ide-ide berbasis bisnis ke sektor publik. Dalam hal ini, teori *stakeholder* dapat dilihat sebagai sebuah pendekatan di mana pengambil keputusan publik memindai lingkungan mereka untuk mencari peluang dan ancaman.

Melihat konsep yang disajikan di atas, dapat disimpulkan bahwa teori *stakeholder* menanamkan dua pendekatan yang berbeda: organisasi yang berfokus pada para pemangku kepentingannya untuk mengusulkan yang sesuai teknik

manajerial, dan cara pemangku kepentingan mendekati organisasi yang mengklaim dirinya hak. Sementara satu sisi terkait dengan bagaimana organisasi berperilaku ketika berhadapan dengan para pemangku kepentingannya, sedangkan pihak lain melihat bagaimana seorang pemangku kepentingan memegang organisasinya bertanggung jawab untuk dirinya sendiri.

Pemangku kepentingan adalah perorangan dan kelompok yang secara aktif terlibat dalam kegiatan, atau yang terkena dampak, baik positif maupun negatif, dari hasil pelaksanaan kegiatan. Secara garis besar, pemangku kepentingan dapat dibedakan atas tiga kelompok (Crosby, 1996), yaitu: 1) Pemangku kepentingan utama, yakni yang menerima dampak positif atau negatif (di luar kerelaan) dari suatu kegiatan. 2) Pemangku kepentingan penunjang, adalah yang menjadi perantara dalam membantu proses penyampaian kegiatan. Mereka dapat digolongkan atas pihak penyandang dana, pelaksana, pengawas, dan organisasi advokasi seperti organisasi pemerintahan, LSM, dan pihak swasta. Dalam beberapa kegiatan, pemangku kepentingan penunjang dapat merupakan perorangan atau kelompok kunci yang memiliki kepentingan baik formal maupun informal. 3) Pemangku kepentingan kunci, yakni yang berpengaruh kuat atau penting terkait dengan masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kelancaran kegiatan.

Menurut (Manghayu et al., 2018) pemangku kepentingan dibagi menjadi 3 kelompok yaitu :

a. Pemangku Kepentingan primer

Stakeholder primer merupakan *stakeholder* yang mendapatkan dampak secara langsung baik dampak positif maupun dampak negatif dari suatu rencana

serta mempunyai kaitan kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut. *Stakeholders* yang memiliki pengaruh dan kepentingan dikatakan sebagai *stakeholder* primer dan harus dilibatkan penuh dalam tahapan-tahapan kegiatan.

b. Pemangku Kepentingan kunci

Stakeholder kunci adalah mereka yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan.

c. Pemangku Kepentingan sekunder atau pendukung

Stakeholders pendukung merupakan *stakeholder* yang tidak memiliki kepentingan langsung terhadap suatu rencana tetapi memiliki kepedulian yang besar terhadap proses pengembangan. *Stakeholders* pendukung menjadi fasilitator dalam proses pengembangan suatu kegiatan dan berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. *stakeholders* pendukung meliputi para investor atau pihak swasta, LSM, dan peneliti.

Sedangkan dalam menganalisis peran pemangku kepentingan menurut (Gardner et al., 1989; Reed et al., 2009; Thompson, 2012) dalam (Manghayu et al., 2018) berdasarkan kepentingan dan pengaruh yaitu :

- a. Subyek (*Subjects*) yakni pemangku kepentingan dengan tingkat kepentingan yang tinggi tetapi memiliki pengaruh yang rendah.
- b. Pemain Kunci (*Key Players*). Pemangku kepentingan dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang tinggi.
- c. Pengikut Lain (*Crowd*). Pemangku kepentingan dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang rendah.

d. Pendukung (*Contest setters*). Pemangku kepentingan dengan tingkat kepentingan yang rendah tetapi memiliki pengaruh yang tinggi

Analisis pemangku kepentingan bermanfaat dalam pengidentifikasian komunitas atau kelompok masyarakat yang paling banyak kena pengaruh (dampak) dari suatu kegiatan pembangunan (Millar & Charles Sturt University, 2008). Analisis ini juga bermanfaat dalam menentukan prioritas mengenai komunitas atau kelompok masyarakat yang dibutuhkan dalam implementasi kegiatan dan manfaat pembangunan bagi mereka. Suatu kegiatan dapat memberikan manfaat bagi sebagian masyarakat, namun dapat pula merugikan sebagian masyarakat lainnya. Oleh karena itu, analisis pemangku kepentingan biasanya berhubungan dengan beberapa elemen seperti eksistensi kelompok masyarakat, dampak, dan konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan program pembangunan.

(Millar & Charles Sturt University, 2008) menekankan beberapa intisari dalam analisis pemangku kepentingan yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu: 1) pemangku kepentingan itu sendiri (individu atau kelompok yang memiliki atau terkena pengaruh dari kegiatan pembangunan), 2) partisipasi (keterlibatan), dan 3) keterkaitan sebagai bentuk dari partisipasi yang bersifat lebih dari sekedar konsultasi. Analisis pemangku kepentingan perlu juga dipahami alur lingkaran operasionalisasi kegiatan mengingat implementasi program pembangunan umumnya memiliki dimensi sosial dalam setiap tahap pelaksanaannya. Partisipasi akan lebih mengena jika dapat melahirkan keputusan penting yang memiliki dampak dan bermanfaat nyata terkait dengan perubahan sosial ekonomi para pemangku kepentingan dari suatu program pemerintah.

Perlu diperhatikan dan dipahami beberapa aspek seperti visi, perencanaan, tujuan dan sasaran, masukan, tindakan, hasil, dan perolehan hasil operasionalisasi kegiatan pembangunan. Proses analisis pemangku kepentingan tersebut menurut (Garaway & Arthur, 2004) meliputi: 1) persiapan (identifikasi dan pemaduan pemangku kepentingan, identifikasi kerangka kerja dalam hal pengembangan informasi, pemahaman terhadap pengelola dan pengguna sumber daya, dan pemilihan opsi kegiatan), 2) implementasi (andil, penggunaan, dan stimulasi pengetahuan), dan 3) evaluasi terhadap proses dan perolehan hasil pelaksanaan program pemerintah.

Berdasarkan teori analisis pemangku kepentingan diatas, maka dalam penelitian ini menggunakan analisis dari (Garaway & Arthur, 2004) yaitu di tahap persiapan, tahap implementasi, dan tahap evaluasi.

2.5. Dinamika *Collaborative Governance*

2.5.1 Definisi *Collaborative Governance*

Collaborative Governance adalah bentuk model *governance* yang mendorong tindakan bersama dari semua aktor pemangku kepentingan dan *non state* untuk bekerja sama dalam menyelesaikan permasalahan kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan implementasinya. Definisi kolaborasi dapat dibedakan menjadi 2 (dua) definisi yaitu kolaborasi dalam arti proses dan kolaborasi dalam arti normatif. Kolaborasi dalam arti proses merupakan serangkaian proses atau cara mengelola atau memerintah secara kelembagaan. Artinya, lembaga pemerintahan maupun lembaga non-pemerintah terlibat sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan tujuan yang ingin dicapai. Kolaborasi ini

bisa terdiri dari lembaga pemerintah saja, lembaga swadaya masyarakat lokal saja, *privat* saja atau bisa juga mencakup institusi yang berafiliasi ke pemerintah lalu berkolaborasi dengan lembaga swadaya masyarakat setempat yang dananya bersumber dari pihak pemerintah/swasta/LSM/ penyandang dana dari luar negeri. Kolaborasi ini, lembaga atau organisasi yang terlibat secara interaktif melakukan *governance* bersama namun porsi keterlibatannya tidak selalu sama bobotnya sesuai dengan pusat perhatian masing-masing. Sedangkan kolaborasi dalam pengertian *normative* adalah aspirasi atau tujuan-tujuan filosofi bagi pemerintah untuk mencapai berbagai interaksi dengan para *partner* atau mitranya. Secara normatif teori administrasi publik mengulas tentang *public values* seperti kepentingan publik, ekuitas dan akuntabilitas serta kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur kepentingan masing-masing dari beberapa nilai publik (H., 2018).

(Knoben, 2006) menjelaskan, “*Collaboration is the mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together. Collaborative interactions are characterized by shared goals, symmetry of structure, and a high degree of negotiation, interactivity, and interdependence*” (Kurniasih, 2017). Definisi kolaborasi menurut Knoben diatas menyimpulkan bahwa kolaborasi ada proses keterlibatan bersama yang terkoordinasi untuk memecahkan berbagai masalah secara kolektif. Interaksi kolaboratif tersebut didasarkan atas tujuan bersama dari para aktor, memiliki struktur yang simetris dan memiliki negosiasi tingkat tinggi melalui intertivitas dan adanya saling ketergantungan.

(Edward M. Marshall, 1995) menjelaskan bahwa kolaborasi merupakan proses yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas dan terobosan melalui pencapaian konsensus, kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi. Kolaborasi antar pemerintah, swasta dan masyarakat dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam merumuskan kebijakan atau melaksanakan suatu kebijakan dan program yang bersifat konsensus sering disebut sebagai *collaborative governance*. Secara lebih rinci (Ansell & Gash, 2008a) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai “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”. Pengertian tersebut menegaskan bahwa *collaborative governance* merupakan suatu model pengendalian satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para aktor non-state dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, deliberatif dan bertujuan menyusun atau mengimplementasi kebijakan publik, mengelola program publik dan aset publik.

Definisi yang dikemukakan para ahli tersebut diatas, peneliti menyimpulkan bahwa kolaborasi adalah suatu proses interaksi yang melibatkan beberapa aktor (orang atau beberapa lembaga) untuk saling bekerja sama dengan menggabungkan berbagai pemikiran secara berkesinambungan dalam menyikapi suatu hal yang kompleks dimana setiap pihak yang terlibat memiliki saling ketergantungan untuk menghasilkan suatu kebijakan.

2.5.2 Model *Collaborative Governance*

Kemunculan model *collaborative governance* sebagai respons atas berbagai permasalahan publik yang bertambah kompleks, sehingga dibutuhkan berbagai aktor (multi-aktor) untuk mengatasi permasalahan tersebut. (Anders Hanberger, 2004) dalam (Retno Sunu Astuti, 2019) *collaborative governance* merupakan upaya untuk mengefektifkan manajemen publik dengan melibatkan lintas pemangku kepentingan dalam konteks *governance*. Bentuk *governance* secara umum terdiri dari model dominasi negara, model pemerintahan, dan model multi-aktor. Model multi-aktor diyakini sebagai dasar dari pendekatan *collaborative governance*.

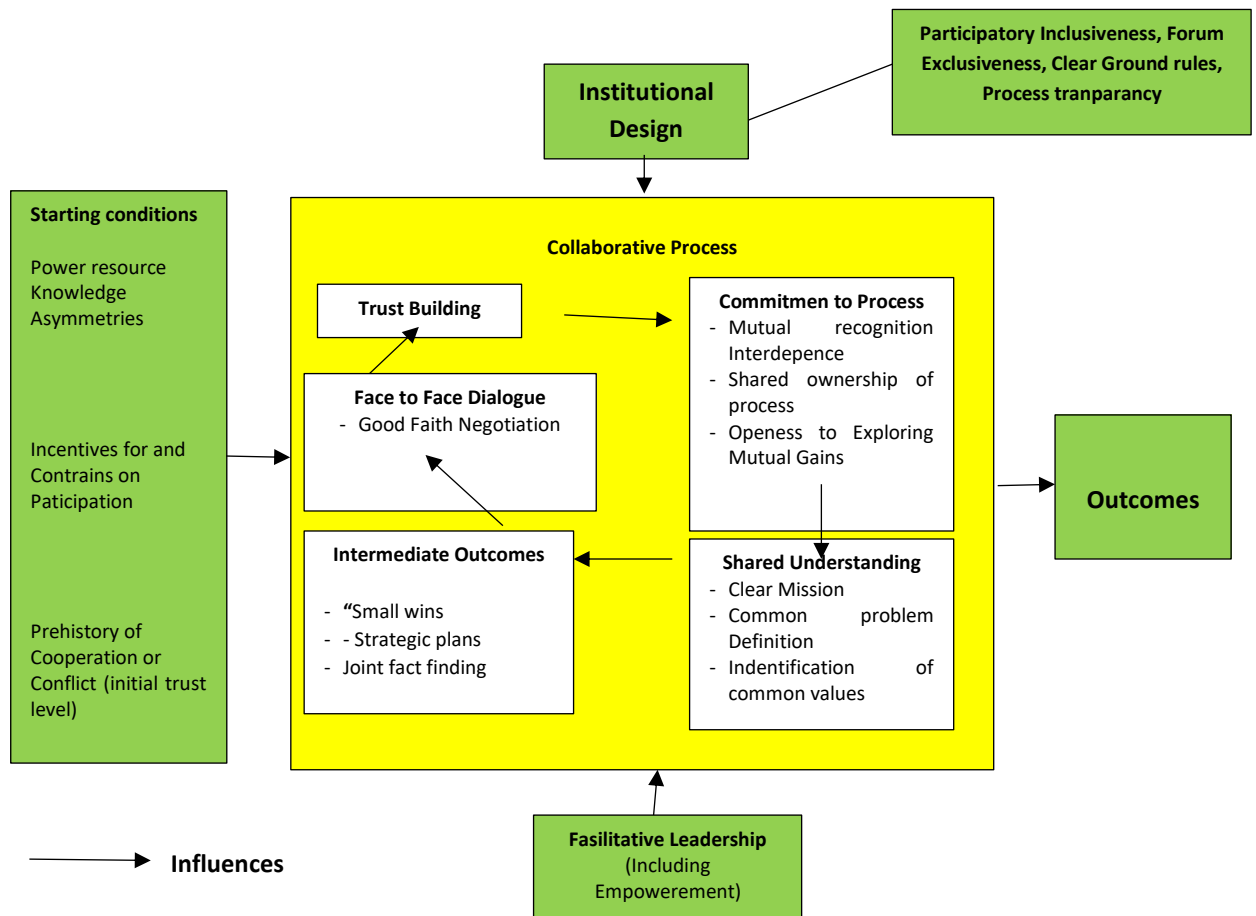
Berbagai model pendekatan *collaborative governance* berikut ini sering menjadi referensi pokok berbagai penelitian ilmiah, yaitu :

1. Model *collaborative governance* menurut (Ansell & Gash, 2008a)

Model *collaborative governance* menurut (Ansell & Gash, 2008a) dalam jurnalnya yang berjudul “*Collaborative Governance in Theory and Practice*” menyatakan bahwa terdapat 6 (enam) kriteria yaitu: 1) forum yang diprakarsai oleh badan publik atau institusi, 2) peserta dalam forum termasuk aktor non-negara, 3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya berkonsultasi, 4) forum diatur secara formal dan bertemu secara kolektif, 5) forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus, dan 6) fokus kerjasama adalah kebijakan publik atau manajemen publik. Sedangkan untuk mengukur efektivitasnya ditentukan dari tiga dimensi yang meliputi : 1) bagaimana mendesain kelembagaan yang dibentuk berdasarkan tingkat partisipasi, adanya

forum yang terbatas, adanya aturan dasar yang jelas, serta proses yang transparan; 2) bagaimana membangun proses kolaborasi dengan memperhatikan kepercayaan dan komitmen antar peserta kolaborasi, adanya kesadaran saling membutuhkan, adanya saling keterbukaan, saling berbagi pemahaman, adanya misi yang jelas, bersama-sama menetapkan rencana strategis dan mampu bernegosiasi dalam mencapai kesepakatan; 3) bagaimana peran kepemimpinan fasilitatif.

Proses model *collaborative governance* menurut (Ansell & Gash, 2008a) sebagaimana gambar dibawah ini :

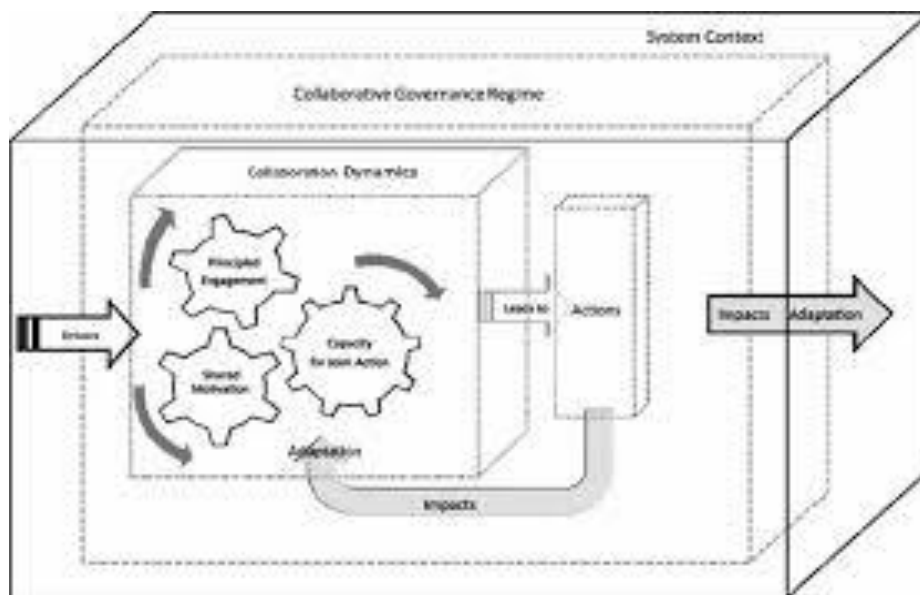


Gambar 2.2 Proses Model *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash
Sumber: (Ansell & Gash, 2008a)

Model (Ansell & Gash, 2008a) ini memiliki empat variabel yang menjadi pusat perhatian yakni : Kondisi Awal, Desain Kelembagaan, Kepemimpinan Fasilitatif dan Proses Kolaborasi. Variabel Proses Kolaborasi merupakan inti dari model ini, sedangkan Kondisi Awal, Desain Kelembagaan, Kepemimpinan Fasilitatif dipresentasikan sebagai pendukung yang memberikan kontribusi penting dalam proses kolaborasi ini.

2. Model Collaborative Governance Menurut (Emerson et al., 2012)

(Emerson et al., 2012) dalam jurnalnya “*An Integrative Framework for Collaborative Governance*” menjelaskan bahwa proses kolaborasi terdiri dari: (1) dinamika kolaborasi, (2) Tindakan kolaborasi, serta (3) dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi.



Gambar 2.3. Kerangka Kerja Integratif untuk *Collaborative Governance*

Sumber: (Emerson et al., 2012) “*An Integrative Framework for Collaborative Governance*”

1) Dinamika Kolaborasi

Dinamika kolaborasi dalam proses kolaborasi merupakan bagian terpenting. Pengungkapan seberapa baik implementasi kolaborasi terdapat pada dinamika, yang didalamnya terdapat pergerakan Prinsip Bersama, Motivasi Bersama, dan Kapasitas untuk melakukan Tindakan Bersama.

a) Pergerakan Prinsip Bersama

Dalam pergerakan prinsip bersama seperti dialog tatap muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara menggerakkan prinsip bersama. Di dalamnya terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan prinsip – prinsip bersama yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor. Dengan demikian, menyatukan prinsip merupakan inti dari hal ini.

Beberapa komponen dalam pergerakan Prinsip Bersama, sebagai berikut:

- Pengungkapan

Pengungkapan ini bertujuan untuk menganalisis kenapa pemangku kepentingan bergabung didalam kolaborasi. Proses pengungkapan untuk melihat kepentingan, nilai – nilai aktor, serta tindakan konstruksi kepentingan bersama.

- Deliberasi

Pembentukan deliberasi dapat terjadi karena adanya forum bersama dengan proses diskusi, adanya keterbukaan berpendapat, dan atau menyatakan ketidaksetujuan, diskresi, yang akhirnya akan membentuk “kualitas deliberasi”.

- Determinasi

Merupakan serangkaian tindakan penetapan bersama akan tujuan berkolaborasi. Determinasi terdapat dua jenis, yaitu primer dan substantif. Determinasi primer lebih kepada pembuatan keputusan

prosedural (teknis kolaborasi, penetapan agenda, jadwal pertemuan, kelompok kerja). Sedangkan determinasi substantif lebih kepada pembentukan kesepakatan bersama, rekomendasi final tindakan kolaborasi ke depan.

b) Motivasi Bersama

Terdapat 3 (tiga) komponen dalam motivasi bersama sebagai penguatan siklus yaitu :

- Kepercayaan Bersama

Di dalam kepercayaan bersama diperlukan untuk mengetahui dan membuktikan kelayakan dari masing-masing pemangku kepentingan untuk saling percaya satu sama lain. Beberapa hal yang dapat berpengaruh seperti saling ketergantungan hubungan antar aktor, hubungan antar pemangku kepentingan diluar kolaborasi, dan bagaimana pengalaman berkolaborasi dengan aktor lain seperti apakah terjadi saling percaya atau justru menimbulkan efek negatif, budaya dari organisasi/lembaga pemangku kepentingan, dan apakah ada peran lain dari pemangku kepentingan.

- Pemahaman Bersama

Para pemangku kepentingan saling menghargai dan memahami perbedaan kepentingan. Adanya pemahaman bersama akan meningkatkan kualitas hubungan interpersonal antar pemangku

kepentingan baik sebagai organisasi/lembaga maupun sebagai individu.

- Legitimasi Internal

Legitimasi ini akan menghasilkan pengakuan bersama dari para aktor internal kolaborasi yang artinya para aktor tersebut memang kompeten dan dapat dipercaya oleh semua pemangku kepentingan untuk melaksanakan peran dalam kolaborasi.

Ketiga komponen diatas merupakan komponen yang saling berhubungan satu dengan yang lain, sehingga untuk komponen berikutnya, yaitu komponen komitmen akan dipengaruhi oleh bagaimana kualitas ketiga komponen tersebut.

c) Kapasitas Melakukan Tindakan Bersama

Adanya kapasitas yang memadai dari para pemangku kepentingan akan menghasilkan tindakan efektif dari beragam hasil dari komponen-komponen lintas fungsional.

- Prosedur dan Kesepakatan Bersama

Kolaborasi membutuhkan prosedur dan kesepakatan bersama seperti Pedoman umum, SOP kegiatan, dan aturan yang disepakati dalam pengambilan keputusan. Ketentuan diatas akan terwujud melalui kesepakatan oleh para pemangku kepentingan baik secara formal maupun non formal. Sedangkan pada kolaborasi jangka panjang dan kompleks diperlukan dasar hukum kolaborasi.

- Kepemimpinan oleh pimpinan kolaborasi

Pemimpinan kolaborasi mempunyai peran strategis dan penting dalam proses kolaborasi, yaitu berperan sebagai (1) aktor yang berinisiatif melakukan pertemuan, (2) sebagai pihak yang mencari sumber daya dalam proses kolaborasi, (3) sebagai mediatir dan fasilitator kolaborasi, (4) sebagai wujud perwakilan dari seluruh pemangku kepentingan, (5) mendistribusikan pertemuan, (6) mendukung pemanfaatan teknologi dalam kolaborasi, dan (7) melaksanakan advokasi kepada publik.

Meskipun pemimpin kolaboratif telah melaksanakan inisiatif pertemuan dengan menyusun jadwal dan mengundang semua aktor, tetapi terkadang masih terdapat kendala penyusunan jadwal pertemuan rutin dikarenakan kesibukan masing-masing pimpinan pemangku kepentingan dan adanya peran ganda dari para aktor.

- Pengetahuan

Pengetahuan berupa semua informasi diperlakukan oleh para pemangku kepentingan di dalam proses kolaboratif yang berguna bagi seluruh aktor. Distribusi pengetahuan yang tidak dilakukan dengan baik dapat membingungkan para aktor kolaborasi karena akan muncul kerancuan berbagai informasi. Pengetahuan ini biasanya akan didistribusikan saat ada forum bersama. Di dalam forum tersebut, akan ada penyampaian hasil – hasil capaian dari

semua pemangku kepentingan, yang selanjutnya sebagai bahan diskusi dan pengambilan keputusan bersama sebagai bahan informasi penting yang diperlukan dalam proses kolaboratif.

- Sumber Daya

Resources yang diperlukan dalam kolaborasi meliputi : sumber dana finansial, adanya dukungan administratif dan teknis, adanya pembagian peran dan jadwal waktu, adanya pendampingan dari aktor saat kolaborasi, adanya pihak yang mengeksekusi dilapangan, jika diperlukan adanya tenaga ahli dan keahlian analisis kolaboratif.

2) Tindakan Kolaborasi

Tindakan – tindakan dalam kolaborasi pada praktiknya sangat beragam, dan merupakan cerminan daripada dinamika kolaborasi. Apapun tindakan yang dilakukan dalam bentuk kegiatan/event atau diskusi dan sebagainya, dan baik buruknya dapat dilihat dari pembangunan dan pemahaman benar akan dinamika kolaborasi oleh para aktor dan individu kolaborasi. Kemudian, hasil daripada tindakan ini secara langsung membawa dampak sementara yang mengarah kembali pada dinamika kolaborasi, dan dampak jangka panjang.

3) Dampak dan Adaptasi

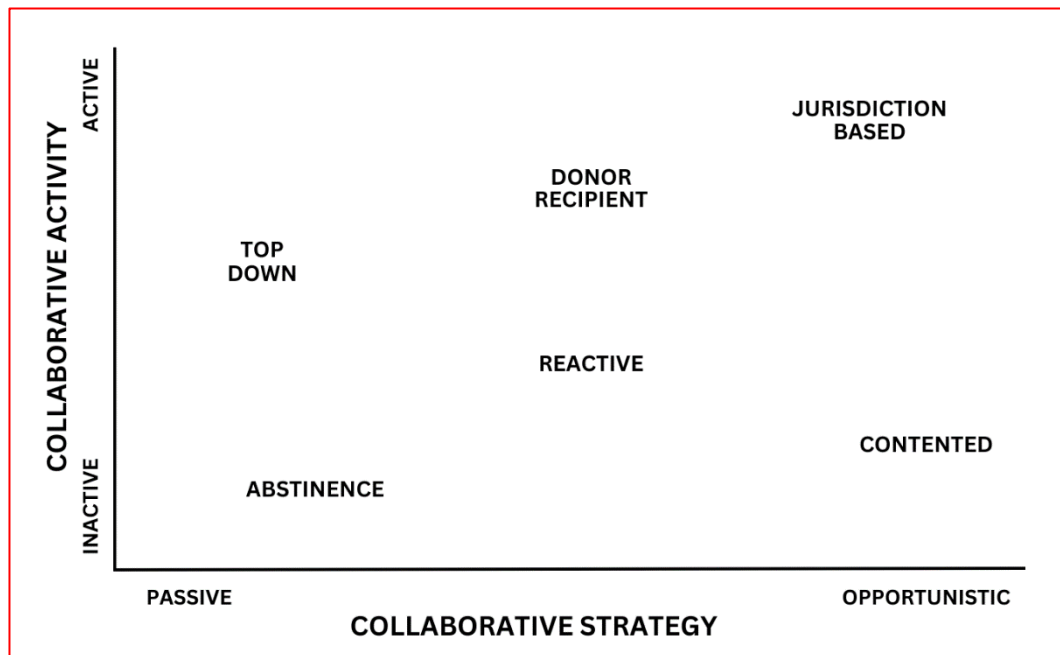
Dampak yang dimaksud adalah dampak sementara yang ditimbulkan selama proses kolaborasi. Karakteristik dampak ada yang diharapkan, yang tidak diharapkan, serta tidak terduga. Dampak yang diharapkan adalah “*small-wins*” yaitu hasil – hasil positif yang terus berlangsung dan

memberikan semangat para aktor. Sedangkan dampak yang tidak diharapkan seperti kendala – kendala dalam pelaksanaan kolaborasi. Dampak tidak terduga juga dapat muncul secara langsung maupun tidak pada proses kolaborasi.

Berbagai dampak tersebut menghasilkan umpan balik, yang kemudian di adaptasi oleh kolaborasi. Adaptasi yang dimaksud adalah bagaimana kolaborasi menyikapi umpan balik dari masing – masing aktor yang ada. Adaptasi yang baik adalah yang sekiranya dapat dilakukan oleh seluruh aktor kolaborasi, artinya tidak ada pengaruh kepentingan organisasi di atas kolaborasi, sehingga menyebabkan terjadinya usaha mengambil manfaat kolaborasi secara lebih untuk kepentingan organisasi sendiri. Adaptasi harus berdasarkan apa yang menjadi kebutuhan utama untuk dirubah di dalam kolaborasi, sehingga hal tersebut dapat menjaga kemajuan kolaborasi.

3. Model *Collaborative Governance* Menurut (Agranoff & McGuire, 2003)

Model (Agranoff & McGuire, 2003) dalam (H., 2018) mengulas kolaborasi dilihat dari 2 (dua) variabel yaitu aktivitas dan strategi. Kedua variabel tersebut selanjutnya diuraikan kembali yang menghasilkan 6 (enam) gaya kolaborasi seperti pada gambar dibawah ini :



Gambar 2.4. Model Kolaborasi (Agranoff & McGuire, 2003)

a. *Jurisdiction Based*

Gaya ini digambarkan sebagai kegiatan kolaborasi yang aktif (variabel vertikal) dan kolaborasi yang oportunistik (variabel horizontal). Variabel vertikal merupakan hubungan kegiatan dan perilaku para pemangku kepentingan yang beranggapan bahwa bekerja dengan pemangku kepentingan lain merupakan bagian dari perannya, namun pola aktivitasnya mengikuti pola yang disepakati dalam kolaboratif. Oleh karena itu akan muncul *bargaining* dan negosiasi sebagai elemen atau komponen penting dalam gaya ini. *Bargaining* menghasilkan kesepakatan *unilateral* dan *muttually beneficial solution*.

Variable horizontal menggambarkan proses pembuatan keputusan tata kelola (*governance*). Dalam hal ini tidak satupun aktor memiliki kewenangan untuk menentukan kegiatan kepada pemangku kepentingan lain dikarenakan

setiap aktor pasti mempunyai kebijakan strategi dan operasional masing – masing.

b. Abstinence

Gaya ini merupakan penolakan (*abstain*) dalam melakukan kolaborasi dan memilih tidak melibatkan diri dalam program. Beberapa alasan adanya penolakan (*abstain*) antara lain: (1) menolak adanya “rembesan” campur tangan dari luar, (2) kurangnya kapasitas dalam memainkan peran, (3) memilih *going it alone*. (Agranoff & McGuire, 2003) dalam (H., 2018). Ada tiga faktor munculnya gaya *Abstinence* adalah: (1) ada beberapa pandangan yang keberatan karena terdapat keterlibatan pemerintahan di atasnya dan aspek politiknya dengan berbagai alasan seperti oposisi internal, tambahan beban kerja, finansial, dan aturan lainnya. (2) berhubungan dengan minimnya sumberdaya, baik dari aspek kemampuan maupun waktu bagi pegawai. (3) tidak mau berkolaborasi baik secara vertical maupun horizontal dikarenakan beberapa sudut pandang aktor memang tidak ingin terlibat dalam kolaboratif.

c. Top Down

Gaya ini lebih pada penekanan terhadap kontrol pemerintah pusat yang secara hirarki terhadap pemerintah daerah. Gaya ini akan muncul perdebatan bagaimana melaksanakan program pusat melalui pemerintah daerah sedangkan pemerintah daerah secara aturan memiliki hak otonomi. Oleh sebab itu, aspek yang paling menentukan dalam gaya ini adalah kepatuhan para pemangku kepentingan dan sinkronisasi program pemerintah daerah untuk menjalankan program pemerintah pusat.

d. *Doctor Recipient*

Model ini berdasarkan atas gagasan bahwa sejumlah pemangku kepentingan yang menguasai keahlian dan informasi untuk menjalankan dengan konsisten untuk mengendalikan kebijakan dengan mengakomodir sekian banyak kepentingan bersama. Gaya ini membutuhkan keterlibatan *grantors* dan *grante* karena aktor – aktor dalam sistem kolaborasi ini saling ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Gaya ini memiliki ciri utama adalah kolaborasi secara minimal menggabungkan vertical dan horizontal.

e. *Reactive*

Ciri gaya ini mempunyai ciri yakni tidak adanya orientasi domains dalam strategi atau aktifitas kolaborasi dan pendekatan yang diterapkan adalah *maybe, maybe not*. (Agranoff & McGuire, 2003) dalam (H., 2018).

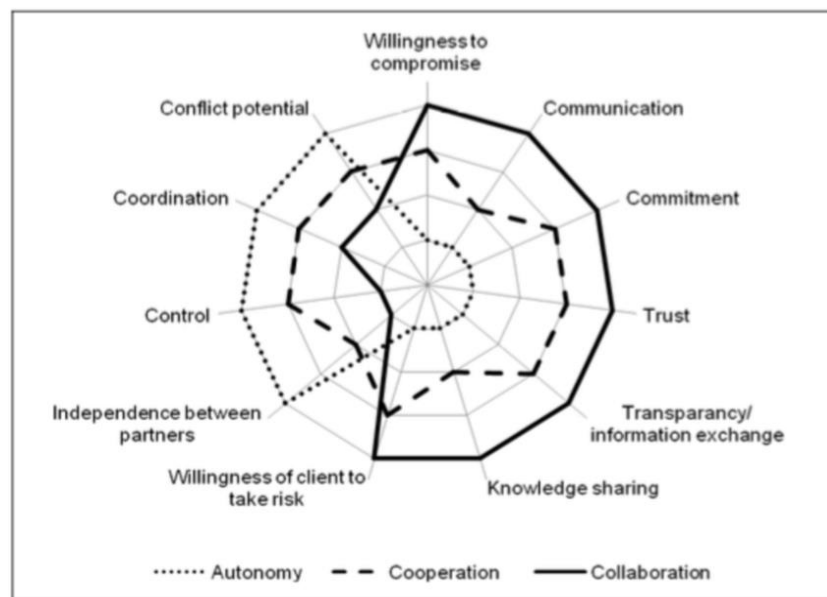
f. *Contented*

Penekanan strategi kolaborasi lebih diutamakan daripada aktifitas kolaboratifnya. Artinya gaya ini lebih bersifat oportunistik dan berusaha untuk memahami lingkungan sesuai dengan preferensi pemerintah daerah atau organisasi itu sendiri.

4. **Model Collaborative Governance Menurut** (Schöttle et al., 2014)

(Schöttle et al., 2014) dalam jurnalnya “*Defining Cooperation and Collaboration in the Context of Lean Construction*” mengulas perbandingan beberapa faktor yang mempengaruhi aktifitas kolaborasi bersifat otonomi, kerja sama, dan kolaborasi. Schöttle menyimpulkan bahwa faktor kuat yang paling berpengaruh dalam kolaborasi yaitu komitmen, saling percaya, kesediaan

berkompromi, pertukaran informasi dan komunikasi, berbagi pengetahuan, dan kesediaan bersama dalam mengambil risiko. Sementara itu faktor lemah yang ditemukan yaitu adanya potensi konflik yang akan muncul, koordinasi, kontrol, dan independen dalam bermitra.



Gambar 2.5. Kompromi Jangka Panjang dalam Bentuk Otonomi, Kerja Sama dan Kolaborasi

Sumber: (Schöttle et al., 2014b) *“Defining Cooperating and Collaboration in the Context of Lean Construction”*

1) Kesediaan Berkompromi

Pihak yang berkolaborasi dengan kepentingan sendiri-sendiri berpotensi menimbulkan konflik, untuk itu semua pemangku kepentingan harus meminimalkan konflik dengan berkompromi. Manajemen konflik merupakan inti kolaborasi, dengan berfokus untuk mencari kompromi yang membuat semua pemangku kepentingan merasa mendapatkan apa

yang menjadi tujuan masing-masing pihak meskipun bukan yang mereka kehendaki.

2) Komunikasi

Kolaborasi yang efektif tidak dapat terjadi tanpa dukungan komunikasi yang baik, dan kolaborasi yang sukses lebih dari sekadar membagi tugas tetapi lebih tentang menumbuhkan semangat untuk mencapai tujuan bersama.

3) Komitmen

Unsur utama kesuksesan kolaboratif adalah komitmen untuk bisa berkolaborasi, apabila dilakukan dengan benar, kolaborasi juga bisa menghasilkan komitmen bersama. Artinya, keberhasilan suatu kolaborasi akan naik-turun dengan tingkat komitmen yang dibawa oleh para pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya.

4) Saling Percaya

Saling percaya atau kepercayaan harus jelas dalam hubungan yakni bagaimana pekerjaan dilakukan, bagaimana kata – kata diucapkan, dan bagaimana hasilnya diperhitungkan. Tanpa kepercayaan, kolaborasi akan berantakan dengan cepat dan, kadang – kadang, tidak dapat diperbaiki.

5) Transparansi/Pertukaran Informasi

Transparansi/pertukaran informasi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi. Transparansi akan memberikan dampak positif dalam kolaborasi, akan

meningkatkan pertanggungjawaban para pemangku kepentingan sehingga kontrol terhadap para pemegang otoritas akan berjalan efektif.

6) Berbagi Pengetahuan

Didalam kolaborasi diperlukan berbagi pengetahuan diantara pemangku kepentingan sehingga akan membantu mengoptimalkan nilai tawar menawar diantara para pemangku kepentingan. Berbagi pengetahuan mampu memberikan penyelesaian lebih baik dan akan mereduksi waktu untuk menyelesaikan masalah yang dijumpai.

7) Kesiediaan Mengambil Resiko

Mengambil resiko dalam kolaborasi merupakan tantangan bersama karena risiko yang dihadapi berhubungan dengan upaya terobosan (inovasi) dan cara mengambil risiko (kreativitas) yang merupakan aspek penting dari bagaimana mengubah gagasan menjadi sebuah fakta yang harus dilakukan.

Beberapa teori *collaborative governance* diatas, peneliti akan menggunakan model (Ansell & Gash, 2008a) untuk menggambarkan implementasi kolaborasi APIP dan APH dengan tujuan yang tertuang dalam Perjanjian Kerjasama yakni untuk memperkuat sinergitas kerja sama antara APIP dan APH dalam melakukan koordinasi penanganan laporan atau pengaduan masyarakat berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah guna terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien dan akuntabel.

Pertimbangan kolaborasi penanganan aduan masyarakat berindikasi korupsi ini sesuai dengan prinsip atau kriteria (Ansell & Gash, 2008a) yaitu :

1. Forum diprakarsai oleh institusi pemerintah atau badan publik

Kolaborasi APIP dan APH di daerah merupakan kolaborasi bersifat *top down*, sebagai tindaklanjut pembentukan forum yang sama ditingkat pusat antara Mendagri, Jaksa Agung dan Kepala Polri sebagai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Semua aktor terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya berkonsultasi

Aktor kunci dalam proses kolaborasi penanganan aduan masyarakat adalah antara Inspektorat, Asspidsus, dan Ditkrimsus harus terlibat langsung dalam forum bersama dalam pengambilan keputusan untuk menindaklanjuti hasil analisis kasus aduan yang sudah dilakukan, apakah ditindaklanjuti oleh APH atau APIP.

3. Forum diatur secara formal dan bertemu secara kolektif

Sejak admin Inspektorat, Asspidsus, dan Ditkrimsus melakukan verifikasi kasus, kemudian hasilnya dilakukan analisis kasus oleh pejabat penghubung masing-masing dan mengambil keputusan penanganan aduan kasus lebih lanjut perlu dilakukan secara formal dan periodik oleh ketiga aktor tersebut.

4. Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus

Keputusan yang diambil dilakukan oleh ketiga aktor yang terlibat langsung dalam forum pembahasan bersama untuk menentukan kelayakan aduan dan proses penanganan lebih lanjut.

5. Fokus kerjasama adalah kebijakan publik atau manajemen publik

Permasalahan yang dibahas dalam kolaborasi menyangkut laporan aduan berindikasi korupsi dari masyarakat merupakan kepentingan publik yang harus direspon dan ditindaklanjuti oleh APIP dan APH.

Prinsip atau kriteria diatas memberikan penekanan bahwa forum kolaborasi tersebut secara resmi terkoodinir, melakukan pertemuan secara periodik/teratur terdiri dari para pemangku kepentingan yang secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan bersama.

Sedangkan nilai-nilai kolaborasi akan menggunakan indikator dari teori dari (Schöttle et al., 2014) yakni nilai : kompromi, komitmen, saling percaya dan tranparansi/pertukaran informasi.

2.5.3 Faktor-Faktor Penghambat *Collaborative Governance*

Beberapa penelitian yang dilakukan para ahli mengenai pelaksanaan *collaborative governance* berhasil menyimpulkan faktor-faktor penyebab keberhasilan dan kegagalannya. (Mattessich et al., 2001) dalam (Retno Sunu Astuti, 2019) menyebutkan faktor keberhasilan *governance* terdapat 19 faktor yang dikelompokkan menjadi 6 (enam) faktor yaitu (a) lingkungan, (b) keanggotaan, (c) proses/struktur, (d) komunikasi, (e) tujuan dan (6) sumber daya. Sedangkan (Schöttle et al., 2014) menyimpulkan ada 7 (tujuh) faktor kuat yang berpengaruh dalam kolaborasi yaitu (a) kesediaan berkompromi, (b) komunikasi, (c) komitmen, (d) saling percaya, (e) pertukaran informasi, (f) berbagi pengetahuan, dan (g) kesediaan bersama dalam mengambil resiko. Sedangkan

faktor yang menyebabkan kelemahan adalah munculnya potensi konflik, koordinasi, kontrol, bermitra dan *independent*.

(Ackoff et al., 2010; Huang et al., 2016) mengidentifikasi empat dimensi penting untuk keberhasilan kolaborasi lintas sektor, diantaranya: a) membangun dan mengembangkan hubungan; b) mencapai keselarasan antara misi, strategi, dan/atau nilai organisasi; c) mengelola antar muka mitra; dan d) menghasilkan keuntungan bagi mitra dan masyarakat. Sedangkan (Ansell & Gash, 2008a) mengemukakan beberapa unsur dalam *collaborative governance*, diantaranya memerlukan para pemimpin yang memiliki sejumlah keterampilan (*skills*) tertentu; kemampuan untuk memfasilitasi pertemuan; mengusulkan dan mengontrol diskusi; mengorganisasikan ide-ide; menengahi dan mengurangi konflik; menciptakan bidang permainan yang netral; mempertahankan agar partisipan tetap terinformasi dan terlibat; menjaga agar diskusi tetap relevan; mendorong kemajuan kolektif (bersama) menuju ke sebuah resolusi (pemecahan masalah). Hal ini berarti bahwa kolaborasi yang efektif dapat dilihat dari kemampuan pemimpin untuk merealisasikan sejumlah unsur-unsur tersebut. Sementara itu (DeSeve, 2004) memberikan parameter keberhasilan sebuah kolaborasi dalam *governance*, secara lebih lengkap yaitu :

1) *Networked structure* (jenis struktur jaringan)

Parameter ini menguraikan mengenai deskripsi konseptual suatu hubungan antara komponen satu dengan komponen lainnya yang menyatu dan bersama-sama mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ada (DeSeve, 2004). Kondisi tersebut akan menjelaskan secara gamblang seperti apa kolaborasi yang akan dibuat

oleh pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya dalam sebuah struktur jaringan. Jaringan secara hirarki akan berjalan kurang efektif, sedangkan struktur jaringan harus bersifat organik dengan struktur yang sejajar dengan yang lainnya, sehingga terkesan tidak adanya unsur dominasi ataupun monopoli kekuasaan dalam kolaborasi tersebut (Talakua, 2018).

Berbagai entitas dalam struktur jaringan kolaborasi seperti organisasi, komunitas, dan group yang sebagian besar berdiri mandiri, terdistribusi secara geografis, dan heterogen dalam hal lingkungan kerja organisasi seperti budaya, *social capital* dan tujuan, yang berkolaborasi untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, sinergitas diantara para pemangku kepentingan diperlukan karena penyelesaian masalah publik sudah tidak relevan lagi diselesaikan dengan pengambilan keputusan secara individu, namun dengan pengambilan keputusan secara bersama-sama atau kolektif. Interaksi ini berproses dalam berbagai bentuk, mulai dari pertemuan diskusi periodik bulanan, mingguan, sampai harian (Piatak & Holt, 2021). Kondisi tersebut dapat mewujudkan sebuah kolaborasi yang kuat dalam sebuah jaringan dan akan dapat melahirkan suatu pemecahan masalah yang efektif.

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

Komitmen dan perhatian untuk mendapatkan tujuan positif menjadi alasan kenapa sebuah jaringan atau *network* harus ada (DeSeve, 2009). Komitmen dari masing-masing aktor atau pemangku kepentingan menjadi syarat agar kolaborasi dapat berjalan dengan baik yang didorong oleh kesadaran bersama untuk meraih tujuan bersama. Syarat ini secara otomatis akan membawa level efesiensi dan

efektivitas dalam berkolaborasi ke level yang lebih baik, karena aksi kolaborasi ini menuntut para aktor atau pemangku kepentingan untuk memahami hal dasar tentang organisasi, yaitu komitmen dan tujuan.

Tujuan-tujuan tersebut biasanya terartikulasikan dalam visi dan misi umum suatu organisasi pemerintahan. Kebutuhan akan tujuan super-ordinat dalam bentuk, seperti dari "misi umum", "visi bersama" dan "arah yang jelas dan strategis" juga telah dibuktikan oleh tinjauan lebih baru dari pemerintahan kolaboratif (Ansell & Gash, 2008a) dan organisasi yang beraktfitas dalam pengembangan budaya kolaboratif (Harris et al., 2006; Wong, 2006). Adanya kesepahaman tujuan yang sama dari para aktor yang ada dalam suatu jaringan akan memudahkan pencapaian tujuan bersama.

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

Saling percaya atau kepercayaan merupakan dasar fundamental dalam interaksi sosial (Brien, 2014). Mendasarkan pada hubungan professional atau sosial serta menyakini bahwa para aktor percaya pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari para aktor lainnya dalam suatu jaringan untuk pencapaian tujuan bersama. (Chris Ansell & Alison Gash, 2007; Piatak & Holt, 2021) menyimpulkan bahwa berbagi waktu, saling percaya, dan saling ketergantungan satu sama lain diperlukan agar tujuan pemerintahan kolaboratif dapat tercapai.

(Vangen & Huxham, 2003) menguraikan bahwa saling percaya dan rasa menghargai merupakan komponen terpenting jika kolaborasi ingin berhasil dan sukses. Kepercayaan menjadi alat ‘perekat’ informal yang mengatur bersama para

aktor dalam suatu aturan kolaboratif. Sedangkan pimpinan aktor dapat melakukan usaha yang mendorong lingkungan untuk saling percaya (Piatak & Holt, 2021). Bagi organisasi-organisasi pemerintah, unsur kepercayaan sangat penting karena harus yakin bahwa organisasi memenuhi mandat legislatif atau regulatori dan bahwa organisasi pemerintah bisa percaya terhadap mitra atau rekan kerja dalam jaringan lainnya yang ada di dalam sebuah pemerintahan dan mitra di luar pemerintahan untuk menjalankan aktivitas-aktivitas yang disepakati bersama.

4) *Governance*

Governance diartikan sebuah proses interaksi maupun hubungan *feed back* yang dijalankan oleh Pemerintah dan warga negaranya dalam membuat sebuah kebijakan untuk mengatasi permasalahan publik. (Fukuyama, 2013) Kualitas *governance* berbeda dari tujuan yang ingin dicapai oleh *governance* itu sendiri. Artinya, tata kelola (*governance*) berbicara tentang bagaimana kinerja agen dalam melaksanakan keinginan atau tujuan yang diharapkan para pemangku kepentingan, dan bukan sekedar mencapai tujuan yang ditetapkan oleh para pemangku kepentingan. Dengan demikian aspek yang termasuk dalam *governance* yaitu; a) adanya saling percaya antar aktor, b) ada pembatasan siapa yang boleh terlibat dan siapa yang tidak boleh terlibat, c) ada *rule of games* yang disepakati bersama, dan d) kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi diimplementasikan (DeSeve, 2009). Keempat aspek tersebut, dapat disederhanakan menjadi 3 (tiga) parameter utama dalam penilaian kolaborasi yakni partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dari para aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi dimaksud.

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

Akses terhadap kekuasaan dalam menyediakan standar atau ukuran berupa ketentuan prosedur yang jelas dan dapat diterima oleh pemangku kepentingan. Dalam sebuah jaringan atau *network*, harus diberikan akses kepada anggota untuk mendapatkan otorisasi untuk menjalankan sebuah keputusan. Akses terhadap kekuasaan ini akan mempengaruhi proses kolaborasi yang dilaksanakan oleh para pemangku kepentingan (DeSeve, 2009). Otorisasi dapat ditentukan oleh status relatif keterlibatan pihak yang berpartisipasi dalam konteks kelembagaan. Sedangkan wewenang dapat dicapai secara paksa, yang sering terjadi adalah hasil dari kesepakatan bersama untuk mendelegasikan kekuasaan yang ditentukan ke organisasi atau peran tertentu (Purdy, 2012). Lebih lanjut, (Purdy, 2012) menjelaskan bahwa tanpa adanya kewenangan, maka masalah bersama atau tujuan bersama dari semua pemangku kepentingan dalam proses tata kelola kolaboratif mungkin tidak dapat diselesaikan atau dipecahkan meskipun para aktor tersebut sudah memiliki konsensus bersama.

Indikator kewenangan, untuk menganalisis akses terhadap kekuasaan, diperlukan suatu desain proses dalam jaringan kolaborasi. (Doberstein, 2017; Sullivan et al., 2012) menyimpulkan bahwa tata kelola kolaboratif banyak terdapat hambatan, sehingga diperlukan suatu desain dan manajemen yang tepat dan paling penting adalah sangat bergantung pada faktor makro dan mikro yang terkait dengan kolaborasi. Desain proses harus menjelaskan apa, kapan, dan bagaimana tata kelola kolaboratif tersebut, bagaimana dapat mempengaruhi sifat interaksi dan model yang digunakan dalam komunikasi dan pengambilan keputusan bersama (Purdy, 2012).

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

Dasar administratif akuntabilitas jaringan pemerintahan mempunyai titik perhatian kepada proses, prosedur, dan praktek yang dilakukan dalam administrasi dan pengelolaan jaringan peraturan pemerintah yang diatur secara resmi (Mills & Koliba, 2015). Akuntabilitas profesional ditandai dengan penempatan kendali terhadap aktifitas organisasi kepada para aktor dengan kemampuan serta keahlian khusus untuk mencapai atau mewujudkan tujuan (Mills & Koliba, 2015; Romzek & Dubnick, 1987). Akuntabilitas professional juga dapat dipertahankan melalui ketaatan terhadap praktek, aturan, atau kode etik profesi atau organisasi (Mills & Koliba, 2015).

Distributif akuntabilitas tersebut yaitu berbagi *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan stakeholder lainnya) dan berbagi beberapa penyusunan keputusan kepada semua pemangku kepentingan. Dengan demikian, pembagian tanggung jawab diperlukan untuk mendapatkan hasil yang diharapkan. Akuntabilitas kolaboratif akan dapat bertahan di dalam jaringan pemerintahan yang rigid (Mills & Koliba, 2015).

7) *Information sharing* (berbagi informasi)

(Doberstein, 2017; Sancino & Turrini, 2009) telah mengidentifikasikan 2 (dua) kategori alat prediksi kinerja tata kelola kolaboratif, yakni mekanisme koordinasi (seperti sistem pembagian informasi dan peraturan pengambilan keputusan) dan kemampuan dan pilihan pemangku kepentingan yang mengelola atau mengarahkan upaya kolaboratif. Sedangkan menurut (Doberstein, 2017;

Friend & Hickling, 2012) juga menjumpai bahwa keahlian dari apa yang dikenal sebagai 'proses manajerial' sangat penting bagi kesuksesan sebuah usaha, khususnya menegaskan keahlian dalam pengelolaan arus mediasi dan informasi.

Fokus perhatian dalam hal berbagi informasi terletak pada kemudahan akses bagi para aktor, perlindungan privasi (kerahasiaan identitas pribadi seseorang), dan keterbatasan akses bagi non anggota selama bisa diterima oleh semua aktor. Kemudahan akses ini dapat meliputi sistem, *software* dan prosedur yang mudah dan aman untuk mengakses informasi (Mahsyar, 2011).

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

Adanya ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia dan sumberdaya lainnya merupakan akses terhadap sumber daya yang diperlukan untuk meraih tujuan jaringan. (Jann & Wegrich, 2006) menjelaskan bahwa salah satu unsur penting yang harus dimiliki oleh pemerintah dalam implementasi suatu kebijakan adalah alokasi sumber daya, yaitu bagaimana anggaran didistribusikan, sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan, dan organisasi yang bertanggungjawab atas implementasi keputusan.

Selain itu organisasi juga berharap kepada sumber daya manusia (sdm) yang dimiliki sebagai representatif dalam proses pemerintahan kolaboratif (Purdy, 2012). Sumber daya diharapkan juga tidak hanya mendapatkan keuntungan organisasi masing-masing, tetapi organisasi dapat menggunakan sumber daya yang ada untuk mempengaruhi aktor lain dalam proses kolaboratif dengan memberi penghargaan kepada aktor lain atas suport atau ketaatan atau dengan memberikan sanksi apabila ada perselisihan atau ketidaktaatan.

Faktor penghambat kolaborasi menurut *Government of Canada* (Macdonald, 2012) dalam (Retno Sunu Astuti, 2019) menyebutkan 3 (tiga) faktor penghambat dalam kolaborasi yaitu (1) faktor budaya, (2) faktor institusi dan (3) faktor politik. Faktor-faktor tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Faktor Budaya

Budaya dalam hal ini adalah kecenderungan tergantung pada prosedur dan tidak berani mengambil terobosan dan resiko. Kolaborasi efektif apabila para pemimpin dan pelayan publik memiliki ketrampilan dan kesediaan untuk masuk ke kemitraan secara pragmatik yang berorientasi pada hasil. Ketergantungan pada prosedur secara berlebihan akan menghambat kolaborasi termasuk konsep *top down* oleh pihak pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, masih adanya dominasi dari pihak pemerintah dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan kerjasama dan egalitarian.

2. Faktor Institusi

Kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan lembaga-lembaga yang terlibat dalam kerjasama cenderung menerapkan struktur hirarkis terhadap institusi-institusi lain. Bagi lembaga yang masih terlalu rigid menerapkan struktur vertikal, akuntabilitas instansi dan arah kebijakannya yang bersifat vertikal dan tidak tepat untuk kolaborasi karena syarat kolaborasi menetapkan prosedur kerja dan pengorganisasian secara horizontal atau sejajar antara pemerintah dan non pemerintah. Kolaborasi yang memiliki sifat spontanitas kadang-kadang tidak membutuhkan prosedur ketat resmi seperti SOP (*Standar Operating Procedure*) yang justru akan membantu pencapaian tujuan

kolaborasi. Dilain sisi, akuntabilitas lembaga publik (organisasi pemerintah) yang cenderung ketat atau rigid, yang hanya menerapkan pada akuntabilitas pada organisasi atau pimpinan/lembaga di atasnya, atau ketentuan yang berlaku, sehingga dalam konteks ini akuntabilitas lebih menekankan pada tanggungjawab.

3. Faktor Politik

Kurangnya inovasi para pemimpin pemangku kepentingan dalam meraih tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif akan menyebabkan kegagalan kolaborasi. Kepemimpinan inovatif (*forward looking*) merupakan pemimpin yang dapat mengenalkan beberapa macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan dan bisa mengarahkan pada perwujudan hasil-hasil yang positif. Pemimpin yang tidak inovatif dalam meraih tujuan-tujuan politik dalam berkolaborasi akan cenderung menciptakan konflik satu sama lain. Melalui kolaborasi ini konflik tujuan sering terpresentasikan sebagai tujuan masing-masing kelompok kepentingan dapat diminimalisir. Hal lainnya yang menyebabkan kegagalan kolaborasi adalah perbedaan kesepakatan dan perbedaan kepentingan antara pemangku kepentingan yang terlibat. Kolaborasi bisa gagal apabila ada perubahan kesepakatan yang telah disetujui di awal kesepakatan kerja sama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara *stakeholders* termasuk komitmen para pemimpinnya.

(Mahsyar, 2011) juga mengidentifikasi tiga faktor yang dapat menghambat kolaborasi dalam *governance*, yaitu faktor struktur sosial, faktor kultural dan faktor kepentingan pemerintah yang berakibat gagalnya suatu kolaborasi. *Pertama*, terkait dengan faktor struktur sosial, kolaborasi bisa gagal disebabkan karena adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi (terutama dari pihak pemerintah) cenderung menerapkan struktur hirarkis terhadap pemangku kepentingan lain yang terlibat dalam kolaborasi tersebut. Institusi ataupun *stakeholders* yang masih terlalu ketat mengadopsi struktur vertikal, yang dengan demikian akuntabilitas institusi dan arah kebijakannya juga bersifat vertikal, tidak pas untuk kolaborasi yang mensyaratkan cara-cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non pemerintah.

Kedua, faktor kultural (budaya) dapat dilihat bahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan budaya ketergantungan pada produsen dan tidak berani mengambil terobosan dan resiko. Untuk terciptanya kolaborasi yang efektif mensyaratkan para pelayan publik untuk memiliki skills (keterampilan) dan kesediaan untuk berbaur masuk ke kemitraan secara pragmatik, yakni berorientasi pada hasil. Dengan kata lain, ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil resiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektifitas kolaborasi (Mahsyar, 2011; Ramji & Quíñez, 2012). Kegagalan kolaborasi juga karena masih dipertahankannya pendekatan “*top down*” oleh pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerjasama dan egalitarian sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi (Mahsyar, 2011; Ramji & Quíñez, 2012).

Kolaborasi bisa gagal dikarenakan partisipasi dari kelompok kepentingan atau pemangku kepentingan lainnya dipandang tidak diperlukan, tidak penting dan didominasi oleh kelompok dominan atau pihak pemerintah melalui pendekatan *top down* (Mahsyar, 2011).

Ketiga, Faktor kepentingan pemerintah erat kaitannya dengan faktor politik kepentingan diantara masing-masing pemangku kepentingan. Kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa kolaborasi bisa saja terhambat, jika para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpeluang menimbulkan konflik satu sama lain (Mahsyar, 2011). Perbedaan kepentingan antar pemangku kepentingan yang terlibat juga dapat menimbulkan kegagalan. (Brien, 2014; Ury & Fisher, 2018) membingkai upaya yang menyoroti kepentingan pemegang saham atau tumpang tindih pemangku kepentingan sangat berharga, karena kesepakatan dan kerjasama lebih mudah dicapai ketika diskusi mengeksplorasi minat dan hasil umum daripada posisi atau spesifik programnya. Perubahan kesepakatan yang telah disetujui di awal kesepakatan kerjasama akibat adanya kepentingan baru yang berbeda-beda dari masing-masing pemangku kepentingan dapat menghambat proses kolaborasi tersebut (Mahsyar, 2011). Oleh karena itu, penting untuk dapat membingkai agenda dan mengundang para peserta secara strategis, para pemimpin inisiatif kolaboratif dapat mempromosikan legitimasi, keadilan, dan transparansi melalui beberapa langkah yang membentuk dinamika di antara para peserta.

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan diatas mengenai ukuran keberhasilan dalam *collaborative governance* dan faktor penghambat , maka dalam penelitian ini akan menggunakan teori penghambat kolaborasi dari *Government of Canada* (Macdonald, 2012) yaitu faktor budaya, institusi/lembaga dan politik.

2.6. Penanganan Korupsi di Indonesia

2.6.1. Definisi dan Dampak Korupsi

Banyak definisi mengenai korupsi, baik dari para ahli, lembaga maupun regulasi. Kata korupsi berasal dari bahasa Latin ‘*corruptio*’ atau kerusakan atau kebobrokan, dalam bahasa Perancis disebut *corruption* dan dalam bahasa Belanda disebut dengan *coruptie*. *Transparency International* (TI) mengartikan korupsi sebagai perilaku pejabat publik, baik politikus maupun pegawai negeri, yang menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan kepada pejabat publik. Sedangkan *The Asian Development Bank* (ADB) mengartikan korupsi sebagai berikut: “Korupsi meliputi perilaku dari pejabat dalam sektor publik dan swasta, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, atau mendorong mereka untuk melakukannya, dengan menyalahgunakan posisi yang diberikan.” UNDP memberikan definisi korupsi sebagai “penyalahgunaan kekuatan publik, pekerjaan dan otoritas untuk kepentingan pribadi — baik melalui suap, pemerasan, intervensi, nepotisme, kecurangan, dan penggelapan uang.” Lebih lanjut, KPK mendefinisikan sebagai “tindak pidana korupsi sebagai serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitoring, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang

pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sedangkan para ahli seperti (Jain, 2001), (Black, 1891) dalam (Pakpahan et al., 2018) sepakat mendefinisikan korupsi sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan dari pejabat publik disektor publik yang dipakai untuk kepentingan pribadi sehingga menyimpang dari ketentuan yang berlaku.

Sesuai Undang-Undang No. 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 tahun 2001 bahwa tindak pidana korupsi didefinisikan sebagai “tindakan yang memenuhi unsur yaitu perbuatan melawan hukum, adanya penyalahgunaan kewenangan, memperkaya diri sendiri dan atau orang lain atau korporasi, serta merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Regulasi tersebut merumuskan jenis tindak pidana korupsi ke dalam 30 (tiga) puluh bentuk/jenis perbuatan-perbuatan yang dapat dikenakan pidana korupsi pada 13 (tiga belas) pasal yaitu: “pasal 2, pasal 3, pasal 5 ayat (1) huruf a, pasal 5 ayat (1) huruf b, pasal 5 ayat (2), pasal 6 ayat (1) huruf a, pasal 6 ayat (1) huruf b, pasal 6 ayat (2), pasal 7 ayat (1) huruf a, pasal 7 ayat (1) huruf b, pasal 7 ayat (1) huruf c, pasal 7 ayat (1) huruf d, pasal 7 ayat (2), pasal 8, pasal 9, pasal 10 huruf a, pasal 10 huruf b, pasal 10 huruf c, pasal 11, pasal 12 huruf a, pasal 12 huruf b, pasal 12 huruf c, pasal 12 huruf d, pasal 12 huruf e, pasal 12 huruf f, pasal 12 huruf g, pasal 12 huruf h, pasal 12 huruf i, pasal 12 B jo. pasal 12 C, dan pasal 13”.

Ketiga puluh jenis tindak pidana korupsi tersebut diklasifikasikan menjadi 7 (tujuh) jenis korupsi yaitu:

1. Kerugian keuangan negara/perekonomian Negara

Perbuatan merugikan keuangan negara dibagi menjadi dua yaitu mencari keuntungan dengan cara melawan hukum dan merugikan keuangan negara serta menyalahgunakan jabatan untuk mencari keuntungan dan merugikan negara.

2. Suap menyuap

Perbuatan suap menyuap adalah perbuatan pemberian uang atau menerima uang sebagai hadiah yang dilakukan pejabat atau penyelenggara negara untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya.

3. Penggelapan dalam jabatan

Penggelapan berarti perbuatan yang melawan hukum sebagai bentuk penyalahgunaan jabatan yakni tindakan seorang pejabat pemerintah dengan kekuasaan yang dimilikinya melakukan penggelapan laporan keuangan, menghilangkan barang bukti atau *evidence* atau membiarkan orang lain menghancurkan barang bukti dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan diri sendiri sehingga merugikan keuangan negara.

4. Pemerasan

Pemerasan terjadi apabila petugas layanan secara aktif menawarkan jasa atau meminta imbalan kepada pengguna layanan dengan maksud agar dapat membantu mempercepat tercapainya tujuan si pengguna jasa, walau melanggar prosedur. Sesuai hukum pidana, suatu perbuatan disebut pemerasan jika memenuhi sejumlah unsur. Unsur-unsurnya bisa ditelaah dari pasal 368 ayat (1) KUHP: “*Barangsiapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau*

orang lain secara melawan hukum, memaksa seseorang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk memberikan sesuatu barang, yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang itu atau orang lain, atau supaya membuat utang atau menghapuskan piutang, diancam karena pemerasan, dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun”.

5. Perbuatan curang

Perbuatan curang atau *fraud* merupakan salah satu bentuk korupsi yang bisa dilakukan oleh penyelenggara negara, penyedia barang dan jasa, pemborong dan sebagainya untuk mengambil keuntungan dari perbuatannya atau membiarkan tindakan curang oleh orang lain.

6. Benturan kepentingan dalam pengadaan

Benturan kepentingan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah situasi di mana seorang pegawai negeri atau penyelenggara negara, baik langsung maupun tidak langsung, dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat dilakukan perbuatan untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya.

7. Korupsi terkait gratifikasi

Jenis korupsi gratifikasi merupakan tindakan pemberian hadiah yang diterima oleh pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara karena jabatannya dan tidak dilaporkan kepada KPK dalam jangka waktu 30 hari sejak diterimanya gratifikasi. Gratifikasi dapat berupa uang, barang, diskon, pinjaman tanpa bunga, liburan, biaya pengobatan, serta fasilitas-fasilitas lainnya.

Ketujuh jenis klasifikasi korupsi diatas, yang selama ini ditangani oleh APIP sesuai kewenangannya adalah kerugian keuangan negara/daerah, perbuatan *fraud*, benturan kepentingan dalam pengadaan dalam gratifikasi. Bentuk kegiatan yang dilakukan menurut Standar Audit AAPI (Asosiasi Auditor Internal Pemerintah) diuraikan sebagai berikut :

- a. Audit Investigasi
- b. Audit atas Tindak Kecurangan (*Fraud Audit*)
- c. Audit *Fraud Audit/Illegal Act Audit*/Audit atas Tindak Kecurangan/KKN/Audit Forensik/Audit Investigatif (sebagai kelanjutan sebelumnya);
- d. Melaksanakan Audit atas Berbagai Indikasi Pemborosan (*waste, abuse*);
- e. Audit Khusus terhadap Adanya Pengaduan Masyarakat terkait Dugaan Penyimpangan Pemeriksaan terhadap Kasus Kehilangan Aset;
- f. Membantu Aparat Penegak Hukum (APH) untuk Memberikan Keterangan Ahli/Pendampingan Pemberian Keterangan Ahli dalam Peradilan Kasus Hasil Pengawasan;
- g. Membantu Aparat Penegak Hukum (APH) untuk melakukan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Audit PKKN);

Kewenangan APIP dalam penanganan benturan kepentingan didasarkan pada aturan Peraturan Menteri PAN dan RB No 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penanganan Benturan Kepentingan. Sedangkan pengendalian gratifikasi oleh APIP berdasarkan Peraturan KPK RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pelaporan Gratifikasi.

Beberapa ahli telah menyampaikan teori-teori yang menjelaskan penyebab praktek atau terjadinya korupsi (Bambang Waluyo, 2014) sebagai berikut :

1. Teori (Klitgaard, 2020)

Dalam teori ini menjelaskan bahwa monopoli kekuasaan oleh pimpinan (*monopoly of power*) ditambah dengan besarnya kewenangan yang dimiliki (*discretion of official*) dan tanpa adanya kontrol yang memadai (*minus accountability*) akan menjadi pendorong timbulnya korupsi. Adanya sistem pemerintahan yang berubah dari sistem sentralistik kearah otonomi daerah telah menggeser praktek korupsi yang dulu banyak kasus korupsi didominasi oleh pemerintah pusat sekarang bergeser di daerah. Hal ini dikarenakan sistem otonomi daerah telah memberikan kewenangan kepada pimpinan di daerah bahwa korupsi mengikuti kekuasaan.

2. Teori Ramirez Torrez

Teori ini menyatakan bahwa korupsi adalah kejahatan perhitungan atau kalkulasi (*crime of calculation*) dan bukan sekedar keinginan (*passion*). Dari perhitungan pelaku korupsi jika hasil yang didapat dari korupsi lebih tinggi dan lebih besar dari hukuman yang didapat serta kemungkinan tertangkapnya yang relatif kecil.

3. Teori Jack Bologne (GONE)

Teori yang terkenal dengan istilah GONE sebagai sebab korupsi yaitu:

a) *Greedy* (keserakahan), perilaku serakah yang secara potensial ada pada diri setiap orang. Sebab ini bersifat internal pada seseorang.

b) *Opportunity* (kesempatan), dikarenakan keadaan lingkungan organisasi atau masyarakat yang sedemikian rupa sehingga membuka peluang untuk melakukan korupsi. Sebab ini bersifat eksternal.

c) *Need* (kebutuhan), faktor penyebab yang dibutuhkan oleh seseorang untuk menunjang hidupnya. Sebab ini bersifat internal pada seseorang.

d) *Exposures* (pengungkapan), berhubungan dengan tindakan atau hukuman yang tidak memberikan efek jera terhadap koruptor.

Dampak korupsi sendiri mencakup banyak sektor. Menurut (Bhargava, 2011) menyimpulkan bahwa korupsi menjadi penyebab permasalahan dalam konteks pembangunan. Korupsi menyebabkan kesenjangan pendapatan dan kemiskinan, mengeliminir tingkat penanaman modal dan menghambat pertumbuhan ekonomi. Pernyataan yang sama diberikan juga oleh (Evans et al., 2001) menegaskan bahwa praktek korupsi akan berpengaruh terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi. (World Bank, 2006) menyatakan korupsi berdampak pada hilangnya pendapatan negara untuk menyediakan fasilitas-fasilitas publik seperti infrastruktur dasar: yakni jembatan, jalan, sekolah, dan fasilitas kesehatan. Pernyataan yang sama disampaikan pula oleh (Bottelier, 2014) seorang konsultan senior di *World Bank*, menjelaskan bahwa ada korelasi signifikan antara kasus korupsi dengan pembangunan, yaitu (1) korupsi dapat meningkatkan *cost* transaksi ekonomi dan menjadikan ketidakpastian yang mengakibatkan inefisiensi. (2), korupsi mengurangi pendapatan atau penerimaan negara karena tidak adanya transparansi dalam transaksi ekonomi diantara aktor-aktor ekonomi. (3), korupsi

melemahkan negara untuk berkembang. (4), korupsi membuat negara kehilangan legitimasi yang dapat mendorong ketidakstabilan politik yang dapat menghambat iklim investasi (Pakpahan et al., 2018). Penelitian empirik oleh *Transparency International* menunjukkan bahwa korupsi juga mengakibatkan berkurangnya investasi dari modal dalam negeri maupun luar negeri, karena para investor akan berpikir dua kali untuk membayar biaya yang lebih tinggi dari semestinya dalam berinvestasi (seperti untuk penyuapan pejabat agar dapat izin, biaya keamanan kepada pihak keamanan agar investasinya aman dan lain-lain biaya yang tidak perlu). Korupsi juga menyebabkan tidak efisiennya birokrasi dan meningkatnya biaya administrasi dalam birokrasi (Wicipto Setiadi, 2018).

2.6.2. Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) Dalam Penanganan Korupsi

Perkembangan manajemen modern saat ini semakin kompleks baik disektor privat maupun pemerintahan (publik) maka fungsi pengawasan sangat penting bagi manajemen karena kegiatan pengawasan tidak mungkin bisa dilakukan sendiri. Apalagi disektor pemerintahan, pengawasan dirasa sangat penting agar tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat tercapai dengan efisien, ekonomis dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Posisi strategis APIP dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencegahan korupsi sudah diatur didalam Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 20 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Regulasi tersebut telah mengatur mengenai peran APIP sebagai *early warning system* korupsi melalui

pengawasan internal. APIP juga diberi mandat untuk berkoordinasi dengan aparat penegak hukum (APH) apabila dalam pengawasan internal (audit) ditemukan adanya indikasi korupsi.

Mengingat peran APIP dalam hal pengawasan intern, maka perlu dijelaskan mengenai definisi pengawasan, antara lain pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang ditetapkan. Tujuan utama pengawasan bukan untuk mencari-cari kesalahan melainkan mengarahkan pelaksanaan aktivitas agar rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara optimal (Kuncoro, 2019). Pengertian pengawasan menurut BPKP (Pemerintah Republik Indonesia, 2002) yaitu “Segala komponen baik berupa proses, elemen maupun kegiatan yang terjalin erat dan berfungsi untuk meyakinkan agar segala tindakan yang telah, sedang dan akan dilakukan menuju kearah tujuan organisasi yang telah ditetapkan dengan cara seefisien mungkin”. Sedangkan menurut (Pemerintah Republik Indonesia, 2017) tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mendefinisikan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah “Usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Tujuan pengawasan menurut (Pemerintah Republik Indonesia, 2002) yaitu: “(1) sebagai alat bantu bagi manajemen untuk mencapai tujuan; (2) adanya pengawasan bukanlah jaminan bagi organisasi akan dapat mencapai tujuannya”. Meskipun pengawasan penting bagi manajemen, namun yang paling penting adalah

bagaimana manajemen dalam melaksanakan kegiatan dalam mencapai tujuan organisasi. Secara umum pengawasan membantu manajemen dalam tiga hal (Pemerintah Republik Indonesia, 2002), yaitu: (1) meningkatkan kinerja organisasi; (2) memberikan informasi yang independen atas kinerja organisasi; (3) mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi terhadap deviasi dalam rangka pencapaian kinerja. Demikian halnya didalam manajemen pemerintahan, pengawasan yang dilakukan adalah untuk membantu manajemen pemerintahan baik di pusat maupun di daerah agar fungsi-fungsi manajemen yang dilaksanakan dapat berjalan sesuai tujuan pemerintah atau apabila untuk entitas pemerintah daerah sesuai dengan perencanaan strategis (renstra) yang akan dicapai. Didalam manajemen pemerintahan, fungsi pengawasan tersebut dapat dilakukan melalui kegiatan-kegiatan berupa audit, evaluasi, analisis, supervisi, dan bimbingan melalui pengembangan suatu sistem pengendalian manajemen yang andal yang dapat memberikan *feedback* bagi manajemen pemerintahan.

Standar Audit yang diterbitkan oleh Asosiasi Auditor Internal Pemerintah Indonesia (AAIPI) Tahun 2013 mendefinisikan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yaitu “Instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal/Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kementerian/Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara, Inspektorat

Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Unit Pengawasan Intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.



Gambar 2.6. Peran APIP Sesuai Standar Audit AAPII (2013)

Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) semakin lama semakin strategis dan bersifat adaptif mengikuti perubahan zaman. APIP diharapkan bisa menjadi *agent of change* yang dapat mewujudkan nilai tambah pada produk atau layanan instansi pemerintah. APIP sebagai pengawas intern pemerintah merupakan salah satu unsur manajemen pemerintah yang utama dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) mengarah pada birokrasi yang bersih (*clean government*). Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi tersebut diperlukan peran APIP yang efektif, yaitu dalam wujud: a) memberikan keyakinan

yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*assurance activities*); b) memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (*anti corruption activities*); dan c) memberikan masukan yang dapat memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*consulting activities*).

Penelitian peran APIP dalam penanganan korupsi telah dilakukan oleh peneliti, yakni (Mulyatini, 2018) menyatakan posisi APIP sebagai mitra atau partner manajemen memegang peran kunci dalam memberantas korupsi. Peran APIP dalam audit investigasi lebih mengarah untuk mengungkap kasus korupsi atau *fraud* secara umum dalam organisasi guna kepentingan manajemen dalam pengambilan keputusan yang sifatnya mendesak, sehingga kasus korupsi yang lebih besar dapat dicegah, menghindari dampak kerugian yang lebih besar, dan pelaku korupsi dapat ditindak sesuai ketentuan. Transformasi peran audit internal dalam hal pencegahan, pendeteksian dan investigasi *fraud* khususnya korupsi dilakukan sejalan dengan meningkatkan kematangan organisasi audit internal yang ditandai dengan peningkatan kapabilitas auditor internal. (Rini & Damiati, 2017) dalam jurnalnya merekomendasikan perlunya penguatan pengawasan oleh APIP untuk mencegah terjadinya korupsi. Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa semakin banyak tindak lanjut hasil pengawasan APIP dapat menurunkan tingkat korupsi di pemerintah provinsi.

2.6.3. Peran Aparat Penegak Hukum (APH) Dalam Pemberantasan Korupsi

(Pakpahan et al., 2018) menyebutkan ada 4 (empat) lembaga pemerintahan strategis untuk memerangi korupsi adalah KPK RI, Kepolisian RI, Kejaksaan Agung RI, dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Dalam konteks penelitian ini yang akan diteliti adalah Aparat Penegak Hukum (APH) yakni Kejaksaan dan Kepolisian yang terlibat dalam kolaborasi penanganan indikasi korupsi. Kewenangan APH dalam pemberantasan korupsi sebagai berikut :

1. Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Sesuai Pasal 1 UU No. 12 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia, adalah “Lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang”. Tugas dan wewenangnya meliputi isu hukum kriminal, hukum perdata, administrasi negara, dan masalah korupsi. Dalam struktur Jaksa Agung terdapat divisi khusus yang menangani kasus korupsi di bawah koordinasi Jaksa Agung Muda (JAM) Tindak Pidana Khusus. Fungsi utamanya adalah untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan mengimplementasikan keputusan hakim dan pengadilan terkait perkara korupsi;
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Tugas dan wewenang Polri berkaitan dengan penyidikan dan penyelidikan kasus-kasus hukum termasuk kasus korupsi (ditangani oleh Direktorat III Badan Reserse Kriminal POLRI). Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun (Presiden Republik Indonesia, 2002), penyidikan adalah “Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti

yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Penegakan hukum di Indonesia tidak terlepas dari peran para aparat penegak hukum. Menurut Pasal 1 Bab 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang dimaksud aparat penegak hukum oleh undang-undang ini adalah sebagai berikut:

1. “Penyelidik adalah pejabat polisi Republik Indonesia atau pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberikan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan”.
2. “Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh hukum tetap”.
3. “Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan ketetapan hakim”.
4. “Hakim adalah pejabat peradilan yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengadili”.
5. “Penasehat hukum adalah seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh undang-undang untuk memberikan bantuan hukum”.

Menurut (Tampubolon, 2016) yang perlu mendapat perhatian dalam pemberantasan tindak pidana korupsi ada 4 (empat) komponen penting yakni 1) Peraturan Perundang-undangan, 2) Aparat Penegak Hukum (APH), 3) Sarana Prasarana, 4) Peran Serta Masyarakat. Dalam kaitan arah pemberantasan korupsi maka peraturan perundangan mengenai aparat penegak hukum haruslah

dilakukan harmonisasi, terutama berkaitan dengan 2 (dua) hal. Pertama, tugas dan fungsi penyelidikan/penyidikan. Semakin banyak penyelidik/penyidik tindak pidana korupsi adalah semakin baik dalam tugas pemberantasan korupsi, karena satu lembaga saja tidak akan mampu untuk melakukan penyelidikan/penyidikan korupsi mengingat areanya yang teramat luas bahkan dapat dikatakan tak terbatas, sebagaimana Pasal 31 ayat (2) RUU PTPK.

Permasalahan yang sering muncul terkait adanya beberapa instansi penyelidik/penyidik tindak pidana korupsi yakni Kepolisian, Kejaksaan dan KPK adalah adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan penyelidikan/penyidikan, masih adanya arogansi dan sikap saling curiga antar instansi penyidik, adanya persepsi yang berbeda terhadap beberapa ketentuan peraturan perundangan, adanya perbedaan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, adanya perlakuan berbeda oleh negara terkait kesejahteraan penyidik dan lain-lain, untuk itu diperlukan adanya sinergitas. Kedua, tugas dan fungsi penuntutan tindak pidana korupsi. Secara praktis pengendalian penuntutan yang dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda akan memunculkan disparitas tuntutan pidana karena tidak adanya pedoman tuntutan pidana yang jelas. Selain itu secara praktis pula dengan berlakunya Undang-Undang No. 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa Pengadilan Tipikor bukanlah pengadilan yang secara khusus memeriksa dan memutus perkara-perkara hasil penyidikan KPK, karena hasil penyidikan dari Kejaksaan dan Kepolisian dilimpahkan untuk diperiksa dan disidangkan di Pengadilan Tipikor. Hal ini menimbulkan adanya dualisme pengendalian penuntutan, yaitu penuntutan oleh Penuntut Umum yang

dikendalikan oleh KPK dan penuntutan oleh Penuntut Umum yang berada di bawah kendali kejaksaan (Tampubolon, 2016).

2.7.Kerangka Teori

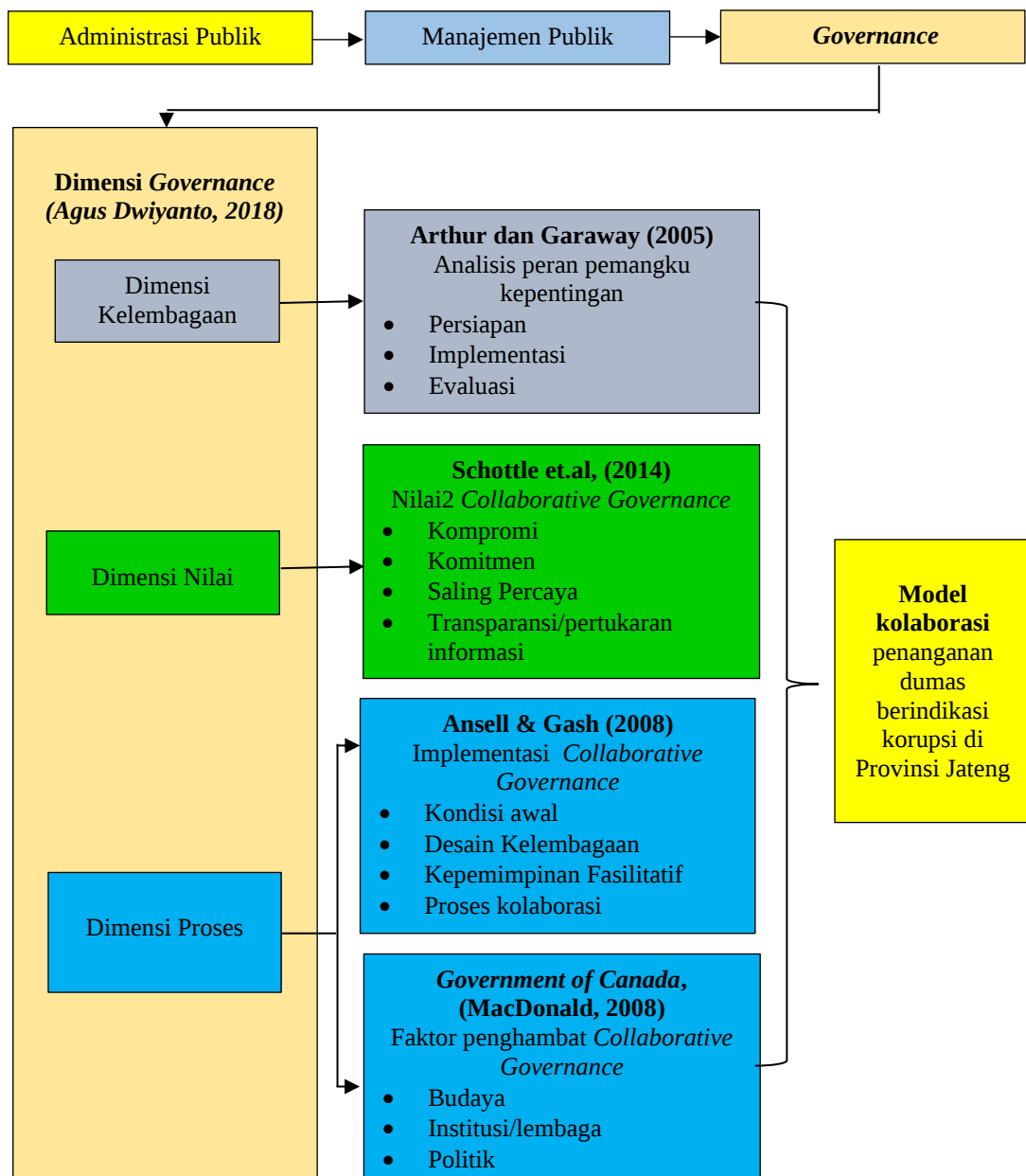
Kerangka pemikiran teori dalam disertasi ini yaitu bagaimana menggambarkan keterkaitan teori besar administrasi publik sampai pada teori yang dipergunakan untuk menganalisis dan menjawab pertanyaan penelitian. Gambaran kerangka pemikiran teoritis dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kajian yang digunakan adalah teori administrasi publik dengan pendekatan *governance*, meskipun yang dibahas terkait penanganan korupsi tetapi pembahasan bukan dalam ranah teori hukum.
2. *Governance* sebagai paradigma *collaborative governance* lebih berfokus pada mengelola organisasi publik sesuai dengan prinsip tata kelola dalam kolaborasi (*collaborative governance*).
3. Dimensi *collaborative governance* dibedakan menjadi 3 (tiga) isu penting yakni (1) dimensi kelembagaan; (2) dimensi nilai; dan (3) dimensi proses (Dwiyanto, 2018). Setiap dimensi tersebut diturunkan ke teori yang lebih spesifik agar dapat dipahami lebih jelas sesuai konteks pertanyaan penelitian yang akan dijawab.
4. Pertama, dimensi kelembagaan untuk menganalisis peran *stakeholders* yang terlibat dalam kolaborasi (Garaway & Arthur, 2004). Kedua, dimensi nilai dibahas dengan menggunakan konsep nilai-nilai dalam *Collaborative Governance* (Schöttle et al., 2014b) dan untuk mengetahui faktor-faktor penghambat kolaborasi kelembagaan menggunakan teori *Government of*

Canada (Macdonald, 2012). Ketiga, dimensi proses dikaji menggunakan tahapan implementasi model *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008b)

Kerangka teori tersebut diuraikan sebagaimana bagan alur pikir dibawah ini:

Gambar 2.7. Kerangka Teori Kolaborasi APIP dan APH



2.8. Kerangka Pikir

Kerangka pikir dalam disertasi ini memuat gambaran atau model tentang kerangka kerja teoritis penelitian berisi identifikasi masalah, variabel masalah melalui metode dan pendekatan penelitian dan solusi permasalahan dan jawaban sementara yang ingin dihasilkan dalam penelitian. Kerangka pikir penelitian ini sebagaimana bagan alur pikir dibawah ini :

Gambar 2.8. Kerangka Pikir
 Penelitian *Collaborative Governance* Penanganan Aduan Masyarakat
 Berindikasi Korupsi di Provinsi Jawa Tengah

