

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang berkaitan dengan pengelolaan situs Kota Lama telah beberapa kali dilakukan. Penelitian-penelitian tersebut dikelompokkan dalam kajian sejarah, tata kota dan lingkungan, pariwisata dan budaya, partisipasi masyarakat, kebijakan. Berkaitan dengan perspektif sejarah, penelitian Yulianti (2019) mengkaji tentang pentingnya nilai historis Kota Lama dalam mengembangkan Kota Semarang, merekomendasikan pengelolaan Kota Lama perlu dilakukan dengan mengedepankan kolaborasi bersama berbagai pemangku kepentingan. Purwanto (2005) melakukan riset melalui pendekatan sejarah arsitektur menjelaskan bahwa telah terjadi perubahan arsitektur di Kota Lama seiring dengan perkembangan zaman. Perubahan-perubahan tersebut tercatat baik dalam peta, buku maupun gambar. Riset ini merekomendasikan untuk dilakukan penelitian arkeologis secara mendalam untuk menemukan peninggalan-peninggalan termasuk di Kota Lama.

Penelitian oleh Puspitasari (2018) menilai pengelolaan situs Kota Lama masih memunculkan permasalahan: 1) Bencana rob dan genangan, tingginya polusi, lemahnya sarana prasarana; 2) Bangunan yang terlantar dan pemanfaatan yang tidak sesuai dengan kaidah pelestarian serta kurangnya perawatan bangunan; 3) Keberadaan gelandangan atau tuna wisma yang menempati bangunan terlantar, PKL dan kriminalitas; dan 4) Permasalahan tata kelola dan lemahnya koordinasi.

Penelitian lain oleh Galang (2017) mengkaji implementasi revitalisasi situs dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan program revitalisasi Kawasan Kota Lama belum semuanya optimal disebabkan lemahnya kinerja BPK2L, kondisi sosial ekonomi, dan kolaborasi. Nugraha, et.al (2021) menyimpulkan bahwa penataan situs Kota Lama berdampak positif terhadap peningkatan aktivitas ekonomi, menarik wisatawan lokal maupun internasional.

Aji (2020) dalam penelitiannya mengambil kesimpulan bahwa pengelolaan kawasan Kota Lama masih menemukan berbagai permasalahan antara lain kurang optimalnya kelembagaan BPK2L, keterbatasan informasi, sarana prasarana, *rebranding*, dan lemahnya koordinasi dan keterlibatan pemangku kepentingan. Penelitian Widyawati dan Syahbana (2013) menjelaskan bahwa saat ini pemerintah sudah cukup serius menangani kawasan Kota Lama dengan kegiatan: 1) Perlindungan berupa pendataan, penetapan, inventarisasi, perlindungan hukum, dan penertiban bangunan cagar budaya; 2) Pengembangan meliputi: sosialisasi, promosi wisata, pembuatan kolam retensi polder, pengelolaan *city walk*; 3) Pemanfaatan meliputi *adaptive reuse* bangunan cagar budaya. Lukito (2018) melakukan penelitian untuk mengidentifikasi potensi wisata di Kota Lama, dengan kesimpulan situs ini memiliki potensi besar dikembangkan lebih lanjut sebagai destinasi wisata karena memiliki daya dukung yang tinggi.

Berdasarkan dimensi kepemimpinan, penelitian yang dilakukan oleh Putri, et al (2021) menjelaskan bahwa kepemimpinan Walikota Semarang berpengaruh membawa perubahan pesat di Kawasan Kota Lama. Faktor pendorong keberhasilan

kepemimpinan tersebut adalah rekrutmen sumberdaya manusia pelaksana, adanya pembagian tugas, terbentuknya komitmen, berbagai inovasi, dan kemauan stakeholders melakukan revitalisasi. Faktor penghambatnya adalah belum adanya kesepahaman visi, masih adanya potensi penolakan, keterbatasan sumber daya, dan lemahnya koordinasi antar aktor.

Penelitian selanjutnya dilakukan pada aspek manajemen oleh Chadijah.et.al (2015) yang mendapatkan kesimpulan bahwa manajemen pengelolaan Kota Lama belum berjalan baik, selama ini organisasi pelaksana pengelolaan terkendala dengan keterbatasan anggaran. Faktor penghambat manajemen pengembangan obyek wisata adalah karena BPK2L belum mampu menangani permasalahan dan manajemen pengembangan kawasan khususnya sebagai obyek wisata, terbatasnya tenaga ahli konservasi, keterbatasan anggaran; rendahnya partisipasi masyarakat, dan lemahnya koordinasi antar stakeholder. Penelitian Aji dan Subowo (2021) merekomendasikan agar kelembagaan BPK2L perlu diberikan fasilitas yang cukup agar dapat mengkoordinasikan pemangku kepentingan dalam pengelolaan Kota Lama, perlu dilakukan upaya publikasi terkait destinasi wisata Kota Lama, mengoptimalkan peran setiap aktor dalam revitalisasi Kota Lama, dan meningkatkan koordinasi antar aktor dalam pengelolaan Kota Lama.

Penelitian dalam perspektif pariwisata dan budaya yang dilakukan oleh Darmawan dan Enis (2016), menyoroti pemanfaatan bangunan peninggalan bersejarah dalam pengembangan pariwisata dengan lokus studi di Kota Lama Semarang. Penelitian ini mengkaji perubahan Kota Lama menjadi salah satu destinasi wisata adalah dengan menghadirkan atraksi wisata budaya dan inovasi

pengembangan wisata melalui revitalisasi atau pembangunan ulang kawasan Kota Lama. Upaya yang dilakukan untuk menarik wisatawan ke Kawasan Kota Lama, pemerintah menghadirkan atraksi wisata budaya dan inovasi pengembangan wisata. Perubahan fungsi bangunan cagar budaya oleh investor atau pengelola juga senantiasa diawasi untuk melestarikan nilai bangunan.

Pinastika dan Pradoto (2018) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kawasan Kota Lama dapat dikembangkan melalui pendekatan *smart tourism* namun potensi tersebut belum tergarap dengan baik. Kelengkapan yang perlu ditambahkan dalam penerapan *smart tourism* antara lain *free wi-fi*, *smart card*, *tourist attraction homepage*, *personal-itinerary design*, *mobile payment*, *intelliget-guide system*, *tourist-flow monitoring*, *crowd handling*, dan *travel safety protection*. Sodik, et.al (2018) merekomendasikan pelestarian cagar budaya di Kota Lama perlu memanfaatkan teknologi informasi. Kawasan Kota Lama sebagai salah satu cagar budaya dikenalkan melalui aplikasi yang mengintegrasikan antara teks dan aplikasi. Aplikasi tersebut berisikan informasi tentang sebaran bangunan, kepemilikan, dan perawatannya.

Selanjutnya penelitian Timur dan Harsasto (2020) mengkaji tentang *city branding* kawasan Kota Lama. Terkait proses revitalisasi, pemerintah perlu melibatkan peran komunitas dalam membuat *city branding* Kota Lama diarahkan menjadi destinasi wisata. Kelembagaan BPK2L diharapkan melakukan kolaborasi dengan para aktor dalam rangka mendukung *city branding* tersebut.

Berkaitan dengan perspektif partisipasi masyarakat, Yulianti.et.al (2019) dengan penelitiannya menyoroti peran komunitas dalam pengembangan Kota

Lama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya keterlibatan komunitas sebagaimana dipersyaratkan oleh UNESCO, komunitas selama ini telah mendukung keberhasilan pencapaian status Kota Lama Semarang sebagai warisan dunia secara mandiri melalui berbagai kegiatan-kegiatan untuk kepentingan ekonomi, sosial, dan budaya. Beberapa komunitas terlibat dalam pengelolaan di kawasan Kota Lama diantaranya AMBO (Asosiasi masyarakat bangun Oudestad), Oen Foundation, dan Monod Diephuis yang masing-masing memiliki peran dalam melakukan kegiatan yang mendukung pengelolaan situs Kota Lama Semarang.

Penelitian Mangihut dan Khadiyanto (2014) menyoroti partisipasi masyarakat dari tingkat RT, RW, hingga kelurahan dalam bentuk usulan kegiatan maupun pelaksanaan kegiatan secara gotong royong di Kota Lama. Hasil penelitian menunjukkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kota lama Semarang belum optimal antara lain karena keterbatasan pengetahuan, kesadaran, dan tingkat penghasilan. Masyarakat di kawasan kota lama berada pada tingkatan *informing* dan *consultation*, dimana masyarakat belum mampu mengendalikan proses pengambilan keputusan, kurang inisiatif untuk mengubah kondisi lingkungan, lemah kepemimpinan, dan rendah komitmen.

Berikutnya penelitian oleh Larasati (2016) menyoroti pengaruh komunitas pegiat dalam pengembangan Kawasan Kota Lama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunitas atau pegiat Kota Lama turut mempengaruhi perkembangan vitalitas kawasan Kota Lama, antara lain daya tarik kawasan, minat kunjungan wisata, perdagangan dan keamanan.

Helena dan Sugiri (2014) dalam penelitiannya mendapatkan temuan belum dilakukannya pelibatan dan pemberdayaan kaum marginal yang mencari pendapatan di Kawasan Kota Lama dengan membentuk wadah aspirasi dan melakukan diskusi dengan mereka, pemerintah sementara ini hanya bertindak represif dengan penggusuran. Penelitian Sugangga, et al (2020), merekomendasikan penggunaan teknologi informasi berupa sosial media untuk melakukan konservasi Kota Lama, dengan mewajibkan keterlibatan masyarakat dalam memaknai lingkungan, mengontrol perubahan, dan untuk upaya pelestarian.

Memperhatikan berbagai penelitian yang telah dilakukan tersebut, beberapa catatan yang diambil antara lain:

1. Situs Kota Lama memiliki nilai strategis dan menjadi referensi pembangunan Kota Semarang terkait kebijakan, infrastruktur, ekonomi, sosial, budaya dan tata kelola;
2. Pengelolaan situs Kota lama melibatkan berbagai pemangku kepentingan seperti pemerintah, perguruan tinggi, bisnis, masyarakat, komunitas, dan BPK2L;
3. Pengelolaan Kota Lama masih diperlihatkan ego sektoral pemangku kepentingan;
4. Koordinasi dan kolaborasi pemangku kepentingan dalam pengelolaan situs Kota Lama masih lemah;
5. Peran pemerintah dalam pengelolaan situs Kota Lama masih mendominasi.

Penelitian khusus yang menyoroti *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama selama ini belum dilakukan. Kolaborasi antar

pemangku kepentingan merupakan strategi dalam pengelolaan cagar budaya. Merujuk pengelolaan situs budaya Luang Prabang di Laos. Ladekin dan Fletcher (2004), ditunjukkan bahwa dalam pengelolaan Luang Prabang terjadi kolaborasi antar pemangku kepentingan yang dipimpin oleh UNESCO yang dilakukan dengan membangun saluran komunikasi antar pemangku kepentingan, melibatkan masyarakat lokal dalam pengambilan kebijakan dan aktivitas pariwisata, serta memperluas keterlibatan para pemangku kepentingan secara maksimal. Upaya membangun saluran komunikasi antar pemangku kepentingan didirikan kelompok kerja yang terdiri dari walikota Luang Prabang, wakil menteri luar negeri, kepala urusan pariwisata, perwakilan kementerian informasi dan budaya, menteri urusan pembangunan, dan sekretaris jenderal Unesco yang ada di Laos.

Arrozaq (2016) dalam penelitiannya menjelaskan tentang kolaborasi pemerintahan yang dilakukan dalam membangun kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif yang menyimpulkan bahwa proses kolaborasi telah memenuhi komponen kolaborasi Kirk Emerson dimulai dengan pergerakan bersama dalam prinsip, motivasi dan kapasitas.

Harmawan, B.N. et.al, 2017 dalam penelitiannya menggambarkan *collaborative governance* dalam pengembangan nilai budaya lokal melalui Banyuwangi Ethno Carnival. Kerjasama yang awalnya berbentuk *public private partnership* berkembang menjadi *collaborative governance* yang stabil dengan tahapan kerjasama yang terstruktur. Kemudian terbentuk juga *trust* antar masing-masing pihak dalam bekerjasama. Terbangun lanjutan komitmen yang terlegitimasi

oleh *Memorandum of Understanding* dan keputusan bupati terkait DKB. Proses *collaborative* terakhir adalah membangun sikap saling memahami yang menghasilkan output persiapan penyelenggaraan BEC.

Penelitian yang dilakukan oleh Sururi (2018) menggunakan metode kualitatif bertujuan mengidentifikasi isu-isu strategis dan prioritas serta mengembangkan model inovatif kebijakan *collaborative governance*. Penelitian menyimpulkan tiga isu yang harus dilakukan dalam pelaksanaan *collaborative governance* dalam revitalisasi kawasan wisata yaitu dimensi struktural birokrasi, sosialisasi revitalisasi, dan relokasi pedagang kaki lima.

Dewi (2019) mengupas tentang pentingnya kolaborasi dalam merespon terjadinya banyak kegagalan implementasi, keterbatasan anggaran pemerintah, dan politisasi sektor publik. Penelitian ini bertujuan menggambarkan dinamika *collaborative governance* dalam studi kebijakan yang relevan dengan prinsip *new public governance*.

Penelitian Nasrulhaq (2020), menggunakan metode kepustakaan yang bertujuan mengkaji nilai dasar *collaborative governance* secara teoritik dan empirik. Hasil penelitian menunjukkan kolaborasi tidak sekedar jaringan dan kemitraan. Kolaborasi mengandung nilai-nilai seperti konsensus, kepemimpinan kolektif, komunikasi multiarah, dan berbagi sumberdaya.

Mazafa dan Setyowati (2020), melakukan penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif yang bertujuan mengeksplorasi pelaksanaan *collaborative governance* dalam program balkondes Desa Borobudur. Penelitian menyimpulkan bahwa delapan indikator De Seve telah dijalankan dalam kolaborasi stakeholder.

Fitri, et al (2021) dengan menggunakan metode kualitatif-kuantitatif mengupas tentang keterlibatan stakeholder dengan berbagai kepentingan mewujudkan tujuan bersama. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran perkembangan kolaborasi pemerintahan di Indonesia baik secara teoritis maupun praktis dan solusi pemecahannya. Penelitian menyimpulkan bahwa penyebab permasalahan dalam kolaborasi adalah kurangnya keterbukaan informasi publik. Solusi yang diharapkan mengatasi persoalan tersebut adalah membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan.

Molla, et al (2021) melakukan penelitian menggunakan metode kualitatif mengurai tentang proses dan faktor-faktor kolaboratif pemerintahan. Penelitian menunjukkan pengelolaan kampung wisata tersebut belum berjalan optimal disebabkan faktor-faktor internal dan eksternal, seperti faktor budaya, kelembagaan, anggaran, letak geografis, masyarakat, sumberdaya manusia, kebijakan, aksesibilitas daerah, teknologi informasi, daya saing, dan pergeseran nilai budaya.

Sanjaya, et al (2021) dengan pendekatan legal sosial bertujuan untuk menganalisis implementasi *collaborative governance* dalam pemanfaatan bangunan cagar budaya di Kota Metro menggunakan teori Ansel dan Gash. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* dilakukan melalui konsep gotong royong yang diperkuat dengan penyusunan kebijakan perlindungan cagar budaya secara kolaboratif.

Penelitian yang dilakukan oleh Almaahi, et al (2022) dilakukan dengan metode kualitatif bertujuan mengetahui penerapan prinsip-prinsip *collaborative*

governance dalam melestarikan budaya daerah melalui berbagai kegiatan Festival Langkisau di Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat, menggunakan teori Rosyida. Hasil penelitian menunjukkan penerapan prinsip *collaborative governance* dalam upaya pelestarian budaya daerah masih menemukan kelemahan dalam kerjasama kelembagaan.

Amrullah, et all (2022) dalam penelitiannya menggunakan metode kualitatif bertujuan untuk mengidentifikasi kerjasama antara pemerintah dan pemangku kepentingan lain dalam pengelolaan kawasan wisata strategis di Banten Lama. Hasil penelitian menunjukan proses *collaborative governance* dalam pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Daerah Banten Lama dapat menyelesaikan permasalahan melalui empat indikator Morse and Stephens (2012). Musyawarah antar stakeholders dilakukan untuk menyatukan pemahaman.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Kelvin, et al (2022) menggunakan metode kualitatif dengan tujuan menganalisis model kolaborasi *pentahelix* pada *smart village* Kelurahan Pondok Ranji Kecamatan Ciputat Timur Kota Tangerang Selatan pada unsur akademisi, bisnis, komunitas/ masyarakat, pemerintah, dan media. Hasil penelitian menunjukan peran setiap pemangku kepentingan perlu ditingkatkan. Aktor yang mendominasi adalah masyarakat namun memiliki keterbatasan sumberdaya sehingga perlu didukung peran pemangku kepentingan yang lain.

Zulhadi, et al (2023) melaksanakan riset bertujuan untuk mengetahui proses kolaborasi dalam pengelolaan kawasan Citarum Harum. Penelitian menunjukan

proses kolaborasi yang dibangun sudah baik, hanya kurang terlibatnya pihak swasta.

Akadun (2023) membuat penelitian menggunakan metode studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan teknologi informasi, kompetisi, dan paradigma *governance* mengharuskan organisasi untuk berkolaborasi mewujudkan tujuan organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Ringa, et al (2023) menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif dengan mengkaji dinamika kolaborasi dalam tiga proses, yaitu dinamika kolaborasi, aksi kolaborasi, dan dampak pada pengembangan wisata. Tujuan penelitian adalah untuk melihat kolaborasi antara pemerintah, pengusaha, dan komunitas. Hasil penelitian menunjukkan perlunya ditetapkan kebijakan tentang masterplan pengembangan wisata sejarah untuk Kota Bajawa dan Kota Lama, dilakukan perlindungan, kerjasama pemangku kepentingan, dan dibentuknya unit pelaksana teknis yang mengatur tujuan wisata sejarah.

Berbagai penelitian di atas dapat dirangkum dalam tabel sebagaimana berikut:

Tabel 2.1.
Penelitian Terdahulu tentang
Collaborative Governance

No	Penulis, Tahun	Metode	Tujuan Kajian	Hasil Penelitian
1.	Arrozaaq, 2016	Kualitatif	Kolaborasi stakeholders lintas sektor dalam mendukung percepatan pengembangan minapolitan	Kolaborasi antar stakeholders dalam pengembangan suatu kawasan harus memenuhi 4 hal: pergerakan prinsip bersama, motivasi bersama, kapasitas kolaborasi, tindakan kolaborasi dan dampak kolaborasi.
2.	Harmawan, B.N. et.al, 2017	Kualitatif	Menggambarkan <i>collaborative governance</i> dalam pengembangan nilai budaya lokal melalui <i>Banyuwangi Ethno Carnival</i>	Kerjasama yang awalnya berbentuk <i>public private partnership</i> berkembang menjadi <i>collaborative governance</i> yang stabil dengan tahapan kerjasama yang terstruktur. Kemudian terbentuk juga <i>trust</i> antar masing-masing pihak dalam bekerjasama. Terbangun lanjutan komitmen yang terlegitimasi oleh Mou dan SK Bupati terkait DKB. Proses <i>collaborative</i> terakhir adalah membangun sikap saling memahami yang menghasilkan output persiapan penyelenggaraan BEC.
3.	Sururi, 2018	Deskriptif kualitatif	Mengidentifikasi isu prioritas strategis untuk mengembangkan model inovasi 4kebijakan berbasis <i>collaborative governance</i>	Keseriusan dengan dibarengi komitmen yang tinggi dari para pejabat publik (Walikota) untuk menyelesaikan permasalahan sangat dibutuhkan, faktor intensitas komunikasi dan koordinasi menjadi kata kunci agar dapat mengambil keputusan yang tepat.
4.	Dewi, 2019	Kualitatif	Menggambarkan Kerjasama kolaborasi yang formal, aktif, eksplisit dan berorientasi	Nilai dasar <i>collaborative governance</i> yakni orientasi konsensus dalam pengambilan keputusan (tujuan), kepemimpinan kolektif dalam kelembagaan (struktur), komunikasi multiarah dalam hubungan kemanusiaan

No	Penulis, Tahun	Metode	Tujuan Kajian	Hasil Penelitian
			kolektif dalam manajemen dan kebijakan publik	(interaksi) dan berbagi sumber daya dalam aksi (proses). Nilai dasar tersebut menjadi satu kesatuan yang terintegrasi pada setiap tahapan kebijakan publik.
5.	Nasrulhaq, 2020	Kualitatif	Mengkaji secara integratif nilai dasar <i>collaborative governance</i>	Secara prinsip, <i>collaborative</i> (kolaborasi) berbeda dengan <i>network</i> (jaringan) dan <i>partnership</i> (kemitraan). Ada nilai dasar tersendiri yang melekat padanya. Untuk selanjutnya menjadi bagian karakteristiknya. Adapun nilai dasar yang dimaksud yakni orientasi konsensus, kepemimpinan kolektif, komunikasi multiarah dan berbagi sumber daya.
6.	Mafaza, A. dan Setyowati, K, 2020	Kualitatif	Mengidentifikasi adanya proses collaborative governance dalam Program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) di Desa Borobudur Kabupaten Magelang	Proses kolaborasi telah berjalan dengan baik, namun <i>boundary</i> dan <i>exclusivity</i> dalam <i>governance</i> belum menyebutkan semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi.
7.	Fitri, et al, 2021	Kualitatif-kauntitatif	Bertujuan mengupas tentang keterlibatan stakeholder dengan berbagai kepentingan mewujudkan tujuan bersama, untuk mendapatkan gambaran perkembangan kolaborasi pemerintahan di Indonesia secara teoritis maupun praktis dan solusi pemecahannya	Penelitian menyimpulkan bahwa penyebab permasalahan dalam kolaborasi adalah kurangnya keterbukaan informasi publik. Solusi yang diharapkan mengatasi persoalan tersebut dalam membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan

No	Penulis, Tahun	Metode	Tujuan Kajian	Hasil Penelitian
8.	Molla, et al (2021)	Kualitatif	Bertujuan mengurai tentang proses dan faktor-faktor kolaboratif pemerintahan	Penelitian menunjukkan pengelolaan kampung wisata tersebut belum berjalan optimal disebabkan faktor-faktor internal dan eksternal, seperti faktor budaya, kelembagaan, anggaran, letak geografis, masyarakat, sumberdaya manusia, kebijakan, aksesnilitas daerah, teknologi informasi, daya saing, dan pergeseran nilai budaya.
9.	Sanjaya. et al, 2021	Kualitatif	Menganalisa implementasi <i>collaborative governance</i> dalam pemanfaatan bangunan cagar budaya di Kota Metro, Lampung	Kolaborasi dengan konsep gotong royong antara akademisi, sector swasta, pemerintah dan masyarakat adalah kunci sukses lahirnya inisiatif dari berbagai pihak lain yang berkepentingan.
10.	Kelvin, et al, 2022..	Kualitatif	Bertujuan menganalisis model kolaborasi pentahelix pada <i>smart village</i> Kelurahan Pondok Ranji Kecamatan Ciputat Timur Kota Tangerang Selatan pada unsur akademisi, bisnis, komunitas/ masyarakat, pemerintah, dan media.	Hasil penelitian menunjukkan peran setiap pemangku kepentingan perlu ditingkatkan. Aktor yang mendominasi adalah masyarakat namun memiliki keterbatasan sumberdaya sehingga perlu didukung peran pemangku kepentingan yang lain
11.	Almaahi.et.al, 2022	Kualitatif	Mengetahui bagaimana penerapan prinsip <i>collaborative governance</i> dalam upaya pelestarian budaya daerah.	Berjalannya proses <i>collaborative governance</i> dapat ditinjau dari beberapa dimensi, yaitu dimensi partisipasi, dimensi akseptasi, dimensi komunikasi, dimensi kepercayaan dan dimensi berbagi.

No	Penulis, Tahun	Metode	Tujuan Kajian	Hasil Penelitian
12.	Amrulloh.A.et.al, 2022	Deskriptif Kualitatif	Mengidentifikasi sinergi antara pemerintah dan pelaksanaan pengelolaan kawasan wisata strategis di Banten Lama	Efektivitas kolaborasi harus dipantau secara berkala. Evaluasi dapat dilakukan pada setiap semester dengan melibatkan seluruh <i>stakeholders</i> dan akademisi serta ahli untuk mendapatkan hasil yang dituju
13.	Zulhadi.et.al, 2023	Kualitatif	Mengetahui Bagaimana Proses Kolaborasi Dalam Pengelolaan Kawasan Citarum Harum Di Kabupaten Bandung	Proses kolaborasi menunjukkan peran dari pemerintah terlihat sangat dominan, sedangkan pihak swasta belum terlihat.
14.	Akadun, 2023	Kualitatif	Mengetahui desain/ konstruksi organisasi dalam <i>collaborative governance</i>	Dalam struktur organisasi <i>collaborative governance</i> , unsur-unsur penting dalam mendesain organisasi baik pembagian kerja, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, model pengambilan keputusan, dan formalisasi sangat tergantung struktur organisasinya apakah bentuk adhoc, jaringan, atau virtual.
15.	Ringa, et al, 2023	Kuantitatif-kualitatif	Menganalisis pelaksanaan kolaborasi antara pemerintah, pengusaha, dan komunitas	Hasil penelitian menunjukan perlunya ditetapkan kebijakan tentang masterplan pengembangan wisata sejarah untuk Kota Bajawa dan Kota Lama, dilakukan perlindungan, kerjasama pemangku kepentingan, dan dibentuknya unit pelaksana teknis yang mengatur tujuan wisata sejarah.

Sumber: Diolah Peneliti, 2022

Berbagai penelitian tentang *collaborative governance* telah dilakukan sebelumnya dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Aktor: Pelaksanaan *collaborative governance* dibutuhkan identifikasi jenis dan peran aktor;
2. Nilai: Nilai dasar kolaborasi adalah kepemimpinan kolektif, pengambilan keputusan bersama, komunikasi multiarah, kearifan lokal dan berbagi sumberdaya;
3. Tahapan: Kolaborasi dilakukan melalui tahapan perencanaan, membangun motivasi bersama, membagi peran, mengimplementasikan peran, dan mengukur dampak kolaborasi;
4. Tujuan: Kolaborasi bertujuan membangun kepercayaan untuk bekerjasama;
5. Efektivitas: Ukuran keberhasilan *collaborative governance* dilihat dari dimensi partisipasi, dimensi akseptasi, dimensi komunikasi, dimensi kepercayaan, dan dimensi berbagi;
6. Faktor-faktor: Pelaksanaan *collaborative governance* dibutuhkan identifikasi faktor-faktor pendorong dan penghambat.

2.2. Administrasi Publik

Paradigma perkembangan administrasi publik terbagi dalam enam fase (Henry, 2007), dimulai dari paradigma dikotomi politik dan administrasi hingga governance sebagai berikut:

- a. *The Politics - Administration Dichotomy* (1900 – 1926);
- b. *The Principles of Administration* (1927 – 1937);

- c. *Public Administration as Political Science* (1950 – 1970);
- d. *Public Administration as Management* (1956 – 1970);
- e. *Public Administration as Public Administration* (1970 – 1990);
- f. *Governance* (1990 – sekarang).

Pendapat yang dikemukakan oleh Djani (2020), perkembangan paradigma administrasi publik terjadi pada empat tahapan yaitu: 1) *Old Public Administration* (OPA); 2) *New Public Administrations* (NPA); dan 3) *New Public Management* (NPM), dan 4) *New Public Service* (NPS). Frederickson (2020) masing-masing paradigma tersebut memiliki karakteristik. *Old Public Administration* terpisah dari politik dan lebih cenderung pada manajemen ilmiah, dan memiliki kelemahan tidak banyak berperan dalam perumusan kebijakan publik. Paradigma *New Public Administration* memiliki ciri kinerja administrasi publik dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas dan nilai keadilan sosial. *New Public Management* memiliki karakteristik lebih terfokus pada hasil, fleksibilitas birokrasi, berorientasi pada kebutuhan masyarakat, bertujuan jelas, pemerintah lebih bersifat mengarahkan dan memfasilitasi daripada melaksanakan pelayanan publik secara langsung, dan mengurangi fungsinya dengan melakukan privatisasi. Terakhir *New Public Services* bercirikan pemerintah dijalankan secara demokratis, melayani warga sebagai warga negara, dan menerapkan akuntabilitas.

Rondinelli (2007) menambahkan paradigma kelima dalam administrasi publik yaitu *Good Governance* (kepemerintahan yang baik) yang mengembangkan pemikiran-pemikiran partisipatif, mengedepankan aturan hukum, transparansi, adaptif, menerapkan konsensus, berkeadilan, efektif efisien dan bervisi strategis.

2.3. *Governance*

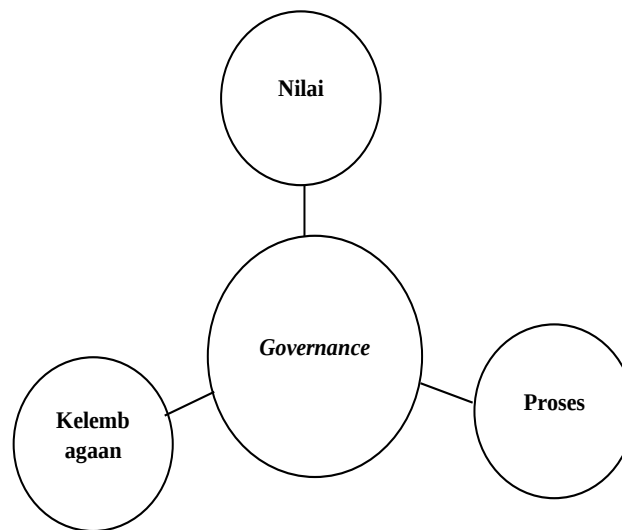
Governance dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan publik secara kolaboratif, bersifat kreatif dan responsif (Natalia, 2022). Penyelenggaraan pemerintahan diarahkan menuju optimalnya fungsi pelayanan publik secara efektif. Prinsip tata kelola pemerintahan disamping menerapkan peraturan perundang-undangan juga prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik termasuk praktek baik pelayanan.

Tamayao (2014) menjelaskan bahwa *governance* sebagai pelaksanaan kekuasaan oleh pemimpin politik untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara, memiliki proses yang kompleks secara kolaboratif, memberlakukan kebijakan publik yang secara langsung pemangku kepentingan, dan berdampak terhadap pembangunan ekonomi dan sosial. Istilah *Governance* menggambarkan proses mendasar dari pemerintahan modern, dimana warga negara maupun kelompok masyarakat ikut dalam pembuatan kebijakan publik yang penting (Ikeanyibe, 2016).

Ewalt (2001) menambahkan bahwa *Governance* melibatkan banyak sektor lain untuk menyediakan layanan, sedangkan pemerintah hanya mengatur dan mengarahkan. *Governance* mensyaratkan penyerahan pelayanan (desentralisasi/pembagian kekuasaan dan fungsi) kepada jaringan pemerintahan lainnya. *Governance* melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan ini termasuk melibatkan penduduk lokal, organisasi masyarakat, sektor publik maupun swasta (Gibson, 2011).

Phares (2004) menjelaskan bahwa *collaborative governance* mewajibkan keterlibatan berbagai unsur seperti pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta untuk berkomunikasi mewujudkan tujuan tertentu. *Collaborative governance* memerlukan tiga prasyarat yaitu dukungan; kepemimpinan; dan forum. Dukungan mengidentifikasi masalah-masalah kebijakan. Kepemimpinan berfungsi untuk mengintegrasikan berbagai sektor dalam sebuah forum, dan selanjutnya anggota forum berkolaborasi untuk mengembangkan kebijakan dan solusi (Bradley, 2012).

Pendapat yang dikemukakan oleh Dwiyanto (2007), dalam *governance* terbagi atas tiga dimensi yaitu dimensi proses, dimensi kelembagaan, dan dimensi nilai. Dimensi proses membahas sejauh mana daya respons kelembagaan terhadap fenomena yang sedang terjadi. Selanjutnya pada dimensi kelembagaan, *governance* dimaknai sebagai sistem administrasi yang melibatkan banyak aktor baik dari pemerintah maupun non pemerintah. Dimensi nilai berkaitan dengan prinsip atau kearifan yang melingkupi penyelenggaraan kekuasaan yang masing-masing tempat berbeda disesuaikan ruang dan waktu (Dwiyanto, 2018).



Gambar 2.1
Dimensi Governance
 Sumber: Diolah Peneliti, 2022

Kebijakan publik dan *governance* merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional (kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial). Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada: 1) Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; dan 2) Orientasi ideal pemerintahan yang secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional (Adisasmita, 2011: 23).

Nilai-nilai dalam *governance good governance* diterjemahkan dalam berbagai konsep yang dikemukakan para ahli. Sebagaimana dijelaskan oleh Sedarmayanti (2012) delapan prinsip *good governance* dalam UNDP terdiri atas:

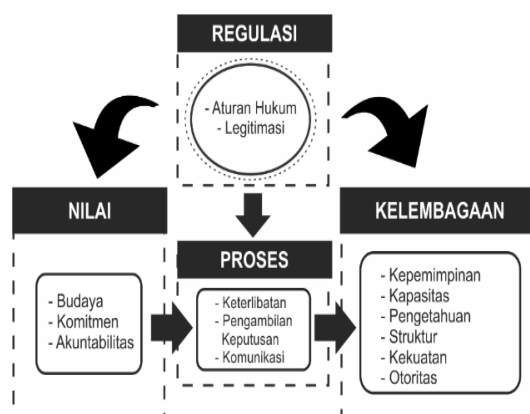
- 1) Partisipasi, dimana setiap orang atau warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing;
- 2) Aturan hukum, merupakan kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azazi manusia;
- 3) Transparansi, dimana transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi;
- 4) Daya tanggap, dimana setiap insititusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*); selanjutnya
- 5) Berorientasi konsesus, dimana pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetampak pemerintah;
- 6) Berkeadilan, artinya pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan siapa pun dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya;
- 7) Efektivitas dan efisiensi, dimana setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia;
- 8) Akuntabilitas, dimaksudkan para pengambil keputusan dalam organisasi sektor

publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*); 9) Visi strategis, dimaksudkan para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Gambir Bhatta (1996) mengungkapkan nilai-nilai *governance* terdiri atas: 1) akuntabilitas; 2) transparansi; 3) keterbukaan; 4) aturan hukum; 5) kompetensi manajemen; dan 6) hak-hak azasi manusia (dalam Sedarmayanti, 2012: 5). Beberapa karakteristik yang melekat dalam praktik *good governance* (Dwiyanto, 2006: 18-19) yaitu: Pertama, harus memberikan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat dan mekanisme pasar; Kedua, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting; Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik. Dalam dimensi pengambilan kebijakan maka *good governance* terwujud apabila keseluruhan aktor baik pemerintah maupun kelompok

yang merupakan bagian dari masyarakat sipil aktif terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi (Suwitri, 2008: 27).

Temuan yang didapatkan oleh Ardiyansah (2022), terdapat 14 dimensi *governance* yang bersumber dari berbagai sumber yaitu: 1) Akuntabilitas; 2) Keterlibatan; 3) Struktur; 4) Kekuatan; 5) Pengetahuan Manajemen; 6) Legitimasi; 7) Kepemimpinan; 8) Otoritas; 9) Komunikasi; 10) Aturan Hukum; 11) kapasitas; 12) Pengambilan Keputusan; 13) Komitmen; dan 14) Budaya. Berdasarkan 14 dimensi *governance* tersebut diklasifikasikan dalam empat dimensi, yaitu dimensi nilai (dimensi budaya, dimensi komitmen dan dimensi akuntabilitas), dimensi kelembagaan (kepemimpinan, kapasitas, pengetahuan, struktur, otoritas dan kekuatan), dimensi proses (keterlibatan, pengambilan keputusan, dan komunikasi), dan dimensi regulasi (aturan hukum dan legitimasi). Skema temuan tersebut digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2
Pola Integrasi Dimensi Governance
Sumber: Ardiyansah, 2022

2.4. *Collaborative Governance*

Kebijakan publik memerlukan aktor-aktor untuk mewujudkannya. Aktor-aktor tersebut dapat berkolaborasi dalam kolaborasi pemerintahan. Kolaborasi pemerintahan (*collaborative governance*) merupakan terminologi dalam administrasi publik yang telah berkembang untuk menggambarkan fenomena kolaborasi oleh pemerintah baik pusat maupun daerah dengan institusi atau stakeholder. Bryson.et.al (2015) menilai terminologi ‘kolaborasi’ digunakan pada dasarnya memiliki pengertian yang saling bertukar dengan ‘*partnership*’ atau kerjasama, namun demikian istilah tersebut lebih pada kerjasama lintas sektor secara formal. Terminologi ‘kolaborasi lintas sektor’ mengandung beberapa arti, pertama, kolaborasi proses. Pelaksanaan kolaborasi proses diperlukan saling percaya, komitmen, mekanisme komunikasi dan legitimasi; kedua, kepemimpinan yang didalamnya menuntut kapasitas dan kemampuan; ketiga, kolaborasi struktur. Pengembangan nilai, aturan dan pelibatan; dan keempat, akuntabilitas dan luaran.

Wanna (2008) mendeskripsikan beberapa pengertian kolaborasi. Pertama adalah kerja bersama atau bekerja dengan menghubungkan dengan pihak yang lain. Kolaborasi melibatkan kerjasama untuk membangun komunitas, meningkatkan konsistensi atau persatuan diantara aktor; Kedua, kolaborasi berupa proses negoisasi dan kompromi; Ketiga, kolaborasi melibatkan peran pengawasan dan pusat koordinasi; Keempat, kolaborasi dengan kekuasaan dan paksaan; Kelima, kolaborasi melibatkan komitmen, perhatian, perilaku atau perencanaan; dan Keenam, pembangunan motivasi internal dan komitmen personal terhadap

program, dan tujuan organisasi. Konsistensi merupakan jantung kolaborasi (Molla, Y., dkk: 2021).

Kolaborasi secara konseptual terdapat dua dimensi yang berbeda. Pertama adalah berdasar skala atau derajat kolaborasi. Kedua adalah berdasar konteks, tujuan dan motivasi. Berdasarkan skala kolaborasi terdapat lima bentuk dari skala tinggi, skala menengah-tinggi, skala menengah, skala menengah rendah, dan skala rendah. Skala tersebut ditentukan oleh resiko politik. Berdasarkan konteks, tujuan dan motivasinya maka kolaborasi dapat dilihat dari aspek kekuasaan, level komitmen, internalisasi budaya, dimensi strategis, dimensi cara, dimensi tujuan, visibilitas dan kesadaran serta permasalahan. Tabel 2.2 berikut menggambarkan tentang skala atau derajat kolaborasi:

Tabel 2.2
Skala Kolaborasi

Derajat Kerjasama	Kegiatan/Keterlibatan
Tingkat tertinggi: komitmen terhadap kolaborasi tertinggi, memiliki resiko tertinggi politik/manajerial	Interaksi transformatif antar aktor; pemberdayaan dan keterlibatan secara substantif, mencari kerjasama dan konsensus pemangku kepentingan dan antar aktor tingkat tertinggi, koalisi oleh aktor pemerintah dan non-pemerintah
Tingkat menengah-tinggi: orientasi normatif kuat, resiko politik/manajerial tinggi	Keterlibatan yang kuat dari para pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan atau proses dan implementasi kebijakan; melimpahkan kapasitas pengambilan keputusan tertentu kepada klien; inovasi dalam proses pengambilan keputusan
Tingkat menengah: komitmen terhadap masukan dan dukungan berbagai pihak; resiko politik/manajerial sedang	Komitmen yang bersifat formal untuk konsultasi dan kolaborasi antar-lembaga; bergabung dengan strategi pemerintah; latihan dalam keterlibatan bersama secara formal dan inisiatif pendanaan bersama
Tingkat menengah-bawah: bentuk kerjasama operasional untuk menyelesaikan pekerjaan; resiko politik/manajerial sedikit	Bentuk-bentuk produksi bersama, perbaikan teknis pelaksanaan, konsultasi tentang sistem pelayanan, evaluasi pelaksanaan, pelaporan kepada publik tentang target kerja

Derajat Kerjasama	Kegiatan/Keterlibatan
Tingkat rendah: tingkat resiko politik/manajerial rendah	Penyesuaian secara bertahap menggunakan proses konsultasi, diskusi publik dan menggunakan mekanisme umpan balik: diskusi/forum untuk mendapatkan gambaran harapan orang lain

Sumber : Wanna, 2008:4

Wanna (2008:6) melihat terdapat empat tipe hubungan kolaborasi diantara para aktor yakni:

- a. Kolaborasi di dalam pemerintah, melibatkan berbagai dinas atau badan;
- b. Kolaborasi antara pemerintah, melibatkan badan atau dinas yang berbeda wilayah hukum;
- c. Kolaborasi antar pemerintah dengan pihak ketiga eksternal yang menyediakan pelayanan jasa atau barang;
- d. Kolaborasi antara pemerintah, individu, dan warga negara.

Kolaborasi yang dilakukan dalam kegiatan pemberian layanan lebih sering dilakukan dan lebih mudah dipertahankan daripada kolaborasi dalam kegiatan perencanaan perubahan sistem dan kebijakan seperti proses kebijakan publik, karena terjadi negosiasi yang cukup rumit dan dibutuhkan solusi yang kreatif (Bolland and Wilson, 1994). Pendapat dari Ansell & Gash (2008), keterlibatan langsung yang dilakukan oleh para aktor di luar pemerintah dalam proses kebijakan bukan hanya semata formalitas atau sekadar berkonsultasi akan tetapi harus ada tindakan komunikatif dari proses kolaborasi.

Kolaborasi memiliki tiga faktor: 1) Faktor eksternal, meliputi globalisasi, pengetahuan dari budaya yang berbeda, teknologi informasi, tekanan ekonomi, dan

perdagangan internasional; 2) Faktor internal, meliputi kondisi pemerintah, tuntutan politik dari publik agar pemerintah lebih responsif, anggaran yang lebih fleksibel, manajemen pemerintahan yang fokus pada *outcomes* dan hasil; dan 3) Faktor kehendak atau kemauan, meliputi strategi politik dalam berbagi tujuan dan pemahaman masalah diantara komunitas, membangun konsensus diantara pemain dan koalisi (Wanna, 2008:8).

Emerson et.al (2012) melihat kolaborasi pemerintahan dalam arti luas sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik yang melibatkan orang secara konstruktif melintasi batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan/atau publik, ruang privat dan warga untuk melaksanakan tujuan publik yang tidak dapat dicapai dengan cara lain. Kolaborasi pemerintahan tidak saja melibatkan kolaborasi antar pemerintah namun juga ada elemen warga. Akses terhadap kekuasaan merupakan salah satu item penting untuk mengukur keberhasilan sebuah *network* atau kolaborasi (Deserve: 2007).

Ansell and Gash (2007) menjelaskan bahwa kolaborasi pemerintahan difokuskan pada isu dan kebijakan publik. Isu publik dalam hal ini berbeda dengan kerjama pemerintah dan bentuk lain dari konsesus pembuatan keputusan seperti revolusi atau mediasi, artinya menurut pandangan Ansell dan Gash tersebut, kolaborasi pemerintahan sejak awal telah disadari oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan bersama.

Collaborative governance merupakan cara pengelolaan ‘sesuatu hal’ yang melibatkan semua pemangku kepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan

keputusan kolektif dalam rangka mencapai tujuan bersama (Astuti, dkk, 2020:43). Legitimasi internal, pemahaman bersama dan kepercayaan bersama merupakan tiga elemen yang saling terkait erat satu sama lain dalam komponen motivasi (Astuti, dkk: 2020). Pendapat Johnston (2013), kolaborasi pemerintahan sejak awal muncul dan diciptakan karena adanya kesadaran bersama karena kompleksitas dan ketergantungan antar institusi dalam menyelesaikan masalah. Faktor lain adalah adanya konflik antar kelompok kepentingan yang bersifat laten dan sulit ditekan. Terakhir karena usaha untuk menemukan cara baru untuk mendapatkan legitimasi politik.

Kolaborasi pemerintahan dapat terjadi secara lintas sektor atau lintas batas untuk mencapai kebijakan yang kompleks dengan memanfaatkan kesepakatan/perjanjian antara pemerintahan, kerjasama privat/swasta, dan berdasarkan persekutuan komunitas (Huxham and Vangen 2005). Mengacu pada Huxam dan Vangen tersebut berarti kolaborasi pemerintahan dapat dilakukan dengan berbagai level pemerintahan (pusat dan daerah) atau dalam satu level dengan berbagai sektor bersama dengan swasta dan masyarakat atau komunitas.

Shergold (2008) menilai kolaborasi pemerintahan sangat diperlukan, sebab melalui kolaborasi akan menambah nilai-nilai publik dalam proses pemerintahan. Kolaborasi akan mengizinkan partisipan untuk belajar model-model alternatif dari perilaku atau cara baru untuk melakukan sesuatu, memberikan manfaat bersama, merangsang pembangunan dari institusi/lembaga, budaya antar lembaga dan manajemen pengetahuan. Kolaborasi pemerintahan mensyaratkan pejabat publik yang terbuka dan dapat menggunakan kualitas kepemimpinannya.

Selanjutnya manfaat kolaborasi pemerintahan menurut Benton (2013) adalah:

- 1) Membantu pemerintah mengurangi biaya, dan meningkatkan penyediaan pelayanan;
- 2) Menghadirkan kesempatan untuk meningkatkan efisiensi dalam pelayanan;
- 3) Menghadirkan kesempatan untuk pendekatan dari bawah;
- 4) Meningkatkan akuntabilitas kepada masyarakat untuk kualitas pelayanan dan jaminan penggunaan anggaran; dan
- 5) Meningkatkan kesempatan untuk meningkatkan daya saing global.

Kolaborasi pemerintahan membutuhkan kondisi bagi keberhasilan pencapaian tujuannya. Perspektif Warm (2011), kolaborasi pemerintahan merupakan pendekatan yang semakin luas untuk mengatasi masalah. Upaya kolaborasi digunakan untuk jangka pendek dan jangka panjang dengan melibatkan mitra dan aktor yang lebih kompleks. Keberhasilan kolaborasi melibatkan sejumlah elemen yakni usaha bersama lintas organisasi, pembagian tanggung jawab, tujuan bersama, manfaat untuk komunitas. Kepemimpinan dalam kolaborasi juga sangat penting. Kepemimpinan dalam kolaborasi harus mampu menginspirasi komitmen dan aksi. Harus mampu memberikan energi, dan memfasilitasi untuk menciptakan visi dan pemecahan masalah. Kolaborasi harus mampu membangun secara luas keterlibatan antar stakeholders.

Penjelasan yang dikemukakan oleh Deseve (2007), faktor yang secara umum menjadikan suksesnya keberhasilan kolaborasi pemerintahan adalah struktur jaringan, komitmen terhadap tujuan bersama, kepercayaan diantara pihak, tata kelola pemerintahan, akses terhadap kewenangan, distribusi tanggung jawab, pembagian informasi, akses terhadap keuangan, dan sumber daya lainnya. Septiani,

dkk (2021) berpendapat bahwa faktor struktur sosial menjadi salah satu yang mempengaruhi proses kolaborasi. Struktur sosial memacu hubungan antar stakeholder dalam proses kolaborasi

Purdy dan Jones (2012) menjelaskan bahwa dalam kolaborasi pemerintahan terdapat organisasi dan koalisi dengan keberagaman sumber daya, pengaruh politik yang berinteraksi dalam jaringan dan hubungan yang kompleks. Berkaitan dengan hal tersebut, kolaborasi sangat ditentukan oleh kewenangan, sumber daya dan legitimasi yang dimiliki oleh masing-masing pihak dengan kekuasaan sama pentingnya dengan kemampuan untuk menguasai sumber daya yang dimiliki.

Keberhasilan kolaborasi pemerintahan dinilai ditentukan oleh tingkat partisipasi dari elemen yang berkolaborasi sejak dari awal perencanaan. Sebagaimana Koning, et.al (2017) mendiskripsikan bahwa tata kelola pemerintahan yang partisipatif dan aksi perencanaan memberikan proses awal yang berguna untuk mengembangkan kolaborasi pemerintahan. Partisipasi dan aksi perencanaan tersebut memperkenalkan dan menyebarkan pemahaman dan visi bersama di antara para pemangku kepentingan. Norris dan Tirrel (2012) menganggap bahwa pendefinisian keberhasilan adalah langkah pertama dari pencapaian luaran yang positif dari kolaborasi pemerintahan. Hal ini sangat ditentukan dari kebutuhan perspektif stakeholder. Langkah berikutnya adalah struktur dan prosedur, modal sosial, proses yang transparan, kejelasan tujuan baik jangka pendek, menengah maupun panjang. Raharja dkk (2009) dalam terminologi yang berbeda menekankan pada kesediaan dari stakeholders untuk berkolaborasi telah mendorong terbentuknya komitmen untuk mencapai tujuan bersama, bertindak bersama, dan

berbagai informasi sehingga pada akhirnya mampu menciptakan keberhasilan dalam kolaborasi pemerintahan.

Struktur organisasi sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan kolaborasi pemerintahan juga dijelaskan oleh Milward, et.al (2010) bahwa struktur, relasi, kepercayaan, basis sektor (apakah sebagai lembaga profit atau non profit) merupakan faktor-faktor yang memiliki pengaruh dalam kolaborasi. Pendapat De Hoog (2015), disamping struktur organisasi keberhasilan kolaborasi pemerintahan juga ditunjang oleh nilai-nilai kolaborasi dari para pihak terkait, hubungan interpersonal, dan kualitas kepemimpinan. Terkait faktor kepemimpinan dalam kolaborasi pemerintahan tersebut, Perlman (2011) juga menekankan pentingnya faktor dimaksud. Pendapat yang dikemukakan oleh Perlman, untuk melakukan kolaborasi pemerintahan yang baik diperlukan setidaknya dari dua hal: Pertama, pada aspek politik dari struktur kolaborasi pemerintahan, aturan, dan distribusi kewenangan; Kedua, distribusi insentif yang didalamnya mengandung resiko dan penghargaan. Penghargaan sangat dibutuhkan dalam keberhasilan kolaborasi pemerintahan. Upaya untuk menciptakan hal tersebut dibutuhkan kepemimpinan yang baik.

Collaborative governance dapat mengalami kegagalan ketika dihadapkan pada sejumlah persoalan. *Government of Canada* melihat faktor penghambat tersebut adalah: faktor budaya, faktor institusi, dan faktor politik (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020: 87). Warsono (2023) menjelaskan bahwa budaya menjadi tantangan ketika akan merubah pola pendekatan yang tradisional menuju kolaboratif. Faktor budaya merupakan adanya kecenderungan ketergantungan pada

prosedur dan tidak berani mengambil resiko terobosan. Faktor institusi terjadi ketika cenderung menerapkan struktur hierarkis terhadap institusi lain yang ikut terlibat dalam kerja sama. Sementara faktor politik lebih pada kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan politik yang kompleks.

Keberhasilan *collaborative governance* dipandang oleh Mattessich dan Monsey (dalam Astuti, dkk: 2020) karena didukung oleh beberapa faktor yaitu: 1) Lingkungan, meliputi a) Sejarah adanya kolaborasi; b) pemimpin kolaboratif; dan c) Iklim politik/sosial; 2) Keanggotaan, meliputi a) saling menghormati, memahami dan kepercayaan; b) hanya anggota yang sesuai; c) kepentingan pribadi; dan d) kemampuan berkompromi; 3) Proses/Struktur, berupa a) kepemilikan bersama; b) pengambilan keputusan pada berbagai tingkatan; c) fleksibilitas; d) pengembangan aturan yang jelas dan pedoman kebijakan; dan e) kemampuan beradaptasi; 4) Komunikasi, terdiri atas a) keterbukaan dan frekuensi komunikasi; b) membangun tautan komunikasi; 5) Tujuan, berupa a) tujuan dan sasaran yang nyata dapat dicapai; b) visi Bersama; dan c) tujuan yang unik; dan 6) Sumber Daya, mencakup a) dana yang cukup, dan b) tenaga terampil yang disatukan.

Dewi (2012) menegaskan bahwa ciri kolaborasi yang efektif adalah jika kolaborasi itu didukung sepenuhnya oleh semua *network* tanpa konflik dan pertentangan dalam pencapaian tujuan. Pelibatan berbagai pemangku kepentingan dalam kolaborasi memungkinkan adanya pelibatan sumberdaya non pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik sehingga cakupan manfaat kebijakan publik menjadi semakin besar (Dwiyanto, 2010).

Berbagai pandangan tentang *collaborative governance* di atas dapat diringkas dalam tabel berikut:

Tabel 2.3
Perbandingan *Collaborative Governance*

Nama dan Tahun	Uraian Tentang <i>Collaborative Governance</i>
Bryson.et.al (2015)	Kerjasama lintas sektor secara formal yang mengandung: proses, kepemimpinan, struktur, akuntabilitas, luaran.
Emerson,et.al (2012)	Kolaborasi yang melibatkan aktor antar pemerintah dan elemen warga.
Ansell dan Gash (2007)	Kolaborasi didasari oleh berbagai pihak sejak awal untuk mencapai tujuan bersama karena adanya pengalaman kegagalan serta ketidakmampuan institusi jika hanya dilakukan secara tunggal.
Johnston (2013)	Kolaborasi muncul karena kompleksitas dan ketergantungan antar institusi.
Huham dan Vangen (2005)	Terdiri dari lintas sektor dengan kesepakatan karena kebijakan yang kompleks.
Wanna (2008)	Kerjasama dalam membangun komunitas, persatuan antar aktor, proses negosiasi, kompromi, pelibatan dalam pengawasan, menciptakan aturan, membangun komitmen sejak perencanaan, membangun motivasi dan komitmen terhadap program dan tujuan
Shergold (2008)	Kolaborasi pemerintahan sangat diperlukan dengan cara cara alternatif dan mensyaratkan kualitas kepemimpinan.
Warm (2011)	Keberhasilan kolaborasi akan ditentukan oleh usaha bersama, pembagian tanggungjawab, tujuan, manfaat untuk komunitas, dan kepemimpinan.
Deseve (2007)	Keberhasilan kolaborasi akan ditenttukan oleh struktur jaringan, komitmen, kepercayaan, tata kelola, akses terhadap kewenangan, pembagian informasi, akses keuangan dan sumber daya lainnya.
Purdy dan Jones (2012)	Kewenangan, sumber daya dan legitimasi yang dimiliki oleh pihak-pihak yang terlibat dalam kolaborasi akan sangat menentukan keberhasilan kolaborasi.
Milward,et.al (2010)	Struktur, relasi, kepercayaan, basis aktor merupakan aktor yang berpengaruh dalam kolaborasi.
DeHoog (2015)	Nilai-nilai kolaborasi, hubungan interpersonal, dan kualitas kepemimpinan sebagai faktor pendorong keberhasilan kolaborasi.
Perlman (2011)	Aspek politik, struktur kolaborasi, aturan, distribusi kewenanga, dan pemberian intensif/disintensif sangat penting dalam menentukan keberhasilan kolaborasi.

Nama dan Tahun	Uraian Tentang <i>Collaborative Governance</i>
Norris dan Tirrel (2012)	Pendefinisian keberhasilan adalah langkah pertama dari pencapaian luaran yang positif dari kolaborasi pemerintahan. Hal ini sangat ditentukan dari kebutuhan perspektif stakeholder
Astuti, Warsono, Rachim, (2020)	Merupakan upaya pengelolaan dengan melibatkan berbagai aktor baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, dalam rangka mencapai tujuan bersama

Sumber: Diolah Peneliti, 2022

2.5. Pemangku Kepentingan

Pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang dalam konteks penelitian ini disebut aktor adalah kelompok atau individu yang terlibat, dapat mempengaruhi dan/atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu (Freeman, 1984). Sementara itu Biset dalam Azheri (2012) mendefinisikan stakeholder sebagai orang atau pihak tertentu yang memiliki kepentingan atau perhatian dengan permasalahan tertentu. Sementara itu, Derek Walker, et all (2008) menjelaskan bahwa pemangku kepentingan merupakan perorangan atau kelompok yang memiliki hak, kepentingan, atau kepemilikan dalam sebuah kegiatan yang dapat memberikan kontribusi, dipengaruhi oleh proyek, baik pekerjaan atau hasil proyek. Berdasarkan beberapa batasan di atas, disimpulkan bahwa stakeholder atau pemangku kepentingan merupakan perorangan atau kelompok yang memiliki keterkaitan/kepentingan terhadap fenomena tertentu dan memiliki kesempatan untuk memberikan peran terhadap fenomena tersebut.

Pendapat dari Jaelani (2019), Etzkowitz and Leydesdorff (1998, 2000) dan Leydesdorff dan Meyer (2006) yang menggagas model *Triple Helix* yang

didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah, industri, dan perguruan tinggi semakin saling bergantung. Konsep ini dimaknai bahwa bidang kelembagaan yang berbeda ini harus dikaji dalam evolusi bersama untuk menghadapi dinamika produksi dan inovasi pengetahuan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa kelembagan penelitian yang mengembangkan konsep *triple helix* secara telah mengalami perkembangan selama dua dekade terakhir dengan menyediakan kerangka kerja untuk mengeksplorasi dinamika inovasi dan perumusan kebijakan pembangunan.

Model *triple helix* menekankan pada upaya menghasilkan pengetahuan yang berbasis pemerintah, perguruan tinggi dan industry (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Pendapat berikutnya disampaikan oleh Carayannis & Campbell (2009) dengan model *quadra helix* yang ditambahkan masyarakat yang berbasis media atau budaya. Pemangku kepentingan dalam skema *quintuple helix* oleh Carayannis & Campbell (2010) disempurnakan menjadi lima dengan menambah unsur media. Menurut Astuti et al (2020), dilihat dari aktor yang terlibat dalam *collaborative governance* terdapat tiga jenis: Pertama adalah *triple helix* yakni terdiri dari pemerintah, bisnis dan akademisi; Kedua adalah *quadra helix* yakni terdiri dari pemerintah, bisnis, akademisi, dan organisasi non pemerintah atau *civil society*; Ketiga adalah *pentahelix (quintuple helix)* yakni terdiri dari pemerintah, bisnis, akademisi, organisasi non pemerintah (*civil society*) dan media massa.

Pendapat lain disampaikan oleh Rachim (2020) dalam penelitiannya yang menyoroti *collaborative governance* yang berbasis modal sosial dalam pengelolaan bencana banjir paparan di Danau Tempe Provinsi Sulawesi Selatan ditemukan stakeholder terdiri atas: 1) pemerintah; (2) dunia usaha; (3) universitas; (4) NGOs;

(5) media massa; dan (6) masyarakat terdampak (*hexahelix*). Berikut peneliti tampilkan tabel empat jenis kelompok pemangku kepentingan:

Tabel 2.4
**Jenis Pemangku Kepentingan dalam Skema *Triple*,
Quadra, dan *Quintuple Helix***

<i>Triple Helix</i> (Etzkowitz, 2000)	<i>Quadruple Helix</i> (Carayannis & Campbell, 2009)	<i>Quintuple Helix/ Penta Helix</i> (Carayannis & Campbell, 2010)	<i>Hexa Helix</i> (Rachim, 2020)
- Pemerintah - Bisnis - Perguruan Tinggi	- Pemerintah - Bisnis - Perguruan Tinggi - Masyarakat	- Pemerintah - Bisnis - Perguruan Tinggi - Masyarakat - Media	- Pemerintah - Bisnis - Perguruan Tinggi - NGO - Media - Masyarakat Terdampak

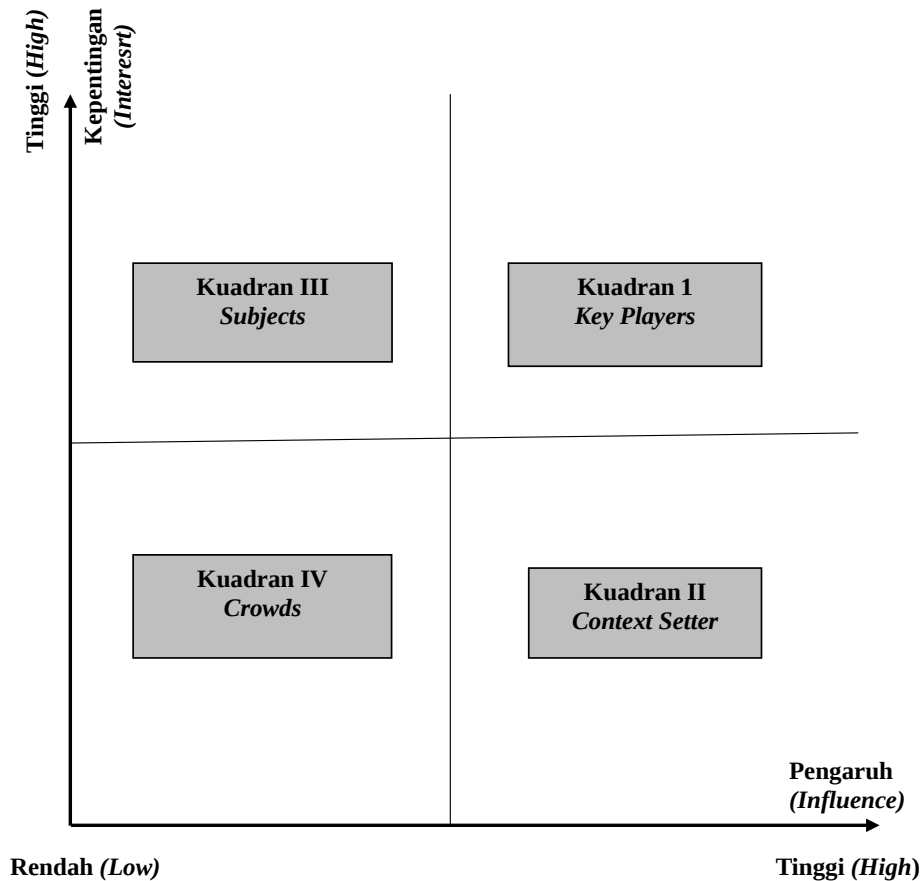
Sumber: Diolah Peneliti, 2022

Aktor selanjutnya dapat dilakukan analisis dengan mengklasifikasikan berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruhnya. Menurut Ackermann & Eden (1998), metode untuk menganalisis klasifikasi pemangku kepentingan tersebut digunakan matriks pengaruh dan kepentingan. Kelompok pemangku kepentingan diklasifikasikan berdasarkan *key players*, *context setters*, *subjects* dan *crowd* dan dibagi pada empat kuadran.

Kuadran I merupakan klasifikasi *key player* yang memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi. Kuadran II merupakan klasifikasi *context setter* dimana aktor tersebut memiliki pengaruh yang tinggi namun kepentingannya rendah. Kuadran III diklasifikasikan dalam *subjects* yang memiliki kepentingan tinggi namun pengaruhnya rendah. Terakhir kuadran IV merupakan klasifikasi *Crowd*, karena

pemangku kepentingan memiliki tingkat pengaruh dan kepentingan yang rendah.

Pembagian kuadran tersebut dapat dijelaskan melalui gambar berikut:



Gambar 2.3
Kuadran Pemangku Kepentingan
 Sumber: Diolah Peneliti, 2022

Menurut Nugroho (2014), peran pemangku kepentingan atau stakeholder diklasifikasikan sebagai berikut: 1) Pembuat kebijakan (*policy creator*), diartikan sebagai pemangku kepentingan yang memiliki peran sebagai penyusun kebijakan; 2) Koordinator, merupakan pemangku kepentingan yang berpera mengkoordinasikan berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam sebuah program; 3) Fasilitator, merupakan pemangku kepentingan yang berperan sebagai

memfasilitasi kebutuhan kelompok-kelompok sasaran; 4) Implementer, adalah pemangku kepentingan yang memiliki tugas melaksanakan kebijakan; 5) Akselerator, merupakan pemangku kepentingan yang berperan memberikan kontribusi terhadap kelancaran sebuah program.

Merujuk pendapat Ackerman dalam Mochtar (2022), terjadi fenomena menarik dengan munculnya lembaga-lembaga negara independen oleh kaum reformis karena berbagai alasan. Pertama, masa transisi terhadap keinginan adanya perubahan dalam status quo; kedua, terjadinya masalah internal yang mendorong pihak luar mempengaruhi pembuatan kebijakan pembentukan lembaga-lembaga independen; dan ketiga, tuntutan untuk melakukan perubahan secara signifikan terhadap berlangsungnya *status quo*.

Memperhatikan berbagai hasil penelitian terhadap situs Kota Lama digambarkan masih terjadinya berbagai persoalan yang diakibatkan tersendatnya pelaksanaan *collaborative governance* antar pemangku kepentingan. Berkaitan dengan konsep kelembagaan independen tersebut, perlu dilakukan rekonstruksi kelembagaan-kelembagaan yang ada dalam pengelolaan situs Kota Lama.

Diskursus kelembagaan juga dikenal dengan lembaga non struktural. Kelembagaan non struktural memiliki karakteristik sebagai berikut: a) diketuai secara jamak oleh anggota kelompok (multi-member groups); b) kedudukannya independen, tidak dimiliki oleh penguasa tertentu; c) para anggotanya punya masa jabatan resmi yang diatur regulasi; dan 4) pemberhentian pengurus disesuaikan dengan aturan yang ditetapkan (Funk and Seamon dalam Mochtar (2022)).

2.6. Pengelolaan dan Nilai Cagar Budaya

Collaborative Governance dalam pelaksanaan penelitian ini diarahkan pada upaya pengelolaan situs Kota Lama sebagai sebuah warisan budaya yang berbentuk cagar budaya. Menurut Terry and Rue (2011), pengelolaan/manajemen merupakan suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang ke arah tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Pengelolaan merupakan bentuk pengaturan berbagai sumberdaya untuk kepentingan atau tujuan tertentu. Ikaputra dan Sigit (1999) menjelaskan bahwa cagar budaya merupakan setting budaya suatu kawasan yang memerlukan perlindungan atau pelestarian.

Pelestarian kawasan cagar budaya merupakan segenap proses konservasi, interpretasi, dan manajemen terhadap suatu kawasan agar makna kultural yang terkandung dapat terpelihara dengan baik. Kriteria pelestarian dapat diukur dari kekhasan kawasan, kesejarahan kawasan, keistimewaan kawasan, dan partisipasi masyarakat (Volare, 2012). Pelestarian dan pengelolaan bangunan cagar budaya dapat ditinjau dari empat aspek, yaitu: 1) Perwujudan pengelolaan dan pelestarian asset bangunan cagar budaya dalam bentuk data; 2) Perlindungan bangunan cagar budaya secara utuh; 3) Pemanfaatan bangunan cagar budaya; dan 4) Partisipasi masyarakat (Arina, 2018). Penelitian yang dilakukan oleh Tobing, et all (2008) terkait studi implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam melestarikan bangunan cagar budaya merekomendasikan beberapa upaya antara lain komitmen pemerintah, peningkatan komunikasi antar pemangku kepentingan, dan pemberian insentif kepada para pemilik bangunan cagar budaya.

Konsep kota berkelanjutan yaitu pengembangan kota yang menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, lingkungan hidup, dan perlindungan cagar budaya yang ada di dalamnya (Suzanna, 2017). Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan cagar budaya, antara lain: 1) Pelestarian; 2) pemeliharaan; 3) Preservasi (Pencegahan); 4) Konservasi (Penanggulangan); 5) Pemugaran; 6) Rehabilitasi; 7) Konsolidasi (memperkuat tanpa membongkar); 8) Rekonstruksi; dan 9) Pengawasan (Suzanna, 2017). Lebih lanjut dijelaskan oleh Kusuma (2022) bahwa pelestarian cagar budaya merupakan salah satu jenis pendekatan perencanaan kota atau penataan ruang yang bertujuan mempertahankan, melindungi, memelihara serta memanfaatkan bangunan cagar budaya demi kepentingan pembangunan. Sebagai contoh sebuah penelitian yang dilakukan oleh Alamsyah (2020) terhadap pengelolaan sebuah situs cagar budaya Istana Raja Rokan, variabel pelestarian diimplementasikan dalam kegiatan sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2.5
Pelestarian Cagar Budaya Istana Raja Rokan

Variabel	Indikator	Sub Indikator
Pelestarian Cagar Budaya Istana Raja Rokan	Melindungi	a. Penyelamatan b. Zonasi c. Pengamanan d. Pemeliharaan e. Pemugaran
	Mengembangkan	a. Informasi b. Potensi nilai c. Promosi
	Memanfaatkan	a. Penelitian b. Revitalisasi c. Adaptasi berkelanjutan

Sumber: Alamsyah (2020)

Rosyadi (2014) menjelaskan bahwa salah satu bentuk pelestarian yaitu melakukan perlindungan. Perlindungan terdiri dari penyelamatan dan pengamanan, zonasi, serta pemeliharaan dan pemugaran. Contoh lain upaya pelestarian Kota Tua di Quedlinburg Jerman dilakukan dengan upaya-upaya berupa: 1) Mempertahankan struktur bangunan dan pola perkotaan; 2) Melestarikan bangunan; 3) Membangun dan meningkatkan penggunaan perumahan; 4) Meningkatkan kehidupan komersial kota tua; dan 5) Mempromosikan pariwisata di kota tua tersebut (Orbasli, 2000: 154). Untuk meningkatkan daya tarik pengunjung dan pasar dilakukan upaya-upaya: 1) Meningkatkan aktivitas budaya di kota tua; 2) Program museum yang proaktif dengan memanfaatkan konservasi bangunan sebagai daya tarik sehingga memungkinkan pengunjung merasa menjadi bagian dari proses tersebut; 3) Festival tahunan dengan tema sesuai kota tua dibangun; 4) Membangkitkan perdagangan kerajinan di gedung di kota tua; dan 5) Menambah tour kota tua seperti tour pada malam hari (Orbasli, 2000: 156).

Keterlibatan komunitas disekitar kota tua Quedlinburg menjadi salah satu keberhasilan dalam manajemen cagar budaya dimana hal tersebut dilakukan dengan: 1) Memastikan penduduk dalam proses perencanaan secara aktif; 2) Memberikan pelatihan dan pekerjaan lokal termasuk dalam industri kecil dan pariwisata; 3) Mendukung inisiatif lokal seperti penggunaan akomodasi lokal; dan 4) Membangun kebutuhan budaya dan pendidikan bagi pengunjung (Orbasli, 2000: 158).

Lebih lanjut Orbasli menjelaskan (2000: 165-187) bahwa manajemen pariwisata yang lebih baik di kota-kota tua/bersejarah dilakukan melalui: 1)

Orientasi informasi dan interpretasi. Memberikan informasi yang cukup jelas kepada pengunjung tentang segala hal bersangkutan dengan kota tua termasuk sejarah. Mulai dari penggunaan tanda-tanda pada bangunan, jalan, hingga pemanfaatan multimedial media; 2) Membuat ‘jalur warisan’ berupa membuat jalur atau jejak bagi pengunjung untuk mendapatkan pemandangan yang lebih baik serta memastikan atraksi di kota tua dapat dinikmati; 3) Perencanaan dan pengelolaan kawasan perkotaan. Memperhitungkan ketersediaan hotel, restoran, dan kafe; 4) Kawasan perbelanjaan; 5) Menambah daya tarik budaya; 6) Manajemen lalu lintas/transportasi; 7) Membangun jalur pedestrian; dan 8) Meningkatkan kreatifitas masyarakat.

Manajemen warisan budaya yang dilakukan dengan melibatkan secara aktif seluruh pemangku kepentingan baik internal maupun eksternal khususnya komunitas lokal, telah berkontribusi penting dalam pengembangan sumber daya, memunculkan ide-ide kreatif, dan meningkatkan rasa tanggung jawab untuk pelestarian dan pengembangan warisan budaya. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah daerah berperan dalam membangun kerangka kerja untuk efektifitas dan efisiensi dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat khususnya komunitas lokal, NGO, dan swasta. Setiap pemangku kepentingan memiliki wilayah dan peran masing-masing. (Goral, 2015: 55-65).

Keberhasilan manajemen cagar budaya di kota Luxor Mesir salah satunya ditopang oleh kerjasama antar berbagai lembaga baik di tingkat internasional seperti UNESCO, nasional seperti lembaga pemerintah, dan lokal yakni para komunitas di sekitar Kawasan (Hesham. 2020). Perubahan organisasi pengelola

kawasan kota tua menjadi sangat penting dalam menunjang keberhasilan manajemen kota tua. Sebagaimana di Warsawa Polandia, institusi lama yang lebih menunjukkan sifat opresif dan cenderung penuh dengan nepotisme berganti menjadi institusi baru dengan ciri rasional, komunikatif, terbuka dan kesediaan membangun jejaring dengan organisasi lain (Barbara Czarniawska, 2000: 146-147).

Pemerintah pusat, pemerintah daerah memiliki peranan penting dalam keberhasilan manajemen kawasan cagar budaya. Pemerintah menyusun visi jangka baik yang bersifat jangka panjang dan pendek. Selain itu adalah pentingnya peran keterlibatan publik, dan hubungan antar organisasi baik yang bersifat komunitas, para ahli waris bangunan, organisasi lokal hingga organisasi internasional yang terlibat. Komitmen dan pola kemitraan dari berbagai organisasi yang terlibat termasuk di dalamnya komitmen keuangan merupakan bagian dari partisipasi yang mempengaruhi keberhasilan (Emerick, 2014: 164-169).

Pendapat yang dikemukakan oleh Sodiq et al (2018), cagar budaya mempunyai beberapa dimensi, yaitu dimensi pengetahuan, etnik, estetik, dan publik. Penjelasan dalam dimensi pengetahuan, cagar budaya merupakan media untuk mengkaji dan menguji pengetahuan akademik. Berkaitan dengan dimensi etnik, cagar budaya merupakan bagian dari jati diri bangsa sekaligus latar belakang kehidupan suatu bangsa. Berdasarkan dimensi estetik, cagar budaya merupakan bukti hasil seni yang unggul dari generasi terdahulu. Dimensi publik, cagar budaya mempunyai nilai pendidikan maupun sebagai daya tarik wisata yang bisa mendatangkan keuntungan ekonomi. Berdasarkan konsep di atas, pengelolaan cagar budaya merupakan bagian penting dalam administrasi publik.

Kelembagaan UNESCO (2017) dalam Petunjuk Operasional Implementasi Konvensi Warisan Dunia menjelaskan *outstanding universal value (OUV)* dalam sebuah warisan dunia merupakan nilai universal luar biasa sebagai signifikansi budaya dan/atau alam yang melampaui batas-batas nasional menjadi kepentingan umum bagi generasi sekarang dan masa depan seluruh umat manusia. Kriteria OUV meliputi: 1) Warisan budaya merupakan masterpiece manusia yang kreatif dan jenius; 2) Menunjukkan pertukaran penting nilai-nilai kemanusiaan selama kurun waktu perkembangan budaya dunia, arsitektur atau teknologi, seni monumental, perencanaan kota atau desain lansekap; 3) Merupakan kesaksian yang unik atau suatu tradisi budaya atau peradaban; 4) Merupakan contoh dari jenis bangunan, arsitektur, teknologi atau lanskap yang menggambarkan signifikansi tahapan sejarah manusia; 5) Menjadi contoh luar biasa dari pemukiman tradisional, penggunaan lahan, penggunaan laut yang mewakili budaya, atau interaksi manusia dengan lingkungan terutama ketika telah menjadi rentan di bawah dampak perubahan *irreversibel*; 6) Secara langsung terkait dengan peristiwa atau tradisi yang hidup dengan ide, keyakinan, karya seni, dan sastra yang luar biasa; 7) Mengandung fenomena alam superlatif atau area alam yang luar biasa; 8) Menjadi contoh yang mewakili tahapan utama sejarah bumi, termasuk catatan kehidupan, proses geologi signifikan yang sedang berlangsung dalam pengembangan bentang alam, geomorfik signifikan, atau fitur fisiografi keindahan dan kepentingan estetika; 9) Menjadi contoh yang mewakili ekologi signifikan yang sedang berlangsung dan proses biologis evolusi dan pengembangan ekosistem darat, air tawar, pesisir dan laut dan komunitas tumbuhan dan hewan; dan 10) Mengandung habitat alami yang

penting dan signifikan untuk konservasi keanekaragaman hayati, termasuk spesies terancam secara sains atau konservasi.

Penjelasan Nuryanti (2023) dalam penyelenggaraan Jaringan Kota Pusaka Indonesia tahun 2023 di Kota Lama Semarang, terdapat beberapa aspek penting yang harus direalisasikan dalam pengelolaan Kota Lama agar mendapatkan pengakuan sebagai kawasan *world heritage* UNESCO sebagai berikut:

- a. *Zoning*: berdasarkan OUV, zonasi harus diterapkan *Authenticity* yang menekankan pentingnya keaslian budaya yang berasal dari OUV di Kota Warisan Dunia;
- b. *Authenticity*: menekankan pentingnya keaslian budaya yang diturunkan dari nilai universal yang luar biasa (*OUV*);
- c. *Carrying Capacity*: Menyadari daya dukung kota yang pariwisatanya berakar kuat pada nilai-nilai tradisional dan budaya lokal;
- d. *Local Community Involvement*: menempatkan masyarakat lokal sebagai mitra setara dalam pengembangan pariwisata, baik dalam pengambilan keputusan dan atau implementasi, sehingga masyarakat lokal dapat memperoleh manfaat dan keuntungan dari pariwisata di Kota Warisan Dunia
- e. *Cultural Entrepreneurship*: konsep yang menekankan pemberdayaan masyarakat, sehingga dalam pelaksanaannya memerlukan program pendampingan dan pelatihan kewirausahaan. Selain itu, perlu adanya fasilitasi usaha pariwisata warisan budaya di tingkat masyarakat, seperti kredit, permodalan, insentif, dan berbagai skema bantuan lainnya;

- f. *Adaptation*: konsep yang menekankan pada upaya bersama menyeimbangkan konservasi, pembangunan, perlindungan, dan keberlanjutan, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat/komunitas lokal.

Selanjutnya dijelaskan oleh Serageldin, et all yang dikutip oleh Kurniati (2020) dijelaskan bahwa keberlanjutan sebuah kota didasarkan pada apresiasi nilai-nilai lokal, prinsip-prinsip solidaritas, dan pemberdayaan masyarakat.

Pembahasan dalam seminar menjelaskan bahwa dalam pengelolaan situs Kota Lama adalah untuk mengupayakan keselarasan, bagaimana menyeimbangkan konservasi dan pembangunan, namun pada saat yang sama bersiap menghadapi disonasi karena gangguan dan ketidakpastian yang selalu dibawa oleh perubahan. Hal ini merupakan tanggung jawab utama pemerintah untuk terlibat dalam dialog yang aktif dan dinamis dengan berbagai pemangku kepentingan yang terlibat. Hal ini juga menekankan pentingnya perencanaan jangka panjang karena budaya berkembang secara perlahan dan memerlukan waktu untuk beradaptasi terhadap perubahan. Tujuan utamanya adalah selalu sama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat/komunitas lokal, untuk melindungi dan menghargai budaya lokal yang menaksjubkan dan unik serta memastikan keharmonisan dan keberlanjutan. Kota Warisan Dunia merupakan daya tarik ikonik yang menjadi motivasi utama wisatawan untuk berkunjung.

Widodo (2023) dalam paparannya pada kegiatan Jaringan Kota Pusaka Indonesia tahun 2023 menekankan bahwa Semarang sudah menjadi Kota Warisan Dunia, oleh karena itu dalam proses pengelolaan Kawasan Kota Lama perlu

diperhatikan konsep konservasi yang juga menurut ICOMOS tentang manajemen pelestarian terkait dengan: 1) Keaslian (*authenticity*) yang mengacu pada kebenaran warisan budaya termasuk bentuk desain, bahan dan pengaturannya; 2) Integritas atau keaslian (*integrity*) yang mengacu pada keutuhan warisan budaya termasuk atribut fisik dan non fisiknya; 3) Upaya memaknai manajemen perubahan dan pelestarian yang disebut Reversibiliti (*Reversibility*) yaitu pola pikir terhadap kawasan kota lama itu sendiri. Konsep pengelolaan Kota Lama juga diharapkan bisa berembang tidak hanya pada kawasan bangunan Belanda namun juga bagaimana kawasan Pecinan, Melayu dan Kauman dapat turut dikembangkan menjadi Kawasan Semarang Lama. Dijelaskan lebih lanjut bahwa perbaikan dan konservasi Kota Semarang Lama dilakukan melalui: 1) Secara transparan dan akuntabel, inisiatif pelestarian perlu melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan; 2) Melakukan penelitian sejarah untuk restorasi otentik dan rencana pengelolaan konservasi yang efektif; 3) Menerapkan pedoman konservasi yang kuat dan peraturan zonasi berdasarkan visi jangka panjang; 4) mengembalikan keaslian, pencarian kebenaran sejarah, menjaga keutuhan bangunan dan kota, dan menolak komodifikasi warisan; 5) Memperbaiki kesalahan masa lalu perlu memastikan keadilan sosial ekonomi dan mempromosikan upaya konservasi jangka panjang; dan 6) Mempertahankan Kota Semarang sebagai Semarang sampai 100 tahun ke depan.

2.7. Definisi Konseptual

Definisi konsep penelitian Model *Heptahelix Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Situs Kota Lama Semarang adalah sebagai berikut:

- a. Aktor adalah kelompok atau individu yang terlibat dalam pencapaian tujuan tertentu;
- b. Nilai-nilai adalah sesuatu yang bermakna dan dipedomani oleh masyarakat untuk mengukur benar salah maupun baik buruk suatu perbuatan atau tindakan;
- c. *Collaborative Governance* adalah proses tata kelola pemerintahan yang melibatkan berbagai aktor antara lain pemerintah (pusat, provinsi, dan kota), pemilik gedung, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, pengusaha, dan pemangku kepentingan lainnya dalam melakukan pengelolaan untuk meningkatkan kualitas infrastruktur, ekonomi, budaya, dan lingkungan pada situs Kota Lama.
- d. Faktor-faktor pendukung dan penghambat *collaborative governance* adalah faktor yang memberikan pengaruh positif atau sebaliknya bersifat negatif sehingga mempengaruhi keberhasilan *collaborative governance*. Faktor tersebut berasal dari lingkungan, keanggotaan, proses atau struktur, komunikasi, tujuan, dan sumber daya.
- e. Model adalah pola *collaborative governance* yang diterapkan dalam pengelolaan Kawasan Kota Lama yang dapat dikembangkan untuk pengelolaan cagar budaya oleh pemerintah daerah lainnya.

2.8. Operasional Konsep

Operasional konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Aktor:
 - a. Identifikasi aktor: mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat
 - b. Pemetaan peran aktor: memetakan peran masing-masing aktor yang terlibat;
2. Nilai-nilai yang menjadi referensi terdiri atas :
 - a. Partisipasi: peran serta aktor dalam pengelolaan
 - b. Aturan Hukum: perumusan, implementasi dan evaluasi aturan
 - c. Transparansi: keterbukaan peran pengelolaan
 - d. Daya Tanggap: kepekaan turut dalam pengelolaan
 - e. Konsensus: komitmen bersama dalam pengelolaan
 - f. Berkeadilan: kesetaraan peran dalam pengelolaan
 - g. Efektivitas efisiensi: ketepatan sasaran dan anggaran
 - h. Akuntabilitas: bertanggung jawab kepada publik
 - i. Visi Strategis: kesamaan perspektif pengelolaan;
3. *Collaborative governance* yang diambil adalah sebagai berikut:
 - a. Kerjasama membangun komunitas/kelembagaan meliputi antara lain proses pembentukan komunitas/kelembagaan, legalisasi komunitas/kelembagaan, mekanisme komunitas/kelembagaan aktor, dan keberhasilan komunitas/kelembagaan;

- b. Negosiasi dan kompromi mencakup antara lain upaya pemerintah mengkompromikan aktor, kendala mengkompromikan aktor, komitmen dan kompromi aktor, dan efektivitas komitmen aktor;
 - c. Keterlibatan aktor dalam koordinasi dan pengawasan, meliputi upaya melibatkan aktor, pembagian peran aktor, komitmen pengawasan yang dibangun aktor;
 - d. Kekuasaan dan paksaan dalam kolaborasi mencakup fenomena antara lain peraturan yang ditetapkan pemerintah, regulasi yang mengatur hak dan kewajiban aktor, pelaksanaan aturan oleh aktor, dan sosialisasi dan evaluasi pelaksanaan aturan;
 - e. Kolaborasi dengan komitmen mencakup beberapa fenomena antara lain upaya pemerintah dalam membangun komitmen sejak perencanaan, bentuk komitmen dan perencanaan yang disepakati, pelaksanaan evaluasi terhadap komitmen perencanaan;
 - f. Motivasi internal dan komitmen terhadap program dan tujuan, mencakup fenomena antara lain keberadaan program dan tujuan pengelolaan, sejauh mana upaya pemerintah dalam membangun motivasi internal dan komitmen program/tujuan, dan pelaksanaan evaluasi terhadap komitmen yang dibangun oleh para aktor.
4. Faktor pendorong dan penghambat *collaborative governance* dibagi dalam dua kategori yaitu faktor internal dan faktor eksternal.
- a. Faktor internal meliputi: 1) Faktor keanggotaan mencakup sikap antar aktor untuk saling memberikan kepercayaan, memahami, menghormati,

dan mendukung; 2) Adanya kepentingan-kepentingan pribadi/institusi aktor, meliputi kompromi antar aktor dan berbagai hambatan dalam kompromi; 3) Keberadaan proses/struktur dalam pengelolaan mencakup antara lain keberadaan struktur kelembagaan pengelolaan, pedoman pengelolaan, adanya kewenangan dan mekanisme kerjasama, kewenangan pengambilan keputusan, dan hambatan yang ditemui dalam pengambilan keputusan; 4) Faktor komunikasi antar aktor, mencakup adanya proses komunikasi antar aktor dalam kolaborasi, bagaimana bentuk saluran komunikasi, sejauh mana rutinitas komunikasi, sejauh mana keputusan yang dihasilkan dalam proses komunikasi, dan implementasi keputusan yang sudah dilaksanakan; 5) Faktor tujuan, mencakup berbagai fenomena antara lain keberadaan tujuan dan sasaran pengelolaan, pemahaman aktor terhadap tujuan dan sasaran pengelolaan, proses dalam menjelaskan tujuan, sasaran dan visi pengelolaan kepada para aktor, dan pelaksanaan proses monitoring evaluasi dalam mencapai tujuan pengelolaan; dan 6) Faktor sumberdaya dalam pengelolaan, mencakup antara lain keberadaan sumberdaya pengelolaan, penggunaan anggaran pengelolaan, keberadaan tenaga ahli dan pengelolaannya, dan keterlibatan akademisi atau pakar dalam proses pengelolaan;

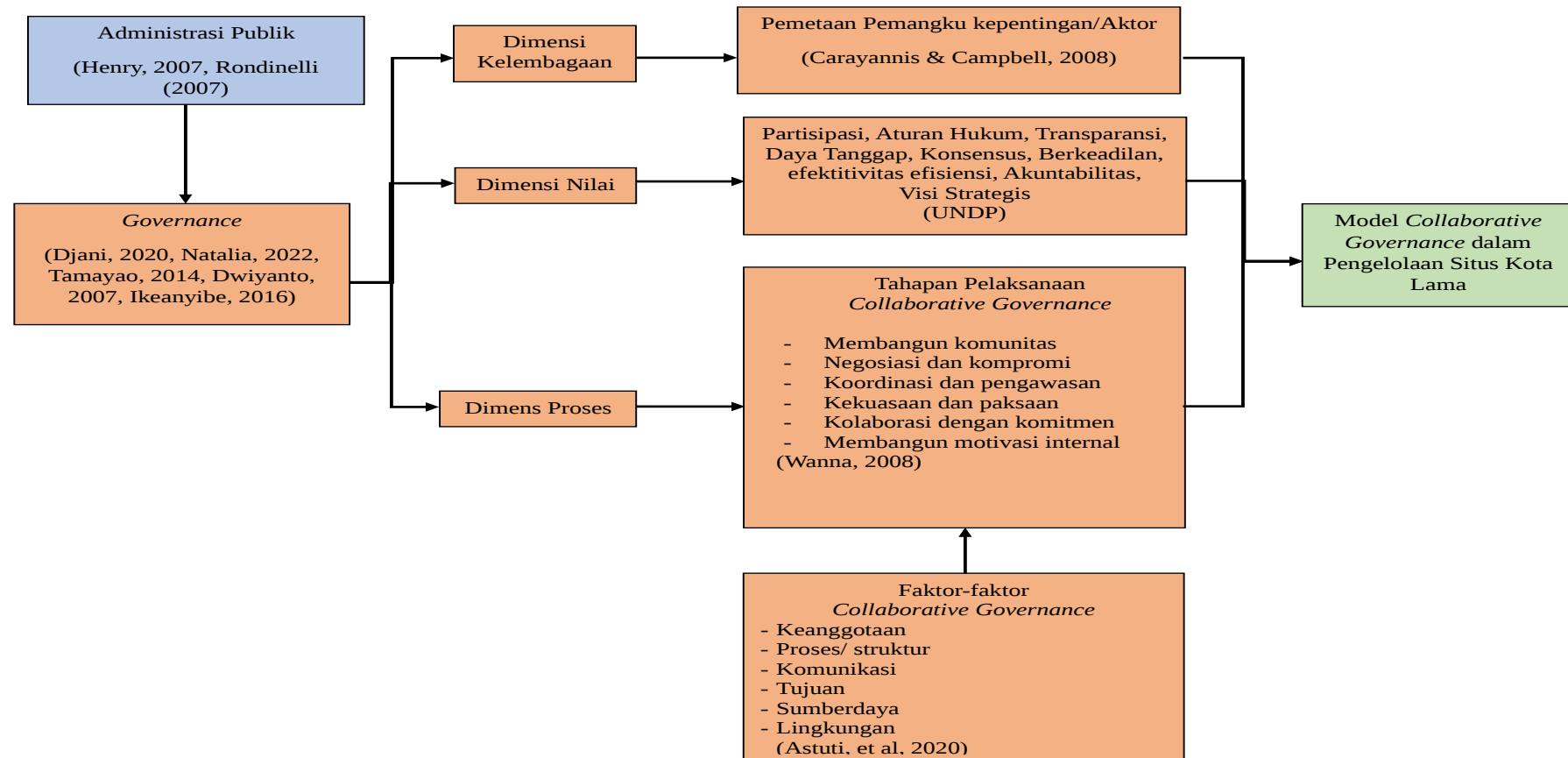
- b. Faktor ekseternal (lingkungan) mencakup berbagai fenomena antara lain kronologis pelibatan aktor dalam pengelolaan, sejauh mana kepemimpinan para aktor dalam pengelolaan, sejauh mana dukungan politik terhadap pengelolaan, berbagai hambatan sosial politik dalam pengelolaan, sejauh

mana penolakan terhadap program pengelolaan, keberadaan dukungan politik legislatif terhadap pengelolaan, dan berbagai kebijakan yang ditetapkan dalam pengelolaan Kota Lama.

2.9. Kerangka Teori Penelitian

Situs Kota Lama merupakan salah satu kawasan cagar budaya di Kota Semarang dimana pada saat ini Pemerintah Kota Semarang telah melakukan perbaikan infrastruktur dan cukup mampu menjadikan kawasan Kota Lama sebagai destinasi wisata baru sehingga menggerakkan ekonomi di kawasan tersebut. Meskipun demikian sejumlah persoalan dalam pengelolaan kawasan Kota Lama masih muncul.

Dalam perspektif manajemen publik, faktor keberhasilan Pemerintah Kota Semarang dalam pengelolaan kawasan Kota Lama dilakukan melalui *collaborative governance* bersama pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemilik bangunan, BUMN, komunitas masyarakat. *Collaborative governance* dalam pengelolaan Kota Lama meliputi: Pertama, kolaborasi dalam kelembagaan yang meliputi aktor-aktor yang terlibat, hubungan antar aktor, hak dan kewajiban setiap aktor, dan kepemimpinan. Kedua, kolaborasi dalam menyusun rencana, payung hukum, dan target capaian bersama. Ketiga, peran seluruh lembaga dalam pengelolaan Kota Lama. Keempat, kolaborasi dalam penganggaran. Kelima, kolaborasi dalam pengawasan pengelolaan Kota Lama. Keenam, kolaborasi dalam tindak lanjut hasil pengawasan. Kolaborasi tersebut didukung oleh faktor internal dan eksternal sebagaimana dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 2.4
Kerangka Teori Penelitian

Sumber: Diolah Peneliti, 2022