

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Abad ke-21 menghadirkan tantangan lingkungan yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah peradaban manusia, di mana wilayah pesisir menjadi garis depan dari krisis ekologis global. Fenomena perubahan iklim (*climate change*) bukan lagi sekadar prediksi ilmiah, melainkan realitas empiris yang memicu kenaikan muka air laut (*sea-level rise*), peningkatan intensitas badai serta perubahan pola hidrodinamika laut (Laila et al., 2025). Dalam perspektif ilmu administrasi publik kontemporer, permasalahan tersebut dikategorikan sebagai *wicked problems*. *Wicked problem* merupakan suatu jenis masalah kebijakan yang sangat kompleks, melibatkan banyak pemangku kepentingan dengan nilai-nilai yang sering kali bertentangan, tidak memiliki solusi teknis tunggal yang sederhana, dan setiap upaya penyelesaiannya sering kali memunculkan masalah baru yang tidak terduga (Weber et al., 2024). Karakteristik *wicked problems* ini terlihat jelas dalam fenomena abrasi pantai yang tidak hanya disebabkan oleh faktor alam, tetapi juga diperburuk oleh aktivitas antropogenik yang tidak terkendali.

Penelitian ini memiliki relevansi kuat dan langsung dengan setidaknya tiga tujuan utama *Sustainable Development Goals (SDGs)* yakni, *SDG 13* (Penanganan Perubahan Iklim), *SDG 14* (Ekosistem Lautan), dan *SDG 17* (Kemitraan untuk Mencapai Tujuan). Laporan terbaru *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* memperingatkan bahwa kenaikan muka air laut (*Sea Level Rise*) yang kini

berakselerasi akan menyebabkan kerugian permanen pada ekosistem pesisir dan infrastruktur manusia jika tidak ada adaptasi radikal (IPCC, 2024). Data dari *Joint Research Centre (JRC)* Komisi Eropa bahkan memproyeksikan bahwa tanpa mitigasi iklim dan adaptasi yang efektif, hampir 50% dari seluruh pantai berpasir di dunia terancam hilang pada tahun 2100, sebuah skenario ke arah bencana mengingat 24% pantai berpasir di dunia saat ini sudah dalam status mengalami erosi kronis menurut data Bank Dunia (Paprotny et al., 2025). Fenomena ini secara langsung mengancam target *SDG 14* yang mewajibkan perlindungan ekosistem laut dan pesisir karena hilangnya garis pantai berarti hilangnya sabuk hijau alami (mangrove dan terumbu karang) yang berfungsi sebagai penyangga badai. Kegagalan institusional dalam merespons laju abrasi yang dinamis ini berimplikasi langsung pada pelanggaran komitmen konservasi, tetapi juga memperlemah ketahanan (*resilience*) iklim global yang menjadi indikator utama dalam pencapaian *SDG 13*.

Kompleksitas dampak abrasi juga menghantam sektor ekonomi secara masif, menegaskan bahwa penanganannya memerlukan kemitraan lintas sektor yang kuat sebagaimana ditekankan dalam *SDG Tujuan 17 (Kemitraan untuk Mencapai Tujuan)*. Pesisir adalah mesin ekonomi global, hal tersebut didukung dengan laporan Bank Dunia mencatat bahwa pariwisata pesisir dan kelautan menyumbang sekitar 50% dari total pariwisata global, dengan nilai ekonomi mencapai estimasi \$4,6 triliun per tahun atau setara 5,2% dari PDB dunia (Gaines et al., 2023). Aset vital pesisir ini memiliki tingkat kerentanan yang tinggi. Laporan studi Bank Dunia di wilayah pesisir tertentu menunjukkan bahwa kelambanan dalam mengatasi erosi

(*cost of inaction*) dapat menggerus hingga 2,8% dari PDB nasional akibat kerusakan aset dan hilangnya pendapatan wisata (Kirezci et al., 2023). Di sisi lain, investasi dalam mitigasi adaptif menawarkan *return* yang tinggi, di mana restorasi ekosistem pesisir terbukti mampu menciptakan 15 hingga 33 lapangan kerja untuk setiap \$1 juta investasi, jauh lebih tinggi dibandingkan proyek infrastruktur tradisional (Josephson et al., 2024). Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa beban pembiayaan dan teknologi untuk mitigasi abrasi terlalu besar jika hanya ditanggung oleh satu entitas pemerintah daerah. Diperlukan model *collaborative governance* yang dinamis untuk memobilisasi sumber daya dari sektor swasta, akademisi, dan komunitas internasional guna menyelamatkan aset ekonomi pesisir yang bernilai triliunan dolar tersebut.

Di Indonesia berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan, Indonesia memiliki sekitar 70% wilayah perairan dengan potensi biota laut yang melimpah dan nilai ekonomi pesisir yang substansial. Ketergantungan sosial-ekonomi pada wilayah ini sangat besar, terbukti menurut laporan riset BRIN tahun 2023 sekitar 60% penduduk Indonesia yang hidup di sepanjang garis pantai. Penataan lingkungan wilayah pesisir menjadi krusial untuk mendukung pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat, khususnya komunitas pesisir. Kawasan pesisir juga merupakan area strategis yang topografinya relatif mudah dikembangkan dan memiliki akses laut yang sangat baik, menjadikannya lokasi yang menarik untuk berbagai bentuk Pembangunan (Basri, 2020).

Potensi besar yang dimiliki wilayah pesisir pada kenyataannya dihadapkan pada tantangan serius berupa degradasi biofisik lingkungan, eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, serta konflik pemanfaatan. Dalam penelitian (Titah Dewanti et al., 2023) degradasi lingkungan ini mencakup kerusakan terumbu karang dan hutan mangrove, pencemaran, abrasi pantai serta degradasi fisik habitat pesisir lainnya. Lemahnya pengawasan regulasi perizinan dan tumpang tindih kewenangan antar-lembaga menyebabkan aktivitas antropogenik seperti penimbunan lahan tidak terkendali, pengerukan, penambangan karang dan pasir untuk konstruksi serta peningkatan limpasan sedimen dan polutan, turut memperparah kondisi ini. Eksploitasi berlebihan, seperti penangkapan ikan yang merusak (misalnya penggunaan bom atau potasium), dan alih fungsi lahan pesisir, mengancam keberlanjutan sumber daya dan keanekaragaman hayati.

Degradasi pesisir tidak hanya merupakan masalah teknis, melainkan gejala dari isu-isu sistemik yang lebih dalam. Permasalahan sosio-ekonomi seperti kemiskinan dan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi di wilayah pesisir, penyebaran sumber daya yang tidak merata serta tata kelola kelembagaan yang belum optimal, memperburuk tantangan pengelolaan. Wilayah pesisir juga semakin berada di bawah tekanan dari perubahan iklim, abrasi, dan urbanisasi. Kepadatan penduduk yang tinggi dan kemiskinan yang meluas di daerah pesisir dapat menciptakan tekanan besar pada sumber daya alam, mendorong masyarakat untuk terlibat dalam praktik-praktik yang tidak berkelanjutan atau eksploitasi demi kelangsungan hidup jangka pendek. Tekanan ini diperparah oleh sifat "akses terbuka" dari banyak sumber daya pesisir dan diperburuk oleh kerangka

kelembagaan yang lemah serta pemahaman yang terbatas tentang prinsip-prinsip ekologis (Titah Dewanti et al., 2023). Hal ini, menunjukkan bahwa strategi pengelolaan pesisir yang efektif harus melampaui regulasi lingkungan semata. Pendekatan yang dibutuhkan adalah holistik, mengintegrasikan inisiatif pembangunan sosio-ekonomi yang bertujuan untuk pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat, bersamaan dengan penguatan kapasitas kelembagaan dan peningkatan literasi ekologis. Masalah ini merupakan interaksi kompleks dari faktor-faktor ekologis, ekonomi, sosial, dan kelembagaan, yang menuntut solusi multi-dimensi.

Salah satu variabel *intervening* yang paling signifikan mempengaruhi tata kelola pesisir di Indonesia dalam satu dekade terakhir adalah perubahan arsitektur desentralisasi akibat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini membawa perubahan drastis dengan menarik kewenangan pengelolaan wilayah laut 0-12 mil yang sebelumnya berada di tangan Pemerintah Kabupaten/Kota (berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004) ke Pemerintah Provinsi (Sony, 2023). Kebijakan "re-sentralisasi" kewenangan ke tingkat provinsi ini memiliki implikasi berupa disparitas tanggung jawab dan wewenang. Meskipun kewenangan pengelolaan laut ditarik ke provinsi, dampak bencana seperti abrasi, banjir rob, dan kerusakan infrastruktur pantai tetap dirasakan langsung oleh masyarakat di tingkat kabupaten/desa. Pemerintah Kabupaten/Kota berada dalam posisi dilematis antara memiliki tanggung jawab moral dan politis untuk melindungi warganya, tetapi memiliki keterbatasan wewenang legal dan fiskal untuk melakukan intervensi fisik di garis pantai yang

kini menjadi domain provinsi atau pusat (melalui Balai Besar Wilayah Sungai/BBWS) (Sony, 2023). Selain itu, proses perizinan dan koordinasi untuk pembangunan infrastruktur pelindung pantai menjadi lebih panjang, berjenjang, dan birokratis. Usulan penanganan dari tingkat desa atau kabupaten harus menempuh jalur administrasi yang panjang ke provinsi atau pusat, yang sering kali menghambat respons cepat (*rapid response*) yang dibutuhkan dalam situasi darurat abrasi (Setyawan et al., 2025). Lebih detail atas perubahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap kewenangan pemerintah dalam penanganan bencana pesisir dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut:

**Tabel 1. 1 Perbandingan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014**

| <b>Aspek</b>        | <b>Undang-Undang No. 32 Tahun 2004</b>                                 | <b>Undang- Undang No. 23 tahun 2014</b>                                 |
|---------------------|--|---|
| Yurisdiksi Laut     | Kab/Kota memiliki wewenang 0-4 mil                                     | Kab/Kota tidak memiliki wewenang ruang laut (0 mil)                     |
| Kewenangan Provinsi | 4-12 mil   | 0-12 mil (menangani seluruh ruang laut)                                 |
| Pembangunan Fisik   | Pemerintah Kab/Kota bisa membangun tanggul/ <i>breakwater</i> langsung | Pemerintah Kab/Kota tidak memiliki dasar hukum membangun di laut        |
| Anggaran (APBD)     | APBD Kab/Kota bisa langsung dipakai untuk mitigasi pesisir             | Penggunaan APBD Kab/Kota untuk konstruksi laut berisiko jadi temuan BPK |
| Peran Kabupaten     | Eksekutor & regulator lokal  | Hanya pemberdayaan masyarakat (nelayan) & TPI                           |
| Sifat Penanganan    | Desentralistik (cepat)   | Sentralistik di Provinsi & Pusat (hierarkis)                            |

*Sumber: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah*

*Collaborative governance* diperkenalkan sebagai salah satu pendekatan potensial untuk mengatasi permasalahan abrasi di wilayah pesisir yang kompleks. Dalam bukunya (Ode Syaiful Islamy, 2018) konsep *collaborative governance* didefinisikan sebagai cara pengelolaan pemerintah yang secara langsung melibatkan pemangku kepentingan di luar pemerintah atau negara (aktor non-negara), berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, dengan tujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik. Pendekatan ini muncul sebagai akibat dari pergeseran paradigma dari "government" (pemerintahan yang sentralistik) ke "governance" (pemerintahan yang lebih desentralistik, partisipatif, dan kolaboratif), yang menekankan pada "*less government and more governance*". Perubahan paradigma ini bertujuan untuk mempromosikan reformasi pemerintahan yang lebih baik, dengan penyebaran kekuasaan yang tidak lagi sentralistik, pengambilan keputusan melalui konsensus, dan hubungan horizontal yang setara antar berbagai organisasi.

Pergeseran paradigma ini merupakan respons terhadap kegagalan tata kelola tradisional. Keterbatasan yang melekat dan kegagalan yang terdokumentasi dari pendekatan "pemerintah" yang tradisional dan terpusat dalam mengelola sumber daya yang kompleks dan melibatkan banyak pemangku kepentingan menunjukkan bahwa pendekatan tersebut tidak memadai untuk mengatasi masalah-masalah kompleks seperti abrasi di wilayah pesisir. Pergeseran ini mendorong adopsi model kolaboratif yang secara eksplisit melibatkan aktor non-negara dan pembangunan konsensus untuk mencapai tujuan bersama yang tidak dapat dicapai secara efektif

oleh negara saja. Pendekatan *collaborative governance* pada praktiknya bukan sekadar konsep teoretis, melainkan sebuah keharusan operasional untuk memecahkan kebijakan publik yang efektif di *domain* yang kompleks dan diperebutkan. Adopsinya menandakan pengakuan atas keterbatasan kapasitas negara dan kebutuhan kritis untuk memanfaatkan beragam sumber daya, pengetahuan, dan legitimasi dari berbagai aktor yang terbaru ini diistilahkan dengan Penta Helix. Penta Helix terdiri dari akademisi sebagai perumus, swasta sebagai *enabler*, komunitas sebagai akselerator, pemerintah sebagai regulator sekaligus pengontrol, media harus mampu berperan sebagai ekspander (Herawati et al., 2022).

Tantangan utama yang dihadapi saat ini bukan lagi sekadar "apa" yang harus dilakukan (secara teknis), melainkan "bagaimana" mengorganisir berbagai aktor yang memiliki kepentingan berbeda untuk bergerak menuju tujuan bersama. Inilah yang mendasari urgensi penerapan konsep *dynamic collaborative governance*. Berbeda dengan kolaborasi statis yang hanya berhenti pada penandatanganan nota kesepahaman (MoU), *dynamic collaborative governance* melihat kolaborasi sebagai proses yang hidup, adaptif, dan terus berkembang merespons perubahan kondisi eksternal maupun internal (Emerson & Nabatchi, 2015). Dalam konteks penanganan abrasi, dinamika ini menjadi krusial karena sifat ancaman abrasi yang fluktuatif (dipengaruhi oleh musim, anggaran, atau perubahan politik lokal) menuntut respons kelembagaan yang juga fleksibel dan tangguh.

Kabupaten Rembang terletak di Pantai Utara Provinsi Jawa Tengah, dengan luas wilayah 1.036,70 km<sup>2</sup> dan panjang garis pantai antara 60-65 km. Sekitar 35% dari total luas wilayahnya, yaitu 355,95 km<sup>2</sup> merupakan kawasan pesisir. Kabupaten Rembang menempati posisi kedua dengan garis pantai terpanjang di Jawa Tengah setelah Kabupaten Jepara. Kabupaten Rembang sebagai kabupaten pesisir juga tidak lepas dari bencana abrasi. Abrasi di Kabupaten menurut laporan BPBD Provinsi Jawa Tengah masuk dalam status siaga. Gambaran wilayah di Pantai Utara Jawa Tengah yang terdampak abrasi parah disajikan dalam tabel 1.2 berikut:

**Tabel 1. 2 Data Keparahan Abrasi di Wilayah Pantai Pesisir Utara Jawa Tengah, 2024-2025**

| No | Wilayah                     | Status Keparahan | Data Kehilangan Lahan/Garis Pantai  | Titik Paling Kritis  |
|----|-----------------------------|------------------|---|--|
| 1  | Kabupaten Demak             | Sangat Kritis    | >2.200 Hektare daratan hilang permanen. Ribuan hektare lainnya tergenang rob rutin.               | Sayung (Desa Bedono, Timbulsloko), Wedung, Karangtengah.     |
| 2  | Kabupaten Brebes            | Sangat Kritis    | 2.300 - 2.600 Hektare lahan pesisir dalam kondisi kritis akibat erosi masif.                      | Losari, Tanjung, Bulakamba (Desa Randusanga & Karangdempel). |
| 3  | Kabupaten & Kota Pekalongan | Sangat Kritis    | Garis pantai mundur ratusan meter, diperparah <i>land subsidence</i> 6-10 cm/tahun.               | Pekalongan Utara (Panjang Baru, Degayu), Tirta.              |
| 4  | <b>Kabupaten Rembang</b>    | <b>Siaga</b>     | <b>Mundur 10 meter dalam 3 tahun (2022-2025). Pulau Gede menyusut dari 6 Ha menjadi &lt;1 Ha.</b> | <b>Pantai Caruban, Pulau Gede.</b>                           |

| No | Wilayah          | Status Keparahan | Data Kehilangan Lahan/Garis Pantai                              | Titik Paling Kritis          |
|----|------------------|------------------|---|------------------------------|
| 5  | Kabupaten Batang | Waspada          | Laju abrasi mencapai 2,2 - 4 meter per tahun di titik tertentu. | Pantai Roban Timur, Sigandu. |

Sumber: Laporan BPBD Provinsi Jawa Tengah 2025

Berdasarkan tabel 1.2 meskipun Kabupaten Demak dan Brebes menduduki peringkat teratas dengan status "Sangat Kritis" akibat hilangnya ribuan hektare lahan, Kabupaten Rembang yang berada di posisi ke-4 dengan status "Siaga" justru memiliki urgensi strategis tertinggi untuk dijadikan lokus penelitian ini. Relevansi kuat Rembang terletak pada laju akselerasi kerusakan yang sangat cepat dalam periode singkat (2022-2025), di mana garis pantai mundur hingga 10 meter dan Pulau Gede menyusut drastis dari 6 hektare menjadi kurang dari 1 hektare, yang mengindikasikan bahwa wilayah ini sedang berada pada fase *tipping point* (titik kritis) transisi dari kerusakan sedang menuju kerusakan permanen. Kondisi ini menjadikan Rembang laboratorium yang lebih ideal dibandingkan Demak (yang kerusakannya sudah bersifat permanen/tenggelam) untuk menguji efektivitas konsep *Dynamic Collaborative Governance* karena karakteristik ancaman di wilayah pesisir Rembang yang berubah cepat menuntut respons kebijakan yang fleksibel, adaptif, dan melibatkan kolaborasi multipihak secara *real-time* untuk mencegah eskalasi bencana menjadi seperti wilayah tetangganya sehingga penelitian ini tidak hanya bersifat evaluatif, tetapi juga preventif-mitigatif untuk menyelamatkan aset ekonomi dan ekologis yang masih tersisa.

Sesuai tabel 1.2 Pantai Caruban di Desa Gedongmulyo, Kecamatan Lasem, Kabupaten Rembang sangat cocok menjadi lokus penelitian yang strategis karena menjadi titik terparah abrasi dan mencerminkan kompleksitas tantangan pengelolaan wilayah pesisir di Pantura (Pantai Utara) Jawa. Pantai ini memiliki peran ganda yang sangat vital, yakni sebagai aset ekologis alami sekaligus aset ekonomi utama bagi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) melalui sektor pariwisata. Sayangnya, berdasarkan data laporan BPBD Kabupaten Rembang periode 2022 - 2025 menunjukkan kerentanan serius dengan garis pantai yang telah terkikis abrasi sejauh 10 meter hanya dalam waktu tiga tahun. Laju erosi yang cepat ini tidak hanya merusak keseimbangan sedimen, tetapi juga menghancurkan sabuk hijau alami berupa pohon cemara laut yang berfungsi sebagai benteng perlindungan pantai. Kerusakan fisik ini berdampak langsung pada fasilitas wisata seperti gazebo dan warung makan, yang kemudian memicu penurunan drastis pendapatan pariwisata. Berdasarkan liputan Detik Jateng tercatat, pendapatan tiket masuk Pantai Caruban anjlok sebesar 50 persen dari Rp 100 juta pada tahun 2023 menjadi hanya Rp 50 juta pada tahun 2024 (Fadlil, 2025). Penurunan tajam ini menjadi bukti nyata betapa rentannya ekonomi lokal terhadap degradasi lingkungan yang diperburuk oleh faktor alam dan aktivitas manusia. Berikut kondisi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang:



**Gambar 1. 1 Kondisi Abrasi Pantai Caruban Kabupaten Rembang**

*Sumber: Dokumentasi Penulis, 2025*

Masalah utama yang terjadi bukan sekadar adanya abrasi, melainkan terjadinya kesenjangan kecepatan (*velocity gap*) antara laju kerusakan lingkungan yang eksponensial dengan respons tata kelola pemerintahan yang cenderung linier dan statis. Di tengah keterlambatan respons struktural pemerintah, muncul inisiatif kolaboratif yang bersifat *bottom-up* dan *ad-hoc*. Berdasarkan liputan Metro Jateng, Masyarakat Desa Gedongmulyo bersama pengelola wisata melakukan penanganan darurat secara swadaya menggunakan karung pasir dan buis beton untuk menahan laju ombak (Chaska, 2025). Fenomena ini menunjukkan adanya *shared motivation* yang kuat di tingkat akar rumput (*grassroots*), tetapi upaya ini tidak didukung oleh *capacity for joint action* yang memadai dari segi teknis dan finansial. Tanpa intervensi teknologi yang tepat, upaya swadaya ini sering kali hanya bersifat sementara dan bahkan bisa tidak efektif dalam jangka panjang.

Situasi ini diperumit oleh dinamika regulasi pengelolaan wilayah pesisir melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menarik kewenangan pengelolaan laut 0-12 mil ke Pemerintah Provinsi. Akibatnya, terjadi bias kewenangan antara Pemerintah Kabupaten Rembang yang memiliki kepentingan mengembangkan pariwisata (darat), tetapi kewenangan penanganan fisik pesisir (laut/garis pantai) berada di tangan Pemerintah Provinsi atau Pusat (BBWS). Ketidaksinkronan ini menciptakan tata kelola yang kaku dan tidak adaptif. Bukti empiris kegagalan adaptasi ini terlihat pada kasus pembangunan pemecah gelombang (*breakwater*) di Pantai Caruban. Berdasarkan liputan Metro Jateng, rencana awal menetapkan pembangunan pemecah gelombang sepanjang 100 meter pada tahun 2025. Namun, realisasinya terpaksa direduksi menjadi hanya 40 meter akibat kebijakan efisiensi anggaran dari pemerintah pusat (Chaska, 2025). Dalam kerangka tata kelola kolaborasi yang statis, pemangkasan anggaran ini menyebabkan proyek berhenti atau tidak tuntas. Kapasitas *Thinking Across* (berpikir lintas batas) untuk mencari alternatif sumber daya lain, seperti CSR swasta atau dana desa, seharusnya dapat dijalankan apabila sistem tata kelola beroperasi secara dinamis. Kegagalan dalam merealisasikan langkah tersebut menjadi bukti nyata bahwa kolaborasi yang berjalan masih bersifat statis.

Persoalan dinamika regulasi, berdasarkan Kajian & Evaluasi Hukum Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, Laut Dan Pulau-Pulau Kecil Di Kabupaten Rembang, telah memberikan rekomendasi untuk segera melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi terkait perubahan kewenangan pengelolaan pesisir dan membuat peraturan

perubahan atas Perda Kabupaten Rembang No. 8 Tahun 2007 agar pengelolaan pesisir dapat dijalankan secara optimal (Yuniza & Merdekawati, 2018). Akan tetapi, sampai sekarang Pemerintah Kabupaten Rembang belum membuat peraturan perubahannya. Stagnasi legalitas ini mengindikasikan kegagalan pada aspek Pengaturan Kelembagaan (*Institutional Arrangements*). Ketiadaan payung hukum yang adaptif menyebabkan ketidakjelasan prosedur formal pembagian peran antara kabupaten dan provinsi pasca-berlakunya UU No. 23 Tahun 2014. Akibatnya, proses kolaborasi kehilangan landasan operasionalnya, yang kemudian melumpuhkan kemampuan para aktor untuk melakukan eksekusi kebijakan di lapangan. Lebih jauh, kelambanan respons regulasi ini juga menandakan lemahnya dimensi Penggerakan Prinsip Bersama (*Principled Engagement*), khususnya pada tahap Determinasi (*Determination*), di mana pemerintah daerah gagal menetapkan keputusan bersama yang konkret untuk menyesuaikan instrumen kebijakan lokal dengan dinamika perubahan kewenangan di tingkat pusat

Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang sebenarnya telah mengakui keterbatasan sumber daya dalam menyelesaikan masalah secara mandiri dan pentingnya kolaborasi dengan berbagai pihak. Bahkan, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Rembang Tahun 2024 secara eksplisit mengadopsi pendekatan *Pentahelix* (Akademisi, Bisnis, Komunitas, Pemerintah, Media) untuk berkolaborasi antar pemangku kepentingan dalam perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi pembangunan. Ini menunjukkan adanya kesadaran dan komitmen kebijakan terhadap pendekatan kolaboratif. Mengingat kompleksitas permasalahan abrasi di Pantai Caruban yang melibatkan multi-aktor dan dampak

negatifnya terhadap keberlanjutan sumber daya dan kesejahteraan masyarakat, penelitian mengenai *dynamic collaborative governance* dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang menjadi sangat penting dan relevan untuk diteliti.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Kismartini (2014) bahwa pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Rembang harus terintegrasi dengan menggunakan prinsip *collaborative governance* dengan Bappeda sebagai dinas kunci di dalam kolaborasi. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa kolaborasi antar-aktor pengelolaan pesisir di Kabupaten Rembang saat ini masih bersifat informal, belum ada payung hukum yang mengatur tentang peran masing-masing aktor kolaborasinya. Jika penelitian (Kismartini, 2014) berfokus pada rekomendasi integrasi, penelitian ini akan melangkah lebih jauh dengan menguji model *Dynamic Collaborative Governance* sebagai respons terhadap kegagalan koordinasi pasca-implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menyebabkan stagnasi penanganan abrasi di titik kritis Pantai Caruban.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

- a. Terjadi bias kewenangan antara Pemerintah Kabupaten Rembang yang memiliki kepentingan mengembangkan pariwisata (darat), tetapi kewenangan penanganan fisik pesisir (laut/garis pantai) berada di tangan Pemerintah Provinsi atau Pusat (BBWS) sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

- b. Keterbatasan kapasitas aksi bersama (*Joint Action*) karena inisiatif penanganan darurat secara swadaya oleh masyarakat cenderung bersifat sementara dan kurang efektif serta tidak didukung oleh kapasitas teknis maupun finansial yang memadai.
- c. Ketidakmampuan aktor kolaborasi dalam melakukan *Thinking Across* (berpikir lintas batas) untuk mencari alternatif sumber daya lain guna mengatasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang.

### **1.3 Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana dinamika kolaborasi (*Collaboration Dynamics*) antar pemangku kepentingan dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban pasca berlakunya UU No. 23 Tahun 2014?
- b. Bagaimana kapabilitas dinamis (*Dynamic Capabilities*) diintegrasikan dalam struktur kolaborasi untuk merespons ketidakpastian perubahan garis pantai secara berkelanjutan?
- c. Bagaimana pengaruh konteks sistem (*System Context*) eksternal terhadap dinamika kolaboratif (*Collaboration Dynamics*) dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

- a. Menganalisis dinamika kolaborasi (*Collaboration Dynamics*) antar pemangku kepentingan dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban pasca berlakunya UU No. 23 Tahun 2014.

- b. Menganalisis kapabilitas dinamis (*Dynamic Capabilities*) diintegrasikan dalam struktur kolaborasi untuk merespons ketidakpastian perubahan garis pantai secara berkelanjutan.
- c. Menganalisis pengaruh konteks sistem (*System Context*) eksternal terhadap tata kelola kolaboratif (*Collaborative Governance*) dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat Teoritis/Akademis:
  - a) Memperkaya khazanah ilmu administrasi publik, khususnya terkait teori *collaboration dynamic* dari Emerson & Nabatchi (2015) dalam mitigasi abrasi di wilayah pesisir.
  - b) Memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai teori *dynamic governance* dari Neo & Chen (2007) dalam menjamin keberlanjutan mitigasi abrasi di wilayah pesisir.
- b. Manfaat Praktis/Aplikatif:
  - a) Memberikan masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Rembang (atau instansi terkait lainnya) dalam merumuskan strategi dan kebijakan mitigasi abrasi yang lebih efektif dan kolaboratif.
  - b) Menjadi panduan bagi pihak-pihak terkait dalam penyelesaian masalah mitigasi abrasi melalui pendekatan *dynamic collaborative governance*.

## 1.6 Tinjauan Pustaka

### 1.6.1 Penelitian Terdahulu

**Tabel 1. 3 Penelitian Terdahulu**

| No | Peneliti/ Tahun  | Tujuan Penelitian  | Landasan Teori  | Metode Penelitian   | Hasil Penelitian   |
|----|--|--|---|---|--|
| 1  | <i>Building Local Support For A Coastal Protected Area- Collaborative Governance In The Bigi Pan Multiple Use Management Area Of Suriname.</i> Djosetro & Behagel (2020) | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kasus Bigi Pan MUMA dari perspektif tata kelola kolaboratif. | Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori model <i>collaborative governance</i> oleh Ansell and Gash (2008) dengan empat indikator, yakni <i>starting conditions, leadership, institutional design, and collaborative process.</i> | Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bigi Pan MUMA menghadapi tantangan yang signifikan karena konflik, desain kelembagaan yang lemah, dan kesenjangan kepemimpinan, ada pemahaman bersama tentang nilainya dan kemauan yang muncul di antara para pemangku kepentingan untuk berkolaborasi. Keberhasilan tata kelola kolaboratif di masa depan bergantung pada penanganan isu-isu mendasar ini, memperkuat kapasitas manajemen, dan mendorong proses pengambilan keputusan inklusif yang melibatkan komunitas lokal dan kelompok pengguna |
| 2  | <i>Collaborative Governance Dalam Mengatasi Konflik Antar Perguruan Pencak Silat Di Bojonegoro.</i>  | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis penyelesaian konflik antar                                   | Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Ansell and Gash (2008) yang terdiri dari <i>Face to Face</i>   | Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa Terdapat minimnya pertemuan dari pihak yang berkolaborasi serta sosialisasi terkait alasan penertiban tugu silat dilaksanakan belum maksimal mendukung proses kolaborasi sehingga belum dapat dikatakan berjalan  |

|   |   |   |  |  |  |
|---|---|---|--|--|--|
|   | (Bintang Ivanda et al., 2024)   | perguruan pencak silat dengan perspektif <i>collaborative governanc.</i>  | <i>Dialogue, Trust Building, Commitmen to The Proces, Shared Understanding, dan Intermediate Outcome</i>   |  | dengan baik. Adapun pihak ketua perguruan dan pihak Bojonegoro Kampung Pesilat mempunyai peran penting dalam melaksanakan proses kolaborasi penertiban tugu silat sebagai ujung tombak dalam mencapai tujuan yang diinginkan yaitu penertiban tugu silat di Kabupaten Bojonegoro.  |
| 3 | <i>Collaborative Governance</i> , Sejauh Mana Mampu Menyelesaikan Konflik? (Studi Pada Desa Pakel, Kabupaten Banyuwangi). (Oktopiani & Akbar, 2023) | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis konflik agraria di Desa Pakel dengan fokus pada kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam menyelesaikan sengketa tanah antara PT Bumi Sari Maju dan masyarakat desa. | Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori tahapan kolaborasi oleh Gray (1997) dengan tiga tahapan, yakni perumusan masalah, penentuan arah, dan implementasi. | Metode penelitian ini menggunakan metode studi literatur | Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat efektif untuk penyelesaian konflik agraria di Desa Pakel. Tata kelola pemerintahan yang inklusif dan partisipatif dapat menguntungkan ketika pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat bekerja sama. Solusi yang adil dan berkelanjutan dapat dicapai melalui kesepahaman bersama, yang meningkatkan stabilitas sosial dan ekonomi di Desa Pakel |
| 4 | Dinamika <i>Collaborative Governance</i> Dalam Penyelesaian Perselisihan  | Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan   | Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori   | Metode penelitian ini menggunakan                        | Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Kota Bekasi melalui kolaborasi belum optimal karena beberapa   |

|   |   |  |   |  |  |
|---|---|--|---|--|--|
|   | Hubungan Industrial Di Kota Bekasi. (Lusiana et al., 2024)  | menganalisis bagaimana dinamika <i>collaborative governance</i> dalam penyelesaian hubungan industrial di Kota Bekasi. | <i>collaborative governance regime</i> oleh Emerson, dkk (2015) dengan tiga proses kolaborasi, yakni pergerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas dalam melakukan tindakan kolaborasi. | metode penelitian kualitatif deskriptif                            | faktor, seperti kurangnya kepercayaan bersama di antara pihak-pihak terkait, ketidaksesuaian dalam waktu penyelesaian, minimnya jumlah mediator serta keterbatasan pengetahuan mengenai mekanisme penyelesaian perselisihan.   |
| 5 | <i>Distribution Of Provincial And Regency/City Authorities In Management Of Coastal Sea Areas.</i> (Ayunita et al., 2020a)        | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis konflik yang timbul dari pengelolaan sumber daya laut yang terpusat    | Teori hukum normatif  | Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberlakuan UU 23 Tahun 2014 membatasi otoritas lokal atas pengelolaan wilayah laut. Dalam UU tersebut mencatat pembatalan Pasal 18 ayat (1) UU 32 Tahun 2004, yang mempengaruhi otoritas pengolahan sumber daya daerah. Secara keseluruhan, hasil menekankan perlunya distribusi otoritas yang lebih jelas dalam pengelolaan kawasan laut pesisir |
| 6 | <i>Harmonization And Synchronization Of Laws Related To Management Authority Of Coastal Marine Areas.</i> (Ayunita et al., 2020b) | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis alasan logis dan dasar ontologis untuk mengeluarkan                    | Teori hukum normatif  | Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa undang-undang dan peraturan tentang kawasan laut pesisir tidak sinkron. Hal tersebut menunjukkan ketidakharmonisan dalam tata kelola. Ini menekankan perlunya sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam berbagai tugas  |

|   |   |   |                      |  |   |
|---|---|---|----------------------|--|---|
|   |   | undang-undang yang relevan agar peraturan pengelolaan pesisir dapat harmonis  |                      |  |   |
| 7 | Pendekatan Kolaboratif Dalam Menangani Konflik Spasial Kawasan Pesisir Di Pantai Selatan Yogyakarta. (Darmawan & Ikaputra, 2021)  | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pemahaman jenis pendekatan perencanaan paling tepat yaitu kolaboratif di kawasan yang memiliki konflik spasial. | Teori hukum normatif | Metode penelitian ini menggunakan metode studi literatur | Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan kolaboratif adalah pendekatan yang paling cocok untuk mengatasi konflik spasial di kawasan pariwisata pesisir Yogyakarta. Selain itu, penelitian ini menekankan keterlibatan pemangku kepentingan untuk mencapai kesepakatan bersama untuk pariwisata berkelanjutan. |
| 8 | <i>Reconstruction Of Provincial Authority In The Field Of Marine Affairs And Fisheries To Regency/City Governments In Realizing The Welfare Of Small-Scale Fishermen In</i> | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dampak undang-undang tentang pemerintah daerah bagi pengelolaan kawasan pesisir                                 | Teori hukum normatif | Metode penelitian ini menggunakan metode hukum normatif  | Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberlakuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tidak memberdayakan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengelola kelautan dan perikanan secara efektif. Kemudian, tidak adanya peraturan pelaksanaan mengarah pada pengelolaan kelautan terpusat.            |

|    |  |  |   |  |  |
|----|--|--|---|--|--|
|    | <i>Indonesia.</i> (Duroni Nasution & Nadirah, 2023)  | untuk pulau-pulau kecil dan nelayan.   |   |  |  |
| 9  | <i>Collaborative Governance</i> Dalam Penanganan Rob Di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan. (Mutiarawati & Sudarmo, 2021) | Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tata pemerintahan yang kolaboratif antara para pemangku kepentingan dalam menyelesaikan banjir pasang surut di Kelurahan Bandengan dan untuk mengetahui faktor yang menghambatnya. | Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori <i>collaborative governance</i> oleh De Seve (dalam Sudarmo, 2011) dengan delapan indikator, yakni struktur jaringan; komitmen terhadap tujuan; kepercayaan antar peserta; kejelasan dalam tata kelola; akses terhadap kekuasaan; pembagian tanggung jawab dan akuntabilitas; berbagi informasi; dan akses terhadap sumber daya. | Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi untuk menyelesaikan pasang surut banjir di Kelurahan Bandengan tidak dilakukan secara optimal dan masih dibutuhkan reformasi dengan menyinergikan berbagai perspektif pemangku kepentingan, lebih dekat dengan masyarakat, dan memperluas kerja sama dengan pihak lain untuk memenuhi kebutuhan sumber daya, dan perekrutan SDM. |
| 10 | <i>The Functioning Mechanism Of A Collaborative</i>  | Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis  | Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori jaringan tata  | Metode penelitian kualitatif dengan memadukan <i>Social</i>    | Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan pemangku kepentingan untuk hasil lingkungan yang berkelanjutan sangat penting. Penelitian ini  |

|  |  |   |   |                               |  |
|--|--|---|---|-------------------------------|--|
|  | <i>Environmental Governance Network In A Coastal Zone A Case Study Of The Wenzhou Dongtou Coastal Zone. (Wang, 2024)</i> | hubungan interaktif antara berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam tata kelola pesisir. | kelola dari MacGuire (2001) dengan empat mekanisme operasional: kepercayaan, koordinasi, pembelajaran, dan jaminan. | <i>Network Analysis (SNA)</i> | membentuk jaringan tata kelola kolaboratif di Dongtou, Wenzhou dengan meningkatkan kerja sama dan keterlibatan pemangku kepentingan. |
|--|--|---|---|-------------------------------|--|

*Sumber: Diolah Penulis, 2025*

Berdasarkan tabel 1.3 terdapat sepuluh penelitian terdahulu yang telah disebutkan, hampir semuanya menggunakan dasar teori yang sama, yaitu teori *collaborative governance* dari Ansell dan Gash. Terdapat empat indikator dalam proses *collaborative governance* menurut Ansell & Gash, (2008) mencakup : (1) tatap muka/dialog, (2) membangun kepercayaan, (3) komitmen bersama, dan (4) pencapaian hasil. Selain teori Ansell dan Gash, penelitian sebelumnya pembahasan *collaborative governance* banyak menggunakan sudut pandang hukum dalam analisisnya. Berbeda dari yang sebelumnya di sini penulis menawarkan kebaruan (*novelty*) menggunakan pendekatan teori *collaborative governance* dari (Emerson & Nabatchi, 2015) untuk membedah struktur kolaborasinya dan teori *dynamic governance* dari (Neo & Chen, 2007) untuk menguji kemampuan adaptasi sistem kolaborasi yang berjalan dalam merespons abrasi yang terus berubah. Penelitian sebelumnya yang membahas tentang *collaborative governance* hanya berhenti pada struktur kolaborasinya, sedangkan penelitian ini tidak hanya menjelaskan kolaborasi, tetapi juga aspek dinamis (kemampuan beradaptasi terhadap perubahan lingkungan) dan keberlanjutan (*sustainability*). Harapannya hasil dari penelitian ini dapat dijadikan acuan kebijakan kolaborasi ke depannya.

## **1.6.2 Administrasi Publik**

### **1.6.2.1 Konsep Administrasi Publik**

Administrasi publik secara etimologis berasal dari bahasa latin, yakni “*ad*” dan “*ministrare*”. “*Ad*” berarti intensif dan “*ministrare*” berarti

melayani atau memenuhi sehingga “*administrare*” dapat diartikan melayani atau memenuhi secara intensif (Thoha, 1983). Menurut Dwight Waldo dalam (Mufiz, 2016) memberikan pendapat bahwa administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah; administrasi publik adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara. Definisi administrasi publik menurut Ibrahim Amin (2008) adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan pembangunan) melalui mekanisme kerja dan adanya dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata laksanaanya. Kemudian, menurut Nicholas Henry (2018) menyampaikan beberapa unsur administrasi publik yaitu organisasi publik, manajemen publik, dan implementasi. Setelah melihat berbagai definisi terkait administrasi publik, peneliti menyimpulkan bahwa administrasi publik adalah pengelolaan urusan pemerintah dalam praktik pekerjaan publik yang dilakukan bersama secara efisien dengan tujuan mencapai kepentingan bersama dalam konteks kehidupan masyarakat.

Kaitannya dengan judul penelitian ini, administrasi publik menjadi landasan teoretis untuk menganalisis bagaimana mekanisme *collaborative governance* menyatukan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam upaya penyelamatan pesisir. Fokus pada aspek "dinamis" secara khusus menyoroti

kapasitas adaptif institusi publik di Kabupaten Rembang dalam merespons ketidakpastian perubahan alam di Pantai Caruban. Melalui perspektif administrasi, penelitian ini mengkaji proses pengambilan keputusan kolektif dan distribusi peran antar-aktor untuk menciptakan kebijakan mitigasi yang tidak kaku. Tujuannya adalah memastikan bahwa intervensi yang dilakukan memiliki nilai keberlanjutan (*sustainability*) dan bukan sekadar respons reaktif jangka pendek. Dengan demikian, kaitan utamanya terletak pada transformasi fungsi pemerintah dari sekadar administrator menjadi fasilitator yang mengorkestrasi jejaring kerja sama lintas sektor. Akhirnya, studi ini memberikan kontribusi nyata bagi ilmu administrasi publik dengan menawarkan model tata kelola yang responsif terhadap krisis ekologi di tingkat lokal.

#### **1.6.2.2 Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma perkembangan administrasi publik dimulai dari era “*administration dichotomy*” sampai dengan era “*governance*” hingga sampai akhirnya lahirnya konsep “*collaborative governance*”. Para ilmuwan sampai batas tertentu menyepakati beberapa pemikiran mengenai pandangan terhadap paradigma perkembangan administrasi publik. Nicholas Henry misalnya, beberapa kali merevisi paradigma administrasi publik sejak tahun 1975 di mana pada awalnya ia menyatakan bahwa ada empat perkembangan paradigma, tetapi pada akhirnya merevisi kembali

dengan pengakuan bahwa paradigma perkembangan administrasi publik menjadi enam (Henry, 2018).

Pergeseran paradigma administrasi publik menurut Nicolas Henry adalah 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 – sekarang);
- f. *Governance*, (1990 – sekarang).

Asumsi utama dari paradigma “*The Politics Administration Dichotomy*” yakni memisahkan politik dan fungsi pemerintahan sebagai bentuk strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas. Pemikiran ini dipelopori oleh Woodrow Wilson dalam publikasi esai “*The Study of Administration*” yang dimuat di *Political Science Quarterly*, tahun 1897 (Basheka, 2012). Woodrow Wilson menyatakan bahwa ada empat persyaratan administrasi publik yang efektif, yaitu, (1) pemisahan politik dan administrasi; (2) analisis komparatif dari organisasi politik dan swasta; (3) Meningkatkan efisiensi dengan praktik dan sikap yang mirip dengan bisnis terhadap operasi harian dan (4) meningkatkan efektivitas layanan publik melalui manajemen dan pelatihan pegawai negeri serta mendorong penilaian berdasarkan prestasi. Paradigma ini memberikan landasan yang

kuat terhadap teori administrasi publik. Lebih penting dari itu, paradigma ini memberikan orientasi ilmiah dengan berusaha membedakan antara “fakta” dan “nilai” (Henry, 2018).

Paradigma kedua “*The Principles of Administration*” membahas tentang prinsip-prinsip administrasi. Paradigma ini diawali dengan terbitnya buku “*Principles of Public Administration*” karya W. F. Willoughby pada tahun 1927 (Willoughby, 1927). Selain itu beberapa karya lain yang menonjol adalah “*Creative Experience*” oleh Mary Parker Follett (Follett, 1924); “*Industrial and General Management*” oleh Hendry Fayol (Henri Fayol dan Coubrough, 1930); “*Principles of Organization*” karya James D. Mooney dan Alan C. Riley (Mooney dan Riley, 1939); dan yang paling dikenal adalah tujuh prinsip administrasi (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) dalam buku “*Paper on the Science of Administration*” karya Luther H. Gulick dan Lyndall F. Urwick, (Gulick dan Urwick, 1937). Paradigma kedua ini fokusnya pada prinsip-prinsip administrasi yang dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya.

Paradigma yang ketiga “*Public Administration as Political Science*”, digambarkan oleh Henry sebagai paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik (Henry, 2007). Henry melihat adanya keinginan yang kuat oleh ilmuwan politik untuk merebut kembali administrasi publik sebagai bagian

dari ilmu politik. Pada periode yang sama, ada pula peningkatan upaya dari ilmuwan manajemen juga mengklaim disiplin ilmu administrasi publik menjadi bagian dari ilmu manajemen. Paradigma ini mengimplementasikan upaya untuk membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi pada waktu itu karena itulah mengapa administrasi kembali untuk bertemu induk ilmunya yaitu ilmu politik, sebagai hasil dari perubahan dan pembaruan.

Henry menetapkan paradigma ke empat “*public administration as management*” atau administrasi publik sebagai manajemen. Periode ini sebagai kemenangan para ilmuwan manajemen untuk membawa administrasi publik bagian dari ilmu manajemen. Pada paradigma ketiga dan keempat ini, dua disiplin keilmuan yakni politik dan manajemen bersaing menempatkan diri paling berhak mengakui bagian keilmuan dari administrasi publik.

Paradigma yang kelima “*public administration as public administration*” adalah tahap “*new publik management*” (NPM). Pada periode ini administrasi publik ditegakkan sebagai bidang studi keilmuan yang otonom. Fokus diidentifikasi berada pada hierarki, birokrasi bergeser ke pasar dan organisasi sektor swasta. Dengan kata lain, ada perpindahan dari model administrasi publik tradisional ke model NPM. Dari berbagai tahap perkembangan administrasi publik, tahapan inilah yang paling diakui

oleh Hendry. Pada tahap ini, sangat nyata dan jelas perubahannya. NPM juga menghadapi masalah juga yakni ketakefisienan dalam sistem administrasi. Hal ini berasal dari konsep perpaduan teori ekonomi dan teknik manajemen sektor swasta. Paradigma NPM adalah pergeseran untuk menggunakan sektor swasta. NPM memindahkan manajemen sektor publik ke arah sektor swasta dengan konsep model bisnis. Model hubungan ini dikenal sebagai konsep “*governance*”.

Paradigma yang terakhir adalah “*governance*”. *Governance* didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara, memiliki proses yang kompleks di mana beberapa sektor masyarakat memegang kekuasaan, memberlakukan dan menyebarluaskan kebijakan publik yang secara langsung berpengaruh kepada masyarakat dan lembaga serta berpengaruh pula pada pembangunan ekonomi dan sosial (Tamayao, 2014). Istilah “*governance*” digunakan untuk menggambarkan proses mendasar dari pemerintahan modern yang berbeda dengan pemerintahan tradisional. Proses politik dipandang lebih luas dimana warga negara maupun kelompok masyarakat ikut dalam pembuatan kebijakan publik yang penting (Ikeanyibe, 2016). *Governance* memerlukan sektor lain (menguntungkan secara keuangan dan atau tidak) untuk menyediakan layanan, sementara pemerintah hanya mengatur dan mengarahkan. Secara keseluruhan, “*governance*” mensyaratkan penyerahan pelayanan (desentralisasi/ pembagian kekuasaan dan fungsi) kepada

jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta maupun kepada tingkat pemerintahan lainnya (Ewalt, 2001). Pada dasarnya, “*governance*” melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan ini termasuk melibatkan penduduk lokal, organisasi masyarakat, sektor publik maupun swasta (Gibson, 2011).

### **1.6.3 Collaborative Governance**

#### **1.6.3.1 Konsep Governance**

*Governance* banyak dipergunakan sebagai padanan untuk menggantikan istilah “administrasi publik” atau setidaknya - tidaknya merujuk pada padanannya cukup banyak (Lan dan Rosenbloom, 1992; Peters dan Savoie, 1995; Salamon, 1989). Istilah “*governance*” sebagai bentuk kata ganti dari “*government*”, pemahaman ini sangat umum ditemukan, tetapi perlu dipahami bahwa “*governance*” bukanlah sinonim dari “*government*”. *Governance* memiliki perhatian terhadap pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, hal ini disebabkan dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya sudah semakin kompleks akan tantangan dan masalah yang dihadapi (Dwiyanto, 2018).

Menurut Roderick Arthur William Rhodes, mengatakan bahwa *governance* merujuk pada perubahan dari tata kelola pemerintahan yang bermakna lebih luas meliputi sebuah proses baru pengaturan (*new process*

*of governing*), perubahan kondisi kaidah pengaturan (*a changed condition ordered rule*), atau sebuah metode baru di mana masyarakat diatur (*new method by which society is governed*) (Rhodes, 1996). *Governance* secara umum dapat dipahami sebagai bentuk peralihan dalam “penyelenggaraan kebijakan publik” yang tidak hanya berpusat pada pemerintah, tetapi melibatkan aktor lain untuk turut berpartisipasi baik dari masyarakat, swasta, dan lainnya.

Seiring waktu, perkembangan paradigma “*governance*” terus mengalami penekanan yang berbeda pada tiap konteks penerapannya. Beberapa penekanan yang berkembang saat ini antara lain:

- a. *Governance as Government*;
- b. *Good Governance*;
- c. *Governance as Good Enough Governance*;
- d. *Governance as System Socio Cybernetic*;
- e. *Collaborative Governance*;
- f. *Partnership*;
- g. *Consensus Building*;
- h. *Network Collaborative* dan banyak lainnya.

### **1.6.3.2 Konsep *Collaborative Governance***

Menurut O’Leary dan Bingham (Sudarmo, 2015) kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan

pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendirian. Pendapat ini didukung oleh Bardach (Sudarmo, 2015) yang mendefinisikan kolaborasi sebagai bentuk aktivitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerja sama ditujukan untuk meningkatkan “*public value*” ketimbang bekerja sendiri-sendiri.

Istilah kolaborasi diartikan sebagai suatu kegiatan yang secara fundamental terletak pada pengelolaan jaringan sosial. Jaringan sosial yakni hubungan simpul-simpul komunikasi para pemangku kepentingan. Atas pemahaman tersebut dapat disimpulkan bahwa teori kolaborasi yakni analisis dari proses tata kelola dengan sudut pandang pada jaringan sosial. Model tata kelola kolaboratif mengharuskan seluruh pemangku kepentingan terlibat dalam dialog, di mana para pemangku kepentingan ini mewakili diri mereka sendiri dalam mengungkapkan kepentingannya (Booher dan Innes, 2002).

Istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik (Ansell dan Gash, 2008). Fokus *collaborative governance* ada pada

kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memang memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi, yakni mencapai derajat konsensus di antara para pemangku kepentingan. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik.

Edward DeSeve (Sudarmo, 2015) mendefinisikan *collaborative governance* adalah sebagai sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batas - batas organisasi formal dan informal dengan prinsip-prinsip organisasi yang direkonsepsi dan definisi kesuksesan yang jelas. Selanjutnya Agrawal dan Lemos (Subarsono, 2011) mendefinisikan *collaborative governance* tidak hanya terbatas pada pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah dan non-pemerintah, tetapi juga terbentuk atas adanya “*multi-partner governance*” yang meliputi sektor privat/ swasta, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran pemangku kepentingan dan penyusunan rencana yang bersifat “*hybrid*” seperti halnya kerja sama publik-privat-sosial. Sejalan dengan itu Balogh dkk (Subarsono, 2011) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tatanan pemerintahan dan atau instansi publik, instansi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka

mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak.

Robertson dan Choi (2010) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian di mana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan dan setiap pemangku kepentingan memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut. Bovaird mendefinisikan kemitraan antara pemerintah dan swasta secara sederhana sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan di atas yang diatur dalam setiap kontrak antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik (Dwiyanto, 2011).

Definisi yang dikemukakan oleh Bovaird, jelas dikatakan bahwa kemitraan melibatkan bentuk kerja sama yang lebih dari sekadar kontrak kerja sama. Kerja sama yang dijelaskan dalam konsep kemitraan antara sektor publik dan swasta adalah kerja sama masing-masing pihak yang memiliki keprihatinan di luar apa yang tertulis dalam kontrak. Kemitraan antara pemerintah dengan swasta berbeda dengan bentuk kerja sama lainnya, seperti kontrak kerja, swastanisasi dan *outsourcing*. Tipe kerja sama seperti itu lebih merupakan kerja sama antar pemerintah dan swasta untuk menyelesaikan masalah dari satu pihak, bukan bekerja sama untuk menyelesaikan masalah bersama dari kedua pihak (Dwiyanto, 2011).

Kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah dengan institusi di luar pemerintah dapat dibagi menjadi beberapa arena kemitraan, yaitu: (1) kolaborasi antara institusi pemerintah (internal), (2) kolaborasi antara institusi pemerintah dan institusi bisnis; dan (3) kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil (Astuti et al., 2020). Jenis kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Kolaborasi antara institusi pemerintah (internal) dalam pelaksanaan penyelesaian permasalahan, pemerintah memiliki departemen-departemen yang fokus terhadap satu sektor, tetapi ada pula instansi pemerintah yang menangani pelayanan publik secara bersama-sama (lintas sektor) dikarenakan diperlukannya keterlibatan antar instansi.
- b. Kolaborasi antara lembaga pemerintah dan lembaga bisnis, banyak literatur mengatakan bahwa kemitraan antara lembaga pemerintah dan bisnis pertama kali dikembangkan sebelum kemitraan antara lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat. Lembaga bisnis sering dianggap memiliki tradisi dan nilai efisiensi dan inovasi yang lebih baik daripada lembaga pemerintah. "*Positive Image*" yang dimiliki oleh bisnis sering disebut sebagai pertimbangan pemerintah untuk berkolaborasi dengan institusi bisnis. Selain menjadi instrumen kebijakan untuk meningkatkan efisiensi dan daya tanggap pemerintah, kemitraan antara keduanya sering merupakan simbol politik untuk menunjukkan kepedulian pemerintah terhadap upaya meningkatkan efisiensi

pemberian layanan publik. Melalui kemitraan ini mereka berharap bahwa mereka akan dievaluasi secara positif oleh warga, misalnya, mereka dianggap memiliki upaya serius untuk menjadi lebih efisien, responsif dan mampu memberikan layanan publik yang baik. Di sisi lain, motivasi utama bagi lembaga bisnis untuk melakukan kemitraan, secara umum, adalah untuk mengakses sumber daya pemerintah. Melalui kemitraan, mereka dapat mengakses sumber daya yang tersedia di lembaga pemerintah yang dapat digunakan untuk mengatasi sejumlah masalah publik yang sering terjadi di sekitar mereka.

- c. Kemitraan antara pemerintah dan institusi masyarakat sipil. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa pemerintah seringkali memfasilitasi munculnya institusi masyarakat sipil karena pertimbangan tertentu. Beberapa istilah yang digunakan menurut Selsky dan Parker untuk menyebut institusi masyarakat sipil atau plat merah adalah “*manufactured civil society*”, “*shadow state*”, atau “*the third party of government*”, yang semuanya menunjuk pada institusi masyarakat sipil yang inisiatif pendiriannya dan pembiayaannya setidaknya pada awalnya berasal dari pemerintah (Dwiyanto, 2011).

### **1.6.3.3 Model Prinsip *Collaborative Governance***

Basis teori dari *collaborative governance* berangkat dari banyak kajian keilmuan, diantaranya teori organisasi, teori administrasi publik, teori kepemimpinan, teori manajemen strategis, studi kebijakan, perencanaan dan

studi manajemen lingkungan, teori jaringan, teori manajemen konflik, dan teori komunikasi. Basis teori ini mempengaruhi sudut pandang dan penekanan *collaborative governance* dalam merumuskan komponen utama pembentuknya. Berikut ini beberapa model prinsip *collaborative governance* yang banyak dijadikan referensi utama dalam banyak kajian ilmiah:

1. Ansell dan Gash (2008)

Ansell dan Gash dalam jurnalnya *Collaborative Governance in Theory and Practice* merumuskan model *collaborative governance* berdasarkan kajian literatur (Ansell dan Gash, 2008). Hasil kesimpulan kajian tersebut digambarkan dalam 4 (empat) variabel utama antara lain:

- a. Kondisi awal;
- b. Desain kelembagaan;
- c. Kepemimpinan; dan
- d. Proses kolaboratif .

2. Ratnar (2012)

Pendapat yang berbeda juga dikemukakan oleh Ratner bahwa di dalam *collaborative governance* terdapat tiga fokus fase atau tiga tahapan yang merupakan proses kolaborasi (Ratner, 2012) yang meliputi:

- a. Identifikasi Hambatan dan Peluang (*Identifying Obstacles and Opportunities*);

- b. Strategi Debat untuk Mempengaruhi (*Debating Strategies for Influence*); dan
- c. Merencanakan Tindakan Kolaborasi (*Planning Collaborative Actions*).

3. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2015)

Kirk Emerson dan Tina Nabatchi menjelaskan bahwa proses kolaborasi yang biasa disebut dalam teorinya sebagai *system context* terdiri dari 3 tahapan, antara lain:

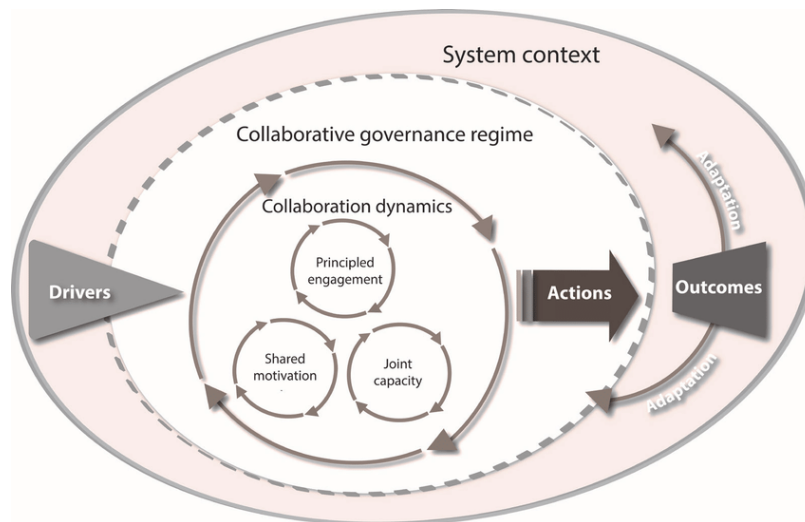
- a. Dinamika kolaborasi;
- b. Tindakan kolaborasi; dan
- c. Dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi.

Berbagai model *collaborative governance* dari berbagai ahli telah dipaparkan di atas. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, peneliti memutuskan dalam menjawab rumusan masalah pertama akan menggunakan model teori dari Emerson & Nabatchi (2015) karena peneliti akan membedah struktur dinamika kolaborasi yang berjalan selama ini di Pantai Caruban Kabupaten Rembang dalam mitigasi abrasi.

#### **1.6.4 Collaborative Governance Regime (CGR)**

##### **1.6.4.1 Konsep Collaborative Governance Regime (CGR)**

Emerson dan Nabatchi (2015) menawarkan definisi yang integratif tentang *collaborative governance* yaitu sebuah program dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang memungkinkan orang untuk terlibat melintasi batas. selain itu juga memperkenalkan apa yang disebut sebagai *Collaborative Governance Regime (CGR)* yang berupa sistem pengambilan keputusan publik melibatkan kolaborasi lintas batas yang mewakili pola-pola yang ada dari perilaku dan aktivitas. Untuk menggambarkan proses dan komponen-komponen yang terlibat Emerson dan Nabatchi (2015) menggambarkan sebuah kerangka kerja integratif yang berbentuk oval, sebagai kritik atas tulisan mereka sebelumnya yang berbentuk lingkaran bergerigi yang dianggap tidak dinamis dan terkesan kaku, tidak bisa menggambarkan bagaimana alur pengaruh dan mempengaruhi dari apa yang disebut *drive* di dalam kerangka *collaborative governance*.



**Gambar 1.2 Model *Collaborative Governance Regime* Menurut Emerson & Nabatchi (2015)**

*Sumber: (Emerson & Nabatchi, 2015)*

Gambar 1.2 memperlihatkan bagaimana lingkup kolaborasi ditampilkan berbentuk oval (yang melambangkan multidimensi) mewakili sistem konteks, CGR, dan dinamika kolaborasi internal dan aksi-aksi, sedangkan oval terluar digambarkan garis-garis padat dan gelap mewakili sistem konteks yang melingkupi, yang meliputi politik, hukum, sosial ekonomi, lingkungan, dan pengaruh lainnya yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh CGR. Dari konteks ini setidaknya ada empat driver penting yang digambarkan sebagai triangular di sudut kiri, termasuk faktor ketidakpastian, ketergantungan, konsekuensi, dan pemilihan kepemimpinan. Driver ini membantu menginisiasi CGR yang diwakili oleh oval kedua dengan garis putus-putus dan mengatur arah dari awal.

Kemudian, di lingkup yang paling dalam dari oval tersebut ada dinamika kolaborasi yang direpresentasikan dari tiga dinamika yang saling berinteraksi ; keterlibatan principal, motivasi bersama, dan kapasitas untuk mengikuti aksi. Partisipan membentuk tujuan kolektif yang menuntun kepada aksi kolaboratif dari CGR. Aksi tersebut melangkah ke *outcomes*, di mana dimungkinkan untuk beradaptasi di tengah sistem konteks dari CGR sendiri.

#### **1.6.4.2 Collaboration Dynamics**

Menurut Emerson & Nabatchi (2015) di dalam proses kolaborasi ada dinamika kolaborasi. Dinamika kolaborasi merupakan bagian yang paling penting di dalam proses kolaborasi. Pengungkapan seberapa baik pelaksanaan kolaborasi terdapat pada dinamika, yang terdapat penggerakan prinsip Bersama (*Principled Engagement*), motivasi bersama (*Shared Motivation*), dan kapasitas melakukan tindakan Bersama (*Capacity for Joint Action*). Penjelasan dari tiap-tiap komponen dalam dinamika kolaborasi tersebut sebagai berikut:

a. Penggerakan Prinsip Bersama (*Principled Engagement*),

Beberapa hal 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. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini. Di

dalam penggerakan prinsip bersama, terdapat beberapa komponen sebagai berikut:

1) Pengungkapan

Proses mengungkap kepentingan, nilai-nilai aktor serta upaya konstruksi kepentingan bersama. Pengungkapan dapat dianalisis dari mengapa aktor tersebut bergabung ke dalam kolaborasi.

2) Deliberasi

Deliberasi terbentuk dengan adanya diskusi bersama, keterbukaan berpendapat, menyatakan ketidaksetujuan, dan diskresi sehingga membentuk “kualitas deliberasi”. Deliberasi pada kolaborasi telah terbentuk dengan adanya diskusi bersama. Seluruh aktor menyatakan bahwa diskusi yang berjalan terbuka, artinya terdapat dorongan untuk mengemukakan pendapat, terlihat dari presentasi masing-masing terhadap pencapaian kegiatan yang telah dilakukan.

3) Determinasi

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). Determinasi

substantif berfokus pada pembentukan kesepakatan bersama dan penyusunan rekomendasi final tindakan kolaborasi ke depan.

b. Motivasi Bersama (*Shared Motivation*)

Motivasi bersama merupakan penguatan siklus yang terdiri dari elemen kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Di dalam motivasi bersama, terdapat beberapa komponen sebagai berikut:

1) Kepercayaan Bersama

Diperlukan usaha terus-menerus dari interaksi untuk mengetahui (*discover*) satu sama lain, dan membuktikan kelayakan untuk dipercaya. Selain itu, terdapat beberapa hal yang mempengaruhi seperti hubungan saling tergantung, hubungan antar aktor di luar kolaborasi, pengalaman melakukan kolaborasi dengan aktor lain yaitu apakah dapat memberi kepercayaan atau malah memberi dampak negatif, budaya dari aktor, adanya hubungan individu pada antar aktor, atau terdapat peran lain dari individu tersebut sehingga mempengaruhi hubungan kepercayaan dengan aktor lain.

2) Pemahaman Bersama

Pemahaman bersama merupakan pemahaman sesama aktor saling mengerti dan menghargai perbedaan. Pemahaman bersama menuju pada kualitas interaksi interpersonal individu dan

organisasi. Pembentukan pemahaman bersama sering dipengaruhi oleh kepercayaan yang telah terbentuk di dalam kolaborasi.

### 3) Legitimasi Internal

Legitimasi internal merupakan adanya pengakuan berasal dari internal kolaborasi, yaitu bahwa aktor-aktor kolaborasi dapat dipercaya atau kredibel dalam menjalankan tugas dan perannya. Legitimasi internal, pemahaman bersama, dan kepercayaan bersama merupakan tiga elemen yang saling terkait erat satu sama lain dalam komponen motivasi bersama sehingga untuk elemen selanjutnya, yaitu komitmen juga sedikit banyak dipengaruhi oleh kualitas tiga elemen ini.

#### c. Kapasitas Melakukan Tindakan Bersama (*Capacity for Joint Action*).

Kapasitas melakukan tindakan bersama adalah berbagai hasil dari elemen-elemen lintas fungsional untuk menghasilkan tindakan yang efektif karena adanya kapasitas memadai dari aktor. Di dalam kapasitas melakukan Tindakan Bersama, terdapat beberapa komponen sebagai berikut:

##### 1) Prosedur dan Kesepakatan Bersama

Komponen ini meliputi aturan-aturan umum, protokol - protokol kegiatan, dan aturan untuk membuat keputusan, yang semua itu dapat diwujudkan melalui kesepakatan informal dan formal. Namun, pada kolaborasi yang kompleks, dan berdurasi

panjang, dibutuhkan lebih pada kesepakatan yang formal, seperti membentuk landasan hukum kolaborasi.

2) Kepemimpinan (oleh pemimpin kolaborasi)

Mempunyai peran mutlak dalam proses kolaborasi. Berbagai perannya adalah (1) sebagai pihak yang menggali dukungan untuk kolaborasi, (2) menginisiasi pertemuan, (3) fasilitator dan mediator, (4) representasi dari aktor dan kolaborasi secara keseluruhan, (5) pendistributor pengetahuan, (6) mendorong penggunaan teknologi dalam kolaborasi serta (7) melakukan advokasi pada publik.

3) Pengetahuan

Komponen ini merupakan segala informasi yang diperlukan oleh aktor untuk berpartisipasi dalam proses kolaborasi. Pengetahuan adalah informasi yang dipahami oleh aktor sehingga berguna bagi mereka. Pengetahuan yang tidak didistribusikan dengan baik akan dapat membingungkan aktor kolaborasi karena kerancuan informasi yang di dapat. Pada kolaborasi, pengetahuan sebagian besar terdistribusikan pada pertemuan bersama. Di dalam pertemuan tersebut, terdapat penyampaian hasil-hasil capaian dari masing-masing aktor, kemudian diskusi dan pembuatan keputusan bersama yang merupakan pengetahuan penting dan dibutuhkan.

#### 4) Sumber Daya

Sumber daya adalah: (1) pendanaan finansial, (2) pembagian waktu dan peran, (3) dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, (4) saling melakukan pendampingan, (5) kebutuhan keahlian analisis kolaborasi, dan (6) implementor di lapangan serta (7) kebutuhan ahli.

### 1.6.5 *Dynamic Governance*

#### 1.6.5.1 Konsep *Dynamic Governance*

Teori *Dynamic Governance* (Tata Kelola Dinamis) yang dikemukakan oleh Boon Siong Neo dan Geraldine Chen dalam bukunya "*Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*" (2007) adalah sebuah kerangka kerja yang menjelaskan bagaimana pemerintah dapat tetap relevan dan efektif di tengah perubahan lingkungan global yang cepat, tidak pasti, dan kompleks. Inti dari teori ini bukan hanya tentang bagaimana menjalankan pemerintahan yang "baik" (*good governance*) secara administratif, melainkan bagaimana pemerintah bisa beradaptasi (*adaptive*) secara terus-menerus. Menurut (Neo & Chen, 2007), terdapat tiga kemampuan dinamis utama yang menjadi indikator apakah sebuah tata kelola pemerintahan berjalan secara dinamis. Tiga kemampuan ini dikenal sebagai "*Three Thinkings*":

1. *Thinking Ahead* (Berpikir ke Depan)

Berpikir ke depan adalah kemampuan pemerintah untuk mengantisipasi kondisi masa depan dan ketidakpastian yang mungkin terjadi. Pemerintah tidak hanya reaktif terhadap masalah yang muncul saat ini, tetapi proaktif memprediksi tantangan di masa depan.

2. *Thinking Again* (Berpikir Ulang)

Berpikir ulang adalah kemampuan untuk meninjau kembali kebijakan, program, atau asumsi yang sudah ada. Tujuannya adalah untuk mencegah *policy decay* (kebijakan yang usang) dan memastikan bahwa apa yang dilakukan pemerintah masih relevan dengan kebutuhan masyarakat saat ini.

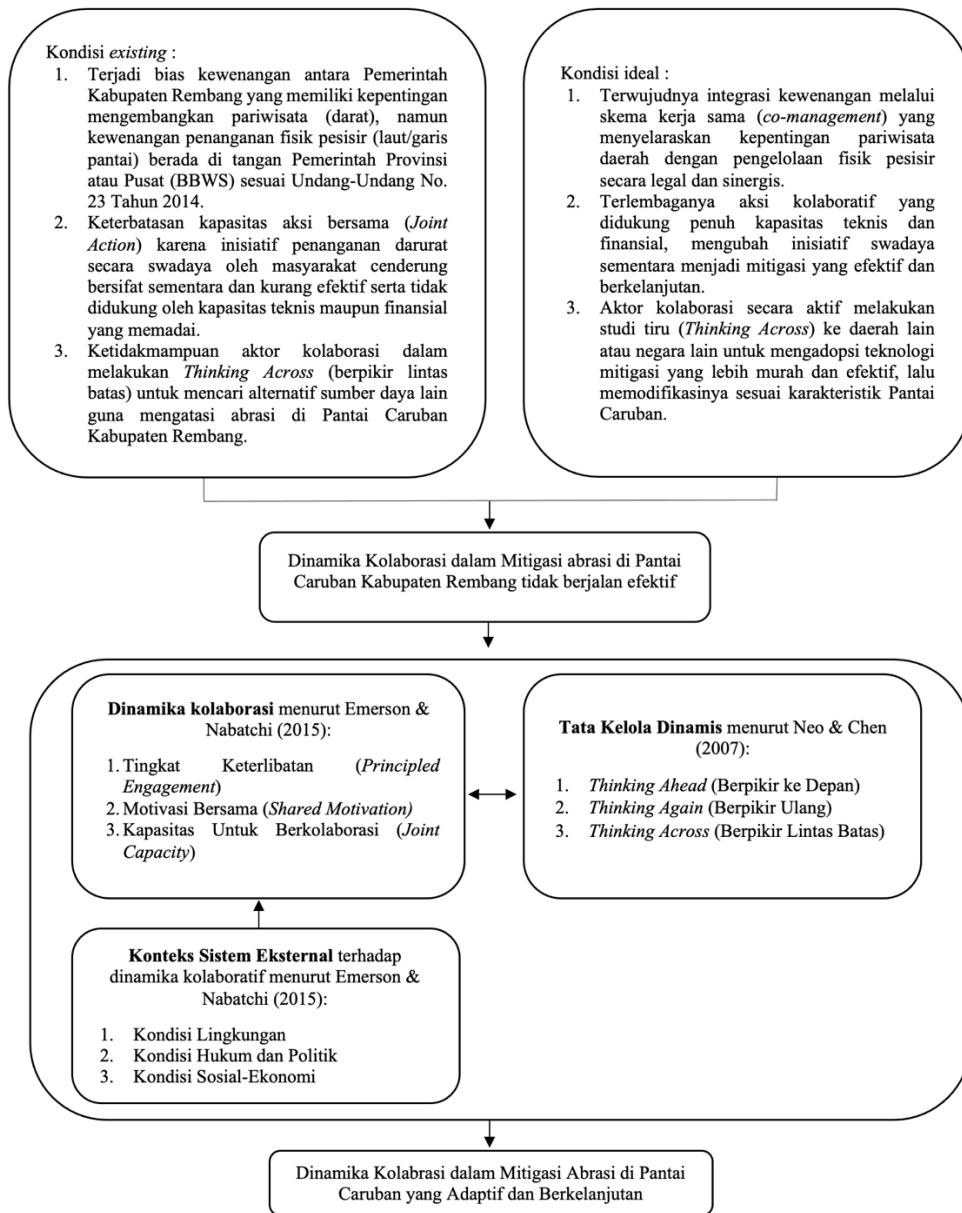
3. *Thinking Across* (Berpikir Lintas Batas)

Berpikir lintas batas adalah kemampuan untuk melihat keluar dari batas-batas organisasi atau negara untuk mencari ide, gagasan, dan praktik terbaik (*best practices*) yang bisa diadaptasi. Ini adalah proses "meminjam" ide orang lain untuk inovasi internal.

*Collaborative Governance Regime* (Emerson & Nabatchi, 2015) digunakan untuk menganalisis dinamika kolaborasi yang telah terjadi dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban. Kemudian, sistem kolaborasi tersebut diuji kemampuan adaptasinya dalam merespons abrasi yang terus menerus terjadi di Pantai Caruban

dengan teori dari Neo & Chen. Akhirnya, akan menghasilkan sistem kolaborasi mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang.

### 1.7 Kerangka Penelitian



**Gambar 1. 3 Kerangka Berpikir**

*Sumber: Diolah Penulis, 2025*

Keterkaitan ketiga konsep ini dibangun di atas premis bahwa mitigasi abrasi di Pantai Caruban merupakan tantangan multidimensi yang tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan hierarkis tunggal. *Collaborative Governance Regime* (CGR) hadir sebagai respons struktural untuk menjembatani kesenjangan kewenangan antar-level pemerintahan dan keterbatasan sumber daya masyarakat. Namun, struktur kolaborasi saja tidak cukup untuk menghadapi volatilitas lingkungan pesisir yang berubah cepat. Kerangka CGR tersebut mendesak untuk diintegrasikan dengan kapabilitas *Dynamic Governance* (kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) untuk memastikan bahwa *joint action* yang dihasilkan tidak bersifat reaktif-statis, melainkan adaptif-antisipatif. Sinergi antara struktur kolaboratif (CGR) dan kapabilitas dinamis (*Dynamic Governance*) inilah yang menjadi prasyarat mutlak tercapainya mitigasi abrasi yang berkelanjutan, di mana kebijakan penanganan mampu berevolusi seiring dengan dinamika perubahan alam

## 1.8 Fenomena Penelitian dan Pertanyaan Wawancara

**Tabel 1. 4 Fenomena Penelitian dan Pertanyaan Wawancara**

| No | Rumusan Masalah  | Fenomena                        | Sub Fenomena                                       | Pertanyaan Wawancara   |
|----|--|---------------------------------|--|--|
| 1  | Bagaimana dinamika tata kelola kolaboratif antar pemangku kepentingan dalam mitigasi abrasi di | 1.1 Penggerakan Prinsip Bersama | 1. Pengungkapan<br>2. Deliberasi<br>3. Determinasi | 1. Mengapa instansi anda bergabung ke dalam kolaborasi?<br>2. Apakah sudah terdapat diskusi bersama untuk melakukan kolaborasi?<br>3. Bagaimana penetapan bersama akan tujuan berkolaborasi? |

| No | Rumusan Masalah   | Fenomena                                      | Sub Fenomena  | Pertanyaan Wawancara   |
|----|---|---|---|--|
|    | Pantai Caruban Kabupaten Rembang?   | 1.2 Motivasi Bersama                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepercayaan Bersama</li> <li>2. Pemahaman Bersama</li> <li>3. Legitimasi Internal</li> <li>4. Komitmen</li> </ol>                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana kepercayaan bersama terbangun antar aktor yang terlibat?</li> <li>2. Apakah masing-masing aktor yang terlibat telah memiliki pemahaman bersama?</li> <li>3. Apakah telah terdapat legitimasi internal dari masing-masing aktor?</li> <li>4. Bagaimana komitmen masing-masing aktor kolaborasi?</li> </ol>                            |
|    |   | 1.3 Kapasitas Melakukan Tindakan Bersama      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prosedur dan Kesepakatan Bersama</li> <li>2. Kepemimpinan (oleh pemimpin kolaborasi)</li> <li>3. Pengetahuan</li> <li>4. Sumber Daya</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah telah terdapat prosedur dan kesepakatan formal dan informal dalam kolaborasi?</li> <li>2. Bagaimana peran pemimpin kolaborasi melaksanakan tugasnya?</li> <li>3. Apakah pengetahuan telah didistribusikan dengan baik kepada semua aktor kolaborasi?</li> <li>4. Bagaimana kecukupan sumber daya di dalam proses kolaborasi?</li> </ol> |
| 2  | Bagaimana kemampuan adaptasi kolaborasi antar pihak dalam merespons perubahan | 2.1 <i>Thinking Ahead</i> (Berpikir ke Depan) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Visi Jangka Panjang</li> <li>2. Antisipasi</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah penanganan abrasi ini sudah memperhitungkan prediksi kenaikan muka air laut 10 tahun ke depan, atau hanya tambal sulam saat ada kerusakan?</li> <li>2. Bagaimana kemampuan lembaga dalam</li> </ol>   |

| No | Rumusan Masalah   | Fenomena   | Sub Fenomena                                | Pertanyaan Wawancara  |
|----|---|--|---|---|
|    | kondisi lingkungan  |  |   | memprediksi pergeseran garis pantai?  |
|    | agar mitigasi abrasi di Pantai Caruban dapat berjalan secara berkelanjutan? | 2.2 <i>Thinking Again</i> (Berpikir Ulang)         | 1. Evaluasi Kritis<br>2. Feedback Loop      | 1. Pernahkah ada proyek penanganan abrasi sebelumnya yang gagal?<br>2. Apa pelajaran yang diambil dan apa yang diubah pada proyek tahun ini?  |
|    |   | 2.3 <i>Thinking Across</i> (Berpikir Lintas Batas) | 1. Benchmarking<br>2. Inovasi Lintas Sektor | 1. Apakah tim teknis pernah meniru atau memodifikasi cara penanganan abrasi yang sukses di daerah lain untuk diterapkan di Caruban?<br>2. Bagaimana pelibatan lintas sektor misal akademisi atau swasta (CSR) untuk teknologi baru? |

Sumber: Diolah Penulis, 2025

## 1.9 Metode Penelitian

### 1.9.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Menurut Creswell (2014) dalam bukunya, pendekatan studi kasus dilakukan dengan cara mengeksplorasi kehidupan nyata pada sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya: pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen dan berbagai laporan). Penelitian studi kasus

digunakan untuk menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata, batas-batas antara fenomena dan konteks tidak tampak dengan tegas serta dapat memanfaatkan multi-sumber bukti. Dalam pendekatan studi kasus, terdapat tiga tipe penelitian, yaitu tipe eksploratif, deskriptif, dan eksplanatif (Yin, 2014). Studi kasus dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif.

### **1.9.2 Ruang Lingkup Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah Kecamatan Lasem, Kabupaten Rembang. Situs penelitian merupakan tempat di mana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti. Situs dalam penelitian ini adalah Pantai Caruban Desa Gedongmulyo. Fokus penelitian tentang *Dynamic Collaborative governance* dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang.

### **1.9.3 Jenis dan Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan tiga kombinasi jenis data untuk mendapatkan data yang relevan dan konkret sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Data tertulis

Data tertulis yang digunakan yaitu regulasi yang berkaitan dengan kebijakan mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang.

b. Data Gambar

Data yang disajikan dalam bentuk gambar, seperti dalam penelitian ini menyajikan gambar kondisi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang yang menjadi masalah penelitian.

c. Data Tabel

Data yang disajikan dalam bentuk tabel, seperti penelitian ini menyajikan tabel pembagian kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dalam pengelolaan wilayah pesisir.

Kemudian, sumber data yang digunakan dengan dua kombinasi sumber data untuk mendapatkan data yang relevan dan konkret sehingga penelitian yang dihasilkan lebih ilmiah dan terpercaya. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Data Primer

Data primer merupakan responden yang mana peneliti mendapatkan data secara langsung dari sumber atau subjek penelitian. Sumber dari data primer ini diperoleh dari wawancara secara mendalam dan langsung kepada informan kunci yang menjadi subjek penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung untuk pembahasan. Data ini dapat diperoleh dari pihak lain. Data sekunder ini diperoleh melalui laporan-laporan, data dokumentasi, buku, jurnal, dan sumber lain yang relevan dengan penelitian ini.

#### **1.9.4 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian merujuk pada individu yang memiliki pemahaman yang relevan dan mampu memberikan data serta informasi kepada peneliti mengenai fenomena yang sedang diteliti. Teknik penentuan subjek penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik *Purposive Sampling* yang akan dipadukan dengan *Snowball Sampling* karena di lapangan ada kemungkinan informan lain yang belum dipetakan oleh peneliti, mengingat topik yang diteliti multi-aktor. Informan kunci dalam penelitian ini adalah Bappeda Kabupaten Rembang karena mereka memegang peran sentral dalam integrasi kolaborasi pengelolaan pesisir dan perencanaan jangka panjang (*Thinking Ahead*) serta sinkronisasi anggaran daerah dengan pusat untuk mengatasi kesenjangan perencanaan teknis. Adapun informan lain pada penelitian ini, sebagai berikut :

**Tabel 1. 5 Informan Penelitian**

|    | <b>Kategori Informan</b> | <b>Instansi/Lembaga/Mitra/masyarakat</b>  |
|----|--------------------------|---|
| 1. | Pemerintah               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Kepala Bappeda Kabupaten Rembang (Informan Kunci)</li><li>• Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah</li><li>• BPBD Kabupaten Rembang</li></ul> |
| 2. | Swasta                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Pihak Swasta (Penjual lapak, makan, dll)</li></ul>  |
| 3. | Masyarakat               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Pengelola BUMDes Gedongmulyo</li><li>• Masyarakat Pantai Caruban</li></ul>  |
| 4. | Politisi                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Anggota DPRD Kabupaten Rembang</li></ul>  |

*Sumber: Diolah Penulis, 2025*

### **1.9.5 Instrumen Penelitian**

Penelitian kualitatif ini, peneliti bertindak sebagai instrumen kunci (*human instrument*) yang aktif dalam proses pengumpulan data. Peneliti kualitatif, sebagai *human instrument* bertujuan menentukan fokus penelitian, penentuan informan, pengumpulan data, penilaian kualitas data, menganalisis data, menginterpretasikan data dan memutuskan hasilnya (Creswell, 2014). Peran peneliti sangat sentral dalam memahami fenomena *dynamic Collaborative governance* dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang dari perspektif para aktor yang terlibat. Sebagai instrumen utama, peneliti akan menggunakan beberapa alat bantu untuk memfasilitasi pengumpulan data yang mendalam dan komprehensif. Instrumen bantu yang akan digunakan meliputi, pedoman wawancara (*interview*

*guide*), catatan lapangan (*field notes*), *handphone* sebagai alat perekam dan dokumentasi serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian.

### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif menggunakan tiga cara, yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi (Creswell, 2014). Berikut penjelasan mengenai teknik pengumpulan data yang digunakan:

a. Wawancara

Wawancara adalah percakapan *face to face* (tatap muka), dimana salah satu pihak menggali informasi dari lawan bicaranya. Pewawancara (*interviewer*) adalah orang yang memberikan pertanyaan, sedangkan orang yang diwawancarai berperan sebagai narasumber yang akan memberikan jawaban atas pertanyaan yang disampaikan. Wawancara digunakan untuk mendapatkan data yang tidak tersedia secara tertulis. Wawancara dilakukan dengan informan sebagaimana yang telah ditentukan pada bagian subjek penelitian di atas.

b. Observasi

Observasi dimaksudkan agar peneliti dapat mendokumentasikan dan merefleksikan secara sistematis kegiatan serta interaksi subjek penelitian. Segala hal yang dilihat dan didengar selama observasi dapat dicatat dan direkam dengan cermat sesuai dengan tema dan permasalahan yang sedang diteliti. Pengamatan yang dilakukan dalam

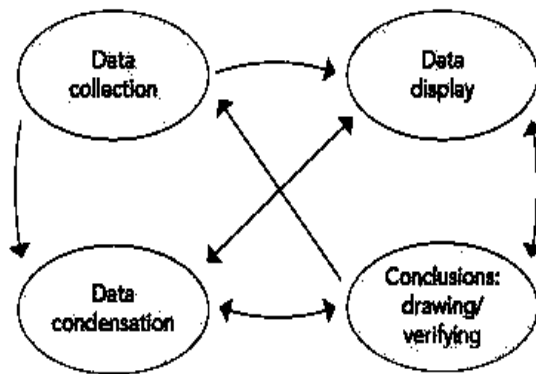
penelitian ini berupa kegiatan maupun program berkaitan dengan *dynamic Collaborative governance* dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah alat berupa pencarian dokumen berbentuk publikasi resmi, catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, parasasti, notulen rapat, agenda dan sebagainya. Hal yang diamati bukan benda hidup, melainkan benda mati. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode dokumentasi, peneliti mencari dokumen-dokumen data dan informasi dari mana saja sepanjang dokumen tersebut berkaitan dengan topik *dynamic Collaborative governance* dalam mitigasi abrasi. Penelitian ini menggunakan dokumen diantaranya jurnal ilmiah dan regulasi yang berkaitan dengan topik *dynamic Collaborative governance* dalam mitigasi abrasi.

### **1.9.7 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles et al. (2014) Dalam bukunya mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sehingga datanya sudah jenuh.



**Gambar 1. 4 Model Analisis Data Kualitatif Miles, Huberman, dan Saldana**

*Sumber: Miles et al. (2014)*

Terdapat tiga aktivitas dalam analisis data antara lain kondensasi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan/verifikasi.

#### 1. Kondensasi Data

Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data yang muncul dari catatan di lapangan, transkrip wawancara, dokumen dan materi empiris lainnya. Saat pengumpulan data berlanjut, kegiatan selanjutnya adalah menulis ringkasan, pengkodean, mengembangkan tema, membuat kategorisasi, dan menulis memo analitik. Proses kondensasi/transformasi data berlanjut setelah pekerjaan lapangan selesai, hingga laporan akhir diselesaikan.

## 2. Penyajian Data

Aktivitas kedua dari analisis data adalah penyajian data. Penyajian data adalah menyajikan sekumpulan informasi terorganisir yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Dengan penyajian data, maka akan mempermudah untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami sebelumnya.

Tahap penyajian data ini peneliti mengumpulkan informasi yang tersusun dengan memberikan dasar pijakan kepada peneliti untuk melakukan suatu pembahasan dan pengambilan kesimpulan. Penyajian ini kemudian untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang terpadu sehingga mudah diamati apa yang sedang terjadi dan kemudian menentukan penarikan kesimpulan secara benar. Miles menganjurkan penyajian data lebih sistematis dan kuat dan mendorong sikap yang lebih inventif, sadar diri, dan berulang terhadap pembuatan dan penggunaannya.

## 3. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Aktivitas terakhir dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Aktivitas ini merupakan suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi oleh peneliti

selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran peneliti pada suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau melihat salinan suatu temuan yang disimpan dalam perangkat data yang lain. Dalam pandangan ini, analisis data kualitatif adalah usaha yang terus menerus dan berulang.

### **1.9.8 Kualitas Data**

Teknik pemeriksaan kualitas data dalam penelitian yang digunakan peneliti adalah teknik triangulasi. Menurut Moleong (2017) triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data yang diperoleh untuk keperluan pengecekan atau pembandingan data yang telah diperoleh dan biasanya memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Triangulasi yang digunakan peneliti dalam penelitian *dynamic Collaborative governance* dalam mitigasi abrasi di Pantai Caruban Kabupaten Rembang bertujuan untuk mengecek keabsahan data sehingga hasil penelitian memiliki kredibilitas yang teruji. Menguji keabsahan melalui teknik triangulasi dapat dilakukan dengan cara :

- a. Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Dideskripsikan, dikategorikan, mana pandangan yang sama, yang berbeda dan mana yang spesifik dari tiga sumber data tersebut.

- b. Triangulasi Teknik Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data pada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Data diperoleh dari wawancara, lalu dicek dengan observasi dan dokumentasi. Bila dengan teknik pengujian kredibilitas data tersebut menghasilkan data yang berbeda-beda maka peneliti melakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan atau yang lain untuk memastikan data mana yang dianggap benar.

Penelitian ini menguji validitas data dilaksanakan dengan menggunakan teknik triangulasi sumber dan teknik. Cara yang dilakukan ialah dengan wawancara, uji silang untuk mencocokkan informasi serta mengkonfirmasi hasil yang diperoleh dari informan dengan sumber-sumber lainnya. Selanjutnya, akan diuraikan untuk dapat ditarik kesimpulan.