

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar belakang**

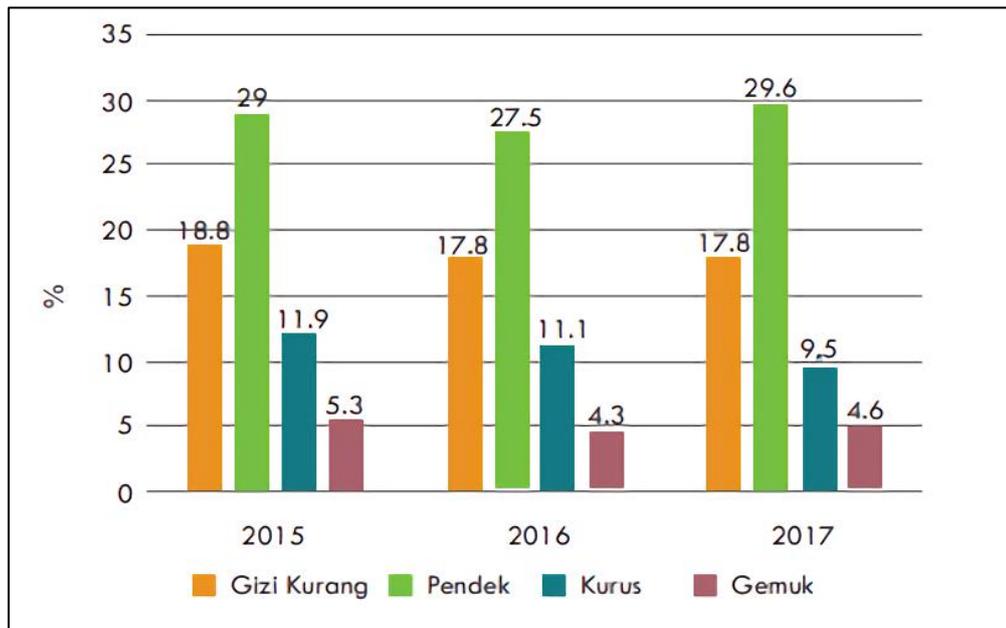
Pembukaan UUD 1945 alinea IV menyebutkan bahwa salah satu tujuan pemerintahan Indonesia adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat suatu daerah merupakan wujud dari berbagai upaya masyarakat termasuk upaya masyarakat dalam kegiatan ekonomi untuk mencapai kondisi ideal tersebut, selain masyarakat juga diperlukan perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah. Peran pemerintah dalam perencanaan kegiatan dan bantuan keuangan dalam bentuk dana sangat penting oleh karena itu pembangunan Indonesia sangat erat kaitannya dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang, dalam mewujudkan sebuah kesejahteraan masyarakat masih terdapat banyak permasalahan salah satunya adalah pertumbuhan penduduk yang masih sangat tinggi sehingga tingkat ketergantungan kepada pemerintah tinggi, kemampuan pemerintah yang terbatas untuk mengatasi pertumbuhan penduduk yang tinggi mengakibatkan terjadinya ketimpangan di beberapa daerah di Indonesia, sehingga muncullah masalah kemiskinan. Berdasarkan data Maret 2018, persentase angka kemiskinan di Indonesia sebesar 9,82%, dengan jumlah penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan atau pengeluaran per kapita per bulan mencapai 25,95 juta, dibandingkan periode sebelumnya, September 2017 sebesar 10,12% atau sekitar

26,58 juta penduduk miskin di Indonesia. Meskipun dapat dikatakan persentase kemiskinan menurun, peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat tidak serta merta hilang begitu saja dan begitu pula dengan tingkat ketergantungan masyarakat kepada pemerintah (BPS,2018).

Kesejahteraan masyarakat dapat diukur dari kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari, rendahnya kualitas hidup menyebabkan buruknya tingkat kesehatan dan pendidikan yang berdampak pada produktivitas itu artinya akan menambah beban ketergantungan pada pemerintah. Penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan termasuk orang yang berpenghasilan rendah, tidak berpenghasilan tetap atau tidak berpenghasilan sama sekali. Kemiskinan erat kaitannya dengan taraf kesehatan masyarakat, kesehatan merupakan salah satu faktor penyokong kesejahteraan suatu masyarakat, apabila tingkat kesehatan tinggi maka akan mudah dalam memenuhi indikator kesejahteraan yang lainnya, dan sebaliknya apabila tingkat kesehatan rendah maka akan menghambat indikator kesejahteraan yang lainnya pula.

Salah satu masalah kesehatan yang sangat erat kaitannya dengan kemiskinan adalah gizi, apabila gizi tidak tercukupi akan menyebabkan gizi buruk. Banyak faktor yang dapat menyebabkan kekurangan gizi (malnutrisi), yang sebagian besar berkaitan dengan asupan pola makan yang buruk, infeksi penyakit yang parah dan berulang, terutama pada masyarakat kurang mampu. Pola makan yang tidak memadai dan penyakit menular berkaitan erat dengan standar hidup secara umum, kondisi lingkungan, dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (seperti makanan, perumahan dan perawatan kesehatan) (WHO, 2012)



**Gambar 1.1 Masalah Gizi di Indonesia Tahun 2015 – 2017**

*Sumber : Ditjen Kesehatan Masyarakat, Pemantauan Status Gizi 2018*

Masalah gizi yang saat ini dialami di Indonesia dengan persentase tertinggi yaitu anak yang memiliki postur tubuh pendek dimana terjadi peningkatan pada tahun 2017. Balita pendek (*stunting*) adalah masalah gizi secara kronis yang disebabkan oleh asupan yang kurang dalam kurun waktu yang relatif lama biasanya asupan makanan tidak memenuhi kebutuhan gizi, dan keterlambatan perkembangan dimulai di dalam rahim dan terlihat ketika anak berusia dua tahun. *Stunting* merupakan salah satu masalah kesehatan di Indonesia yang menjadi program nasional dan masih terus diperbaiki hingga saat ini karena *Stunting* menjadi salah satu indikator keberhasilan kesejahteraan masyarakat meliputi pendidikan dan juga pendapatan. (Lihat gambar 1.1)

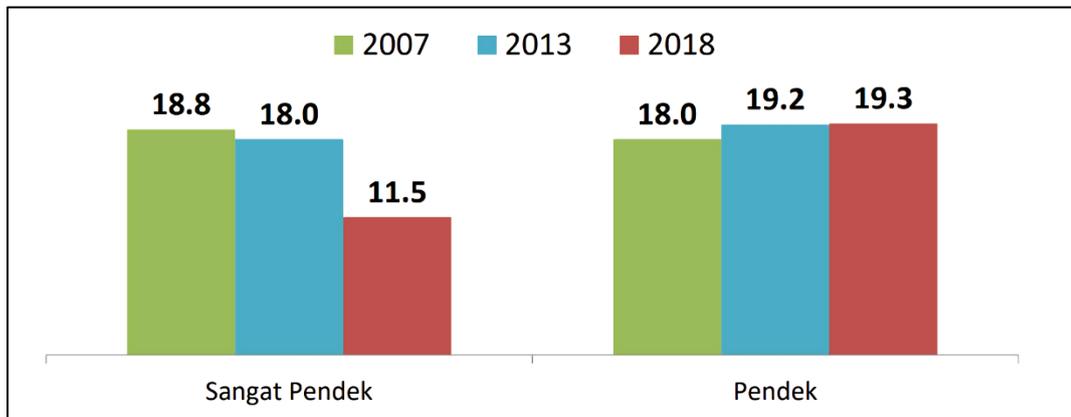
Masalah *stunting* sangat erat kaitannya dengan masalah kesehatan masyarakat, terkait dengan peningkatan risiko penyakit, kematian, dan keterlambatan gerak badan (motorik) serta perkembangan mental. *Stunting*

disebabkan oleh guncangan pertumbuhan (*growth faltering*) dan tumbuh kejar (*catch up growth*) tidak sesuai yang mencerminkan ketidakmampuan mencapai pertumbuhan yang optimal, yang menunjukkan bahwa jika bayi dengan berat badan normal dapat mengalami *stunting* jika pemenuhan asupan gizi tidak tercukupi dengan baik.

*Stunting* disebabkan oleh banyak faktor, tidak hanya karena gizi buruk pada ibu hamil dan balita, penyebab lain *stunting* antara lain pola asuh yang kurang baik, pelayanan kesehatan yang terbatas, makanan yang kurang bergizi dalam keluarga, kurangnya fasilitas air bersih dan sanitasi yang buruk. Dilihat dari aspek ekonomi dan kualitas kecerdasan, dampak *stunting* sangat luas yang berakibat pada masa depan anak. Perkembangan yang terhambat juga dapat menyebabkan penurunan kecerdasan (IQ) yang berakibat pada rendahnya prestasi akademik dan tidak dapat melanjutkan sekolah. Saat mencari pekerjaan ada kemungkinan besar untuk gagal dalam wawancara dan tidak dapat menemukan pekerjaan yang baik yang menyebabkan pendapatan rendah dan kebutuhan pangan tidak tercukupi. Oleh karena itu, anak dengan pertumbuhan terhambat tidak hanya akan berpengaruh pada badan yang pendek, tetapi juga berpengaruh pada kecerdasan, produktifitas dan prestasinya di masa yang akan datang sehingga hal ini akan menjadi beban negara.

Berdasarkan data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2019 persentase *stunting* di Indonesia 27,67%. Menurut WHO, masalah kesehatan masyarakat dianggap kronis apabila prevalensi *stunting* lebih dari 20%. WHO juga pernah menempatkan Indonesia sebagai negara ketiga dengan angka prevalensi *stunting* tertinggi di Asia tahun 2017.

Secara nasional prevalensi kependekan pada kelompok umur 6-12 tahun, 13-15 tahun dan 16-18 tahun masih tinggi yaitu masih di atas 30 %, tertinggi pada umur 6-12 tahun yaitu 35,6 % dan terendah pada kelompok umur 16-18 tahun yaitu 31,2 %.



**Gambar 1.2 Proporsi Status Gizi Sangat Pendek Dan Pendek Pada Balita Tahun 2007-2018**

*Sumber : Buletin Jendela Data dan Informasi Kesehatan (2019)*

Terdapat kenaikan serta penurunan proporsi status gizi pada anak yang memiliki tubuh pendek dan tubuh yang sangat pendek pada tahun 2007 hingga 2018 dimana dari grafik diatas menggambarkan balita yang berstatus pendek mengalami peningkatan setiap tahunnya dan balita yang berstatus gizi sangat pendek mengalami penurunan yang cukup signifikan dimana dapat dilihat pada tahun 2018 yang turun mencapai 7,5%.(lihat Gambar 1.2)

Kabupaten/ kota dengan angka prevalensi balita pendek dan balita sangat pendek disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang pola asupan pangan yang beragam, bergizi seimbang, sehat dan aman, yang ditunjukkan oleh angka rata-rata konsumsi energi yang lebih rendah. Upaya penanggulangan masalah *stunting* pada balita telah dimasukkan ke dalam kegiatan perbaikan gizi selama masa kehamilan,

serta pemberian ASI eksklusif dan kegiatan pemberian makanan pendamping ASI bagi balita.

Indikator tinggi badan menurut umur (TB / U) menggambarkan status gizi kronis dalam jangka panjang yang artinya terjadi karena kondisi yang sudah berlangsung lama, seperti kemiskinan, ibu hamil yang rendah asupan gizi sehat, pola asuh yang tidak tepat, dan timbulnya penyakit yang sering berulang karena masalah kebersihan dan kondisi sanitasi buruk. Status gizi balita berdasarkan TB/U dikategorikan menjadi tiga yaitu normal, pendek dan sangat pendek. Status gizi pendek dan status gizi sangat pendek terbagi dalam satu kategori yang disebut *Stunting*.

Salah satu daerah yang menjadi prioritas penanggulangan *Stunting* adalah Kabupaten Pemalang. Pemalang merupakan salah satu daerah yang berada di Jawa Tengah yang memiliki luas lahan 1.115,30 Km<sup>2</sup> (Pemalang Dalam Angka, 2015). Jumlah penduduk di Kabupaten Pemalang pada tahun 2015 mencapai 1.288.566 jiwa yang tersebar di 14 kecamatan. Jumlah penduduk di tahun 2011 sampai 2015, terus mengalami peningkatan. Kabupaten Pemalang sendiri berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Tengah tahun 2019 masih tergolong kedalam empat belas zona merah kabupaten miskin di Jawa Tengah dimana menempati urutan ke empat yaitu dengan jumlah penduduk miskin 200,7 ribu jiwa atau 15,41% dibandingkan data tahun 2018 yang menduduki peringkat ke 6 itu artinya kemiskinan di Pemalang meningkat berkorelasi pada tingkat kesejahteraan di Pemalang.

**Tabel 1.1 Jumlah Balita *Stunting* di 10 Desa Kabupaten Pemalang Mei 2019**

No	Kecamatan	Desa	Jumlah Balita <i>Stunting</i> (Anak)	Persentase (%)
1	Moga	Mandiraja	9	7,14
2		Wangkelang	6	4,76
3		Longkeyang	6	4,76
4	Bodeh	Parunggalih	10	7,94
5		Kebandungan	2	1,59
6	Bantarbolang	Purana	8	6,35
7	Pemalang	Tambakrejo	16	12,70
8	Petarukan	Kalirandu	35	27,78
9	Ampelgading	Losari	9	7,14
10	Comal	Tumbal	25	19,84
<b>TOTAL</b>			<b>126</b>	<b>100</b>

*Sumber : Dinas Kesehatan Kabupaten Pemalang, Mei 2019*

Persebaran balita penderita *Stunting* di 10 desa yang tersebar di 7 kecamatan, Kabupaten Pemalang sendiri terdiri atas 14 kecamatan dan 7 kecamatan diantaranya memiliki angka *Stunting* yang cukup tinggi dibandingkan kecamatan yang lainnya di tabel diatas juga dapat dilihat bahwa *Stunting* yang ada di Pemalang tersebar di 10 desa yaitu diantaranya Kalirandu, Kebandungan, Longkayeng, Losari, Mandiraja, Parunggalih, Purana, Tambakrejo, Tumbal, Dan Wangkelang (lihat Tabel 1.1).

Kabupaten Pemalang masuk dalam 100 desa prioritas penanganan gizi buruk *Stunting* tingkat nasional, masuknya Kabupaten Pemalang dalam kawasan prioritas *Stunting* tersebut berasal dari jumlah balita *Stunting*. Prevalensi *Stunting* (persentase jumlah balita pendek dan sangat pendek) dan tingkat kemiskinan pada sensus nasional BPS tahun 2013 menunjukkan Pemalang menempati urutan kedua di Jawa Tengah presentase *stunting* terbesar yaitu 57.370 jiwa balita, urutan pertama

presentase *stunting* tertinggi adalah Kabupaten Brebes yaitu sebesar 69.201 jiwa balita. Pada penelitian ini penulis memfokuskan pada satu kecamatan yang memiliki angka *stunting* paling tinggi yaitu di Kecamatan Petarukan tepatnya di Desa Kalirandu untuk dikaji lebih lanjut dalam pembahasan selanjutnya.

Peraturan Presiden RI Nomor 42 Tahun 2013 tentang Gerakan Nasional Percepatan Perbaikan Gizi memberikan upaya bersama antara pemerintah dan masyarakat dengan meningkatkan partisipasi dan kepedulian pemangku kepentingan secara terencana dan terkoordinasi untuk mempercepat perbaikan gizi masyarakat prioritas selama 1000 hari pertama kehidupan (HPK). Hal tersebut bertujuan untuk percepatan perbaikan gizi masyarakat prioritas pada 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) dan meningkatkan komitmen pemangku kepentingan untuk melindungi dan mewujudkan gizi masyarakat, serta memperkuat implementasi secara langsung dan tidak langsung pada konsep program gizi. Strategi utama gerakan nasional percepatan perbaikan gizi antara lain menjadikan perbaikan gizi sebagai motor penggerak utama pembangunan manusia, sosial, budaya, dan ekonomi; peningkatan kapabilitas sumber daya manusia di berbagai sektor; peningkatan intervensi berbasis bukti yang efektif di berbagai lingkungan yang ada di masyarakat; meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penerapan norma sosial yang mendukung perilaku sadar gizi.

Tindak lanjut dari Peraturan Presiden yang sebelumnya telah dijelaskan, di tingkat Provinsi Jawa Tengah juga terdapat regulasi yang mengatur berkenaan dengan *Stunting*, yaitu Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 34 Tahun 2019 Tentang Percepatan Pencegahan *Stunting* di Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah

Provinsi Jawa Tengah telah memfokuskan regulasi ini pada pembangunan ketahanan pangan dan gizi pada 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) untuk menangkal berbagai masalah gizi sejak usia dini untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Permasalahan pada *Stunting* umumnya terjadi akibat kekurangan asupan gizi kronis pada 1000 HPK, Peraturan tersebut diharapkan meningkatkan ketahanan pangan melalui empat dimensi ketahanan pangan terdiri dari : Ketersediaan Pangan, Keterjangkauan Pangan, Penggunaan Pangan, Stabilitas Ketahanan Pangan (Food And Agricultural Of United Nation, 2003). Peningkatan ketahanan pangan tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup dan berkualitas, aman, adil dan terjangkau. Adapun regulasi yang mengatur mengenai *Stunting* di tingkat daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016-2021.

Unsur utama yang berperan dalam penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Pemalang ini adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Pemalang, dinas kesehatan memiliki peran yang penting dalam menekan prevalensi *Stunting*. Hal tersebut dibuktikan dengan program kerja yang dimiliki oleh dinas kesehatan yang memiliki intervensi langsung (spesifik) dengan penderita balita *Stunting*. Tidak hanya dinas kesehatan, berdasarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 188.4/9611/Tahun 2019 Tentang Pembentukan Tim Percepatan Pencegahan dan Penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Pemalang terdapat 14 instansi pemerintah daerah yang terlibat didalamnya dengan adanya pihak-pihak yang terlibat disini merupakan langkah untuk dapat menekan angka *Stunting* di Pemalang, di kutip dari Kepala Dinas

Kabupaten Pematang (Suara Merdeka, 19 Maret 2019) menegaskan bahwa *Stunting* sebagai persoalan kesehatan yang serius ditangani bersama-sama oleh semua pihak. Pernyataan tersebut menggambarkan pentingnya kerjasama antar unsur-unsur lembaga atau dengan *collaborative governance*.

*Collaborative governance* menurut “Ansell dan Gash” (2007:544) adalah “serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan *non-state* didalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan pertimbangan yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengatur program publik.” Berkaitan dengan *Stunting* dimana penanggulangan *Stunting* tidak dapat dilakukan oleh satu instansi tetapi banyak instansi yang berperan didalamnya, hal ini sejalan dengan Surat Keputusan Bupati Nomor 188.4/9611/Tahun 2019 Tentang Pembentukan Tim Percepatan Pencegahan dan Penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Pematang.

Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Gerakan Nasional Percepatan Perbaikan Gizi terdapat intervensi kegiatan gizi langsung (spesifik) dan intervensi kegiatan gizi tidak langsung (sensitif), penulis memfokuskan penelitian ini pada intervensi spesifik karena menurut pasal 6 ayat (7) intervensi kegiatan gizi langsung (spesifik) ditujukan untuk tindakan atau kegiatan menangani masalah gizi, yang pada umumnya dilakukan oleh sektor kesehatan sedangkan menurut pasal 6 ayat (8) intervensi kegiatan gizi tidak langsung (sensitif) ditujukan untuk kegiatan pembangunan diluar sektor kesehatan yang berperan penting dalam perbaikan gizi masyarakat, sebagai tindak lanjut dari Perpres tersebut di Kabupaten Pematang

terdapat Surat Keputusan Bupati Nomor 188.4/9611/Tahun 2019 Tentang Pembentukan Tim Percepatan Pencegahan dan Penanggulangan *Stunting* yang didalamnya membagi dua tim yaitu bidang intervensi spesifik dan bidang intervensi sensitif.

Permasalahan yang dihadapi oleh Kabupaten Pemalang saat ini ialah kabupaten termiskin di Jawa Tengah yang menduduki urutan ke 4 dari 14 kabupaten. Kemiskinan masih relatif tinggi mengakibatkan kurang terpenuhinya kebutuhan ekonomi, kesehatan dan pendidikan rendah. Akibatnya pemenuhan gizi bagi anak yang masih dalam kandungan hingga balita terhambat yang menyebabkan angka *Stunting* di Kabupaten Pemalang tinggi.

*Stunting* menjadi salah satu prioritas permasalahan di Kabupaten Pemalang sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2016-2021 dan sebagai langkah lanjutannya Pemerintah Kabupaten Pemalang mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 188.4/9611/Tahun 2019 Tentang Pembentukan Tim Percepatan Pencegahan dan Penanggulangan *Stunting* yang diharapkan memberikan kontribusi dalam menekan angka *Stunting*, pihak-pihak yang terlibat dalam aturan ini diantaranya Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah, Dinas Kesehatan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, Dinas Sosial Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Dinas Perikanan, Dinas Pertanian, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perindustrian

Perdagangan dan Koperasi namun apabila ditinjau dari Buku Rencana Aksi Daerah Penanganan *Stunting* Kabupaten Pemalang Tahun 2019 pembentukan tim ini lebih banyak melibatkan instansi pemerintah, atau dengan kata lain masih minimnya keterlibatan pihak luar seperti swasta, idealnya dengan adanya keterlibatan pihak swasta akan mendorong kerjasama sehingga dapat mempercepat penurunan angka balita *Stunting* karena peran swasta penting dalam hal ini yaitu sebagai aktor pendukung atas kebijakan pemerintah.

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan, pertanyaan penelitiannya adalah “Bagaimana kolaborasi antar lembaga dalam penanggulangan *Stunting* di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan Kabupaten Pemalang”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

### **1.2.1. Identifikasi Masalah**

1. Kemiskinan yang relatif masih tinggi di Indonesia menyebabkan angka penderita *Stunting* tinggi karena *Stunting* tidak hanya masalah pemenuhan kebutuhan gizi yang kurang tetapi banyak faktor lain penyebabnya seperti pola pengasuhan yang kurang baik, kurangnya akses kepada pelayanan kesehatan, minimnya akses air bersih serta sanitasi yang buruk.
2. Kabupaten Pemalang menduduki urutan ke 4 dari 14 Kabupaten termiskin di Jawa Tengah (BPS, 2019).
3. Penderita balita *Stunting* tersebar di 10 desa yang terdiri atas 7 kecamatan, data terbaru pada Mei 2019 menunjukkan Desa Kalirandu di Kecamatan Petarukan memiliki angka penderita balita *Stunting* tertinggi yaitu penderitanya sebanyak 35 anak.

4. Meningkatnya angka penderita balita *Stunting* dari tahun 2018 hingga 2019.
5. Surat Keputusan Bupati Nomor 188.4/9611/Tahun 2019 Tentang Pembentukan Tim Percepatan Pencegahan dan Penanggulangan *Stunting* dimana didalam peraturan tersebut hanya tercantum instansi pemerintah tanpa adanya keterlibatan pihak swasta.

### **1.2.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kolaborasi antar lembaga dalam penanggulangan balita *Stunting* di Desa Kalirandu Kabupaten Pemalang?
2. Apa faktor pendorong dan penghambat *collaborative governance* dalam penanggulangan balita *Stunting* di Desa Kalirandu Kabupaten Pemalang?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah yang dijelaskan diatas sebagai berikut :

1. Menganalisis dan mendeskripsikan kolaborasi yang dilakukan antar lembaga dalam penanggulangan balita *Stunting* di Desa Kalirandu, Kecamatan Petarukan, Kabupaten Pemalang.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan *collaborative governance* dalam penanggulangan balita *Stunting* di Desa Kalirandu, Kecamatan Petarukan, Kabupaten Pemalang.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam upaya pengembangan teori-teori ilmu sosial dan politik secara umum, dan dapat memberi informasi untuk bahan studi perbandingan peneliti selanjutnya mengenai penanggulangan *Stunting* dan mendorong peneliti lain untuk menyempurnakan penelitian ini dimasa yang akan datang.

### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Selain kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi:

1. Bagi kepentingan peneliti, penelitian ini merupakan sarana implementasi ilmu-ilmu yang telah dipelajari dan untuk meningkatkan kemampuan peneliti dalam memahami fenomena dan permasalahan terkait penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Pematang Jaya.
2. Bagi Pemangku kepentingan, penelitian ini dapat menjadi pemikiran untuk berperan serta dan memberi kontribusi dalam penanggulangan *Stunting*.
3. Bagi Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Pematang Jaya, penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dan bahan evaluasi bagi bappeda untuk terus berupaya dalam menanggulangi *Stunting* di Kabupaten Pematang Jaya.

## **1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu yang dikaji difokuskan pada penelitian yang berkaitan dengan penelitian tentang *collaborative governance*, berikut penulis sajikan

beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan teori penulis dan digunakan sebagai referensi penulisan ini.

Penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Sururi dalam artikelnya yang berjudul *Collaborative Governance* sebagai Inovasi Kebijakan Strategis (Studi Revitalisasi Kawasan Wisata Cagar Budaya Banten Lama), membahas mengenai model inovasi perkembangan *collaborative governance* dalam studi reaktualisasi destinasi cagar budaya yang berlokus di Banten. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif yang mendeskripsikan masalah prerogatif dan skema *collaborative governance* reaktualisasi destinasi cagar budaya daerah Banten melalui penghimpunan data baik secara langsung (primer) dan tidak langsung (sekunder). Temuan dari penelitian ini adalah adanya skema mengenai inovasi dalam kebijakan *collaborative governance* dengan menggerakkan aktor yang terlibat dalam kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka perluasan area serta pembangunan berkesinambungan (Ahmad Sururi, 2018)[1]

Penelitian yang dilakukan oleh Ranggi Ade Febrian, artikel berjudul *Collaborative Governance* dalam Pembangunan Masalah Pedesaan (Tijauan Konsep dan Regulasi) membahas potensi pembangunan kawasan pedesaan berbasis *collaborative governance* dalam bentuk kebijakan, penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil dalam penelitian ini adalah dalam memajukan potensi desa dimulai dengan melakukan kerjasama dan koordinasi pada rencana pembangunan tingkat pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah pusat dan pemerintah provinsi melalui consensus

yang melibatkan berbagai aktor penting yang berhubungan dengan potensi dan kepentingan para aktor/instansi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama (Ranggi Ade Febrian, 2016)[2]

Penelitian yang dilakukan oleh Denok Kurniasih, Paulus, dan M. Imron, artikel berjudul *Collaborative Governance* dalam penguatan kelembagaan program sanitasi lingkungan berbasis masyarakat (SLBM) di Kabupaten Banyumas meneliti persoalan struktur kelembagaan pada pelaksanaan suatu program dengan menggunakan teori *collaborative governance*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menghimpun data melalui perundingan secara kolektif yang terfokus pada para pemangku kepentingan dan melalui wawancara secara mendalam dengan berbagai informan. Hasil dari penelitian ini yaitu model penguatan kelembagaan, keunggulan dari struktur kelembagaan *collaborative* yaitu sebab model ini dapat meningkatkan jaringan sistem dan laju informasi dan meminimalisir ketidaksepahaman antar pemangku kepentingan, model ini juga menguraikan peran para pemangku kepentingan serta tanggung jawabnya (Denok Kurniasih, Paulus, dan M. Imron, 2017)[3]

Penelitian yang dilakukan Lukito dan Tri Haryanto artikel berjudul *Collaborative Governance* dalam pengembangan kerajinan blangkon di Kecamatan Serengan Kota Surakarta membahas mengenai struktur jaringan dalam rangka pengembangan industri kerajinan blankon melalui instrumen *collaborative governance*. Penelitian ini menghimpun data menggunakan metode kualitatif secara deskriptif melalui teknik pengambilan informan melalui teknik sampel tujuan (*purposive*). Hasil dari penelitian ini adalah

struktur jaringan dalam *collaborative governance* yang dilakukan oleh pemangku kepentingan suatu negara maupun pemangku kepentingan swasta adalah sosialisasi dan koordinasi, pentingnya surat keputusan bersama dalam kolaborasi antar pemangku kepentingan karena surat keputusan bersama ini terdapat konsensus untuk kepentingan dalam mencapai tujuan bersama oleh karena itu, para pemangku kepentingan suatu kolaborasi akan taat dan patuh terhadap surat keputusan tersebut (Lukito dan Tri Haryanto, 2016)[4]

Penelitian yang dilakukan oleh”Bagus Nuari Harmawan,“Inti Wasiati, dan “Hermanto Rohman dalam artikel berjudul *Collaborative Governance* dalam Program Pengembangan Nilai Budaya Daerah Melalui Banyuwangi Ethno Carnival”membahas mengenai program peningkatan kualitas budaya melalui *Banyuwangi Ethno Carnival* dalam perspektif *collaborative governance*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan model deskriptif adapun teknik penghimpunan data melalui secara langsung dan tidak langsung. Hasil dari penelitian ini yaitu pelaksanaan *Banyuwangi Ethno Carnival* dilihat dari perspektif *collaborative governance* telah terbentuk sejak 2012 melalui tahap koordinasi yang dimulai melalui dialog awal yang menyertakan tiga pemangku kepentingan dan didorong dengan komunikasi secara informal dalam bingkai diskusi masalah yang sama, kemudian kepercayaan para aktor yang terlibat dalam kerjasama yang selanjutnya adanya komitmen yang disahkan melalui SK Bupati dan MOU dan proses yang terakhir yaitu menciptakan perilaku saling pengertian satu dengan yang lain untuk hasil kerjasama yang maksimal dan

bernilai (Bagus Nuari Harmawan, Inti Wasiati, dan Hermanto Rohman, 2017).

[5]

Penelitian yang dilakukan Denny Irawan dalam artikel berjudul *Collaborative Governance* ( Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya) membahas mengenai prosedur pemerintahan kolaborasi untuk mengendalikan polusi udara di daerah Surabaya dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menentukan sumber data melalui sampel tujuan dan acak. Hasil dari penelitian ini adalah pentingnya perspektif *good governance* sebagai proses formulasi dan implementasi kebijakan melibatkan proses pengambilan keputusan dari berbagai pelaku pemerintahan seperti pemerintah, masyarakat, dan swasta dengan sudut pandang *good governance* akan menciptakan komunikasi yang konstruktif dan memuaskan diantara para aktor yang terlibat. (Denny Irawan, 2017). [6]

Penelitian yang dilakukan oleh Novita Tresiana dan Noverman Duadji dalam artikel berjudul Kota Layak Anak Berbasis *Collaborative Governance*, menjelaskan tentang pembangunan kabupaten layak anak yang berbasis *collaborative governance*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi serta dokumen yang relevan. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa model *collaborative governance* sangat perlu dikembangkan terutama berbasis dialog tatap muka, dengan cara tersebut berpengaruh dengan peran serta dalam penyusunan rencana melalui kebijakan pembangunan kota layak anak (Noverman Duadji dan Novita Tresiana, 2018). [7]

Penelitian yang dilakukan oleh “Devi Arianti dan Lena Satlita” tahun 2018 dalam artikelnya berjudul *Collaborative Governance* dalam pengembangan konservasi mangrove baros di desa kretek Kabupaten Bantul, membahas tahapan dalam *collaborative governance* peningkatan konservasi mangrove baros selain itu juga menjelaskan kendala yang dialami selama proses peningkatan konservasi mangrove tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah tahapan *collaborative governance* dalam peningkatan mutu konservasi mangrove baros dikerjakan melalui sketsa *agro silvo fishery* telah dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat, dan swasta. *Collaborative governance* yang diterapkan dengan mengutamakan kaidah penguatan masyarakat untuk mencapai mangrove lestari, sehingga masyarakat memiliki posisi sebagai actor utama, swasta sebagai relasi antara masyarakat dan pemerintah, dan pemerintah sebagai fasilitator. Namun dalam penelitian ini masih terdapat hambatan yaitu belum terdapat wadah untuk berinteraksi, sumber daya kurang memadai, dan partisipasi swasta yang masih minim.[8]

Penelitian ini berbeda dengan beberapa penelitian terdahulu yang telah dijelaskan sebelumnya, perbedaannya terletak pada lokus permasalahan. Penelitian ini menjadikan penelitian terdahulu sebagai referensi teori dan pengaplikasian pada permasalahan yang mereka hadapi sehingga memudahkan dan memberikan gambaran kepada penulis dalam menerapkan teori yang sesuai dengan permasalahan.

**“Tabel 1.2“Penelitian“Terdahulu”**

No	Nama Penulis, judul artikel dan nama jurnal	Metode	Lokus	Temuan	Kelemahan	Keunggulan
1	Ahmad Sururi, <i>Collaborative Governance</i> sebagai Inovasi Kebijakan Strategis (Studi Revitalisasi Kawasan Wisata Cagar Budaya Banten Lama), Humanika	Deskriptif kualitatif	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terdapat 3 isu yang menjadi prioritas dan strategis yang harus dilakukan dalam proses <i>collaborative governance</i> yaitu dimensi struktural birokrasi, sosialisasi revitalisasi dan relokasi pedagang kaki lima.</li> <li>- Pengembangan model inovasi kebijakan <i>collaborative governance</i> dan tahap-tahap revitalisasi meliputi empat komponen yaitu kondisi awal, komitmen, desain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data pendukung yang digunakan di pendahuluan terlalu lama</li> <li>- abstrak hanya satu bahasa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bahasa yang digunakan mudah dipahami</li> </ul>

				kelembagaan, dan kondisi akhir		
2	Ranggi Ade Febrian, <i>Collaborative Governance</i> dalam Pembangunan Masalah Pedesaan (Tijauan Konsep dan Regulasi), Wedana Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi	Deskriptif Kualitatif	Tidak tersedia karena menganalisis melalui tjiwaan pustaka	kurang berjalannya <i>sistem contexts</i> yang dilihat dari kondisi perubahan peraturan perundang-undangan, <i>drivers</i> yang dilihat dari elemen <i>leadership</i> yang sangat mempengaruhi perencanaan pembangunan di desa, dan dinamika kolaborasi yang terjadi yaitu kondisi yang tidak menguntungkan semua pihak sehingga masih terjadi ego sektoral yang mengakibatkan pembangunan kawasan perdesaan belum optimal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak menjelaskan saran atau rekomendasi penelitian secara datail</li> <li>- Judul kurang spesifik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bahasa mudah dipahami</li> </ul>

3	<p>“Denok kurniasih, Paulus Israwan, dan Moh. Imron, <i>Collaborative Governance</i> dalam penguatan kelembagaan program sanitasi lingkungan berbasis masyarakat (SLBM) di Kabupaten Banyumas, Sosiohumaniora</p>	Deskriptif Kualitatif	Kabupaten Banyumas	<p>Nilai lebih dari model kelembagaan <i>collaborative</i> antara lain karena model ini mampu memperkuat sistem jejaring dan arus informasi serta mengurangi ketidaksepahaman antar <i>stakeholders</i>. Model ini juga dapat memperjelas peran masing-masing <i>stakeholders</i> serta akuntabilitasnya. Dalam penguatan kelembagaan program SLBM, upaya memperjelas proses keterlibatan masyarakat mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi program menjadi kebutuhan utama.</p>	Penulisan abstrak hanya menjabarkan latar belakang penelitian	- Daftar Pustaka mendukung
---	---	-----------------------	--------------------	---	---	----------------------------

4	Lukito dan Aris Tri Haryanto, <i>Collaboratove Governance</i> dalam pengembangan kerajinan blankon di Kecamatan Serengan Kota Surakarta, Ji@P	Deskriptif Kualitatif	Kecamatan Serengan, Kota Surakarta	Penerapan <i>collaborative governance</i> dalam pengembangan kerajinan blankon tidak diperoleh secara optimal karena <i>collaborative governance</i> belum diputuskan berdasarkan surat kesepahaman, komitmen otoritas bergantung pada masing-masing pemangku kepentingan. Dengan demikian, tidak ada jaringan yang jelas struktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dibagian penutup tidak menyertakan simpulan penelitian hanya mencantumkan saran</li> <li>- Abstrak hanya satu bahasa</li> </ul>	Data Pendukung memadai dan relevan
5	Bagus Nuari Harmawan, dkk, <i>Collaborative Governance</i> dalam Program Pengembangan Nilai Budaya Daerah	Deskriptif Kualitatif	Banyuwangi	Proses kerjasama antar-stakeholder di tahun 2011 masih berbentuk <i>public private partnership</i> karena belum terbentuk pola kerjasama yang stabil dan terstruktur. Pada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstrak hanya satu bahasa</li> <li>- Daftar pustaka terdapat sumber buku lebih dari 10 tahun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penulisan sudah sesuai kaidah</li> <li>- Bahasa yang digunakan mudah dipahami</li> </ul>

	Melalui Banyuwangi Ethno Carnival, e-sospol			tahun 2012 baru terbentuk sebuah <i>collaborative governance</i> yang stabil dengan tahapan kerjasama yang terstruktur. Output yang terbentuk dari proses membangun <i>collaborative</i> tersebut adalah tahapan operasional penyelenggaraan Banyuwangi Ethno Carnival.		
6	Denny Irawan, <i>Collaborative Governance</i> ( Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya), jurnal unair	Deskriptif kualitatif	Kota Surabaya	Proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya dilakukan melalui tiga tahap yaitu <i>Identifying Obstacles and opportunities, debating strategies for influence, dan planning</i>	- Abstrak hanya menggunakan satu bahasa	- Data pendukung memadai

				<p><i>collaborative action</i> belum berjalan efektif hal ini terlihat dari kriteria pemerintahan kolaboratif yang masih belum terpenuhi terutama kriteria <i>distributive accountability</i> dan <i>access to resources</i> pada tahap <i>debating strategies for influence</i></p>		
7	<p>Noverman“ Duadji dan Novita Tresiana, Kota Layak Anak Berbasis <i>Collaborative Governance</i>, SAWWA : Jurnal Studi Gender 2018</p>	Deskriptif kualitatif	Provinsi Lampung	<p>Untuk penguatan pembangunan Kota Layak Anak, maka perlu dikembangkan model <i>collaborative governance</i>, berbasis dialog tatap muka. Model tersebut selanjutnya berkontribusi dalam menyusun perencanaan/kebijakan</p>	- Penulisan tidak dua kolom	<p>Abstrak bagus Mudah dipahami</p>

				pembangunan Kota Layak Anak		
8	Devi Arianti dan Lena Saltlita, <i>Collaborative Governance</i> dalam penembangan konservasi mangrove baros di Desa Kretek Kabupaten Bantul, Jurnal Natapraja 2018	Deskriptif Kualitatif	Desa Kretek, Kabupaten Bantul	<i>Collaborative Governance</i> Process dalam pengembangan Konservasi Mangrove Baros di Desa Tirtohargo Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul belum optimal dilaksanakan, dikarenakan masih ada tumpang tindih kepentingan dan komunikasi yang tidak terarah.	- Terdapat beberapa kata yang tidak sesuai dengan KBBI	- Daftar Pustaka memadai - Abstrak menggunakan dua bahasa - Data pendukung relevan

### 1.5.2. Administrasi Publik

“Dikutip dari “Harbani Pasolong” (2011:8), Beberapa ahli mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut:”

“Dwight Waldo” mendefinisikan administrasi publik sebagai manajemen dan organisasi orang dan perlengkapannya untuk mencapai tujuan pemerintah.

“Nicholas Henry” menggambarkan administrasi publik sebagai kombinasi kompleks dari teori dan praktik, bertujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang pemerintah dan masyarakat yang diatur, dan mempromosikan kebijakan publik untuk merespon kebutuhan sosial lebih cepat.

“David H. Rosenbloom” mengemukakan bahwa administrasi publik mengacu pada penggunaan teori dan prosedur manajemen, hukum dan politik untuk mewujudkan aspirasi pemerintah di bidang eksekutif dan legislatif secara keseluruhan atau sebagian untuk memberikan fungsi pelayanan dan pengawasan terhadap publik.

Dari beberapa definisi menurut para ahli, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai sekumpulan orang atau lembaga yang bekerjasama dalam melakukan tugas pemerintahan yang berhibungan dengan masyarakat dalam rangka pemenuhan urusan publik secara efektif dan efisien.

Administrasi Publik memiliki dua fokus ilmu yang saling berkaitan satu sama lain yaitu kebijakan publik dan manajemen publik. Kedua fokus ilmu ini tidak dapat dipisahkan maupun dapat berdiri sendiri karena keduanya saling bergantung. Menurut “Chandler dan Plano” (dalam Pasolon, 2011), “kebijakan

publik adalah penggunaan sumber daya yang ada secara strategis untuk menyelesaikan masalah publik atau pemerintah”

Kebijakan publik merupakan salah satu bentuk campur tangan pemerintah secara berkesinambungan, yang tujuannya membantu kelompok yang kurang beruntung secara sosial, sehingga memungkinkan mereka untuk berpartisipasi dalam berbagai pembangunan. Menurut Chandler dan Plano, dalam hal ini konsep kebijakan publik dapat digolongkan sebagai intervensi pemerintah, dan pemerintah akan menggunakan berbagai cara untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat.

Sedangkan, Manajemen Publik menurut Overman (dalam Pasolong, 2011) adalah studi interdisipliner tentang aspek umum organisasi. Ini adalah kombinasi dari fungsi manajemen perencanaan, organisasi dan pengendalian dengan manusia, informasi fisik, keuangan, informasi fisik dan aspek politik. Dalam definisi tersebut disimpulkan bahwa manajemen publik adalah hasil capaian kerja secara menyeluruh dari para aktor (yaitu pemerintah dan segenap pegawai, dalam rangka pelayanan publik semaksimal mungkin), sehingga masyarakat merasa bahwa segala keinginannya dapat tercapai melalui kinerja internal yang baik atau peraturan dipenuhi organisasi publik itu sendiri. Pengaturan tersebut tidak semata-mata ditujukan untuk memperoleh keuntungan organisasi, namun melayani konsumen dalam bentuk masyarakat, kemudian harus mencermati pengelolaan seluruh aspek mendukung capaian kerja suatu organisasi.

Ilmu administrasi publik merupakan kajian ilmu yang memiliki cakupan yang luas dan bukan ilmu yang baru dalam bidang akademik, banyak para ahli

yang mengkaji ilmu administrasi publik dan mempelajarinya hingga akhirnya sehingga terbentuklah banyak sudut pandang dan mengubah konsep serta tujuan dari ilmu administrasi publik itu sendiri.

### **1.5.3. Paradigma Administrasi Publik**

#### **a. Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)**

Kemunculan paradigma ini akibat ketidakpuasan terhadap trias politica dan menggantinya dengan fungsi politik dan fungsi administrasi. tugas fungsi politik membuat kebijakan dan fungsi administrasi yang melaksanakannya. Frank J Goodnow dan Leonard White mendefinisikan dalam bukunya "Politics and Administration" dua fungsi utama pemerintahan, yaitu fungsi politik yang menghasilkan kebijakan atau aspirasi negara dan fungsi administratif terkait dengan pelaksanaan kebijakan negara. penekanan paradigma ini terletak pada lokus, menurut Goodnow dari paradigma ini lokusnya adalah birokrasi pemerintah sedangkan dalam paradigma ini belum secara jelas membahas metode atau prioritas penelitian (pemerintahan, kebijakan, dan politik) apa yang akan dibahas dalam administrasi publik.

#### **b. Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937)**

Paradigma ini dimulai dengan karya W.F. Willoughby yang berjudul "Principles of Public Management." Pada tahap ini pengelolaan administrasi diwarnai dengan berbagai kontribusi dari bidang lain seperti industri dan manajemen. Bidang-bidang yang berbeda tersebut berdampak signifikan terhadap pembangkitan prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip inilah yang menjadi fokus penelitian administrasi publik, oleh karena sifat prinsip-prinsip tersebut maka

lokus paradigma kurang ditekankan sebab pada kenyataannya, prinsip-prinsip ini dapat muncul dalam struktur, lingkungan, misi, kerangka kerja atau budaya kelembagaan apa pun, sehingga suatu administrasi dapat hidup di mana saja selama prinsip-prinsip ini diikuti. Tokoh yang berperan dalam paradigma ini adalah : H. Fayol, F.W Taylor, dan Gulick dan Urwick.”

**c. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)**

Menurut H. Simon, prinsip-prinsip manajemen ilmiah POSDCORB tidak menjelaskan arti "publik" dalam "administrasi publik" menurutnya POSDCORB tidak menjelaskan apa yang harus dilakukan administrator publik, Terutama dalam pengambilan keputusan. Kritik Simon kemudian melanjutkan perdebatan tentang dikotomi administrasi dan politik, dan kemudian sudut pandang Morstein-Mark (elemen administrasi publik mempertanyakan pemisahan politik dan ekonomi, dan itu tidak realistis, karena tidak mungkin menarik kesimpulan sederhana) dan mudah dimengerti.

Fase paradigma ini merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan konseptual dalam administrasi, sehingga administrasi kembali pada ilmu dasarnya yaitu ilmu politik yang menghasilkan perubahan dan pembaharuan lokusnya yaitu birokrasi pemerintahan, namun konsekuensi dari upaya tersebut adalah perlunya merumuskan fokus pada bidang ini ditambah dengan pengalaman dasarnya. Pada fase ini telah ditemukan perkembangan baru yaitu munculnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi dalam administrasi negara.

**d. Administrasi Negara Sebagai Administrasi (1956-1970)**

Paradigma keempat ini istilah "Ilmu Administrasi" digunakan untuk menunjukkan isi dan fokus pembahasan, karena paradigma dalam fase "Ilmu Administrasi" ini menekankan pada fokus bukan pada lokus. Istilah ilmu administrasi digunakan di sini untuk menunjukkan semua frasa yang diperlukan untuk studi ilmu manajemen dan teori organisasi. Sebagai fokus, pengembangan organisasi memberikan alternatif yang menarik untuk ilmu politik bagi banyak ahli di bidang administrasi publik. Peningkatan organisasi sebagai bidang ilmu yang bersumber pada kognitif nilai dan sosial demokratisasi birokrasi, baik publik ataupun swasta, serta realisasi diri oleh para anggota organisasi. Karena nilai-nilai tersebut, peningkatan organisasi oleh generasi muda para ahli administrasi negara merupakan produk penelitian yang sangat cocok di bidang ilmu administrasi.

**e. Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara (1970)**

Pandangan H. Simon mengenai dua perspektif yang perlu ditingkatkan dalam administrasi negara, yaitu ahli administrasi negara yang berminat peningkatan ilmu administrasi negara yang masif dan lebih berminat pada masalah kebijakan publik. Tidak hanya itu, administrasi negara lebih menitikberatkan pada bidang ilmu politik dan bagaimana mengukur hasil kebijakan yang diambil, aspek ini dapat dianggap sebagai penghubung antara fokus penyelenggaraan negara dan lokusnya. Fokus atau penekanannya pada paradigma ini adalah teori organisasi, kebijakan publik, dan proses administrasi atau manajemen yang telah maju sementara lokusnya terletak pada birokrasi pemerintah dan masalah dalam publik.

**f. *Governance* (1990- Sekarang)**

Perkembangan administrasi publik terus berubah seiring dengan perubahan kehidupan masyarakat. Perubahan terjadi terutama pada penyelenggaraan administrasi publik oleh pemerintah, ketika tanggung jawab pemerintah bertambah dan kekuasaan pemerintah meningkat, penyelenggaraan administrasi publik berubah, juga pada penyelenggaraan pemerintahan. Administrasi publik sangat memperhatikan terselenggaranya manajemen yang baik dan terpercaya.

Istilah *Governance* (tata kelola) digunakan untuk menggambarkan beberapa proses fundamental pemerintah modern yang berbeda dari cara "pemerintah" beroperasi secara tradisional. Tata pemerintahan yang baik dapat terwujud ditandai dengan lahirnya tatanan pemerintahan yang demokratis dan terorganisir dengan baik, bersih, transparan dan berwibawa. Pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa tempat dan pusat kekuasaan tidak hanya ada di pemerintahan, tetapi beralih ke tangan rakyat. Implementasi *good governance* terletak pada tatanan yang terdiri atas tiga komponen yaitu pemerintah, masyarakat, dan pengusaha yang bertindak kongruen, kohesif, serta harmonis(Thoha Miftah, 2005).

Seiring dengan perkembangan keilmuan, administrasi sebagai *governance* menjadi sangat kuat dalam menjelaskan masalah baru-baru ini. Administrasi publik tidak lagi dibatasi oleh birokrasi dan instansi pemerintah, tetapi mencakup semua bentuk organisasi, terutama dalam perumusan kebijakan publik. Organisasi non-pemerintah berpartisipasi dalam implementasi kebijakan juga harus diterima secara luas. Kebijakan juga harus diakui ilmu administrasi sebagai *governance* menempatkan proses politik sebagai fokus utama dan untuk mempelajari kekuasaan

administratif, politik dan ekonomi digunakan untuk menanggapi masalah dan kepentingan sosial. Selama ini pengertian *governance* bergantung pada pemahaman masing-masing.

Terdapat tiga aspek penting dari *governance* yaitu :

- a. Aspek kelembagaan, sistem administrasi menyertakan banyak peserta, oleh karena itu konsep jejaring, kemitraan, kerjasama dan ko-produksi merupakan bentuk pengawasan yang biasa digunakan oleh birokrasi.
- b. Aspek nilai, dimensi ini membentuk dasar kewenangan melalui realisasi administrasi publik yang efisien dan efektif kemudian dikembangkan *democratic governance* dengan melibatkan partisipasi, kesetaraan, manajemen berbasis konsensus, informalitas, dan kontrak sosial.
- c. Aspek proses, aspek ini menjabarkan berbagai unsur dan lembaga.

Pada dasarnya, *governance* (tata kelola) melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan semacam itu termasuk penduduk lokal, komunitas/ regional.melayani organisasi, sektor publik, dan sektor swasta (Gibson, 2011). Stoker (1998, hal. 18) telah mengajukan lima proposisi analitis dan dilematis yang sebagian besar telah menjadi prinsip paradigma tata kelola (*governance*) diantaranya yaitu:

1. Jaringan aktor dan lembaga dari dalam dan di luar pemerintah.
2. Kabur tanggung jawab dan batas untuk menangani masalah ekonomi dan sosial. Ini pergeseran tanggung jawab melampaui dimensi publik-swasta untuk memasukkan pengertian komunitarianisme dan modal sosial.

3. Dependensi kekuasaan antar lembaga yang berpartisipasi dalam aksi kelompok. Organisasi tergantung satu sama lain untuk pencapaian aksi kelompok, dan karenanya harus dipertukarkan sumber daya dan menegosiasikan pemahaman bersama tentang tujuan program utama.
4. Jaringan aktor otonom yang mengatur dirinya sendiri.
5. Kemampuan untuk melakukan sesuatu tidak bergantung pada kekuasaan pemerintah untuk mengelola atau menjalankan kekuasaan.

Kelima prinsip yang telah dijelaskan kurang lebih mencerminkan dalam berbagai tujuan yang memenuhi ketentuan sebagai pemerintahan. Namun, meski begitu konsepsi tata kelola yang umum ini, akan menjadi inkontinensia akademik untuk mengakui konsensus dalam penggunaan istilah *governance* (tata kelola) atau bahkan aplikasi praktis, maka terdapat isu-isu yang terkandung dalam *governance* (tata kelola) seperti *good governance*, *network governance*, and *collaborative governance*.

Posisi penelitian ini berada pada paradigma *governance* karena dalam pemecahan masalah melibatkan partisipasi dari berbagai pihak diluar instansi pemerintahan, adapun isu-isu *governance* yang terjadi diantaranya *good governance*, *network governance*, dan *collaborative governance*, untuk penelitian ini lebih mengacu pada *collaborative governance* karena berkaitan dengan upaya kerjasama yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan dalam rangka penyelesaian masalah yang ada.

#### **1.5.4. Collaborative Governance**

##### **1.5.4.1. Definisi dan Konsep**

Menurut Ansell dan Gash (2007:544) *collaborative governance* adalah rangkaian penataan para lembaga publik secara langsung memasukkan pemangku kepentingan non-negara dalam perumusan atau implementasi kebijakan publik. Pengambilan ketentuan formal, berorientasi mufakat, dan musyawarah proses atau organisasi prosedur publik. *Collaborative governance* merupakan paradigma baru untuk memahami keberadaan berbagai pemangku kepentingan dalam urusan publik. Karakteristik tertentu dalam hubungan aktor membuat penelitian kolaboratif menjadi penting. Pengertian kolaborasi berbeda dengan kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*network*).

Menurut Ansell dan Gash (2007: 547-548) jaringan ini digunakan untuk menjelaskan bentuk kerjasama antara pemerintah dan masyarakat yang lebih beragam, implisit dan informal. Kemitraan digunakan untuk menjelaskan kerjasama yang menitikberatkan pada kerjasama organisasi daripada mufakat dalam proses pengambilan keputusan. Kolaborasi digunakan untuk mendeskripsikan kerjasama formal, eksplisit dan berorientasi kolektif dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi merupakan implikasi dari penyelewengan antara sistem dan regulasi, sedangkan jaringan hanya membahas tentang implementasi pekerjaan sipil (Goliday, 2010). Ketika swasta sedikit banyak mengambil alih peran publik disitulah kemitraan dibentuk, dan ketika agen publik dan swasta berperan aktif, maka terjadilah kolaborasi (Bevir, 2009).

#### 1.5.4.2. Nilai Dasar

Tata Pemerintahan publik baru menciptakan *Collaborative governance* sehingga memiliki nilai dasar. Nilai dasar tersebut membentuk karakteristik sekaligus muatan pokoknya dengan kata lain, nilai dasar ini merupakan titik tekannya. Fokus pada pemahaman agar lebih mudah menganalisis fenomena dan membuat teori baru tentang kebijakan publik dan administrasi. Inspirasi diperlukan sebagai sarana untuk menentukan pemahaman fenomena yang ada termasuk dalam *collaborative governance*. Terdapat empat nilai dasar yang berkaitan dengan *collaborative governance* yakni:

##### a. Orientasi Konsensus

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), konsensus merupakan kesepakatan kata atau pemufakatan bersama (mengenai pendapat dan pendirian) yang dicapai melalui kebulatan suara. Oortmerssen dkk (2014) menjelaskan bahwa orientasi konsensus sangat dibutuhkan dalam kolaborasi multipihak. Beberapa pakar menyebutkan bahwa bukan wujud kolaborasi kalau pengambilan keputusannya tidak dalam bentuk konsensus. Inilah item perbedaan utama dengan pendekatan lainnya yang juga menjelaskan hubungan antara multipihak. Hal yang dikonsensuskan menyangkut semua persoalan yang terkait dengan suatu kebijakan atau program baik yang telah ditetapkan sebelumnya maupun persoalan yang sementara dan akan dilakukan.

“Ansell dan Gash (2007)” dalam bukunya yang berjudul "*Collaborative Governance in Theory and Practice*", standar kolaborasi adalah kesepakatan. Kesepakatan didasarkan pada keperluan bersama. Konsensus menjadi penting

karena *governance* menggambarkan interaksi minimal dua pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis konsensus yang terjadi. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian saja pihak saja. Pernyataan umumnya, menurut Provan dan Kenis (2007), penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik. Hubungan berbasis kolaborasi rentan terhadap konflik sehingga konsensus menjadi hal yang harus dikedepankan. Baik atau buruknya kolaborasi bisa dilihat dari sejauhmana kesepakatan bersama dilakukan. Jika keputusan yang diambil didominasi oleh kelompok tertentu tanpa adanya musyawarah untuk mencapai mufakat, hal tersebut menandakan adanya masalah dalam kolaborasi.

Konsensus harus didasarkan pada komitmen. Isi tanggung jawab yang berhubungan dengan pemenuhan kesepakatan atau janji tanpa tingkat tanggung jawab yang berat untuk mencapai mufakat. Selain itu, faktor-faktor yang menentukan tercapai atau tidaknya suatu konsensus bergantung pada hubungan simbiosis yang saling menguntungkan (timbang balik) jika ada pihak yang dirugikan besar kemungkinan mufakat tidak tercapai. Oleh karena itu, penting untuk mengemukakan komitmen bersama dan bermanfaat supaya tujuannya tercapai.

#### **b. Kepemimpinan Kolektif**

Menurut Stephen Osborne (2010), salah satu tema utama praktik kolaboratif yaitu kepemimpinan. Emerson et al. (2011) menyampaikan bahwa kepemimpinan termasuk komponen dari kemampuan bertindak secara kolektif dalam praktik *collaborative governance*. Aspek kepemimpinan menjadi salah satu nilai dasar

beranjak dari pemahaman bahwa inti manajemen dan tata kelola adalah kepemimpinan.

Kepemimpinan kolaboratif lebih merupakan jaringan daripada tingkatan yang berarti kedudukan setiap aktor yang terlibat sejajar atau sama. Jaringan para aktor yang terlibat lebih mengedepankan peranan keserasasian dibanding keteraturan. Berlawanan dengan model hierarki di mana perintah biasanya diberikan. Posisi para aktor secara struktural sama. Garis koordinasi tidak vertikal. Masing-masing memiliki tugas berbeda, tetapi posisinya sama. Tanggungjawab dan tugas dilakukan tugas secara teratur. Pemahaman tentang kepemimpinan kolaboratif ini ditujukan pada kepemimpinan kolaboratif.

Sebutan kepemimpinan kolaboratif konsisten dengan sebutan persebaran kepemimpinan yang disampaikan oleh Martin et al. (2008). Meskipun ditujukan pada model kolektif, namun tetap merekomendasikan seorang koordinator untuk membantu dalam pembinaan, dan setidaknya satu pedoman di tengah fase kebijakan publik untuk menentukan kemajuan, hasil dan dampak. Seperti disebutkan sebelumnya, berkoordinasi adalah poin yang sangat penting, dan kebersamaan menjadi prioritas tertinggi. Johnston dkk (2010) meyakini bahwa kepemimpinan kolektif merupakan salah satu bentuk distribusi kekuasaan di antara para pemangku kepentingan. Sebagai nilai dasar kolaborasi, kepemimpinan kolektif berlangsung dari tahap formulasi hingga evaluasi kebijakan publik (Jung dkk, 2009).

### **c. Komunikasi Multiarah**

Ansell dan Gash (2007) menyatakan komunikasi sebagai salah satu proses inti kolaborasi. Mereka mendeskripsikannya dalam bentuk dialog tatap muka. Komunikasi saat ini merupakan kelanjutan dari nilai dasar sebelumnya yaitu kepemimpinan kolektif. “Cline (2000)” percaya bahwa interaksi kelompok adalah bagian prosedur pelaksanaan kebijakan, dan kolaborasi membutuhkan interaksi multi-pihak. Komunikasi multi arah merupakan hubungan timbal balik yang menyertakan dua atau lebih partisipan, umpan balik ini dilakukan secara terus menerus dan intensif, serta merespon semua partisipan yang berpartisipasi dalam berbagai metode komunikasi (lisan maupun tertulis).

Interaksi langsung dapat memberikan penguatan pada nilai dasar lain yang memperkuat praktek kolaborasi. Interaksi antar aktor memang perlu berlangsung maksimal karena komunikasi yang baik akan menggerakkan *human relation* yang baik pula. Terjalannya pesan yang efektif dari satu komunikan ke komunikan yang lain dapat berdampak pada penguatan interaksi berbasis kolaborasi. Komunikasi multi arah digunakan sebagai salah satu nilai dasar untuk menunjukkan bahwa lebih banyak hubungan antar peserta dalam kolaborasi. Selain itu, hal terpenting dalam komunikasi adalah kontennya yang menjadi informasi paling tidak berhubungan dengan brainstorming dan bertukar informasi.

### **d. Berbagi Sumberdaya**

Sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya manusia dan keuangan, dan sumber daya lain yang dapat meningkatkan kegiatan kolaboratif dalam kebijakan publik. “Emerson dkk” (2011) menganggap sumber daya sebagai bagian dari

fenomena kemampuan. Kemampuan untuk berkolaborasi dapat dilihat dari derajat dibagi dan berbagi sumber daya. Dengan cara ini diharapkan setiap kolaborator dapat saling memperkuat kekuatan, menutupi kelemahan, dan sama-sama aktif. Saling memperkuat dan menutupi esensi sejati dari kegiatan kolaborasi. Lakukan pendekatan kolaboratif untuk mempromosikan penyelesaian masalah publik. Harus diakui bahwa baik pemerintah maupun sektor privat, media dan lembaga permasyarakatan semuanya memiliki kelebihan dan kekurangan. Kerja sama ada di sini untuk menyelesaikan masalah kurangnya sumber daya.”*Collaborative governance* digunakan sebagai strategi *governance* wajib mencermati sumber daya untuk memperkuat kebijakan publik. Selain itu, ilmu pengetahuan juga merupakan sesuatu yang harus dibagikan. Kekuatan kolaborasi lebih baik daripada aksi parsial. Hal-hal yang menyatukan memiliki kekuatannya sendiri.

#### **1.4.4.3. Model *Collaborative Governance***

1. Menurut Morse dan Stephen (2012:567) membagi tahapan *collaborative governance* ke dalam 4 fase, yaitu:

a. Penilaian

Tahap ini berkaitan dengan kondisi awal yang sangat mempengaruhi keberhasilan dalam kemitraan antara pemangku kepentingan. Selain itu, tahap ini akan memberikan penilaian apakah kolaborasi diperlukan dan apakah kolaborasi memungkinkan untuk dilaksanakan.

b. Inisiasi

Inisiasi dilakukan setelah jelas bahwa diperlukannya suatu kolaborasi, maka tahap ini akan dilaksanakan dengan melibatkan, antara

lain: “mengidentifikasi convener dan peran sponsor yang mungkin menjadi sumber daya manusia dan sumber dana; dan mengumpulkan para pemangku kepentingan untuk mengembangkan kelompok kerja dalam process design”. Tahap inisiasi menekankan “soft skill” untuk mengadakan, membangun hubungan dan membangun sebuah tim.

c. Musyawarah

Tahap musyawarah dilakukan setelah memulai proses dengan kelompok kerja dan mendapatkan komitmen untuk bekerja sama, langkah musyawarah yaitu menetapkan aturan dasar, musyawarah, dan dialog antar pemangku kepentingan sebagai bagian dari proses pembelajaran bersama yang bertujuan untuk menciptakan dan mengeksplorasi pilihan; dan mencapai perjanjian kerjasama.

d. Implementasi

Pada tahap implementasi diperlukan beberapa komponen yang akan mendukung, antara lain: perancangan struktur pemerintahan; mendukung daerah yang dipilih atau menemukan pemenang lainnya, monitoring perjanjian dan komitmen kerjasama, mengevaluasi hasil dan mengelola kemitraan. (Morse dan Stephen 2012:568)

2. Model *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2007:550) terdiri atas:

a. Kondisi Awal

Ada tiga fenomena penting dalam kondisi awal munculnya *collaborative governance* yang meliputi adanya ketidakseimbangan sumberdaya, sejarah masalah, dan insentif.

b. Desain Institusional

Desain institusional mengacu pada aturan dasar yang mengatur *collaborative governance* yang jelas dan konsisten mengaktualisasikan para pemangku kepentingan bahwa prosesnya adil dan terbuka (Murdock dalam Ansell dan Gash, 2007). Selain itu De Seve dalam Sudarmo (2011:115) berpendapat bahwa salah satu indikator keberhasilan dari *collaborative governance* adalah kepastian *governance* atau kejelasan dalam tata kelola yang meliputi kejelasan siapa saja anggota dalam *collaborative governance*, aturan-aturan yang mendasari jalannya program dan menentukan kolaborasi akan berjalan.

c. Kepemimpinan Fasilitatif

Kepemimpinan fasilitatif memegang peran penting dalam proses *collaborative governance*. Urgensinya adalah membawa para pemangku kepentingan bersama-sama dan membuat semua aktor terlibat dalam program satu sama lain dalam semangat kolaborasi. Ansell dan Gash (2007:554) menyatakan “*leadership is crucial for setting and maintaining clear ground rules, building trust, facilitating dialogue, and exploring mutual gains*”. Selain itu Lasker dan Weiss (2001) dalam Ansell dan Gash berpendapat bahwa pemimpin kolaboratif yang ideal harus memiliki keterampilan untuk melakukan (1) mempromosikan partisipasi yang luas

dan aktif, (2) memastikan pengaruh dan control yang luas, (3) memfasilitasi yang produktif dinamika kelompok, dan (4) memperluas cakupan proses.

d. Proses Kolaborasi

▪ Dialog tatap muka

Menurut Ansell dan Gash (2007), proses tata kelola kolaboratif dimulai dengan proses dialog tatap muka antar pemangku kepentingan. Proses tersebut bertujuan untuk mencapai konsensus atau kesepakatan bersama. Semua tata kelola kolaboratif didasarkan pada dialog tatap muka antara pemangku kepentingan. Sebagai proses yang berorientasi pada konsensus, pemangku kepentingan perlu mengidentifikasi peluang untuk saling menguntungkan. Namun, dialog tatap muka bukan hanya sebagai sarana negosiasi.

▪ Membangun kepercayaan

De seve dalam Sudarmo (2011:113) mengungkapkan kepercayaan diantara aktor merupakan salah satu faktor penting penentu keberhasilan. Kepercayaan dapat berupa informasi-informasi atau usaha dari pemangku kepentingan lainnya untuk mencapai tujuan dari adanya *collaborative governance*.

▪ Komitmen terhadap Proses

Margeum dalam Ansell dan Gash (2007) juga mengungkapkan bahwa tanggung jawab anggota dalam *collaborative governance* adalah faktor penting yang memfasilitasi dari jalannya kolaborasi. Ketika

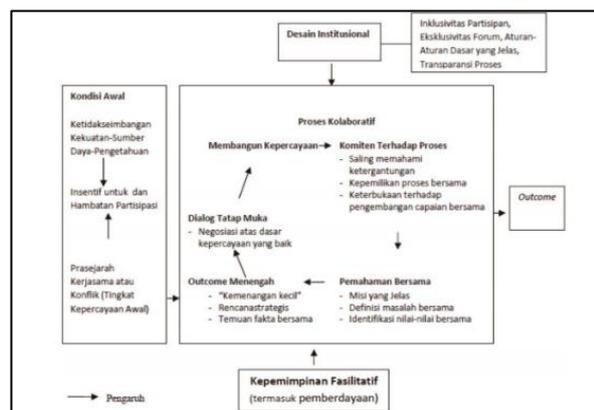
komitmen dari aktor lemah, baik pada tingkat atas maupun bawah, maka dapat dipandang sebagai masalah khusus yang dapat menghambat jalannya dari *collaborative governance*.

#### ▪ Kesepahaman Bersama

Ansell dan Gash (2007) mengungkapkan pemahaman bersama adalah mengenai beberapa hal yang seharusnya dipahami oleh semua pemangku kepentingan dalam proses kolaboratif terkait dengan persamaan tujuan, visi, dan misi yang jelas dan arah strategis dari program.

#### ▪ Hasil Antara

Hasil konkrit sementara jika dikatakan dengan indicator keberhasilan program.



**Gambar 1.3**”Model *Collaborative Governance* Ansell dan Gash  
Sumber : Ansell dan Gash (2000)

3. Model *Collaborative Governance* menurut Ratner (2012) terdiri atas:

#### a. Identifikasi Hambatan dan Peluang

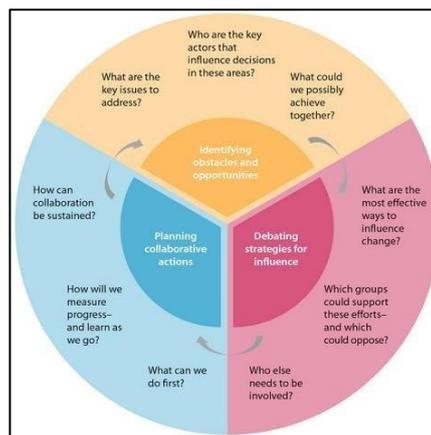
Fase pertama ini adalah fase mendengarkan. Pada tahap ini para pemangku kepentingan yang melakukan kolaborasi.

b. Strategi Debat untuk Mempengaruhi

Pada tahap ini adalah fase dialog, Pemangku kepentingan yang terlibat dalam kolaborasi terlibat dalam dialog atau diskusi tentang hambatan yang dijelaskan pada tahap pertama. Masing-masing pemangku kepentingan berdiskusi, termasuk langkah mana yang dipilih sebagai langkah paling efektif untuk menyelesaikan masalah.

c. Merencanakan Tindakan Kolaborasi

Setelah melalui tahap listening tentang masalah yang akan dihadapi dalam proses kolaborasi, dan setelah membahas penentuan strategi yang efektif untuk memprediksi masalah tersebut.



**Gambar 1.4 Tiga Tahap Penilaian *Collaborative Governance* Ratner**

### 1.5.5. *Stunting*

Balita Pendek (*Stunting*) adalah “status gizi yang didasarkan pada indeks Panjang Badan menurut Umur (PB/U) atau Tinggi Badan menurut Umur (TB/U) dimana dalam standar antropometri penilaian status gizi anak, hasil pengukuran

tersebut berada pada ambang batas (Z-Score)  $<-2$  SD sampai dengan  $-3$  SD (pendek/ stunted) dan  $<-3$  SD (sangat pendek / severely stunted).”*Stunting* merupakan masalah gizi buruk jangka panjang yang dipengaruhi oleh minimnya asupan gizi akibat kegagalan makan jangka panjang sesuai kebutuhan gizi. *Stunting* terjadi saat janin masih dalam kandungan dan hanya terjadi saat anak berusia dua tahun.

*Stunting* merupakan masalah kesehatan masyarakat dan dikaitkan dengan peningkatan risiko penyakit, kematian, serta terhambatnya perkembangan motorik dan intelektual. Keterlambatan perkembangan disebabkan oleh pertumbuhan yang tidak stabil dan pertumbuhan yang tidak mencukupi, yang mencerminkan ketidakmampuan untuk mencapai pertumbuhan yang optimal, yang mengindikasikan bahwa bayi dengan berat badan normal tidak dapat memenuhi kebutuhan selanjutnya akan mengalami keterlambatan pertumbuhan.

Kondisi *stunting* dapat dilihat ketika anak menimbang badannya dan mengukur panjang atau tingginya, lalu membandingkannya dengan berat standar, mereka akan menemukan bahwa mereka kerdil dan hasilnya di bawah normal. Oleh karena itu, secara fisik, balita akan lebih pendek dari anak-anak pada usia yang sama. Penghitungan menggunakan skor Z menurut standar WHO. Sangat pendek, pendek dan normal merupakan kondisi gizi yang ditentukan menurut indeks umur (PB / U) atau tinggi (umur / tinggi) yang setara dengan pertumbuhan terhambat (bertubuh pendek) dan pertumbuhan terhambat parah (sangat pendek) .

Penelitian ini menggunakan teori *collaborative governance* untuk membantu menyelesaikan masalah *Stunting*, penggunaan teori ini dinilai cukup

relevan oleh penulis karena dalam penanggulangan *Stunting* terdapat banyak pemangku kepentingan yang memiliki perannya masing-masing, sehingga melalui konsep dalam teori *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash diharapkan dapat mengurangi angka *Stunting* di Kabupaten Pemalang terutama di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan.

### **1.6. Operasionalisasi Konsep**

*Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Balita *Stunting* di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan Kabupaten Pemalang merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan dalam rangka untuk menanggulangi permasalahan balita *Stunting* yang terjadi di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan Kabupaten Pemalang. Proses kolaborasi yang dilakukan antar lembaga dalam penanggulangan balita *Stunting* di Desa Kalirandu Kabupaten Pemalang diukur melalui fenomena yaitu sebagai berikut:

#### 1. Dialog tatap muka

Dialog tatap muka dilakukan untuk mengetahui proses kolaborasi yang terjadi dalam rangka penanggulangan balita *stunting* diperlukan adanya dialog antara pemangku kepentingan yang dinilai sebagai sebuah langkah awal serta proses yang beorientasi pada lahirnya kesepakatan bersama.

#### 2. Membangun kepercayaan

Membangun kepercayaan merupakan langkah lanjutan dari proses dialog dimana para pemimpin kolaborasi harus mampu membangun kepercayaan diantara para pemangku kepentingan dalam rangka penanggulangan balita *stunting*.

### 3. Komitmen terhadap proses kolaborasi.

Komitmen untuk berkolaborasi dipicu oleh adanya kondisi saling ketergantungan yang tinggi diantara para pemangku kepentingan, dalam hal ini kolaborasi yang berlangsung bukan hanya kesepakatan satu kali tetapi menjadi sebuah proses kegiatan kerjasama yang berkelanjutan dalam rangka penanggulangan balita *stunting*.

### 4. Pemahaman bersama

Pemahaman bersama ini melalui perumusan masalah bersama sehingga muncullah adanya tujuan bersama yang jelas dalam hal ini penanggulangan balita *stunting*, definisi masalah yang dihadapi bersama juga sudah jelas dan pemahaman bersama mengenai nilai yang akan dicapai dalam berkolaborasi.

### 5. Hasil menengah

Proses kolaborasi lebih mungkin berlanjut ketika hasil dari tujuan dari kolaborasi dapat dirasakan secara nyata walaupun masih kecil sebagai hasil antara (pertengahan), hasil kecil ini dapat menjadi pendorong dalam membangun kepercayaan dan komitmen bersama para pemangku kepentingan dengan merumuskan Rencana Aksi Kegiatan/ Rencana Strategis.

Faktor-faktor penghambat *collaborative governance* dalam upaya penanggulangan balita *Stunting* di Kecamatan Petarukan. Adapun fenomena untuk menjawab faktor-faktor penghambat meliputi:

#### 1. Kondisi awal

Untuk mengetahui kondisi awal dari *collaborative governance* dalam penanggulangan *Stunting* di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan penulis

akan mengamati bagaimana awal dimulainya kolaborasi antara pemangku kepentingan melalui adanya perbedaan sumber daya dan wewenang antar pelaku kolaborasi dan sejarah kerjasama yang dilakukan.

## 2. Desain Institusional

Desain institusional merupakan prosedur dasar dan aturan-aturan dasar yang digunakan dalam menjalankan proses *collaborative governance*, untuk mengetahui desain institusional yang ada, penulis akan mengamati tentang kejelasan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan kolaborasi yang ada di Kecamatan Petarukan.

## 3. Kepemimpinan fasilitatif

Kepemimpinan fasilitatif berkaitan dengan proses musyawarah yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan dan bersama-sama meningkatkan partisipasi seluruh aktor agar terlibat luas dan aktif, dan memastikan seluruh pemangku kepengingans terlibat dalam seluruh kegiatan kolaborasi, adapun gejala yang diamati seperti keterlibatan dan peran pemangku kepentingan, bentuk kegiatan kolaborasi, pengawasan kolaborasi.

### **1.7. Argumen Penelitian**

Penanggulangan *stunting* tidak hanya dilakukan oleh satu pihak melainkan melibatkan banyak pihak seperti yang disampaikan oleh kepala dinas kesehatan Kabupaten Pematang. Adanya Surat Keputusan Bupati tentang Pembentukan Tim Percepatan Pencegahan dan Penanggulangan *Stunting* yang terdiri atas tim intervensi spesifik dan tim intervensi sensitif serta Surat Keputusan Kepala Desa

Kalirandu tentang Pembentukan Kader *Stunting* mendorong suatu kolaborasi dalam rangka percepatan penanggulangan *stunting* di Desa Kalirandu.

*Collaborative governance* dinilai sesuai untuk mendeskripsikan suatu kolaborasi dalam penanggulangan *stunting* di Desa Kalirandu yang mana implikasi dari *collaborative governance* yaitu kerjasama secara formal yang dilakukan oleh tiga pilar diantaranya pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam rangka mempercepat penanganan suatu masalah. Sehingga dengan adanya kolaborasi diharapkan mendorong partisipasi para aktor yang terlibat untuk dapat berperan aktif dalam penanggulangan *stunting*.

### **1.8. Metode Penelitian**

Metode Penelitian merupakan langkah-langkah dalam penelitian yang dilakukan secara terencana, sesuai prosedur, dan sistematis yang berfungsi untuk mendapatkan data yang diperoleh dilapangan dengan tujuan tertentu, tujuan tertentu yang dimaksud adalah menjawab persoalan atau masalah yang diteliti dilapangan serta menjelaskan proses dan cara kerja penelitian kita sewaktu di lapangan. Metode penelitian bertujuan untuk memecahkan masalah tertentu, dalam pengujian data yang diperoleh dari lapangan. Penentuan suatu metode yang digunakan dalam penelitian akan menemukan kadar ilmiah hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, penelitian yang digunakan untuk mengamati pada fenomena alamiah dimana peneliti merupakan alat kunci (Ridwan, 2005:51), sedangkan bentuknya yaitu dengan menggunakan penelitian kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk memecahkan masalah yang ada saat ini. Dalam prakteknya tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan klasifikasi data saja

tetapi juga menganalisa dan menginterprestasikan makna data tersebut. Itulah alasan mengapa peneliti mengambil penelitian kualitatif.

Dengan demikian melalui penelitian kualitatif deskriptif ini peneliti hanya berusaha untuk menggambarkan permasalahan yang ada dalam kaitannya dengan “*Collaborative Governance* dalam Penanggulangan *Stunting* di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan Kabupaten Pemalang”

### **1.8.1. Desain Penelitian**

Sesuai dengan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menjelaskan fenomena sosial dan mendeskripsikan fenomena sosial dengan membandingkan gejala yang ditemukan. Sehingga dalam penelitian kualitatif ini, peneliti mencoba menjelaskan dan menganalisis pola kerjasama antara lembaga-lembaga yang terkait dalam rangka Penanggulangan *Stunting* di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan Kabupaten Pemalang.

### **1.8.2. Situs Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokus di Kabupaten Pemalang yang mana merupakan daerah dengan angka *Stunting* tinggi urutan kedua di pulau jawa. Penelitian ini berfokus pada identifikasi pemangku kepentingan dalam rangka penanggulangan *Stunting* di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan Kabupaten Pemalang.

### **1.8.3. Subjek Penelitian**

Subjek atau informan adalah orang yang bisa memberikan informasi-informasi utama yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Subjek penelitian inilah

yang nantinya dapat peneliti manfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi di lokasi penelitian. Teknik pemilihan informan yang dipergunakan penulis dalam penelitian ini adalah teknik purposive, artinya teknik sampling yang digunakan oleh peneliti adalah dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam pengambilan sampelnya. Teknik purposive ini digunakan karena sampel yang dipilih oleh peneliti dipilih secara khusus yang disesuaikan dengan tujuan penelitian. Pengambilan sampel tersebut bertujuan untuk memperoleh key informan yaitu dinas-dinas yang benar-benar mengetahui tentang program penanggulangan *Stunting* di Desa Kalirandu, Kecamatan Petarukan, Kabupaten Pemalang. Dalam penelitian ini subjek yang akan menjadi narasumber penelitian adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Kesehatan Kabupaten Pemalang, Perangkat Desa Kalirandu, Puskesmas Petarukan, dan Kader *Stunting*.

#### **1.8.4. Jenis Data**

Pada penelitian kualitatif ini menggunakan jenis data yang berupa:

1. Data Numerik, adalah data dalam bentuk digital, seperti persentase, kuantitas, frekuensi, rata-rata, dan lain-lain.
2. Data Tertulis, adalah data yang berupa penjabaran atau penjelasan tertulis, seperti peraturan perundang-undangan, tugas pokok dan fungsi dan sebagainya.
3. Data Gambar, adalah data yang berupa simbol, peta, gambar, bagan dan sebagainya.
4. Data Tabel, adalah data yang ditampilkan dalam bentuk tabel

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kombinasi dari keempat jenis data diatas agar mendapatkan data yang relevan dan memudahkan penelitian dalam proses penelitian.

#### **1.8.5. Sumber Data**

Adapun sumber data yang diperoleh dalam penelitian kualitatif ini adalah:

##### **1. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh dan dikumpulkan langsung dari sumbernya. Dalam penelitian ini data utama diperoleh melalui wawancara langsung dengan informan.

##### **2. Data Sekunder**

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka melalui buku-buku serta jurnal-jurnal terkait *stunting* dan bahan informasi lain yang berhubungan dengan Penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Pematang, baik dari tinjauan pustaka maupun dokumen-dokumen yang ada.

#### **1.8.6. Teknik pengumpulan data**

Ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian, antara lain:

##### **1. Wawancara**

Wawancara adalah metode pengumpulan data ketika dua orang atau lebih bertemu secara tatap muka untuk memperoleh informasi dengan menanyakan seseorang yang merupakan informan dalam suatu survei. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara atau melalui tanya jawab langsung.

## 2. Dokumen

Dokumen adalah data-data yang dapat diperoleh dari instansi, dalam hal ini dokumen berisi tentang segala urusan instansi dalam pelaksanaan tugas. Dokumen ini berupa peninggalan tertulis, arsip-arsip, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain yang memiliki kaitan dengan masalah yang diteliti.

## 3. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data yang dapat diperoleh dari buku, referensi, laporan, dan berita media cetak yang berkaitan dengan penanggulangan *stunting* di Kabupaten Pematang Jaya.

### **1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Menurut metode penelitian, teknologi analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Menurut Farid (2010: 152), analisis kualitatif adalah analisis data berdasarkan kemampuan penalaran peneliti untuk menghubungkan fakta dengan informasi, data dan informasi. Oleh karena itu, teknologi analisis data kualitatif menyajikan hasil wawancara, survei kuesioner, observasi dan penelitian kepustakaan serta pencatatan kepustakaan dengan cara menganalisis masalah yang ditemukan di tempat. Dengan cara ini kita dapat memahami dengan jelas objek yang sedang dipelajari dan menarik kesimpulan.

### **1.8.8. Kualitas Data**

Metode yang digunakan untuk menilai kualitas data dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi. Menurut Sugiyono (2012: 327) triangulasi merupakan teknik pengumpulan data dan sumber daya yang ada. Jika penelitian mengumpulkan data melalui triangulasi, sebenarnya peneliti mengumpulkan data

yang sekaligus menguji kredibilitas data, yaitu menggunakan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data untuk mengecek kredibilitas data.

Jenis-jenis teknik triangulasi ada 2 yaitu:

1. Triangulasi sumber

Kredibilitas data uji dilakukan dengan meneliti data yang telah didapatkan melalui beberapa sumber yang masih saling terkait.

2. Triangulasi teknik

Uji kredibilitas data dengan menggunakan teknik yang berbeda (seperti wawancara, observasi, dan catatan) untuk mengecek data ke sumbernya.

Dengan demikian peneliti melakukan pengumpulan berbagai data dengan sumber yang sama yaitu diperoleh dari melakukan pengumpulan data dari pemangku kepentingan-pemangku kepentingan yang ikut andil dalam penanggulangan stunting di Desa Kalirandu Kecamatan Petarukan selanjutnya melakukan teknik data triangulasi.

Langkah uji keabsahan data yang telah diperoleh peneliti adapun cara yang dilakukan, antara lain:

1. Melakukan wawancara mendalam kepada informan.
2. Melakukan uji silang untuk mencocokkan informasi yang diperoleh dari informan dengan informasi yang diperoleh dari hasil observasi lapangan.
3. Mengkonfirmasi hasil yang diperoleh kepada informan dari sumber-sumber lain.