

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebaruan Penelitian

Sudah banyak penelitian yang mengkaji tentang *collaborative governance*, namun masing-masing daerah tentu memiliki karakteristik tersendiri terkait tema tersebut. Baik dari penyebab terjadinya kolaborasi, siapa saja yang terlibat, tahapan yang dilalui selama berkolaborasi, komitmen, hambatan yang dilalui, dan kewenangan masing-masing pihak yang terlibat. Selain itu, fokus masalah yang dikaji yakni terkait dengan *collaborative governance* dalam sebuah forum belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu.

Penelitian yang dilakukan oleh Everingham et.al yang berjudul *Collaborative Governance of Ageing : Challenges for Local Government in Partnering with the Seniors' Sector* meneliti tentang peran dan efektivitas pemerintah daerah dalam peningkatan kolaborasi. Temuan dari penelitian yakni perlunya pemerintah daerah untuk berinvestasi dalam proses kolaborasi dan membangun infrastruktur sosial dan aset dalam rangka untuk mengembangkan cara – cara peningkatan untuk memfasilitasi *collaborative governance*.

Peran pemerintah daerah dalam sebuah kolaborasi memang sangat penting, tidak hanya terkait sumber daya keuangan. Namun, juga terkait keterlibatannya selama proses kolaborasi seperti memberikan kontrol terhadap kualitas pelaksanaan kolaborasi. Temuan tersebut dapat dikaitkan dengan penelitian oleh

commit to user

penulis karena dalam Forum LLAJ Kota Surakarta sangat diperlukan peran pemerintah daerah di dalamnya.

Artikel oleh Eric Howard yang berjudul Membangun Kapasitas Kelembagaan Bagi Keselamatan Jalan Raya di Indonesia menjelaskan bahwa strategi ad hoc tidak cukup untuk melakukan perbaikan jangka panjang terhadap statistik keselamatan jalan raya di Indonesia. Solusi yang ditawarkan oleh Eric yakni perlunya membangun kapasitas kelembagaan yang dapat saling berkoordinasi. Solusi tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh penulis dalam memberikan rekomendasi terkait Forum LLAJ Kota Surakarta yang dalam hal ini merupakan salah satu strategi ad hoc. Untuk itu dalam mengatasi persoalan lalu lintas di Indonesia selain dengan menyelenggarakan forum, tetapi juga harus diimbangi oleh kapasitas lembaga – lembaga yang saling berkoordinasi. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat tanggung jawab penyelenggaraan lalu lintas melibatkan berbagai sektor.

Sedangkan dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada penyelenggaraan kolaborasi dalam Forum LLAJ kota Surakarta dan mengidentifikasi hambatan yang terjadi dalam kolaborasi tersebut. Untuk memperjelas pembaca dalam memahami keterkaitan jurnal dengan penelitian, maka penulis membuat tabel sebagai berikut :

Tabel 2.1

Matriks Jurnal Penelitian Terdahulu

No	Judul, Penulis, Tahun, Metode	Isi	Relevansi	Perbedaan
1	<p><i>Collaborative Governance of Ageing : Challenges for Local Government in Partnering with the Seniors' Sector,</i></p> <p>Jo-Anne Everingham, Jeni Warburton, Michael Cuthill, & Helen Bartlett, 2012,</p> <p>Metode etnografi</p>	<p>Penelitian ini menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki peran dalam proses kolaboratif. Selain itu, dalam penelitian ini ditemukan bahwa kolaborasi antara pemerintah daerah dan masyarakat menimbulkan tantangan yakni disebabkan oleh situasi politik.</p> <p>Everingham et al. menyoroti bahwa perlunya pemerintah daerah untuk berinvestasi dalam proses kolaborasi dan membangun infrastruktur sosial dan aset dalam rangka untuk mengembangkan fasilitasi pemerintahan kolaboratif.</p>	<p>Jurnal ini memiliki relevansi dengan penelitian ini karena memiliki kesamaan fokus kajian yakni <i>collaborative governance</i>, khususnya terkait proses kolaborasi, dan tantangan yang dihadapi di dalamnya.</p>	<p>Penelitian oleh penulis lebih kepada penyelenggaraan kolaborasinya, dan mengidentifikasi kendala di dalamnya.</p>

2	<p>Membangun Kapasitas Kelembagaan Bagi Keselamatan Jalan Raya di Indonesia,</p> <p>Eric Howard, 2011</p>	<p>Dalam tulisan Eric Howard ini dijelaskan bahwa strategi <i>ad hoc</i> tidak cukup untuk melakukan perbaikan jangka panjang terhadap statistik keselamatan jalan raya di Indonesia. Solusi sesungguhnya terletak pada pembangunan lembaga-lembaga kuat yang saling berkoordinasi.</p>	<p>Jurnal ini relevan dengan penelitian karena sama-sama membahas tentang solusi bagi persoalan lalu lintas. Hanya saja strategi <i>ad hoc</i> dikatakan tidak cukup untuk melakukan perbaikan jangka panjang terhadap statistik keselamatan jalan. Penanganan Masalah Keselamatan Jalan Raya dalam hal ini diselesaikan oleh berbagai lembaga, yang dalam hal ini kapasitas kelembagaannya perlu dibangun.</p>	<p>Artikel yang ditulis Eric Howard ini hanya menjelaskan cara terbaik untuk mengatasi keselamatan jalan raya, tidak membahas persoalan lalu lintas secara keseluruhan. Cara yang ditawarkan seperti menjamin kapasitas kelembagaan untuk mengelola keselamatan jalan raya, dan menerapkan langkah-langkah tertentu yang telah diketahui keberhasilannya. Berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan yakni mendeskripsikan penyelenggaraan kolaborasi dan hambatan yang dialami selama penyelenggaraan kolaborasi tersebut.</p>
---	--	---	---	---

Kontribusi masing-masing jurnal penelitian yang telah disebutkan sebelumnya adalah dalam rangka sebagai bahan untuk menyusun *state of the art* yakni terkait dengan kumpulan teori, dan referensi baik yang mendukung atau tidak mendukung penelitian. Adapun beberapa jurnal yang dikumpulkan tersebut

ditujukan agar penelitian yang dilakukan menjadi semakin kokoh, karena isi yang terdapat pada masing-masing jurnal dapat dijadikan acuan. Dari beberapa jurnal penelitian yang telah disebutkan dapat diketahui bahwa tidak ada yang khusus membahas *collaborative governance* dalam Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan dilakukan tergolong masih baru dan belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu.

B. Landasan Teori

1. Pengertian *Collaborative Governance*

Jumlah persoalan lalu lintas semakin meningkat setiap harinya hal tersebut tentu saja disebabkan oleh berbagai faktor seperti kelalaian manusia sendiri, banyaknya infrastruktur jalan dan berbagai hal yang berhubungan dengan lalu lintas dan angkutan jalan kurang memperoleh penanganan yang cukup dari berbagai *stakeholders* terkait. Di dalam disiplin ilmu administrasi publik terdapat sebuah pendekatan yang sesuai untuk menganalisis hubungan antar *stakeholder* dalam mengelola suatu pemerintahan yang disebut *collaborative governance*.

Proses penyelenggaraan negara yang melibatkan banyak aktor dalam menyelesaikan masalah publik merupakan suatu keharusan yang dilakukan oleh pemerintah saat ini. *Collaborative governance* tidak muncul secara tiba-tiba karena hal tersebut ada disebabkan oleh inisiatif dari berbagai pihak yang mendorong untuk dilakukannya kerjasama dan *commit to user*

koordinasi dalam menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi oleh publik. Dalam hal ini persoalan lalu lintas dan angkutan jalan merupakan masalah yang kompleks dan memerlukan tindakan kolaborasi segera oleh semua pihak yang terkait dengan masalah tersebut. Adanya kompleksitas masalah yang mengharuskan terjadinya kolaborasi ini dijelaskan dalam teori yang dikemukakan oleh Hudson dan Hardy dalam Everingham (2012:177) yakni *collaborative networks are unlikely to grow spontaneously but must be "cultivated"*. Pendapat tersebut menjelaskan bahwa jaringan kolaboratif tidak akan tumbuh secara spontan, melainkan harus dibudidayakan. Mengenai hal tersebut dapat diketahui bahwa sebuah kolaborasi tentu memiliki sebab-sebab yang mengakibatkan muncul dan berkembangnya hal tersebut. Dalam konteks ini sebab yang mengakibatkan kolaborasi yakni adanya kompleksitas dan saling ketergantungan antar instansi penyelenggara lalu lintas dan angkutan jalan. Yang sejalan dengan pendapat Ansell and Gash dalam Sudarmo (2011 : 104). Secara umum *collaborative governance* muncul secara adaptif atau dengan sengaja diciptakan secara sadar karena alasan-alasan sebagai berikut :

1. Kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi
2. Konflik antar kelompok kepentingan yang bersifat laten dan sulit diredam
3. Upaya mencari cara-cara baru untuk mencapai legitimasi politik

Argumen lain yang menjelaskan pentingnya melakukan *collaborative governance* antara lain karena :

1. Kegagalan implementasi kebijakan di tataran lapangan
2. Ketidakmampuan kelompok-kelompok, terutama karena pemisahan regim-regim kekuasaan untuk menggunakan arena-arena institusi lainnya untuk menghambat keputusan
3. Mobilisasi kelompok kepentingan
4. Tingginya biaya dan politisasi regulasi (Ansell and Gash dalam Sudarmo, 2011:105)

Juga terdapat argumen bahwa kemunculan dan dikembangkannya *collaborative governance* adalah sebagai sebuah alternatif bagi :

1. Pemikiran-pemikiran yang semakin luas tentang pluralisme kelompok kepentingan
2. Adanya kegagalan akuntabilitas manajerialisme (terutama manajemen ilmiah yang semakin dipolitisasi) dan kegagalan implementasinya. (Ansell and Gash dalam Sudarmo, 2011:105)

Eppel dalam Sudarmo (2015:196) menjelaskan bahwa *collaborative governance* terdiri dari dua konsep yakni *collaboration* dan *governance*, *collaboration* memiliki arti bekerja bersama-sama untuk mencapai suatu tujuan dimana masing-masing pihak memiliki kontribusi satu dengan yang lainnya, sedangkan *governance* adalah proses yang melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam menyelesaikan masalah yang ada di suatu negara. Pendapat tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh O'Leary, Bingham, and Gerard dalam Emerson (2011:2) yang mendefinisikan *governance* sebagai berikut : *Define governance as the "means to steer the process that influences decisions and actions within the private, public, and civic sectors"*. Berdasarkan *commit to user*

pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance* adalah proses kerjasama yang melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat sesuai peran masing – masing untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Richard dan Smith dalam Syafri (2012:196) konsep *governance* memperhitungkan seluruh aktor dan area kebijakan yang berada di luar “pemerintahan/eksekutif inti” yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut Ansell dan Gash (2007:544) *collaborative governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung *stakeholder* di luar negara, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang memiliki tujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan dan program publik. Lebih khusus lagi, *governance* merupakan seperangkat koordinasi dan kegiatan pemantauan yang memungkinkan kelangsungan hidup kemitraan kolaboratif atau lembaga (Bryson, Crosby, dan Stone dalam Emerson (2011:2)). Lebih luas dari definisi yang diusulkan oleh Ansell yang dikemukakan oleh Agrawan dan Lemos dalam Emerson (2011:3) yakni pemerintahan kolaboratif meliputi pemerintahan multipartner yang mencakup kemitraan antar negara, sektor swasta, masyarakat sipil serta penggabungan pemerintah dengan aturan tambahan seperti pemerintah dengan swasta, dan swasta dengan lembaga sosial, dan pengelolaan rezim bersama.

Pada dasarnya, *governance* tidak hanya menekankan pada keterlibatan *Non Governmental Organization* saja. Namun, konsep *commit to user*

tersebut mengandung makna yang sangat kompleks yakni tidak sekedar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik (Keban, 2004:121-122). Pendapat tersebut diperjelas oleh Sudarmo (2015:11) bahwa dalam *governance*, tidak selalu meliputi seluruh *stakeholders* yang ada melainkan terkadang hanya negara dan unsur non pemerintah yang terlibat.

Sranko dalam Sudarmo (2015:196) mengemukakan bahwa dalam *collaborative governance* terdapat institusi yang mendorong interaksi di antara aktor-aktor organisasi pemerintah dan aktor-aktor organisasi non pemerintah tanpa adanya dominasi dalam mendefinisikan masalah, menentukan tujuan, dan metode implementasi. Lain halnya dengan pendapat Donahue dalam Sudarmo (2015:201) menyebutkan bahwa hubungan antar institusi yang hanya sekedar berperan sebagai agen yang terlibat dalam implementasi agenda dari pelaku dominan, maka hubungan yang tercipta bukanlah hubungan *collaborative governance*. Dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan yang kolaboratif terjadi ketika ada pihak yang mengawali munculnya kerjasama, tanpa adanya dominasi dari pihak yang ikut serta dalam kerjasama tersebut dan masing-masing pihak berpartisipasi di dalamnya.

Ansell dan Gash (2007:544) menyebutkan beberapa kriteria penting agar bisa disebut *collaborative governance*, antara lain meliputi :

1. *The forum is initiated by public agencies or institutions*
2. *Participants in the forum include nonstate actors*
3. *Participants engage directly in decision making and are not merely "consulted" by public agencies*
4. *The forum is formally organized and meets collectively*
5. *The forum aims to make decisions by consensus (even if consensus is not achieved in practice)*
6. *The focus of collaboration is on public policy or public management*

Selain itu, terdapat karakteristik *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Sudarmo (2015:202) berikut ini:

1. Adanya forum yang diselenggarakan oleh pemerintah berdasarkan masalah publik yang sedang berkembang
2. Keterlibatan para partisipan dalam forum bersifat inklusif meliputi aktor pemerintah, non pemerintah termasuk wakil kelompok yang representatif dari kelompok yang memiliki kaitan dengan persoalan yang akan dibahas bersama
3. Para partisipan terlibat secara langsung *face to face* dan aktif dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama
4. Forum dirancang secara formal dan memiliki *the rule of game* yang memungkinkan semua pihak untuk berpendapat dan didengar pendapatnya sehingga dapat terjadi proses kerja sama
5. Terselenggaranya forum yang ditujukan untuk mencari solusi yang terbaik bagi semua pihak dan keputusan dibuat secara kolektif
6. Terselenggaranya komunikasi secara langsung, timbal balik, transparan, bebas dari monopoli atau dominasi
7. Terdapat keyakinan dan motivasi dari masing-masing pihak bahwa masalah publik akan bisa diatasi secara lebih baik jika diatasi secara kolektif daripada dipecahkan sendiri-sendiri oleh kelompok
8. Fokus kolaborasi adalah persoalan publik yang menuntut tindakan kolektif

Donahue dalam Sudarmo (2015:198) juga mengemukakan beberapa kriteria *collaborative governance* yakni meliputi :

1. Tingkat formalitasnya
2. Tingkat durasinya
3. Tingkat fokusnya
4. Tingkat institutional *diversitinya*
5. Tingkat *stability* atau *volatility* nya
6. Tingkat inisiatifnya
7. Tingkat pencetusan masalah apakah sifatnya *problem-driven* atau *opportunity driven*

Selanjutnya Emerson, et. al. (2011:2) mendefinisikannya sebagai *the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively accross the boundaries of public agencies, levels of government, and/ or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purposes that could not otherwise be accomplished*. Definisi ini menegaskan tentang proses pengelolaan yang memberdayakan berbagai pelaku dari dimensi publik, swasta, dan masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan pembangunan.

Menurut Ansell dan Gash dalam Sudarmo (2011:101) kolaborasi secara umum bisa dibedakan ke dalam dua pengertian yaitu kolaborasi dalam arti proses, dan kolaborasi dalam arti normatif.

1. Kolaborasi dalam arti proses
Kolaborasi dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional. Dalam hal ini sejumlah institusi baik pemerintah maupun non pemerintah (termasuk lembaga-lembaga swadaya masyarakat setempat atau LSM lokal dan lembaga-lembaga swasta lokal maupun asing) ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingan dan tujuannya. Dalam kolaborasi ini institusi-institusi yang terlibat secara interaktif melakukan *governance* bersama dengan porsi keterlibatan yang tidak selalu sama. Mungkin saja hanya terlibat dalam sebagian kegiatan sedangkan kegiatan lain dilakukan oleh pihak lain.
2. Kolaborasi dalam arti normatif
Kolaborasi dalam pengertian normatif merupakan aspirasi atau tujuan-tujuan filosofi bagi pemerintah untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para partner atau mitranya. *Collaborative governance* dalam hal ini bukan hanya berupa institusi formal tetapi juga bisa merupakan *a way of behaving* (cara berperilaku/bersikap) institusi non pemerintah

yang lebih besar dalam melibatkan ke dalam manajemen publik pada suatu periode.

Dalam hal ini kolaborasi antara lembaga pemangku utama kepentingan lalu lintas dan angkutan jalan bisa dikategorikan ke dalam kolaborasi dalam arti proses, karena kolaborasi yang terjadi dilakukan secara interaktif oleh lembaga pemerintah, maupun lembaga non pemerintah, dan cenderung bersifat formal bukan sekedar cara berperilaku atau bersikap saja.

Selain itu, terdapat elemen yang dapat digunakan untuk mengetahui keberhasilan sebuah kolaborasi yang dikemukakan oleh De Seve dalam Sudarmo (2011:110) yakni meliputi : 1) tipe *networked structure* (jenis struktur jaringan) yaitu penjelasan terkait deskripsi konseptual keterkaitan antar elemen yang menyatu dan bersama dengan mencerminkan unsur fisik dari jaringan yang ditangani, 2) *commitment to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan) merupakan elemen yang mengacu pada alasan mengapa sebuah jaringan harus ada yakni karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan positif, 3) *trust among the participants* (adanya saling percaya diantara para pelaku/ peserta yang terangkai dalam jaringan), 4) adanya kepastian *governance* yakni kejelasan dalam tata kelola yang meliputi *boundary* dan *exclusivity*, *rules*, *self determination*, dan *network management*, 5) *access to authority* (akses terhadap otoritas) yakni tersedianya ukuran-ukuran ketentuan prosedur yang jelas yang diterima secara luas, 6) *distributive accountability/commit to user*

responsibility yakni terkait berbagi *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen) bersama-sama dengan *stakeholder* lainnya, dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan, berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan, 7) *information sharing* yakni elemen yang kaitannya dengan kemudahan akses berupa sistem, *software*, dan prosedur yang mudah bagi para anggota, perlindungan *privacy*, dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota, 8) *access to resources* yakni ketersediaan sumber daya keuangan, teknis, manusia, dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan *network*.

Dari beberapa definisi yang telah dikemukakan tersebut dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan multipartner yang melibatkan berbagai *stakeholder* baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi konsensus, dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, namun *collaborative governance* tidak hanya berupa institusi formal akan tetapi dapat berupa *a way of behaving* (cara berperilaku/ bersikap).

2. Hambatan dalam *Collaborative Governance*

Kolaborasi yang dilakukan tidak selamanya berjalan dengan lancar tanpa hambatan, karena melibatkan banyak *stakeholder* seringkali menyebabkan keberlangsungan proses kolaborasi menjadi terhambat. Mengingat diperlukannya penyesuaian antar pemangku kepentingan agar

commit to user

bisa menyatukan visi, misi, tujuan yang dimiliki untuk diwujudkan bersama. Karena berasal dari sektor yang berbeda, masing-masing *stakeholder* seringkali memprioritaskan kepentingan dan tujuannya sendiri dibandingkan tujuan yang telah ditetapkan bersama *stakeholder* lain. Hal ini adalah salah satu yang menghambat suksesnya kolaborasi, meskipun tidak sepenuhnya pihak yang mengutamakan tujuannya tersebut melakukannya dengan tanpa alasan.

Sudarmo (2015:220) menyebutkan ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan terhambatnya proses kolaborasi, antara lain sebagai berikut :

1. Sifat masalah dan ketidakjelasan batas masalah
2. Munculnya jurang perbedaan
3. Hambatan karena faktor struktural
4. Hambatan karena faktor budaya
5. Faktor dominasi kepentingan pemerintah
6. Kurangnya strategi-strategi inovatif
7. Terjadinya perubahan kesepakatan
8. Tidak adanya transparansi

Ketidakjelasan batasan masalah ini biasanya disebabkan karena masing-masing pemangku kepentingan tidak mampu melakukan *sharing* informasi dengan baik sehingga batasan masalah sulit dipahami bersama. Untuk itu diperlukan *autentic dialogue* agar *stakeholders* mampu berperan aktif dalam proses pembagian informasi dan mendefinisikan masalah yang sedang dihadapi.

Adanya jurang perbedaan ini disebabkan karena pihak yang melakukan kolaborasi berasal dari bidang yang berbeda-beda yang kemudian mereka berkumpul menjadi satu untuk menyelesaikan suatu

commit to user

masalah yang hanya dapat diselesaikan secara bersama-sama. Namun terkadang perbedaan tersebut justru menjadi jurang pemisah antar pemangku kepentingan karena masing-masing pihak sudah kukuh untuk mempertahankan tujuannya masing-masing. Oleh karena itu hal ini perlu diselesaikan dengan pendekatan khusus agar masing-masing *stakeholder* mau dan mampu untuk diajak bekerja bersama-sama terkait masalah dan pemecahan masalah tersebut.

Hambatan oleh faktor struktural ini disebabkan karena adanya kebiasaan dalam masyarakat yang hanya menyerahkan semua persoalan kepada pemerintah dengan tidak berpartisipasi di dalamnya. Selain itu, kolaborasi dapat terhambat ketika terjadi kooptasi oleh pemerintah dengan mengakomodasi kepentingan kelompok yang pro terhadap kebijakan. Kendala lain yang tergolong faktor struktural yakni adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kolaborasi menerapkan struktur hierarkis ketika menjalankan bersama dengan institusi lain. Hal tersebut menyebabkan hubungan yang terjadi bukan lagi bersifat horizontal melainkan bersifat vertikal dengan pemerintah sebagai pihak yang memiliki kedudukan paling tinggi di dalamnya.

Hambatan karena faktor budaya adalah ketika adanya kecenderungan budaya ketergantungan terhadap prosedur yang telah ada dan tidak ada usaha untuk berinovasi. Untuk itu diperlukan keterampilan yang memadai dan juga kemauan untuk berkolaborasi dalam mencapai suatu tujuan bersama. Selain itu, inovasi yang dilakukan oleh pejabat

publik kurang dihargai. Apabila mereka berhasil dalam inovasinya jarang sekali memperoleh penghargaan, bahkan ketika gagal dalam inovasi mereka menanggung sendiri akibatnya. Hal tersebut yang membuat kolaborasi menjadi pilihan yang sulit dalam menyelesaikan suatu masalah karena mereka lebih menggantungkan diri pada pihak lain.

Faktor dominasi kepentingan pemerintah menjadi salah satu penghambat dalam kolaborasi. Pemerintah dalam hal ini memiliki wewenang yang lebih dari *stakeholder* lain yang membuat mereka mau tidak mau harus menerima definisi masalah yang berasal dari pihak yang mendominasi tersebut.

Kurangnya strategi inovatif juga menjadi salah satu faktor penghambat terselenggaranya kolaborasi. Hal ini dapat terjadi apabila para pemimpin dari kelompok yang berkolaborasi kurang inovatif dalam menyelesaikan permasalahan yang begitu kompleks.

Faktor selanjutnya yang dapat menyebabkan kolaborasi menjadi terhambat adalah adanya perubahan kesepakatan. Kesepakatan yang telah disetujui bersama pada awal proses kolaborasi bisa saja berubah seiring dengan bertambahnya kepentingan masing-masing pihak yang berkolaborasi.

Transparansi sangat diperlukan dalam proses apapun termasuk kolaborasi. Apabila tidak ada hal tersebut justru akan menyebabkan saling tidak percaya antar *stakeholder*. Padahal kepercayaan adalah hal yang sangat diperlukan dalam proses kolaborasi, karena dengan kepercayaan

itulah yang dapat menentukan apakah *collaborative governance* dapat berlangsung dengan baik ataukah tidak.

Dari beberapa faktor tersebut dapat diketahui bahwa pada dasarnya hambatan yang ada dalam *collaborative governance* umumnya berasal dari interaksi berbagai aktor yang terlibat dalam mengelola dan menyelesaikan suatu permasalahan bersama. Oleh karena itu, hambatan yang ada tidak mungkin berasal dari luar lingkup kolaborasi yang ada. Beberapa contoh terkait hambatan yang muncul dari dalam tersebut seperti adanya anggapan bahwa kolaborasi tidak efisien dan justru menghabiskan waktu, biaya, dan tenaga. Selain itu, juga adanya pemikiran bahwa sulit mempertemukan tujuan masing-masing *stakeholder* yang berasal dari bidang yang berbeda. Sehingga *stakeholder* memilih untuk berjalan sendiri-sendiri dalam pencapaian tujuannya.

C. Kerangka Berpikir

Semakin hari permasalahan lalu lintas terus bertambah, penyelesaian terhadap masalah tersebut perlu melibatkan berbagai pihak di dalamnya. Karena penyelenggara lalu lintas tidak hanya berasal dari pemerintah, tetapi juga melibatkan pihak non pemerintah yang bekerja bersama-sama sehingga diperlukan sebuah wadah untuk para pemangku kepentingan dalam hal tersebut. Indonesia sebagai salah satu negara dengan tingkat kecelakaan, tingkat pelanggaran lalu lintas, dan tingkat kemacetan yang cukup tinggi dituntut untuk melakukan aksi dalam hal tersebut yang dalam hal ini salah

commit to user

satunya dilakukan melalui Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Di Kota Surakarta sendiri telah dibentuk Forum LLAJ sesuai dengan Keputusan Walikota Surakarta Nomor 550.2/73/1/2013 tentang Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Surakarta. Adanya sebuah forum yang diprakarsai oleh pemerintah ini merupakan salah satu pengelolaan pemerintahan yang kolaboratif. Untuk itu penelitian ini akan fokus pada beberapa kajian saja yakni proses kolaborasi dan hambatan yang terjadi dalam proses tersebut. Berikut kerangka berpikir terkait masalah yang diteliti oleh penulis :

Gambar 2.1

Kerangka Berpikir

