

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Stakeholder mencakup semua pihak yang memiliki hubungan, peran, atau kepentingan terhadap pelaksanaan suatu kebijakan atau proyek tertentu. Mereka dapat dipengaruhi oleh atau memiliki dampak terhadap keputusan, tindakan, atau hasil dari suatu inisiatif. Konsep stakeholder penting dalam berbagai bidang, termasuk bisnis, pemerintahan, organisasi nirlaba, dan proyek-proyek pembangunan. Stakeholder dapat terdiri dari berbagai pihak yang beragam, seperti karyawan, pemilik atau pemegang saham, pelanggan, pemerintah, masyarakat, organisasi non-pemerintah, akademisi, media, dan lain-lain. Berbagai pihak memiliki agenda dan target yang bervariasi berdasarkan peran dan posisi mereka dalam konteks yang relevan. Pengelolaan stakeholder yang efektif melibatkan identifikasi stakeholder yang relevan, analisis kepentingan dan pengaruh mereka, serta pengembangan strategi komunikasi dan keterlibatan yang tepat. Setiap stakeholder memiliki kebutuhan, kepentingan, dan ekspektasi yang berbeda, sehingga perlu adanya pendekatan yang disesuaikan untuk memenuhi setiap pemangku kepentingan (Freeman, 1984).

Kolaborasi stakeholder merupakan suatu pendekatan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang berbeda dalam suatu inisiatif, proyek, atau kebijakan untuk mencapai tujuan bersama. Pendekatan ini didasarkan pada prinsip bahwa setiap pemangku kepentingan memiliki kebutuhan, kepentingan, dan perspektif yang berbeda, dan melibatkan mereka secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan dapat menghasilkan solusi yang lebih baik

dan lebih berkelanjutan. Proses kolaborasi stakeholder dimulai dengan identifikasi dan pemetaan pemangku kepentingan yang relevan. Pemangku kepentingan dapat mencakup individu, kelompok, organisasi, atau komunitas yang memiliki kepentingan langsung atau tidak langsung terhadap isu atau proyek yang sedang dibahas. Penting untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan secara komprehensif, termasuk yang berada di dalam dan di luar organisasi atau entitas yang terlibat (Freeman, 1984)

Menurut UU Nomor 16 Tahun 2019 yang mengubah UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, usia minimum pernikahan bagi pria dan wanita adalah 19 tahun, demi melindungi kesehatan pada usia muda. Pernikahan anak di bawah 18 tahun melanggar hak anak sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, serta berisiko menyebabkan putusnya akses pendidikan, layanan kesehatan, dan memperkuat kemiskinan lintas generasi. Pernikahan bukanlah hubungan sementara, melainkan komitmen seumur hidup. Usia minimal untuk menikah bisa dibilang menjadi sesuatu yang sangat penting. Hal ini dikarenakan pada pernikahan membutuhkan kematangan psikologis. Menikah diusia terlalu dini bisa meningkatkan perpindahan rumah tangga karena tidak adanya kesadaran untuk bertanggung jawab dalam kehidupan berumah tangga baik bagi suami maupun istri (Hanafi, 2018). Pembatasan usia nikah dimaksudkan agar pasangan mampu membentuk keluarga sakinah, memenuhi kebutuhan biologis, memiliki keturunan, menjaga kehormatan, dan beribadah kepada Tuhan.

Pernikahan di berbagai wilayah dunia, termasuk Indonesia, sering kali melanggar hak asasi manusia dan peraturan hukum, terutama dalam kasus

perkawinan anak atau "perkawinan dini." Laporan UNICEF (2005) mencatat bahwa di sejumlah negara berkembang, angka pernikahan anak mencapai 50–80 persen. Sementara itu, World Fertility Policy (2012) melaporkan bahwa sepertiga perempuan di dunia menikah sebelum usia 18 tahun.

Pernikahan dini sekarang menjadi masalah yang cukup besar di Indonesia. Setiap negara memiliki batas usia pernikahan yang berbeda-beda, begitu juga dengan lembaga internasional. UNFPA (Dana Kependudukan Perserikatan Bangsa-Bangsa) menyatakan bahwa pernikahan usia dini ialah Perkawinan yang melibatkan pasangan di bawah batas usia legal. Konsep tersebut sama seperti yang telah dijabarkan oleh *Convention of the Rights of the Child*, definisi anak ialah individu yang belum mencapai usia 18 tahun. Negara-negara berkembang seringkali menghadapi masalah pernikahan dini. Berbagai latar belakang menjadi alasan yang kuat untuk melaksanakan pernikahan di usia muda. Budaya, pola pikir orang tua, agama, kondisi ekonomi, pendidikan, dan faktor lainnya menjadi pemicu pernikahan usia dini (Soleman & Elindawati, 2019). Pernikahan di bawah umur berisiko tinggi terhadap perceraian dan hubungan keluarga yang tidak stabil.

Pernikahan dini masih lazim ditemukan di wilayah terpencil Indonesia. Budaya patriarki yang menganggap perempuan cukup menjadi ibu rumah tangga membuat pendidikan dianggap tidak penting, dan menikah muda menjadi solusi untuk melahirkan keturunan. Kondisi ekonomi yang sulit juga menjadi alasan utama, dengan perempuan sebagai pihak yang paling terdampak. Faktor religius seperti larangan pacaran dan zina dalam Islam sering dijadikan dasar untuk menikahkan anak. Beberapa pernikahan bahkan terjadi setelah anak melakukan

hubungan seksual di luar nikah, yang dianggap aib oleh keluarga, terutama bagi pihak perempuan.

Pernikahan di usia muda sering kali berujung pada rumah tangga yang tidak stabil akibat ketidaksiapan ekonomi dan emosional, yang pada akhirnya meningkatkan risiko perceraian. Perceraian dalam pernikahan usia muda sering dipicu oleh ekonomi yang belum mapan dan emosi yang belum stabil. Minimnya penghasilan karena belum memiliki pekerjaan tetap serta ego dan kecemburuan yang tinggi kerap menimbulkan konflik. Dari sisi kesehatan, pernikahan dini juga berisiko bagi perempuan karena risiko komplikasi kehamilan meningkat jika organ reproduksi belum dewasa. (Kurniasari et al., 2018).

Kesiapan biologis dan psikologis calon pengantin menjadi landasan utama dalam Undang-Undang Perkawinan, karena lebih dari sekadar menyatukan dua insan, pernikahan juga bertujuan membentuk keluarga yang harmonis serta melahirkan keturunan yang berkualitas. Menikah di usia yang terlalu dini menimbulkan kekhawatiran terhadap kualitas generasi yang dilahirkan, bukan hanya karena ketidaksiapan fisik, tetapi juga karena minimnya pengetahuan dalam pola asuh anak. Kurangnya keterampilan mendidik anak dapat berdampak negatif terhadap tumbuh kembang mereka. Oleh karena itu, pernikahan yang dilakukan sebelum batas usia minimal harus dicegah untuk menjaga kualitas keluarga dan generasi masa depan.

Menikah di usia muda seringkali menghadirkan banyak masalah yang bisa mengganggu keharmonisan keluarga. Masalah ini timbul karena pasangan biasanya

belum siap secara fisik, finansial, dan mental. Padahal, kesiapan sangat penting karena pernikahan tidak melulu tentang hubungan suami istri, juga membawa tanggung jawab hukum serta kewajiban yang harus dijalankan oleh keduanya.

Jawa Tengah, salah satu provinsi di Indonesia, yang tidak lepas dari isu-isu pernikahan dini. Menurut Badan Pusat Statistik Jawa Tengah, pernikahan dini meningkat di beberapa tahun terakhir, walaupun Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengeluarkan Perda No.4 Tahun 2022 mengenai perlindungan anak sebagai upaya untuk mencegah bertambahnya angka pernikahan dini di Provinsi Jawa Tengah. Salah satunya berdasarkan pada data Kabupaten Boyolali berikut.

Tabel 1.1 Data Pernikahan Dini di Jawa Tengah Kabupaten Boyolali

USIA MENIKAH KABUPATEN BOYOLALI								
<17			17-18			19-24		
2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
12,72	11,73	11,28	22,71	19,76	21,76	50,71	54,03	53,55

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Jawa Tengah dan telah diubah pribadi

Dimana Setelah diumumkanya perubahan Undang-Undang Perkawinan (UU Nomor 16 Tahun 2019) yang berlaku sejak 15 November 2019 lalu, mengubah batas usia diijinkanya laki-laki dan peremnpuan menikah adalah 19 tahun, ternyata menyebabkan meningkatnya permohonan dispensasi menikah kepada pengadilan agama Kabupaten Boyolali.

Tabel 1.2 Pernikahan dini di Kabupaten Boyolali

Kecamatan	MENIKAH				
	2015	2016	2017	2018	2020
Selo	382,00	221,00	224,00	345,00	225,00
Ampel	612,00	564,00	599,00	645,00	262,00
Cepogo	493,00	354,00	395,00	373,00	411,00
Musuk	472,00	400,00	384,00	460,00	216,00
Boyolali	416,00	475,00	510,00	516,00	872,00
Mojosongo	472,00	420,00	447,00	428,00	408,00
Teras	318,00	338,00	317,00	340,00	345,00
Sawit	268,00	201,00	216,00	282,00	216,00
Banyudono	426,00	320,00	367,00	411,00	735,00
Tamansari	-	-	-	-	198,00
Gladagsari	-	-	-	-	312,00
Wonosamodro	-	-	-	-	225,00
Sambi	352,00	356,00	328,00	358,00	306,00
Ngemplak	691,00	658,00	665,00	752,00	653,00
Nogosari	470,00	506,00	487,00	474,00	522,00
Simo	487,00	404,00	368,00	371,00	344,00
Karanggede	522,00	375,00	415,00	433,00	342,00
Klego	439,00	390,00	437,00	438,00	372,00
Andong	674,00	570,00	519,00	438,00	437,00
Kemus	493,00	415,00	405,00	420,00	267,00
Wonosegoro	547,00	486,00	518,00	481,00	301,00
Juwangi	344,00	316,00	229,00	294,00	283,00
Kabupaten Boyolali	8 878,00	7 769,00	7 830,00	8 259,00	8 252,00

Badan Pusat Statistik dan telah diubah pribadi

Berdasarkan tabel diatas menampilkan data jumlah pernikahan di beberapa kecamatan dalam Kabupaten Boyolali selama beberapa tahun. Dari data diatas dapat kita lihat salah satu daerah di Kecamatan Selo, dimana Selo: Pada tahun 2015, terdapat 382 pernikahan di kecamatan Selo. Jumlah pernikahan mengalami penurunan menjadi 221 di tahun 2016, namun kembali mencapai: 224 di tahun 2017. Pada tahun 2018, jumlah pernikahan naik menjadi 345, dan kemudian turun lagi menjadi 225 pada tahun 2020. Menandakan belum adanya kestabilan penurunan jumlah angka pernikahan dini di daerah tersebut, Informasi yang diperoleh dari Solopos.com Pada tahun 2020 dan 2021, Kecamatan Selo menempati posisi teratas dalam kasus pernikahan dini di Kabupaten Boyolali, dengan 76 permohonan dispensasi nikah tercatat pada tahun 2020. Berdasarkan data pada tahun 2020 tercatat 225,00 berbanding jauh dengan Daerah Boyolali dengan jumlah 872,00, akan tetapi Kecamatan Selo menjadi daerah dengan tingkat pernikahan dini tertinggi di Kabupate Boyolali. Dikarenakan Kecamatan tersebut masih terkenal melalui praktik pernikahan dini. Anak perempuan di Kecamatan Selo yang tersebar di beberapa desa lebih memilih membangun rumah tangga selepas lulus SD, SMP maupun SMA. Akibat maraknya pernikahan dini di Kecamatan Selo membuat para kepala desa (Kades) di beberapa desa sepakat untuk tidak menghadiri hajatan pernikahan dimana mempelainya masih dibawah umur.

Dalam forum antara pemerintah desa dan komunitas peduli anak dan perempuan Boyolali, ditemukan bahwa salah satu penyebab utamanya adalah paksaan dari orang tua, sehingga anak- anak tak bisa menolak (Taufik, 2018).

Banyaknya kasus kehamilan di luar nikah di Kecamatan Selo akibat pergaulan bebas remaja mendorong orang tua menikahkan anak mereka demi menjaga nama baik. Hal ini memicu tingginya dispensasi nikah di bawah umur. Akibatnya, kebijakan batas usia minimal pernikahan menjadi tidak efektif, terlebih karena KUA tidak memiliki otoritas penuh untuk mencegahnya. Maka dari itu, kerjasama yang dilakukan antar *Stakeholder* di Kecamatan Selo menjadi tidak seimbang. Kolaborasi yang baik perlu dilakukan dan harus mengikutsertakan berbagai pihak seperti masyarakat, pemuda, tokoh agama, Ketua RT, Kepala Desa, Kecamatan, KUA, dan Pengadilan Agama dalam penerapan kebijakan. untuk mengurangi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo.

Penelitian Sitorus (2020) yang berjudul "*Peran dan Kolaborasi Stakeholder Pariwisata dalam Mendukung Peningkatan Kunjungan Wisata di Kawasan Danau Toba*" membahas bagaimana peran serta kerja sama antar pihak yang terlibat di sektor pariwisata dapat membantu menaikkan angka kunjungan wisatawan di Danau Toba. Keterkaitannya dengan kolaborasi stakeholder melibatkan berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata di kawasan tersebut, seperti pemerintah daerah, pelaku industri pariwisata, masyarakat lokal, organisasi non-pemerintah, dan pemangku kepentingan lainnya. Menuai hasil dimana mempengaruhi upaya peningkatan kunjungan wisata di Kawasan Danau Toba. Hal ini dapat meliputi aspek-aspek seperti pengembangan infrastruktur pariwisata, promosi dan pemasaran destinasi, pengelolaan lingkungan dan keberlanjutan, pengembangan produk wisata, pemberdayaan masyarakat lokal, dan upaya meningkatkan kualitas pelayanan pariwisata.

Kolaborasi Stakeholder berkaitan juga dengan *Governance*, berdasarkan penelitian dari Harmiati, dkk (2020) dengan penelitiannya yang berjudul Analisis Pemetaan *Kolaborasi Governance* dalam program keluarga berencana di Kota Bengkulu (2020) berpendapat bahwa Program KB di Kota Bengkulu telah dilaksanakan melalui pendekatan *Kolaborasi Governance* dengan mengacu pada indikator dari Ansell dan Gash. Meskipun sebagian besar indikator berjalan baik, aspek pengawasan dalam kepemimpinan fasilitatif masih perlu diperkuat. Model ini selanjutnya berkembang menjadi kerangka quadruple helix dalam tata kelola program KB (Harmiati, dkk 2020).

Meskipun kedua penelitian memiliki perbedaan dalam subjek dan fokusnya, keduanya menekankan pentingnya kolaborasi stakeholder dalam mencapai tujuan yang diinginkan dan menjelaskan konsep kolaborasi yang relevan dengan konteks penelitian masing-masing. Perbedaan dari ke 2 penelitian tersebut Penelitian Sitorus (2020) berfokus pada peran dan kolaborasi stakeholder. Sedangkan penelitian Harmiati, dkk (2020) berfokus pada analisis pemetaan *Kolaborasi governance*.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sitorus (2020) dan Harmiati, dkk (2020), kolaborasi stakeholder atau *Kolaborasi governance* terbukti efektif dalam mengatasi masalah publik di berbagai konteks, seperti pengembangan pariwisata di Kawasan Danau Toba dan implementasi program keluarga berencana di Kota Bengkulu. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengkaji penerapan *Kolaborasi stakeholder* dalam mengatasi angka pernikahan dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali.

Dalam ilmu administrasi publik, kebijakan terkait pernikahan dini melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, lembaga pendidikan, lembaga kesehatan, dan masyarakat sipil. Pentingnya kolaborasi antara stakeholder telah terbukti dalam penelitian sebelumnya. Kolaborasi ini melibatkan koordinasi antar berbagai pihak yang memiliki peran dan tanggung jawab dalam pencegahan pernikahan dini, perlindungan hak-hak anak, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian tentang pernikahan dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali memiliki relevansi yang signifikan dalam upaya mengatasi masalah tersebut. Tingkat pernikahan dini yang tinggi, potensi kerjasama lintas sektor, konteks lokal, dan potensi perubahan dan perbaikan menjadi alasan kuat mengapa Kecamatan Selo menjadi topik yang cocok untuk dijadikan penelitian.

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui proses kolaborasi stakeholder dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali. Bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana kolaborasi stakeholder berhasil dalam mengatasi masalah pernikahan dini di wilayah tersebut. Penelitian ini akan melihat apakah kolaborasi stakeholder dapat menghasilkan solusi yang berkelanjutan dan efektif dalam mengurangi angka pernikahan dini serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat dan mendorong kolaborasi stakeholder dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali. Penelitian ini untuk menjelaskan dan mengamati faktor-faktor pendorong dan penghambat kolaborasi stakeholder dalam konteks spesifik ini. Penelitian ini akan mengidentifikasi hambatan dan tantangan

yang dihadapi dalam melaksanakan kolaborasi stakeholder, serta faktor-faktor yang mendukung dan memfasilitasi kolaborasi yang efektif. parafrasekan dengan paragraf

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang berharga tentang bagaimana kolaborasi stakeholder dapat diterapkan secara efektif dalam konteks yang berbeda, seperti dalam penanganan pernikahan dini di Kecamatan Selo. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat mengidentifikasi kendala dan hambatan dalam pelaksanaan kolaborasi stakeholder serta merumuskan rekomendasi yang dapat meningkatkan keberhasilan kolaborasi tersebut.

Dalam rangka mencapai tujuan penelitian ini, metode penelitian yang akan digunakan meliputi studi literatur, pengumpulan data melalui wawancara dengan pemangku kepentingan terkait, analisis data, dan penyusunan rekomendasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif dalam pemecahan masalah pernikahan dini di Kecamatan Selo dan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Dengan demikian, penelitian ini memiliki potensi untuk memberikan sumbangan yang berarti dalam pengembangan kebijakan dan strategi dalam mengatasi angka pernikahan dini di Kecamatan Selo, serta dapat memberikan pedoman bagi penelitian lebih lanjut dalam bidang ini.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, masalah penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo setiap tahun menunjukkan bahwa upaya pencegahan belum efektif. Data menunjukkan bahwa jumlah pernikahan dini di wilayah ini masih tinggi meskipun ada regulasi nasional.
2. Belum optimalnya kolaborasi antar stakeholder seperti pemerintah desa, KUA, tokoh agama, tokoh masyarakat, dan keluarga dalam menekan angka pernikahan dini.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kolaborasi *Stakeholder* dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat dan mendorong Kolaborasi *Stakeholder* dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo kabupaten Boyolali?

1.4 Tujuan Penelitian

Fokus utama penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan dan mengamati bagaimana para stakeholder bekerja sama dalam menangani kasus pernikahan dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor faktor yang menghambat dan

mendukung Kolaborasi *Stakeholder* dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali.

1.5 Kegunaan penelitian

1. Secara teoritis

Informasi yang disajikan dalam studi ini diharapkan berguna bagi pembaca serta menjadi masukan untuk pengembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam Kolaborasi *Governance* yang membahas tentang kerja sama antar stakeholder.

2. Secara Praktis

a. Bagi instansi

Penelitian ini bertujuan memberikan masukan kepada pemerintah Kabupaten Boyolali dalam menangani kasus pernikahan dini, serta menjadi referensi bagi lembaga terkait dalam pengambilan kebijakan di Kecamatan Selo.

b. Bagi peneliti

Dapat menambah wawasan dan pengalaman yang sebenarnya tentang Kolaborasi *Stakeholder* dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali.

1.6 Kajian Pustaka

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang Kolaborasi *Stakeholder* dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali;

Tabel 1.3 Penelitian terdahulu

1.	Judul: <i>Kolaborasi Governance</i> dalam penanganan Rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan (2017) Penulis: Tika Mutiarawati dan Sudarmo Nama Jurnal: Jurnal Wacana Publik Vol. 1, No. 1, Agustus 2022. Hal. 82-98	Untuk mengetahui tata pemerintahan yang kolaboratif antara para pemangku kepentingan dalam menyelesaikan banjir pasang surut di Kelurahan Bandengan dan untuk mengetahui faktor yang menghambatnya.	Deskriptif Kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa beberapa item untuk pertemuan kolaborasi tidak sukses karena kurangnya kepercayaan antara para pemangku kepentingan, tata pemerintahan yang buruk, tidak cukupnya sumber daya dan keseimbangan distribusi akuntabilitas dan tanggung jawab.
2.	Judul: <i>Kolaborasi Governance</i> (Studi Deskriptif proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya) (2017) Penulis: Denny Irawan. Nama Jurnal: Jurnal Bina Praja Vol. 1, No. 1, Maret 2016, Hal. 1-11	Untuk mendeskripsikan proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran di Kota Surabaya.	Deskriptif Kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata Kelola kolaboratif memiliki 3 tahap, yaitu mengidentifikasi hambatan dan peluang, debat strategi yang berpengaruh, dan merencanakan Tindakan kolaboratif yang belum efektif. Hal ini ditunjukkan dengan kriteria kolaborasi yang belum terpenuhi seperti akuntabilitas dan akses terhadap sumberdaya. Kriteria tersebut menunjukkan kurangnya keterlibatan pemangku kepentingan lain dalam forum kolaborasi dan sumber daya keuangan yang tidak mencukupi.

3.	Judul: <i>Kolaborasi Governance</i> dalam Perlindungan Anak di Kota Batam Tahun 2020 (2020) Penulis: Raja Indriani Fajrianti, Adji Suradji Muhammad, Edy Akhyari Nama Jurnal: PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik Vol. 8, No. 1, Maret 2022. Hal. 1-9	Untuk mengetahui proses <i>Kolaborasi Governance</i> dalam perlindungan anak di Kota Batam.	Deskriptif Kualitatif	Pada hasil sementara dari kolaborasi yang dilakukan oleh para aktor dalam perlindungan terhadap anak dikota memberikan kemudahan untuk menyelesaikan persoalan terkait penanganan terhadap anak-anak yang menjadi korban kekerasan dikota Batam. Selain itu hasil sementara dari kolaborasi para aktor dalam perlindungan terhadap anak dapat dilihat dari adanya peningkatan intensitas komunikasi dan koordinasi antar para aktor kolaborasi. Dan hasil sementara dari kolaborasi mulai adanya rasa tanggungjawab dari beberapa lembaga pemerintah.
4.	Judul: Analisis Pernikahan Usia Dini di Kabupaten Bengkulu Tengah Tahun 2017 (2017) Penulis: Bintang Agustina Pratiwi, Wulan Angraini, Padila, Nopiawati, Yandrizal Nama Jurnal: Jurnal Kesmas Asclepius Vol. 1, No. 1, Juni 2019	Untuk mengetahui penyebab kejadian pernikahan usia dini di Kabupaten Bengkulu Tengah.	Deskriptif Kualitatif	Pernikahan usia anak terjadi disebabkan oleh terhentinya pendidikan, faktor ekonomi, tidak mau menjadi beban orang tua, kurangnya pengetahuan tentang dampak menikah di usia anak, serta tidak adanya aktifitas lain setelah putus sekolah. Selain itu Keinginan orang tua menimang cucu, melihat teman sebaya sudah mempunyai anak dan tidak adanya peraturan khusus tentang pernikahan usia anak juga mendorong terjadinya pernikahan di usia muda.

5.	Judul: Pemetaan <i>Stakeholders</i> dalam mengatasi masalah pernikahan usia anak di Kota Semarang (2019) Penulis: Damarjati Prabowo, Dewi Rostyaningsih Nama Jurnal: Jurnal of Public Policy and Management Review Vol. 8, No. 4, Oktober 2019, Hal. 1-15	Untuk mengetahui karakteristik yang dimiliki oleh stakeholders dan melihat kategori serta upaya stakeholders di Kota Semarang dalam mengatasi masalah pernikahan usia anak.	Kualitatif	Pemetaan dalam penelitian dilakukan dengan cara melihat karakteristik yang melekat pada stakeholders itu sendiri. Karakteristik untuk memetakan <i>stakeholders</i> yang dapat dipergunakan diantaranya adalah kepentingan, sumberdaya, saluran (Channel), kemungkinan partisipasi, tingkat pengaruh, implikasi dan aksi yang dilakukan oleh stakeholders dalam kaitannya dalam mengatasi masalah pernikahan usia anak di Kota Semarang.
6.	Judul: Peran kantor urusan agama dalam mencegah pernikahan dini di kecamatan Tebas Kabupaten Sambas (2022) Penulis: Etri Yana, Rohani Nama Jurnal: Jurnal Pendidikan Karakter dan Pendidikan Kewarganegaraan Vol. 2, No. 2, Agustus 2022	Untuk mengetahui peran Kantor Urusan Agama dalam mencegah pernikahan dini, faktor mempengaruhi pernikahan dini, hambatan dan upaya KUA dalam mencegah pernikahan dini di Kecamatan Tebas Kabupaten Sambas.	Kualitatif	Peran KUA dalam mencegah pernikahan dini di Kecamatan Tebas Kabupaten Sambas ada 3 peran yang dilakukan yaitu dengan memberikan pelayanan di bidang administrasi, penyuluhan sosialisasi undang-undang perkawinan, pelayanan di bidang perkawinan dan keluarga sakinah, faktor yang mempengaruhi terjadinya pernikahan dini di Kecamatan Tebas yaitu faktor orang tua, ekonomi, pendidikan, kemauan sendiri dan hamil diluar nikah, hambatan Kantor Urusan Agama dalam mencegah pernikahan dini (a) perbedaan makna pernikahan dini yang dilakukan dalam

				sudut pandang agama dan negara, bahwa pernikahan yang dilakukan melewati batas minimal undang-undang perkawinan, secara hukum kenegaraan tidak sah, sedangkan dalam sudut pandang agama, pernikahan dini adalah pernikahan yang dilakukan oleh orang yang belum baligh. (b) belum ada upaya pencegahan pernikahan dini yang dilakukan di desa-desa secara terprogram, bahwa belum ada kegiatan diluar yang dilakukan karena belum ada anggaran tetapi ada kegiatan yang sudah di buat bersama pihak puskesmas dan BKKBN dalam pencegahan anak yang menikah di bawah umur
7.	Judul: Analisis Pemetaan <i>Kolaborasi Governance</i> dalam program keluarga berencana di Kota Bengkulu (2020) Penulis: Harmiati, Alexsander, Deni Triyanto, Margaret Maya, Frensi Riastuti Nama Jurnal: Jurnal Penelitian Sosial dan Politik	Untuk mengkolaborasikan penelitian yang dilakukan oleh PT. Kantor Pemberdayaan Perempuan, Kontrol Perlindungan Anak terhadap Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB Kota Bengkulu dalam upaya meningkatkan program Keluarga Berencana (KB) di Kota Bengkulu.	Kualitatif	Pelaksanaan <i>Kolaborasi governance</i> dalam upaya peningkatan program KB di Kota Bengkulu dapat disimpulkan bahwa telah dilaksanakan cukup baik, berdasarkan indikator <i>Kolaborasi governance</i> menurut Ansell dan Gash (2007:544), yaitu: Kondisi awal, Desain institusional, Kepemimpinan fasilitatif dan proses kolaboratif. Namun masih terdapat beberapa pelaksanaan pada indikator kepemimpinan fasilitatif, mengenai pengawasan. Sedangkan untuk indikator kondisi awal

	Vol. 9, No. 1, Juni 2020			masih ada ketidakseimbangan antara sumberdaya manusia yang ada pada level TLB. Desain tersebut menghasilkan model quardhuple helix dalam tata kelola kolaborasi program KB di Kota Bengkulu.
8.	Judul: Pemahaman remaja tentang reproduksi (pernikahan dini dan perilaku) di Sampang Madura (2018) Penulis: Netty Dyah Kurniasari, Iswari Hariastuti, Mardiono Nama Jurnal: Jurnal Komunikasi Vol. 12, No. 1, Agustus 2018, Hal. 74-85	Untuk mengetahui tata pemerintahan yang kolaboratif antara para pemangku kepentingan dalam menyelesaikan banjir pasang surut di Kelurahan Bandengan dan untuk mengetahui faktor yang menghambatnya.	kualitatif	Rendahnya pengetahuan remaja tentang kesehatan reproduksi disebabkan karena: - Kepatuhan mereka untuk menikah di usia muda jika itu permintaan orang tua - Kepatuhan remaja untuk tidak ikut KB atas jika itu diminta orang tuanya. - Kepatuhan remaja untuk melahirkan di rumah, tidak di rumah sakit atau puskesmas. - Remaja setuju dengan norma 'Remaja yang sudah memiliki anak membangun - Remaja tidak mendapatkan informasi kesehatan reproduksi dari orang tuanya tapi dari media (internet, facebook) dll - Remaja setuju dengan nikah dini Perilaku beresiko bisa (pacaran dan narkoba) bisa ditekan karena adanya norma setempat yang tegas.

				Rendahnya Pengetahuan tentang kelompok teman sebaya sebagai aktor sosialisasi kesehatan reproduksi
9.	Judul: Pengaruh perkawinan usia muda pada tingkat perceraian dini (studi kasus pengadilan agama kisanan) (2018) Penulis: Uswatun Khasanah Nama Jurnal: Journal Of Science and Social Research Vol. 1, No.1, Februari 2018, Hal 13-18	Menelusuri dan menemukan secara langsung mengapa kasus perceraian akibat pernikahan dini selalu meningkat di Kota Kisanan, dan faktor faktor apa yang menyebabkan maraknya kasus perceraian di Kota Kisanan.	Kualitatif	Perkawinan usia muda dilakukan oleh seseorang yang pada hakekatnya kurang mempunyai persiapan atau kematangan baik secara biologis, psikologis maupun sosial ekonomi. Faktor penyebab perceraian dini pada perkawinan usia muda antara lain adalah sebagai berikut: a. Krisis moral dan akhlak b. Status Sosial Ekonomi c. Usia saat Menikah Perlu adanya kajian lebih mendalam untuk menganalisa batas minimal usia nikah berdasarkan kajian interdisipliner sehingga bisa menentukan usia terendah untuk nikah yang sesuai dengan perkembangan sosial kemasyarakatan
10.	Judul: Pernikahan dini di Indonesia (2019) Penulis: Novianti Soeleman dan Rifki Elindawati Nama Jurnal: Al-Wardah: Jurnal Kajian Perempuan, Gender dan Agama	Indonesia mengatur tentang perkawinan ataupun pernikahan berdasarkan undang-undang yaitu UU No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Bab 1 Pasal 1 menjelaskan bahwa sebuah perkawinan ataupun pernikahan merupakan suatu ikatan secara	Kualitatif	Indonesia merupakan salah satu negara yang turut serta dalam meng-eliminasi angka pernikahan dini. Pengguguran angka pernikahan dini sebagaimana yang juga difokuskan dalam Sustainable Development Goals poin 5, juga turut diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Meskipun

	Vol. 12, No. 2, November 2019, Hal. 142	lahir maupun batin antara pria dan wanita dengan tujuan membentuk suatu keluarga berdasarkan ketuhanan yang maha esa (Undang-Undang Republik Indonesia, 1974). Sedangkan pada pasal 7 menjelaskan tentang pernikahan dini yang mana menegaskan bahwa batasan umur seorang pria dalam perkawinan adalah minimal 19 tahun dan 16 tahun bagi wanita. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Indonesia memiliki standar tersendiri mengenai batasan umur pernikahan sehingga pernikahan dini berdasarkan UU No.1 Tahun 1974 adalah mereka yang menikah dibawah umur 19 (pria) dan 16 (wanita). Dalam buku Sosiologi Keperawatan, Noor Kasiani menjelaskan bahwa dampak yang ditimbulkan oleh pernikahan dini meliputi umum, lingkungan terbatas dan lingkup keluarga. Kategori umum	Indonesia bukanlah negara dengan jumlah pernikahan dini ter banyak di dunia, namun Indonesia termasuk dalam 10 besar dengan angka populasi berumur 20-24 tahun yang menikah dibawah 18 tahun. Pernikahan dini yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh faktor ekonomi, sosial budaya dan pendidikan. Kebanyakan kasus yang terjadi dikarenakan angka pemasukan dan pengeluaran yang terbilang kecil, lingkungan keluarga yang mengizinkan karena sudah menjadi tradisi dan juga karena tidak ada pandangan mengenai pendidikan lebih tinggi lagi. Beberapa provinsi di Indonesia yang dinyatakan memiliki angka pernikahan dini cukup tinggi baik secara persentase maupun berdasarkan populasi berumur 20-24 yang menikah dibawah 18 tahun adalah Kalimantan Selatan, Sulawesi Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan juga Jambi.
--	--	---	---

		diantaranya adalah program penduduk mendatangkan dampak negative. Sedangkan dalam lingkup masyarakat setempat diantaranya adalah nilai tradisional atau budaya yang mulai memudar. Poin terakhir yaitu keluarga didapatkan proses pengasuhan sertapenddikan yang kurang maksimal (Noorkasiani, Heryati, & Ismail, 2009).		
--	--	--	--	--

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang kolaborasi stakeholder dan penanganan pernikahan dini, disimpulkan bahwa keberhasilan penanganan pernikahan dini sangat bergantung pada kekuatan sinergi antar pihak, khususnya antara pemerintah, lembaga keagamaan, tokoh masyarakat, dan keluarga. Penelitian-penelitian sebelumnya juga menunjukkan bahwa budaya lokal dan lemahnya regulasi di tingkat desa menjadi tantangan utama dalam implementasi program pencegahan. Selain itu, pentingnya edukasi seksual dan kesehatan reproduksi juga menjadi benang merah dari seluruh studi terdahulu, yang menunjukkan bahwa pendekatan hukum saja tidak cukup tanpa didukung oleh pendekatan sosial dan edukatif

1.6.2 Administrasi Publik

a. Definisi Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang berarti mengelola. Secara umum, administrasi mencakup aktivitas pengelolaan informasi, manusia, dan aset untuk mencapai tujuan organisasi (Damai Darmadi & Sukidin, 2009:4). Publik berarti masyarakat luas.

Chandler dan Plano dalam Sawir (2021:16) menyebutkan bahwa administrasi publik adalah proses pengelolaan sumber daya dan personel publik untuk merancang, melaksanakan, dan mengatur kebijakan publik. Disiplin ini merupakan perpaduan seni dan ilmu dalam mengelola urusan publik serta menyelesaikan masalah melalui peningkatan organisasi, SDM, dan keuangan.

Mc Curdy, sebagaimana dikutip oleh Sawir, Muhammad (2021), memandang administrasi publik sebagai bagian dari dinamika politik, bukan semata-mata urusan teknis atau manajerial. Ia menegaskan bahwa administrasi publik merupakan salah satu cara negara menjalankan kekuasaan dan fungsinya. Pandangan ini menggarisbawahi kompleksitas administrasi publik yang kerap memunculkan perdebatan mengenai definisi dan batas-batas kewenangannya. Faktanya, administrasi publik terus berkembang dan tidak bisa dipisahkan dari politik, karena mencakup perumusan dan pelaksanaan kebijakan oleh birokrasi untuk kepentingan publik.

b. Paradigma administrasi Publik

Paradigma berasal dari bahasa Yunani yakni *paradigm* yang berarti pola maupun contoh. Menurut Kuhn dalam Keban (2014), Paradigma ialah suatu cara

pandang, nilai, metode, prinsip dasar, serta tata cara dalam penyelesaian masalah yang dianut masyarakat ilmiah pada situasi dan kondisi tertentu. Pendapat dari Nicholas Henry dalam Keban (2014), bahwa telah terjadi pergeseran paradigma dalam administrasi publik. Paradigma perkembangan administrasi publik ini dimulai dari era “administration dichotomy” sampai dengan era “governance” (Warsono, Sunu, & Rachim, 2020). Paradigma yang dikemukakan Henry dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *The Politics - Administration Dichotomy* (1900 – 1926);

Paradigma 1 (1900–1926) dikenal dengan dikotomi antara politik dan administrasi. Frank J. Goodnow, melalui bukunya *Politics and Administration* (1900), menegaskan bahwa politik harus berperan dalam merumuskan kebijakan sebagai wujud dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya kepada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut.

2. *The Principles of Administration* (1927 – 1937);

Paradigma 2 (1927–1937) dikenal sebagai paradigma *Principles of Administration*. Tokohnya adalah Willoughby, Gullick, dan Urwick, yang banyak dipengaruhi oleh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip administrasi yang dituangkan dalam konsep POSDCORB: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting, yang dianggap dapat diterapkan secara universal.

3. *Public Administration as Political Science* (1950 – 1970);

Paradigma 3 (1950–1970), yaitu *Public Administration as Political Science*, menyoroti ketidakmungkinan pemisahan antara politik dan administrasi. Morstein-Marx meragukan pemisahan tersebut, sementara Herbert Simon mengkritik prinsip administrasi klasik karena tidak konsisten dan tidak universal. John Gaus kemudian menegaskan bahwa teori administrasi publik sejatinya juga merupakan teori politik.

4. *Public Administration as Management* (1956 – 1970);

Pada periode 1956 hingga 1970, administrasi publik mulai dianggap sebagai bagian dari ilmu manajemen. Dalam paradigma ini, prinsip-prinsip manajerial yang sebelumnya telah ada dikembangkan lebih lanjut dengan pendekatan ilmiah. Fokusnya mencakup studi perilaku organisasi, penggunaan teknologi modern, serta penerapan metode kuantitatif dan riset operasional dalam pengelolaan organisasi publik.

5. *Public Administration as Public Administration* (1970 – sekarang);

Paradigma kelima (1970–sekarang) menandai kematangan ilmu administrasi publik dengan fokus utama pada teori organisasi, manajemen, dan kebijakan publik. Lokus perhatian tertuju pada persoalan serta kepentingan publik (Keban dalam Niniek Septiana, 2015).

6. *Governance* (1990 – sekarang).

Paradigma governance sangat kuat berhubungan dengan NPM

(yang diyakini berhasil), ide pokok: desentralisasi fungsi pemerintahan (GG), manajemen kinerja, orientasi users dan result, aktor non pemerintah (NPM). Governance merupakan paradigma baru dalam pengelolaan pemerintahan yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Berbeda dari konsep government yang bersifat sentralistik, governance menekankan kolaborasi setara antar ketiganya dalam mewujudkan good governance.

Paradigma yang diuraikan di atas ini dengan penelitian yang diambil peneliti termasuk dalam kategori paradigma administrasi publik yang ke 6 yakni paradigma governance. Di dalam penelitian ini mengambil topik pelayanan publik dimana diwujudkan dalam bentuk inovasi yang digunakan untuk melayani masyarakat. Pelayanan terhadap masyarakat tersebut akan menciptakan tata kola pemerintahan yang baik atau governance.

1.6.3 Manajemen Publik

A. Pengertian Manajemen Publik

Menurut Overman (2004), manajemen publik adalah perpaduan fungsi manajerial dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik, serta menjadi kajian interdisipliner organisasi. Fokusnya adalah menjadikan administrasi publik sebagai profesi, dengan manajer sebagai praktisi, dan kegiatan utamanya difokuskan pada pelaksanaan internal organisasi pemerintah atau non-profit, tanpa keterlibatan langsung dengan lembaga publik lain seperti legislatif atau pengadilan.

Manajemen publik dapat pula diartikan sebagai salah satu cabang

keilmuan dari administrasi publik yang dimana membahas mengenai manajemen sumberdaya, organisasi, evaluasi program keuangan, informasi, dan ilmu-ilmu mengenai manajemen.

a. Paradigma Manajemen Publik

1. *Old Public Administration*

Old Public Administration (OPA), atau administrasi publik klasik, muncul dari gagasan Woodrow Wilson yang menekankan pemisahan antara administrasi dan politik. Wilson berpendapat bahwa urusan administrasi publik tidak boleh tercampur dengan kepentingan politik. Dalam pandangan Ahmad yang dikutip oleh Endang Irawan (2021), fokus kajian administrasi publik pada masa ini terbatas pada aspek birokrasi seperti struktur organisasi, pengelolaan kepegawaian, dan penganggaran. Sementara urusan kebijakan dan politik termasuk dalam ranah ilmu politik. Paradigma ini menyoroti posisi administrasi publik sebagai bidang tersendiri. Pandangan tersebut dipertegas dalam buku karya Frank J. Goodnow dan Leonard D. White yang menyebutkan bahwa pemerintahan memiliki dua fungsi berbeda: politik dan administrasi. Goodnow menegaskan bahwa administrasi publik seharusnya terpusat pada birokrasi negara.

2. *New Public Administration*

Fokus dari administrasi Negara baru atau *New Public Administration* meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain ataupun membuat organisasi dapat berjalan

ke arah dan dengan nilai-nilai kemanusiaan diwujudkan melalui sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif serta partisipatif, dengan tujuan memberikan layanan publik secara merata. Menurut Fredericson (dalam Endang Irawan, 2021), *New Public Administration* lahir sebagai respon atas krisis global, seperti: urbanisasi yang memicu krisis kota, krisis kota yang berkembang menjadi isu rasial, dan krisis energi yang berlanjut ke masalah lingkungan, kesehatan, serta transportasi. Jika sebelumnya administrasi publik hanya fokus pada efisiensi dan mutu layanan, NPA hadir dengan semangat baru, yaitu menegakkan keadilan sosial dalam pelayanan publik.

3. *New Public Management*

Paradigma New Public Management dikenal dengan paradigma yang bersifat reformatif yaitu *Reinventing Government* yang digagas oleh David Osborne dan T. Gaebler yang kemudian dioperasikan oleh David Osborne dan Plastrik (Pasolong), 2016).

4. *New Publik Service Paradigma*

New Public Service menolak pendekatan bisnis seperti yang dianut dalam New Public Management, terutama dalam aspek pelayanan publik. Denhardt (dalam Pasolong, 2016) menegaskan bahwa NPS berfokus pada demokrasi, kebanggaan, dan peran warga negara, bukan pada pasar, persaingan, atau perlakuan terhadap warga sebagai pelanggan. Pelayanan publik, menurutnya, tidak sekadar memberi layanan, tetapi mewujudkan demokrasi. Hadari juga menekankan bahwa administrasi publik harus

bersifat non-profit dan ditujukan untuk pembangunan demi kesejahteraan masyarakat (Ibrahim, 2013).

b. Fungsi Manajemen Publik Menurut Henry Fayol

a). Perencanaan (*Planning*)

Sebagai fungsi dasar manajemen, perencanaan menjadi landasan bagi pelaksanaan fungsi lainnya seperti organisasi, pengarahan, koordinasi, dan pengendalian.

b). Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian dapat diartikan penentuan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, pengelompokkan tugas-tugas dan membagi-bagikan pekerjaan kepada setiap karyawan, penetapan departemen-departemen (subsistem) dan penentuan hubungan-hubungan.

c). Pengarahan (*Commanding*)

Pengarahan dapat dilaksanakan setelah perencanaan, organisasi, dan personel tersedia, sebagai langkah awal dalam menjalankan proses manajemen menuju tercapainya tujuan.

d). Pengkoordinasian (*Coordinating*)

Usai pembagian tugas dan wewenang oleh manajer, langkah selanjutnya adalah koordinasi. Karena setiap karyawan hanya menangani sebagian pekerjaan, maka seluruh tugas harus disatukan dan diarahkan agar tujuan organisasi dapat dicapai. Tanpa koordinasi, tujuan tidak akan tercapai secara efektif.

c. Peran Manajemen Publik

Manajemen publik berperan sebagai media dan pengambil keputusan dalam isu-isu sosial melalui wacana, debat kebijakan, serta tindakan perbaikan yang mencerminkan akuntabilitas kepada masyarakat. Peran seperti ini sangat terlihat pada pemerintah dan setiap aktor pembuat kebijakan dan pengatur setiap masalah dan pengaturan sosial.

- a). Manajemen publik sebagai sebuah pengaturan yang berhubungan dengan permasalahan sosial atau menunjang kinerja aktor dari pemerintah dalam bentuk penataan organisasi.
- b). Manajemen publik tidak hanya berlaku di lingkungan pemerintahan. Setiap organisasi yang melayani masyarakat tergolong sebagai organisasi publik dan perlu menerapkan konsep manajemen serta pelayanan publik.

1.6.4 Governance

Dalam pandangan Dwiyanto (2005), *governance* bukan lagi soal kekuasaan yang hanya dipegang pemerintah. Kini, pemerintah bekerja bersama LSM, perusahaan, dan masyarakat dalam mengelola urusan publik. Meski peran pemerintah tak lagi dominan, kehadirannya tetap dibutuhkan.

Stoker (1998) menyatakan bahwa *governance* adalah bentuk pemerintahan modern yang mengaburkan batas antara sektor publik dan privat, sebagaimana dikutip oleh Ewalt (2001). Hal ini selaras dengan kebutuhan negara masa kini untuk melibatkan masyarakat secara emosional dan politik, guna mendorong

mobilisasi sosial (Stoker, 2004 dalam Ida Ayu, 2017).

Menurut Dwiyanto dalam Nurhaeni (2010), seperti dikutip oleh Ratna Trisuma Dewi (2012), governance mencakup tiga dimensi utama. Dimensi kelembagaan menggambarkan bahwa dalam penyelenggaraan kegiatan publik, terdapat keterlibatan banyak aktor, baik dari pemerintah maupun luar pemerintah. Dimensi nilai menunjukkan pergeseran orientasi dari sekadar efisiensi dan efektivitas menuju nilai-nilai yang lebih humanistik, seperti keadilan sosial dan kebebasan. Sementara itu, dimensi proses membahas bagaimana institusi merespons dinamika masalah publik di sekitarnya. Melalui ketiga dimensi ini, governance dapat dipahami sebagai praktik kolaboratif yang melibatkan banyak pihak dalam menyusun dan menjalankan kebijakan publik.

Andrew dalam Syafri (2012:180) mendefinisikan governance sebagai cara dimana pemerintah bekerja sama dengan pemangku kepentingan lain dalam masyarakat, menerapkan kewenangan dan mempengaruhi dalam mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan tujuan jangka Panjang suatu bangsa. Karena tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah berjangka Panjang maka dari itu pengupayaan kesejahteraan masyarakat pada negara demokratis perlu untuk melibatkan semua pemangku kepentingan yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat atau biasa dikenal dengan tiga pilar goodigovernance. Menurut Sahya Anggara (2016), ketiganya merupakan satu kesatuan antara satu dengan yang lainnya saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing masing.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikan good governance

sebagai pelaksanaan kekuasaan negara dalam penyediaan barang dan jasa publik. Istilah *good* menekankan nilai-nilai yang mendukung aspirasi rakyat, seperti kemandirian, keberlanjutan, dan keadilan. Selain itu, *good governance* juga mencakup efektivitas, efisiensi, dan fungsi pemerintahan dalam mencapai tujuan. Dalam *good governance*, pemerintah berperan sebagai fasilitator, sementara pelaksanaan dan pengawasan pembangunan menjadi tanggung jawab kolektif antara sektor swasta dan masyarakat.

UNDP memberikan definisi *good governance* (Sahya Anggara:2016) sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan masyarakat (masyarakat). UNDP menampilkan karakteristik tata kelola yang baik yaitu Partisipasi, Penegakan hukum, Transparansi, Responsif, Konsensus, Kesamaan, Efektifitas dan Efisiensi, Akuntabilitas, serta Visi Strategi. Secara keseluruhan, prinsip-prinsip *good governance* pada dasarnya mengandung nilai yang bersifat objektif dan universal yang menjadi acuan dalam menentukan tolok ukur atau indikator dan ciri-ciri penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik, karena pada akhirnya, pemerintahan yang dapat melindungi dan kepentingan publik.

Mewujudkan pemerintahan yang baik memerlukan komitmen dari seluruh elemen bangsa, koordinasi yang solid dengan integritas dan profesionalisme, pengelolaan sumber daya yang transparan dan akuntabel, serta penerapan prinsip-prinsip *good governance* secara menyeluruh.

Tata kelola dan manajemen publik saling berkaitan, sebab manajemen publik berfokus pada strategi penyelesaian masalah publik, sedangkan tata

kelola berkembang untuk memperbaiki layanan publik. Karena pemerintah tidak dapat menjalankan semua pelayanan sendiri, kolaborasi dengan lembaga nonpemerintah menjadi penting untuk mengoptimalkan hasilnya.

1.6.5 Tata Kelola Kolaboratif

1.6.5.1 Pengertian Tata Kelola Kolaboratif

Tata Kelola Kolaboratif adalah bentuk pengembangan dari tata kelola yang menekankan kerja sama antarpihak. Secara etimologi, kolaborasi berasal dari kata *co-labor* yang berarti bekerja bersama, dan secara filosofis mencerminkan usaha kolektif untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Samatupang dan Sridharan (2008) dalam Dimas Luqito (2017), kolaborasi melibatkan penyatuan pihak-pihak dengan kepentingan berbeda untuk merumuskan visi bersama, menyelesaikan masalah, dan menghasilkan keputusan yang saling menguntungkan.

Scharge dalam Harley dan Bisman (2010:18) sebagaimana dikutip oleh Dimas Luqito (2017), mendefinisikan kolaborasi sebagai proses menyatukan berbagai pihak untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi memerlukan keterlibatan individu maupun organisasi yang bekerja bersama. Leever (2010) menambahkan bahwa kolaborasi adalah bentuk kerja sama yang terbentuk saat pihak-pihak dengan pandangan berbeda bergabung untuk mencari solusi terhadap suatu persoalan.

Seperti halnya pemerintahan di suatu negara, pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan

kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya dan jaringan yang mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan.

Menurut Ansell dan Gash (2007:544), *collaborative governance* adalah bentuk tata kelola di mana lembaga publik bekerja bersama pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat formal, partisipatif, dan kolektif, guna merumuskan kebijakan serta mengelola program dan aset publik.

Donahue dan Zeckhauser mengartikan "*Kolaborasi governance can be think of a form of agency relationship between government as principal, and private players as agent*" (Donahue dan Richard, 2011:30 dalam Jurnal Dimas Luqito, 2016:6) Artinya bahwa pemerintahan kolaboratif dapat dianggap sebagai suatu bentuk hubungan kerja sama antara pemerintah sebagai regulator dan pihak swasta sebagai pelaksana.

Berdasarkan berbagai pengertian yang menjelaskan tentang tata kelola kolaboratif maka dapat dijelaskan bahwa pada dasarnya kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari hubungan yang saling ketergantungan yang terjalin antar pihak. *Kolaborasi governance* dapat diterangkan sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor *governance*. Melalui perspektif tata kelola kolaboratif, tujuan-tujuan

positif dari masing-masing pihak dapat tercapai.

1.6.5.2 Model Kolaborasi Governance

1.6.5.2.1 Emerson, Nabatchi, dan Balogh

Menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) dalam Dimas Luqito (2017), teori Collaborative Governance Regime (CGR) menggambarkan proses kolaborasi sebagai suatu siklus yang dinamis, menghasilkan tindakan serta dampak awal, yang selanjutnya berkembang menjadi dampak utama dan mendorong proses adaptasi. CGR mengidentifikasi beberapa komponen penting dalam menggambarkan proses kolaborasi, yakni dinamika kolaborasi, tindakan kolaboratif, dan hasil atau dampak sementara yang muncul dari interaksi antar pihak.

- **Dinamika Kolaborasi**

Emerson mengidentifikasi tiga komponen inti dalam dinamika kolaboratif, yakni keterlibatan berdasarkan prinsip bersama, motivasi kolektif, dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama.

- a. Penggerakan prinsip bersama (*Principle engagement*)

Penggerakan prinsip bersama merupakan hal yang terjadi terus menerus dalam kolaborasi. Beberapa hal seperti dialog tatap muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara untuk menggerakan prinsip bersama. Di dalam kompone ini terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan pinsip-prinsip bersama, yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor yang

terlibat. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:10).

Keberhasilan penggerakan prinsip bersama sangat dipengaruhi oleh karakter setiap aktor yang terlibat. Langkah awal yang menentukan adalah seleksi aktor oleh pemerintah. Setelah kolaborasi terbangun, proses keterlibatan berdasarkan prinsip dapat dijalankan.

b. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Huxham dan Vangen (dalam Emerson dkk., 2012), motivasi bersama mendukung proses prinsip bersama. Emerson dkk. menjelaskan bahwa motivasi bersama merupakan siklus yang saling menguatkan, terdiri atas empat unsur penting: kepercayaan, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen.

Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*). Tujuan kolaborasi adalah untuk menghasilkan hasil yang dihasilkan bersama yang tidak dapat dicapai secara individu atau satu aktor saja. Hal ini dikarenakan kolaborasi melibatkan aktivitas kooperatif untuk meningkatkan kapasitas diri dan orang lain dalam mencapai tujuan Bersama.

Dengan demikian, CGR harus menghasilkan kapasitas baru bagi masing-masing aktor untuk bertindak bersama yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Kapasitas untuk melakukan tindakan dikonseptualisasikan dalam kerangka yang merupakan kombinasi

dari empat elemen penting termasuk prosedur dan kesepakatan institusi, kepemimpinan, pengetahuan dan sumberdaya. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama yang sering dilihat sebagai hasil dari interaksi pergerakan prinsip bersama dan motivasi bersama. Namun, perkembangan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama juga dapat memperkuat motivasi bersama dan pergerakan prinsip bersama yang memastikan tindakan dan dampak kolaborasi yang lebih efektif.

- **Tindakan-tindakan Kolaborasi**

Agranoff dan McGuire (2003) menyatakan bahwa kolaborasi muncul karena satu organisasi tidak bisa mencapai tujuan sendirian. Tindakan kolaboratif inilah yang menjadi inti dari tata kelola kolaboratif. Unnes dan Boober (dalam Emerson, 2012) menambahkan bahwa tindakan kolaboratif merupakan hasil dari proses kolaborasi yang linier dan sering dikaitkan dengan dampak yang muncul.

Menurut Donahue (2004), tindakan kolaboratif hanya akan berjalan efektif jika tujuan yang hendak dicapai dirumuskan secara jelas. Tanpa kejelasan tersebut, kolaborasi menjadi sulit dilaksanakan. Tindakan kolaborasi pada prakteknya sangat beragam seperti pemberdayaan masyarakat, penetapan proses perjanjian, pengumpulan sumber daya, dan monitoring sistem/praktik manajemen baru. Kemudian hasil dari Tindakan ini secara langsung membawa dampak sementara yang mengarah Kembali pada dinamika kolaborasi.

- **Dampak sementara serta adaptasi sementara dari proses kolaborasi**

Dalam CGR, dampak sementara mencakup hasil-hasil yang muncul selama proses kolaborasi. Dampak ini dapat berupa hasil yang diharapkan (small-wins), hambatan yang tidak diinginkan, serta kejutan yang tidak terduga, baik secara langsung maupun tidak langsung.

1.6.5.2.2 Ansell dan Gash

Menurut Ansell dan Gash (2007:558–561), kolaborasi berlangsung melalui tahapan-tahapan tertentu yang berfungsi sebagai strategi dalam pengelolaan urusan publik. Meskipun pelaksanaannya tidak mudah karena perbedaan karakter setiap pemangku kepentingan, model tahapan ini penting untuk dipahami. Tahapan kolaborasi menurut Ansell dan Gash adalah:

1. **Kondisi Awal**

Kondisi awal dalam model *Kolaborasi Governance* menurut Ansell dan Gash dipengaruhi oleh beberapa faktor yang menjadi pendukung atau penghambat dalam kolaborasi, faktor-faktor tersebut adalah ketidakseimbangan kekuatan yang dimiliki oleh masing masing *stakeholder*, sumber daya, pengetahuan, sejarah kerjasama di masa lalu, dan kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing *stakeholder* serta visi bersama yang ingin dicapai.

2. **Kepemimpinan Fasilitatif**

Kepemimpinan fasilitatif berperan penting dalam mendorong kolaborasi antar pemangku kepentingan. Peran ini mencakup dialog

bersama, penyusunan aturan yang jelas, membangun kepercayaan, serta pembagian hasil yang adil.

3. Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan adalah kerangka aturan kolaborasi yang menjamin prosedur sah, transparansi, keterlibatan peserta yang luas, dan pembatasan forum yang tepat.

4. Proses kolaboratif

a) Dialog Tatap Muka (*Face to face dialogue*)

Semua bentuk proses *Kolaborasi governance* dibangun dari dialog tatap muka secara langsung dari tiap *stakeholder* yang terlibat. Sebagaimana *Kolaborasi governance* yang berorientasikan proses, dialog secara langsung sangat penting dalam rangka mengidentifikasi peluang dan keuntungan bersama. Dialog secara tatap muka langsung bukanlah semata-mata merupakan negosiasi yang ala kadarnya. Dialog secara langsung ini dapat meminimalisir antagonisme dan disrespect dari antar dapat yang terlibat. Sehingga, *stakeholder* bekerjasama sesuai dengan tujuan dan kebermanfaatan bersama.

b) Membangun Kepercayaan (*Trust building*)

Kolaborasi tidak hanya soal negosiasi, tetapi juga tentang membangun kepercayaan antar pihak sejak awal. Hal ini penting untuk mencegah egosentrisme institusional. Oleh sebab itu, dibutuhkan pemimpin yang sadar akan nilai strategis kolaborasi.

c) Komitmen terhadap proses (*Commitment to process*)

Komitmen memegang peranan penting dalam proses kolaborasi karena menjadi motivasi utama keterlibatan stakeholder. Komitmen yang kuat dapat mencegah potensi risiko selama kolaborasi berlangsung. Meski bersifat kompleks, komitmen mencerminkan tanggung jawab stakeholder untuk mengembangkan hubungan kolaboratif yang baru.

d) Pemahaman Bersama (*Share Understanding*)

Pada poin yang sama dalam proses kolaborasi, stakeholder yang terlibat harus saling berbagi pemahaman mengenai apa yang dapat mereka (stakeholder) capai melalui kolaborasi yang dilakukan. Saling berbagi pemahaman ini dapat digambarkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, objektivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain. saling berbagi pemahaman dapat berimplikasi terhadap kesepakatan bersama untuk memaknai dan mengartikan suatu masalah.

e) Hasil Sementara (*Intermediate outcomes*)

Proses kolaborasi menghasilkan output nyata yang menjadi penanda awal keberhasilan. Output ini merupakan bagian dari hasil antara (*intermediate outcomes*), yang muncul ketika tujuan bersama tercapai secara bertahap melalui keberhasilan-keberhasilan kecil (*small wins*).

1.6.5.2.3 Bryson dan Crosby

Model kolaborasi yang dikembangkan oleh Bryson dan Crosby (2006:44– 45), dikenal dengan istilah *cross-sector collaboration*, mencakup enam elemen penting: kondisi awal, struktur dan tata kelola, proses, kendala dan kontingensi, hasil, serta akuntabilitas. Kajian ini akan difokuskan pada aspek proses yang meliputi:

- a. *Forging agreements* yang merupakan kesepakatan bersama seluruh *stakeholders* untuk melakukan kerjasama
- b. *Building leadership* yaitu perlu adanya kepemimpinan baik formal maupun informal sebagai komite atau manajer dari kerjasama tersebut
- c. *Building legitimacy* menuntut keselarasan antara struktur, proses, dan strategi dengan konteks lingkungan eksternal agar kolaborasi mendapatkan kepercayaan dan dukungan yang dibutuhkan.
- d. *Building trust* adalah unsur penting dalam kolaborasi governance karena menjadi dasar keberhasilan kerja sama antar stakeholder yang memiliki latar belakang dan kepentingan yang berbeda.
- e. Mengelola konflik merupakan bagian penting dari kolaborasi karena setiap stakeholder membawa kepentingan yang berbeda, yang berpotensi menimbulkan ketegangan dalam proses kerja sama.
- f. Perencanaan menjadi tahap utama yang menentukan arah visi, misi, tujuan, strategi pelaksanaan, serta peran para stakeholder, sehingga menjadi faktor kunci dalam keberhasilan kolaborasi.

Kolaborasi Governance merupakan suatu proses pengambilan

keputusan dan manajemen kebijakan publik yang secara aktif melibatkan masyarakat dalam batas lembaga publik, tingkat pemerintahan yang beragam, swasta dan masyarakat sipil untuk melaksanakan kepentingan umum yang tidak bisa dicapai tanpa pelibatan pihak swasta dan masyarakat (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011: 2).

1.6.5.2.4 Agranof dan McGuire

Menurut Agranof & McGuire (Joo Chang, 2009) secara khusus, *Kolaborasi governance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi sukarela dan tuntutan klien yang melebihi kapasitas organisasi publik tunggal menuntut adanya hubungan horizontal antar partisipan multisektor. Untuk itu, kolaborasi dibutuhkan agar tata kelola publik dapat berjalan secara efektif dalam menghadapi persoalan lintas pemerintah dan sektor.

1.6.5.2.5 Bingham

Menurut Bingham, kolaborasi adalah kerja sama lintas batas antara berbagai sektor dan aktor untuk mencapai tujuan bersama. Jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan (*governance*), maka *collaborative governance* mengacu pada tata kelola yang melibatkan aktor negara dan non-negara secara bersama-sama dalam berbagai sektor untuk menyelesaikan isu publik secara kolektif (Blomgren Bingham, 2010).

Mengacu dari berbagai pengertian yang dijelaskan mengenai Kolaborasi *governance*, dapat diterangkan bahwa pada dasarnya kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari hubungan saling ketergantungan yang

terjalin antar pihak atau antar stakeholders. Kolaborasi governance dapat diterangkan sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor governance. Melalui perspektif Kolaborasi governance, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai” (Irawan, 2017).

Collaborative governance dapat dipahami sebagai proses yang mencakup pembentukan hingga pemantauan pengaturan organisasi lintas sektor untuk menyelesaikan persoalan kebijakan publik yang kompleks. Menurut Ansell dan Gash, digunakan sebagai kerangka analisis dalam administrasi publik dan penerapannya dapat berbeda tergantung pada konteks skalanya. Karena itu, para ahli lebih cenderung menekankan pada bentuk-bentuk spesifik dari collaborative governance dibandingkan kerangka umum konsepnya (Kurniadi, 2020, hlm. 38).

Collaborative governance dipahami sebagai paradigma baru dalam menjelaskan keterlibatan multi-aktor dalam pengelolaan urusan publik. Kurniadi (2020) menekankan bahwa hubungan antar aktor dalam kolaborasi memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari bentuk lain seperti network atau partnership. Ansell dan Gash (2007: 547–548) menyebut bahwa network lebih bersifat pluralistik, informal, dan tidak bersifat eksplisit dalam struktur kerjanya. Kemitraan digunakan untuk menggambarkan kerja sama yang lebih berorientasi pada koordinasi daripada konsensus dalam pengambilan keputusan.

Kolaborasi digunakan untuk menggambarkan kerja sama yang

formal, eksplisit dan berorientasi kolektif dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi melibatkan pengelolaan hubungan untuk memanipulasi regulasi dan sistem sementara jaringan hanya berbicara pada pelaksanaan pekerjaan sipil (Goliday, 2010) Kemitraan terjadi ketika agen private kurang lebih menggantikan peran publik sedangkan kolaborasi terjadi ketika agen public dan private melakukan fungsi-fungsi aktif (Bevir, 2006).

Collaborative governance merupakan pendekatan dalam governance yang melibatkan kerja sama antara lembaga publik dan aktor non-pemerintah melalui proses pengambilan keputusan yang partisipatif dan berbasis konsensus. Ciri khas model ini adalah kesetaraan antar pihak, keterbukaan, dan minimnya intervensi politis. Konsensus menjadi kunci dalam merumuskan kebijakan yang mengakomodasi kepentingan bersama, terutama dalam situasi dengan banyak pihak yang terlibat.

Keputusan dalam proses kolaborasi tidak boleh diambil oleh satu pihak saja. Menurut Provan dan Kenis (2007), pendekatan konsensus lebih tepat digunakan untuk menghindari konflik, karena hubungan kolaboratif cenderung memiliki kerentanan terhadap perbedaan kepentingan yang dapat memicu konflik. Oleh karena itu, konsensus menjadi elemen penting yang harus dijaga. Baik atau buruknya kolaborasi bisa dilihat dari sejauh mana kesepakatan bersama dilakukan. Jika putusan yang diambil didominasi oleh kelompok tertentu tanpa musyawarah mufakat, itu menandakan adanya masalah dengan kolaborasi.

Konsensus hanya dapat dicapai jika didukung oleh komitmen yang

kuat dari semua pihak. Komitmen berkaitan dengan kesediaan untuk mematuhi kesepakatan yang telah dibuat. Tanpa itu, sulit menjaga konsistensi dalam pelaksanaan. Selain itu, konsensus hanya mungkin dicapai jika semua pihak merasa diuntungkan. Ketidakseimbangan dalam manfaat berisiko menggagalkan kesepakatan. Karena itu, komitmen dan keuntungan bersama menjadi syarat penting dalam mencapai tujuan kolaboratif. Mengingat setiap organisasi memiliki kepentingan berbeda, konsensus dalam Kolaborasi Governance bukanlah hal yang mudah (Haq, 2020).

Kolaborasi governance akan berjalan efektif jika didukung oleh dialog yang murni (*authentic dialogue*). Artinya, semua pihak harus diberikan ruang untuk menyampaikan pendapat, berdiskusi dengan pikiran terbuka, memahami peran masing-masing, dan memiliki tekad bersama untuk mencari solusi terbaik yang menguntungkan seluruh pihak.

Menurut O’Leary dalam Islamy (2018, hlm. 39–40), kolaborasi dalam governance dianggap sebagai pendekatan yang paling ideal dalam tata kelola pemerintahan karena beberapa alasan utama. Pertama, tantangan-tantangan publik yang semakin kompleks membuat satu organisasi pemerintah tidak lagi mampu menyelesaikannya secara mandiri, sehingga diperlukan pendekatan multipihak. Kedua, banyak instansi pemerintah telah menerapkan sistem outsourcing untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan, namun praktik ini memerlukan biaya tambahan dan tetap bergantung pada kerja sama antara pemerintah dan organisasi non-pemerintah berdasarkan kontrak. Ketiga, dinamika hubungan antara tingkat pemerintahan pusat dan

daerah telah mengalami perubahan, memungkinkan terjadinya kerja sama, kolaborasi, serta pertukaran informasi secara lebih intensif. Keempat, demi meningkatkan efektivitas program-program yang dibiayai negara, para pegawai pemerintah terdorong untuk terus mencari inovasi dalam memberikan pelayanan publik. Kelima, kemajuan teknologi telah mempermudah pertukaran data dan informasi, yang mendukung proses pengambilan keputusan secara terpadu melalui sistem interoperabilitas. Terakhir, masyarakat kini semakin aktif mencari ruang partisipatif dalam proses pemerintahan, yang membuka peluang bagi kolaborasi yang lebih luas dalam menyelesaikan persoalan publik dan menentukan arah kebijakan.

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007), penggunaan istilah “konsultatif” dianggap tidak lagi relevan karena pendekatan kolaboratif sudah mencakup komunikasi dua arah secara inheren. Pendekatan ini tidak hanya menciptakan pengaruh timbal balik antara lembaga dan para pemangku kepentingan, tetapi juga membuka ruang interaksi yang lebih luas di antara para stakeholders itu sendiri. Dalam proses kolaboratif ini, lembaga dan stakeholders diharapkan dapat membangun kesepahaman melalui dialog deliberatif yang bersifat multilateral, sehingga tercipta kesepakatan bersama yang lebih inklusif.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, proses kebijakan sebaiknya berfokus pada kerja kolektif, karena aktor non-pemerintah juga memiliki tanggung jawab terhadap hasil kebijakan publik. Ansell dan Gash menekankan perlunya kondisi yang mendukung keterlibatan langsung

stakeholders dalam proses kebijakan. Kriteria ini umum ditemukan dalam literatur mengenai kolaborasi governance. Dalam upaya menekan angka pernikahan dini, penting untuk memperhatikan partisipasi stakeholders di setiap tahapannya (Freeman, 1997).

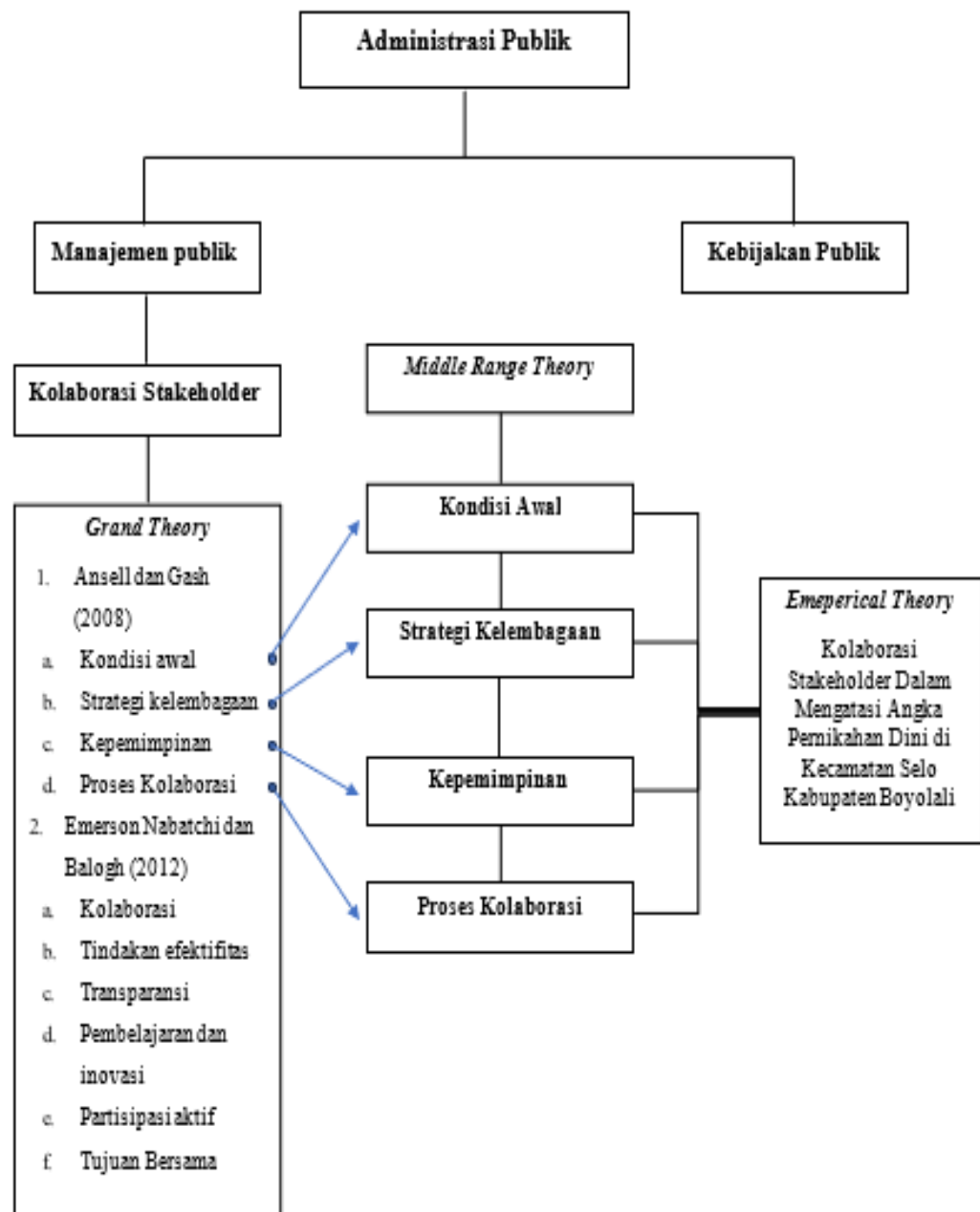
Kolaborasi governance berfokus pada kebijakan dan penyelesaian masalah publik, yang membedakannya dari pendekatan lain seperti mediasi atau resolusi konflik. Meskipun metode tersebut sering digunakan di sektor privat untuk menangani konflik, kolaborasi governance lebih tepat diterapkan dalam menangani persoalan publik seperti pernikahan dini (Ansell & Gash, 2007). Thomas dan Koontz (2011) menyoroti bahwa dalam praktik kolaborasi governance, aspek tindakan kolaboratif sebenarnya menjadi elemen inti, namun justru sering kali diabaikan atau dianggap kurang penting. Padahal, jika pendekatan kolaboratif ini dijadikan fokus utama dalam proses governance, maka kemungkinan besar akan menghasilkan capaian yang signifikan, karena adanya hubungan linier antara proses dan hasil yang ingin dicapai. Namun demikian, pandangan bahwa proses dan hasil adalah dua entitas yang terpisah dalam pelaksanaan kolaborasi patut dipertimbangkan ulang. Innes dan Boher (1999) menekankan bahwa proses kolaborasi tidak bisa dilepaskan dari hasilnya karena keduanya saling memengaruhi. Dalam konteks membangun konsensus, kualitas proses berperan penting dalam menentukan kualitas hasil akhir, sehingga tidak bisa dipandang sebagai dua hal yang berdiri sendiri.

Ansell dan Gash (2007) mereview 137 studi kolaborasi governance

di sektor kebijakan untuk menentukan ciri-ciri organisasi yang mendukung efektivitas kolaboratif. Disimpulkan kolaborasi di sektor publik mencakup kerjasama dengan sektor privat dalam merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan. Proses ini diawali dengan identifikasi masalah bersama, penetapan tujuan, dan diikuti implementasi kebijakan yang efektif. Keberhasilan kolaborasi memerlukan waktu, kepercayaan, serta ketergantungan antar aktor. Salah satu isu utama yang paling banyak menjadi perhatian dalam kajian Kolaborasi governance adalah isu-isu mengenai sumber daya lokal (local resources) yang memerlukan perumusan kebijakan kolektif dari pemerintah daerah dan privat atau stakeholder.

1.7 Kerangka Pemikiran

Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran



Didasarkan pada latar belakang dan teori serta konsep yang di adopsi dalam penelitian sebelumnya, maka disusunlah kerangka pemikiran terkait penelitian ini. Diawali dengan Perda Provinsi Jawa Tengah No.4 Tahun 2022 mengenai undang-undang perlindungan anak. Fokus dari penelitian ini adalah bagaimana bentuk kolaborasi antar pemerintah dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini khususnya di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali. Perda tersebut juga memuat urgensi atau alasan mengapa proses kolaborasi dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali harus dilakukan.

Peraturan daerah sering kali tidak memenuhi harapan masyarakat karena keterlibatan aktor non-negara dalam proses pembentukannya masih terbatas dan kurang terorganisir. Istilah seperti partisipasi publik, konsultasi, dan kemitraan dalam literatur umumnya mengarah pada konsep kolaborasi governance, meskipun para ahli menggunakannya dengan istilah yang berbeda-beda (Islamy, 2018).

Ansell dan Gash (2007) mendefinisikan kolaborasi governance sebagai suatu bentuk tata kelola di mana aktor publik dan privat bekerja bersama secara kolektif melalui proses tertentu yang khas untuk menetapkan aturan dan kebijakan dalam penyediaan barang publik. Dari definisi ini, dapat dipahami bahwa salah satu ciri utama dalam kolaborasi governance adalah keterlibatan langsung para partisipan dalam proses perumusan kebijakan. Artinya, mereka tidak hanya berperan sebagai pihak yang dimintai pendapat oleh pemerintah, melainkan ikut serta aktif dalam pengambilan keputusan yang bersifat substantif. Kolaborasi semacam ini menekankan kerja sama yang setara dan partisipatif antara berbagai pemangku kepentingan dalam menciptakan kebijakan publik.

Dalam praktiknya, konsultasi yang dilakukan hanya melibatkan stakeholder atau pihak non-pemerintah sebatas memberikan pendapat dan masukan terhadap kebijakan yang disusun, tanpa kejelasan apakah masukan tersebut akan diakomodasi dalam proses selanjutnya. Selain itu, karena sifatnya konsultatif, proses ini kerap didominasi oleh aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya lebih besar—biasanya pemerintah—yang menjadikan arah dan hasil kebijakan tetap dikendalikan oleh negara. Penelitian ini mencoba menjawab persoalan tersebut dengan mengadopsi pendekatan kolaborasi governance berdasarkan kerangka teori dari Ansell dan Gash (2007).

Penelitian ini bertujuan memberikan rekomendasi bagi stakeholder agar dapat mengoptimalkan upaya penanggulangan pernikahan dini. Ansell dan Gash mengidentifikasi empat indikator utama kolaborasi stakeholder: kondisi awal, proses kolaborasi, desain kelembagaan, dan kepemimpinan fasilitatif. Indikator kondisi awal menganalisis ketimpangan kekuasaan, sumber daya, dan pengetahuan dalam proses kolaborasi di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali. Proses ini sering kali gagal akibat perbedaan pandangan antar stakeholder.

Tahapan kolaborasi meliputi dialog tatap muka, pembentukan kepercayaan, komitmen, pemahaman bersama, dan hasil sementara. Desain kelembagaan mencakup aturan dasar kolaborasi yang disepakati bersama antar stakeholder. Untuk menanggulangi pernikahan dini, pemahaman terhadap kebijakan pemerintah penting agar kolaborasi dapat disesuaikan dengan ruang, waktu, dan mekanisme yang tersedia. Kepemimpinan fasilitatif berperan dalam memastikan semua pihak terlibat aktif guna mencegah potensi konflik selama proses kolaboratif.

1.8 Operasional Konsep

Kolaborasi antar stakeholder menjadi strategi utama dalam menyatukan tiga pilar good governance guna menanggulangi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali. Untuk menggambarkan bagaimana bentuk kerja sama tersebut dibangun oleh pemerintah daerah bersama aktor-aktor terkait, serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam upaya tersebut, peneliti memilih menggunakan pendekatan Kolaborasi Governance yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash. Pendekatan ini dianggap relevan karena mampu menjelaskan dinamika kolaborasi secara menyeluruh dimulai dari kondisi awal yang memengaruhi kerja sama, struktur kelembagaan yang dibentuk, peran kepemimpinan yang bersifat fasilitatif, hingga tahapan implementasi kebijakan dalam menangani persoalan sosial seperti pernikahan dini. Proses kolaboratif yang terstruktur akan memudahkan pemahaman peneliti.

1. Kolaborasi *Stakeholder* dalam Mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali dapat diketahui pelaksanaannya melalui proses kolaborasi *middle range theory*, yaitu:

- a. Dialog Tatap Muka

Kolaborasi governance diawali dengan dialog langsung antar stakeholder, yang penting untuk mengenali potensi dan kepentingan masing-masing. Ini mencerminkan sifat kolaboratif yang menekankan pentingnya proses.

b. Membangun Kepercayaan

Membangun kepercayaan antar stakeholder merupakan inti dari proses kolaborasi untuk mencegah munculnya sikap egosentris, khususnya dalam penanganan kenakalan remaja. Dalam konteks pernikahan dini dan perceraian, sejumlah aspek diamati selama proses pembentukan kepercayaan berlangsung:

- Komunikasi dan keterbukaan informasi antar aktor kolaborasi.
- Pelaksanaan tupoksi masing-masing aktor kolaborasi.

c. Komitmen Terhadap Proses

Komitmen dalam kolaborasi menunjukkan motivasi stakeholder untuk terlibat aktif. Komitmen yang kuat dibutuhkan agar risiko-risiko dalam proses kolaboratif dapat dicegah. Kepercayaan yang telah dibangun dalam proses kolaborasi akan menghasilkan sebuah komitmen bersama untuk mengatasi masalah tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali. Aspek yang diamati oleh peneliti dalam Komitmen terhadap proses adalah:

- Pengakuan saling ketergantungan antar aktor dalam mengatasi masalah tingginya angka pernikahan dini.
- Upaya masing-masing aktor kolaborasi dalam membangun kepercayaan.
- Motivasi untuk aktif berpartisipasi dalam setiap kegiatan kolaborasi sebagai bentuk tanggungjawab.

d. Pemahaman Bersama

Pada proses kolaborasi para aktor yang terlibat harus memiliki pemahaman yang sama dalam mencapai tujuan dari proses tersebut. Ini berarti bahwa para aktor yang terlibat dalam proses menyetujui apa yang dapat mereka capai bersama. Para aktor yang terlibat kolaborasi dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali saling berbagi pemahaman mengenai apa yang dapat mereka capai melalui kolaborasi. Aspek yang diamati dalam pemahaman bersama adalah:

- Visi dan misi bersama dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini.
- Tujuan dan arah strategis dari program.

e. Hasil Sementara

Hasil kolaborasi tercermin dalam output yang menunjukkan tercapainya tujuan, manfaat kolaboratif, dan keberhasilan-keberhasilan kecil sebagai bukti kemajuan. Hasil sementara berfungsi sebagai indikator utama dalam proses kolaborasi untuk menilai sejauh mana tujuan penurunan pernikahan dini tercapai. Aspek yang ditinjau adalah *small wins*, yakni capaian jangka pendek dalam upaya menangani pernikahan usia dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali.

2. Faktor Penghambat dan Faktor Pendorong

Dalam menganalisa faktor pendukung dan faktor penghambat Kolaborasi Stakeholder dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali, peneliti menggunakan tiga variabel Kolaborasi *governance* menurut Ansell dan Gash, yaitu sebagai berikut:

a. Kondisi Awal

Kondisi awal dalam model Kolaborasi *Governance* untuk mengamati bagaimana awal dimulainya kolaborasi antar *stakeholders* untuk mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali.

- Ketidakseimbangan sumberdaya instansi yang terlibat kolaborasi
- Insentif untuk berpartisipasi dalam kolaborasi
- Sejarah Kerjasama kolaborasi

b. Desain kelembagaan

- Desain kelembagaan mencakup prosedur dan aturan dasar yang mengarahkan jalannya kolaborasi *governance*. Oleh karena itu, penulis akan menganalisis aturan hukum yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan kolaborasi tersebut.
- Proses transparansi dalam kolaborasi

c. Kepemimpinan fasilitatif

Bertujuan menyatukan stakeholder dan mendorong keterlibatan dalam proses kolaboratif. Adapun berkaitan dengan musyawarah, penetapan aturan aturan dasar yang jelas, gejala yang diamati adalah:

- Leading sector kolaborasi
- Kegiatan kolaborasi
- Pengawasan kegiatan kolaborasi

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena peneliti bertujuan untuk menggali dan menginterpretasikan fakta secara mendalam mengenai kolaborasi antar stakeholder dalam menangani permasalahan tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo, Kabupaten Boyolali. Penelitian ini berusaha menggambarkan secara rinci proses kolaboratif yang berlangsung, dengan tujuan memberikan pemahaman yang akurat mengenai dinamika hubungan dan peran masing-masing pihak yang terlibat. Sementara itu,

1.9.2 Situs Penelitian

Pemilihan lokasi penelitian dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa kriteria penting. Pertama, lokasi harus sesuai dengan fokus dan substansi penelitian, yakni mampu merepresentasikan persoalan yang diteliti secara nyata. Kedua, lokasi tersebut harus memungkinkan peneliti untuk memperoleh akses

masuk (entry) dan data yang relevan terkait dengan permasalahan pernikahan dini. Ketiga, lokasi juga perlu memberikan ruang bagi peneliti untuk melakukan observasi dan pengumpulan data dalam jangka waktu yang cukup. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Kecamatan Selo di Kabupaten Boyolali dipilih sebagai situs penelitian karena memenuhi ketiga syarat tersebut dan menjadi tempat utama untuk mengamati langsung objek yang diteliti.

1.9.3 Subjek Penelitian

Menurut Sugiyono (2014), snowball sampling merupakan teknik pengambilan sampel yang berkembang secara bertahap dari jumlah kecil. Peneliti menggunakan metode ini karena data awal dari satu atau dua responden belum mencukupi, sehingga diperlukan penambahan responden lain untuk melengkapi informasi.

Teknik snowball sampling dipilih karena mempertimbangkan kemungkinan keterbatasan data dari informan awal. Metode ini dimulai dari sedikit sumber data yang kemudian diperluas untuk memperoleh informasi yang lebih lengkap (Sugiyono, 2017: 218–219). Dari studi awal, ditemukan bahwa informan terkait isu pernikahan usia dini meliputi:

1. Kementrian Agama Kabupaten Boyolali
2. Kantor Urusan Agama Kecamatan Selo
3. Kecamatan Selo

1.9.4 Jenis Data

Data yang digunakan bersifat deskriptif dan disajikan dalam bentuk kata-kata. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara, observasi, serta dokumentasi.

1.9.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan oleh penulis dalam proses pelaksanaan penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh dari pendapat sampel penelitian melalui wawancara. Data sekunder adalah informasi yang penulis peroleh berupa data dari stakeholder yang berkolaborasi dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Menurut pendapat Moleong (2012:186), wawancara merupakan suatu bentuk percakapan yang dilakukan secara terarah, di mana pewawancara mengajukan pertanyaan tertentu dan narasumber memberikan jawabannya sesuai dengan pengalaman atau pengetahuannya. Dalam pelaksanaan penelitian ini, peneliti menggunakan metode wawancara semi terstruktur. Metode ini dipilih karena memberikan keleluasaan yang lebih besar dibandingkan wawancara terstruktur, baik dalam hal susunan pertanyaan maupun arah pembahasan selama proses wawancara berlangsung. Sebagaimana dijelaskan oleh Sugiyono (2008:233), tujuan dari wawancara semi terstruktur adalah untuk menggali permasalahan secara lebih mendalam

dan terbuka. Melalui teknik ini, narasumber diberikan ruang untuk menyampaikan pendapat, ide, serta sudut pandang pribadinya, sehingga informasi yang diperoleh menjadi lebih kaya dan variatif.

2. Observasi

Sugiyono (2012:145) menyatakan bahwa observasi merupakan teknik pengumpulan data yang fokus pada perilaku manusia dan fenomena tertentu, dengan jumlah responden terbatas. Peneliti mencatat hal-hal penting dari situasi lapangan untuk menunjang penelitian. Penelitian ini menggunakan observasi partisipasi pasif, di mana peneliti hanya hadir di lokasi tanpa terlibat langsung dalam kegiatan (Sugiyono, 2008:227).

3. Studi Dokumentasi

Menurut Sugiyono (2008:240), dokumen adalah bentuk catatan yang merekam kejadian-kejadian masa lalu dan dapat berwujud tulisan, gambar, maupun karya yang memiliki nilai penting bagi seseorang. Dalam konteks penelitian, dokumen memiliki peran penting sebagai pelengkap dan penguat data yang diperoleh dari hasil observasi maupun wawancara, sehingga meningkatkan tingkat kepercayaan terhadap hasil penelitian tersebut. Dokumentasi sendiri mencakup kegiatan pencarian dan pengumpulan data yang berhubungan dengan variabel atau topik tertentu, yang dapat berupa berbagai sumber tertulis seperti transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, catatan harian, agenda, serta bentuk arsip lainnya. Pendekatan ini berguna untuk memperkaya data dan

memberikan konteks tambahan yang lebih komprehensif.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Data yang diperoleh dalam penelitian, baik data primer maupun data sekunder, dianalisis secara kualitatif kemudian dideskripsikan dengan menelaah permasalahan yang ada, menggambarkan, menguraikan, hingga menjelaskan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini. Untuk menganalisa data yang diperoleh tentang proses kolaboratif antar stakeholder dalam mengatasi tingginya angka pernikahan dini di Kabupaten Boyolali, maka terdapat tiga macam kegiatan analisis data kualitatif yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

1.9.8 Kualitas Data

Pemeriksaan kualitas data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai alat pembuktian bahwa data yang diperoleh peneliti sesuai dengan apa yang sebenarnya terjadi dilapangan. Untuk menguji kualitas dan validitas data maka peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber. Teknik triangulasi sumber dilakukan dengan cara menguji kredibilitas data, mengecek, dan membandingkan data yang diperoleh dari informan penelitian satu dengan informan penelitian yang lain.