

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian. Penelitian terdahulu cenderung melihat perbedaan dan persamaan dengan penelitian sebelumnya sehingga terhindar dari plagiasi, juga adanya kebaruan (*state of the art*) dari penelitian sebelumnya. Model penelitian terdahulu ini sebagai alat pemetaan, pengetahuan dan pembaruan dari penelitian yang akan dilakukan. Model ini menyusun matrik berupa peneliti, tujuan penelitian, teori, metode dan hasil penelitian. Penelitian terdahulu yang dipilih difokuskan pada penelitian yang berkaitan dengan *collaborative governance* dalam alihfungsi lahan. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu dalam penelitian ini.

Arciniegas & Janssen (2012) melakukan penelitian tentang *collaborative* dalam perencanaan penggunaan lahan di Belanda. Kajiannya bertujuan untuk menganalisis perencanaan penggunaan lahan dengan pendekatan kolaboratif. Teori *stakeholder* dalam perspektif kolaboratif menjadi acuan dalam penelitiannya, dengan metode kuantitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa pendekatan kolaboratif telah mendukung para *stakeholder* untuk perencanaan penggunaan lahan secara efektif, rinci, kompleks dan seimbang. Kajian ini menyimpulkan bahwa perencanaan kolaboratif akan membuka informasi dengan totalitas dalam merumuskan kebijakan perencanaan penggunaan lahan.

Karrasch dkk (2017) juga pernah melakukan penelitian tentang perencanaan kolaboratif untuk mempertahankan ekosistem di Jerman. Kajian ini

bertujuan menganalisis partisipasi stakeholder dalam pengolahan lahan berbasis ekosistem. Teori yang dipakai adalah *collaborative governance* dengan fokus pada partisipasi, dan menggunakan metode kualitatif. Kajian ini menemukan bahwa partisipasi sangat menentukan hubungan setiap indikator dalam menyusun perencanaan penggunaan lahan. Melalui indikator-indikator tersebut, kelompok pengambil keputusan (*decision-maker*) dapat menyusun strategi lebih baik dalam pengimplementasian rencana pembangunan daerah.

Penelitian di lima negara bagian Uni Eropa dilakukan oleh Westerink dkk (2017), dengan menganalisis *collaborative governance* dalam lingkungan pertanian. Mereka memandang bahwa pengelolaan lahan-lahan pertanian membutuhkan koordinasi antara pemerintah dan non-pemerintah. Mereka menggunakan unsur koordinasi dalam pendekatan *collaborative governance* dengan metode kualitatif. Hasil kajian mereka menunjukkan bahwa empat dari lima negara telah melibatkan semua *stakeholder* dalam *collaborative governance*, termasuk para petani. Para petani bahkan ikut bertanggungjawab atas koordinasi yang dijalankan.

Di China, Sheng dkk (2018) juga melakukan penelitian terkait pengembangan model *collaborative governance* dalam perubahan penggunaan lahan di Kota Tianjin. Permasalahan yang diangkat adalah kurang efektifnya perencanaan penggunaan lahan dan terbatasnya sumber daya lahan. Kajian ini bertujuan menganalisis perubahan penggunaan lahan dari tahun 2000 hingga tahun 2015. Teori yang dipakai adalah *collaborative governance* dengan pendekatan model *System Dynamics*, dengan *mix method*. Temuannya adalah

pembangunan secara *collaborative governance* mampu mengontrol pertumbuhan konstruksi dengan efektif, melindungi lahan-lahan konservasi dan menjaga ketahanan lingkungan.

Tidak hanya di China, Omollo (2018) pernah meneliti tentang *collaborative governance* terkait koordinasi perencanaan penggunaan lahan di Kota Kisii, Kenya. Kajiannya bertujuan menguji sejauhmana koordinasi perencanaan penggunaan lahan dalam proses pengendalian pembangunan kota. Kajiannya menggunakan teori sistem perkotaan dengan metode kuantitatif. Kajian itu menemukan bahwa semua departemen tidak terlibat secara memadai dalam perencanaan penggunaan lahan seperti persiapan rencana dan persetujuan subdivisi lahan, rencana bangunan dan laporan analisis mengenai dampak lingkungan. Kesimpulannya adalah kolaboratif departemen lebih sedikit, kurangnya strategi pembangunan perkotaan dan terjadi kesenjangan dalam mendorong perubahan penggunaan lahan.

Kathrin (2019) juga melakukan penelitian tentang pengelolaan hutan di wilayah konflik Kanada dengan pendekatan *collaborative governance*. Tujuan kajiannya adalah menganalisis motivasi *stakeholder* untuk terlibat dan peran pemerintah dalam proses *collaborative governance*. Unsur motivasi dan peran *stakeholder* menjadi teori dalam kajiannya dengan metode kualitatif. Kajiannya menemukan bahwa pemerintah lokal tidak konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat. Ada penyembunyian keputusan yang disengaja agar dapat mengatur *collaborative governance* dalam pembuatannya. Sifat *top down* akhirnya masih menjadi model dalam pelaksanaannya, sehingga terjadi

pelemahan dalam penyediaan perlindungan lingkungan di lahan publik. Aktor swasta atau masyarakat hanya sebagai “objek kontrol” bukan sebagai “subjek kontrol”, dan pemerintah terkesan seperti paksaan dan persuasi.

Penelitian lain juga dilakukan di Ghana oleh Ibrahim dkk (2020) terkait *collaborative governance* terhadap lahan adat. Tujuan penelitiannya adalah menganalisis motivasi stakeholder untuk terlibat dalam *collaborative governance*. motivasi *stakeholder* menjadi teori dalam penelitian mereka dengan menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian membuktikan bahwa keberhasilan pengelolaan lahan adat tidak terlepas dari bantuan komite pengelolaan lahan. Pendekatan *collaborative governance* tidak hanya mendamaikan dua kepentingan kelompok sehingga terjalin hubungan yang saling menguntungkan, akan tetapi pendekatan *collaborative governance* juga membentuk insentif saling mendukung antar *stakeholder*.

Bettis dkk (2020) meneliti tentang *collaborative governance* untuk rekreasi berkelanjutan di lahan publik wilayah barat daya amerika serikat. Kajian mereka bertujuan menganalisis proses *collaborative governance* terhadap lahan publik untuk kepentingan rekreasi. Kajiannya menggunakan prinsip partisipasi dalam lingkup *collaborative governance*, dengan metode kualitatif. Mereka menemukan bahwa penggunaan lahan publik untuk area rekreasi telah berhasil diimplementasikan dengan baik dan transparan. Tingkat keberhasilan tertinggi digerakkan oleh komunitas lokal. Artinya, partisipasi masyarakat lokal telah menjadi kunci keberhasilan dalam pengelolaan lahan publik,

Penelitian di Banten, Indonesia juga pernah dilakukan oleh Hikmawan dkk (2020) terkait model *collaborative governance* dalam bisnis pertanian. Isu kajian ini adalah ketahanan pangan, sehingga perlu melakukan *collaborative governance* terhadap beberapa aktor untuk mewujudkan ketahanan pangan dengan baik. Kajian ini bertujuan mengelaborasi pertanian di Banten. Teori yang digunakan adalah *collaborative governance* dengan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada upaya atau terobosan mandiri dari generasi muda untuk mengelola pertanian. Di samping itu, kajian ini menyarankan kepada pemerintah untuk hadir dalam mempermudah hubungan antara petani dan pasar.

Fisher dkk (2020) meneliti *collaborative governance* kawasan konservasi di Peruvian Amazon. Mereka berasumsi masih ada kesenjangan dalam praktik pengelolaan kawasan konservasi. Tujuan kajiannya adalah menganalisis praktik *collaborative governance* dari pengalaman praktisi dan akademisi. Teori yang digunakan adalah partisipasi, dengan metode kualitatif. Mereka menemukan bahwa konflik dapat diminimalisir. Proses kolaboratif dijalankan dengan membangun dan melibatkan semua *stakeholder* termasuk kelompok adat, sehingga terbentuk interaksi dua arah yang lebih efektif. Keberhasilan praktik kolaboratif telah menjadi pengelolaan kawasan konservasi jadi lebih baik dan menjadi model bagi pengelolaan sumber daya lainnya.

Beberapa penelitian terdahulu di atas tersebut, dapat dirangkum dalam bentuk matrik sebagaimana pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Penelitian Terdahulu.

No	Peneliti	Tujuan	Teori	Metode	Hasil Penelitian
1	Arciniegas & Janssen (2012)	Menganalisis perencanaan penggunaan lahan dengan pendekatan kolaboratif	<i>Stakeholder</i> dalam perspektif kolaboratif	Kuantitatif	Pendekatan kolaboratif telah mendukung para <i>stakeholder</i> untuk perencanaan penggunaan lahan secara efektif, rinci, kompleks dan seimbang.
2	Karrasch dkk (2017)	Menganalisis partisipatif untuk pengolahan lahan berbasis ekosistem	<i>Collaborative governance</i> dengan unsur partisipasi	Kualitatif	Partisipasi sangat menentukan hubungan setiap indikator dalam menyusun perencanaan penggunaan lahan
3	Westerink dkk (2017)	Menganalisis <i>collaborative governance</i> dalam lingkungan pertanian	<i>Collaborative governance</i> dengan unsur koordinasi	Kualitatif	Empat dari lima negara telah melibatkan semua stakeholder dalam praktik kolaboratif, termasuk para petani. Para petani juga ikut bertanggungjawab atas koordinasi yang dijalankan
4	Sheng dkk (2018)	Menganalisis perubahan penggunaan lahan dari tahun 2000 hingga tahun 2015	<i>Collaborative governance</i> dengan pendekatan model <i>system dynamics</i>	<i>Mix Method</i>	Pembangunan secara kolaboratif mampu mengontrol pertumbuhan konstruksi dengan efektif, melindungi lahan-lahan konservasi dan menjaga ketahanan lingkungan

5	Omollo (2018)	Menguji sejauhmana <i>collaborative governance</i> terkait koordinasi dalam perencanaan penggunaan lahan	Sistem Perkotaan	Kuantitatif	Ada <i>stakeholder</i> yang tidak terlibat (Pemerintah lokal) sehingga perencanaan penggunaan lahan di asepk bangunan dan laporan analisis mengenai dampak lingkungan kurang efektif
6	Kathrin (2019)	menganalisis motivasi <i>stakeholder</i> dan peran pemerintah dalam proses <i>collaborative governance</i>	Motivasi dan peran <i>stakeholder</i>	Kualitatif	Pemerintah tidak konsisten dalam proses <i>collaborative governance</i> . Sifat top down masih menjadi model dalam prosesnya
7	Ibrahim dkk (2020)	menganalisis motivasi <i>stakeholder</i> untuk terlibat dalam <i>collaborative governance</i>	Motivasi <i>stakeholder</i>	Kualitatif	Collaborative governance mampu membentuk insentif <i>stakeholder</i> dalam pengelolaan lahan
8	Bettis dkk (2020)	menganalisis <i>collaborative governance</i> terhadap lahan publik untuk kepentingan rekreasi	Partisipasi <i>stakeholder</i>	Kualitatif	Penggunaan lahan publik untuk area rekreasi telah berhasil diimplementasikan dengan baik dan transparan. Tingkat keberhasilan tertinggi digerakkan oleh komunitas lokal

9	Hikmawan dkk (2020)	Mengelaborasi pertanian di banten melalui model <i>collaborative governance</i>	Partisipasi <i>Stakeholder</i>	Kualitatif	Ada upaya atau terobosan mandiri dari generasi muda untuk mengelola pertanian, serta pemerintah harus hadir dalam mempermudah hubungan antara petani dan pasar.
10	Fisher dkk (2020)	Menganalisis praktik <i>collaborative governance</i> dari pengalaman praktisi dan akademisi	Partisipasi	Kualitatif	Konflik dapat diminimalisir. Proses kolaboratif dijalankan dengan membangun dan melibatkan semua <i>stakeholder</i> termasuk kelompok adat, sehingga terbentuk interaksi dua arah yang lebih efektif

Sumber: Diolah dari Beberapa Penelitian, 2021.

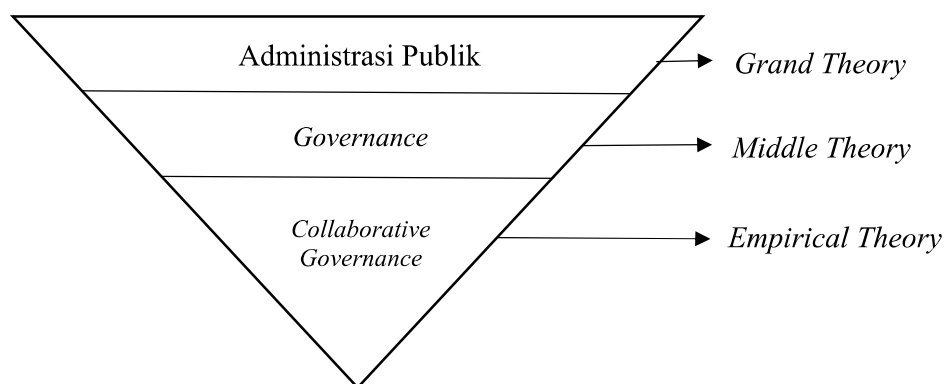
Beberapa kajian di atas menunjukkan bahwa penelitian *collaborative governance* pernah dilakukan di berbagai daerah lain. Setiap peneliti memiliki karakteristik sendiri terhadap kajiannya. Ada dua kesimpulan yang bisa diambil dari beberapa kajian di atas. Pertama, beberapa kajian tersebut umumnya mengidentifikasi dan menganalisis penggunaan/alihfungsi lahan melalui pendekatan *collaborative governance* dengan satu variabel, seperti partisipasi *stakeholder*. Kedua adalah *collaborative governance* telah membuka sarana bagi *stakeholder* untuk menyelesaikan konflik, membangun kerjasama antar *stakeholder* dan memberikan kesesuaian antara perencanaan tata guna lahan dan penerapannya.

Adapun perbedaan dengan penelitian ini terletak pada teori dan variabel *collaborative governance* yang digunakan. Penelitian ini menggunakan teori Ansell & Gash (2008), dengan variabel *power resource* (kepentingan *stakeholder*), *incentives for participation* (partisipasi secara insentif) dan *prehistory of cooperation* (modal sosial). Alasan utama memilih teori dan tiga komponen tersebut adalah untuk memperluas dan memperdalam analisis *collaborative governance* dalam alihfungsi lahan di kawasan konservasi, pertanian dan pendidikan.

2.2 Kajian Teori

Kajian teori merupakan bagian dari komponen sebuah penelitian. Istilah yang dipakai dalam kajian teori adalah “epistemologi”. Epistemologi adalah untuk menginformasikan perspektif teoritis dalam sebuah penelitian (Crotti, 1998 dalam Al-Ababneh, 2020). Penelitian ini akan mengaitkan ke beberapa kajian teori yang sesuai dengan pembahasannya. Kajian-kajian teori disusun berdasarkan tingkatan teori, yaitu *grand theory*, *middle theory* dan *empirical theory*. Berikut adalah tingkatan teori dalam penelitian ini.

Gambar 5. Tingkatan Teori.



Sumber: Diolah dari Beberapa Sumber, 2021.

2.2.1 Administrasi Publik

Administrasi publik adalah ilmu yang bersifat generik dan dinamis (Dwiyanto, 2018). Sifat ini menjadikan studi administrasi publik terus mengalami pergeseran dari waktu ke waktu. Pergeseran yang dimaksud adalah fokus dan lokus dari studi administrasi publik. Untuk memudahkan memahami studi administrasi publik, Henry (2007) menjelaskan enam paradigma administrasi publik, yaitu:

a. *The Politics Administration Dichotomy* (1990-1926)

Menurut Woodrow Wilson dalam artikelnya “The Study of Administration” tahun 1897, ciri utama administrasi publik adalah (a) pemisahan politik dan administrasi; (b) Analisis perbandingan organisasi publik dan swasta; (c) Meningkatkan efisiensi melalui praktik dan sikap layanan bisnis; dan (d) meningkatkan efektivitas layanan publik yang berbasis pada prestasi pegawai (Basheka, 2012). Ciri-ciri tersebut menjadi acuan utama terbentuknya *the politics administration dichotomy*. Henry (2007) kemudian menekankan bahwa ciri-ciri tersebut merupakan pembeda antara fakta dan nilai.

b. *The Principles of Administration* (1927-1937)

Orientasi administrasi publik berubah menjadi organisasi dan manajemen. Hal ini disebabkan isu-isu yang dianggap penting dalam studi administrasi publik adalah perilaku organisasi, kepemimpinan, pengambilan keputusan, komunikasi dan sebagainya. Oleh karena itu, teknik-teknik manajemen menjadi masalah inti dalam studi administrasi publik, sehingga

prinsip-prinsip manajemen dianggap sebagai fokus studi administrasi publik. Tujuan fokus tersebut adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan tertentu.

c. *Public Administration as Political Science* (1950-1970)

Paradigma ini muncul atas kritikan-kritikan dari pemahaman tentang administrasi publik sebagai organisasi dan manajemen, dan dinilai menghilangkan lokus utama studi administrasi publik, yaitu lembaga pemerintahan. Pada saat yang sama, beberapa ilmuwan dan pakar manajemen berusaha mengklaim administrasi publik adalah bagian dari manajemen. Perbedaan dan perdebatan ini yang kemudian mendorong ilmuwan administrasi publik untuk mendekat kembali ke induknya, yaitu ilmu politik

d. *Public Administration as Management* (1956-1970)

Perdebatan dalam paradigma ketiga ternyata belum selesai. Pada masa ini, para ilmuwan manajemen dan ilmu kembali bersaing untuk menempatkan administrasi publik sebagai bagian dari manajemen atau ilmu politik. Para ilmuwan manajemen akhirnya berhasil mengklaim bahwa administrasi publik merupakan bagian dari manajemen.

e. *Public Administration as Public Administration* (1970-sekarang)

Paradigma ini telah menetapkan bahwa administrasi publik adalah studi keilmuan yang otonom. Paradigma ini fokus pada hierarki, birokrasi bergeser ke pasar dan organisasi swasta. Paradigma ini juga disebut sebagai tahap *New Public Management* (NPM).

Munculnya NPM adalah sebuah evolusi sekaligus menjawab berbagai kelemahan dari penerapan *old public administration*. NPM secara umum didefinisikan sebagai “*deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better*” (Wicaksono, 2019). Munculnya NPM ini juga telah menggeser manajemen sektor publik ke sektor swasta, yang sering dikenal sebagai *governance*.

f. *Governance* (1970-sekarang)

Perkembangan administrasi publik di setiap paradigma terus mendapatkan kritikan, yang ditujukan untuk memperbaharui administrasi publik sebagai ilmu terapan. Perkembangan itu akhirnya tidak lagi berfokus dan berorientasi pada pemerintah yang dianggap sebagai aktor tunggal. Pemahaman administrasi publik dalam dekade terakhir telah meletakkan pemerintah sebagai fasilitator dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Utomo, 2006). Peran dan fungsi pemerintah tersebut juga menjadi salah satu alasan bagi para pakar untuk menggunakan istilah “administrasi publik” daripada “administrasi negara”. Penggunaan istilah “administrasi negara: terkesan fokus pada kekuasaan dan negara sebagai subjek. Administrasi publik lebih mengedepankan masyarakat atau publik, sehingga masyarakat tidak lagi dipandang sebagai objek tetapi subjek (Retno dkk, 2020).

2.2.2 Konsep Governance

Paradigma terakhir dalam administrasi publik adalah *governance*. *Governance* adalah studi yang mengedepankan pelibatan pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan (Dwiyanto, 2018). Studi *governance* memiliki makna yang berbeda dengan studi *government*. Studi *government* cenderung mengutamakan pemerintah sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Studi *governance* memberikan ruang bagi aktor-aktor di luar pemerintah dalam penyelenggaraan kebijakan publik (Retno dkk, 2020). Perbedaan ini menjadi dasar beralihnya studi *government* ke studi *governance*.

Peralihan studi *government* ke studi *governance* telah mengantarkan banyak reformasi di sektor pemerintahan termasuk dalam kebijakan tata guna lahan di perkotaan (Lambin dkk, 2014; McCann, 2017). Reformasi itu didasarkan pada kritikan atas ketidakmampuan menyelesaikan masalah sosial dan lingkungan yang semakin kompleks (Cash, 2016). Kehadiran studi *governance* sebagai perubahan baru merujuk pada perubahan aturan, metode mengatur masyarakat, juga mampu menyoroti kebijakan tata guna lahan di perkotaan, yang umumnya dialami oleh kota-kota di negara berkembang (Rhodes, 1996). Misalnya sektor ekonomi, perubahan mata pencaharian masyarakat perkotaan dapat terkikis akibat meningkatnya sektor industri, atau maraknya perubahan fungsi lahan di perkotaan menjadi lahan terbangun (Sarkki dkk, 2018; Li dkk, 2018). Perubahan-perubahan tersebut pada dasarnya berhubungan dengan kondisi sosial di perkotaan, maka kehadiran studi *governance* adalah untuk mendiskusikan tentang pengelolaan sumber daya atau

penggunaan lahan di perkotaan (Jiren dkk, 2018; Sarkki dkk, 2018). Di samping itu, orientasi studi *governance* juga ingin memperoleh manfaat dari pengelolaan sumber daya di perkotaan baik ekonomi, sosial, lingkungan maupun mengantisipasi resiko dari bencana alam (Keping, 2018; Saunders dkk, 2015).

Studi *governance* pertama kali disebutkan oleh Bank Dunia pada tahun 1989 dengan istilah “*crisis in governance*” (Keping, 2018). Kemudian konsep *governance* berkembang dengan menekankan bahwa pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal, tapi aktor-aktor di luar pemerintah (seperti masyarakat dan pihak swasta) juga harus diikutsertakan dalam proses kebijakan publik dan bersifat koordinatif (LAN, 2015; Warburton & Yoshimura, 2005).

Konsep *governance* akhir-akhir ini menjadi topik yang hangat didiskusikan, karena telah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Graham dkk, 2003). UNDP (2000) mengartikan *governance* sebagai sistem nilai, kebijakan dan lembaga yang digunakan untuk mengelola urusan sosial dan ekonomi. Salah satu peran penting dari konsep *governance* ini adalah mampu mengidentifikasi bagian mana dari sistem kerja yang baik dan yang buruk (Rotberg, 2014). Kaitannya dengan kebijakan tata guna lahan, konsep *governance* dijadikan sebagai alat untuk mengelola sumber daya alam yang efektif dan berorientasi pada peningkatan kualitas lingkungan serta mengantisipasi tingginya tekanan antropogenik (Turner dkk, 2014). Di sisi lain, konsep *governance* juga menganggap bahwa pemerintah merupakan salah satu elemen yang sangat berpengaruh terhadap restrukturisasi perkotaan, sehingga

peran dan fungsi pemerintah sangat penting untuk mengendalikan semua sumber daya di perkotaan (Brenner, 1999).

Uraian di atas menggambarkan bahwa studi *governance* mampu menjawab tantangan dalam penyelenggaraan kebijakan yang lebih kompleks, khususnya terkait kebijakan tata guna lahan. Peneliti menyimpulkan bahwa *governance* adalah studi yang menjelaskan tentang bagaimana mengelola tugas dan tanggungjawab pemerintah dengan efektif dan seimbang. Pengelolaan di sini dapat dimaknai dengan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya perkotaan, yang ditujukan untuk kemanfaatan publik secara merata.

2.2.3 Collaborative Governance

Pergeseran studi *government* ke *governance* adalah pintu masuk *collaborative governance*. Mulanya Komisi Tata Kelola Global mendefinisikan “*governance*” sebagai gabungan dari berbagai metode *stakeholder* dalam mengelola persoalan secara bersama (Commission on Global Governance, 1995 dalam Sun, 2017). Kemudian, para akademis secara bertahap merubah perspektif dari “manajemen” ke “*governance*”. Istilah “*governance*” terus didengungkan dalam ilmu sosial (*social science*) sehingga munculnya teori *collaborative governance*.

Collaborative governance pertama kali digunakan oleh Dohahue tahun 2004 dan disebutkan lagi pada tahun 2008 bersama Zeckhauser dalam *Public Private Collaboration* (Dohahue dan Zeckhauser, 2006 dalam Sun, 2017). *Collaborative governance* kemudian didefinisikan sebagai pengarahannya oleh instansi tertentu yang melibatkan *stakeholder* lain dalam prosesnya secara

kolektif, konsensus dan musyawarah (Ansell & Gash, 2008). Senada dengan itu, *collaborative governance* juga diartikan sebagai tahapan yang tidak bisa dilaksanakan dengan satu elemen, tetapi harus meliputi berbagai *stakeholder* untuk mewujudkan tujuan publik tersebut. (Emerson dkk, 2011). Keterlibatan aktor non-pemerintah dalam menyelesaikan misi dan tujuan publik bukanlah hal baru, justru ini menjadi penting karena beberapa alasan (Donahue, 2004):

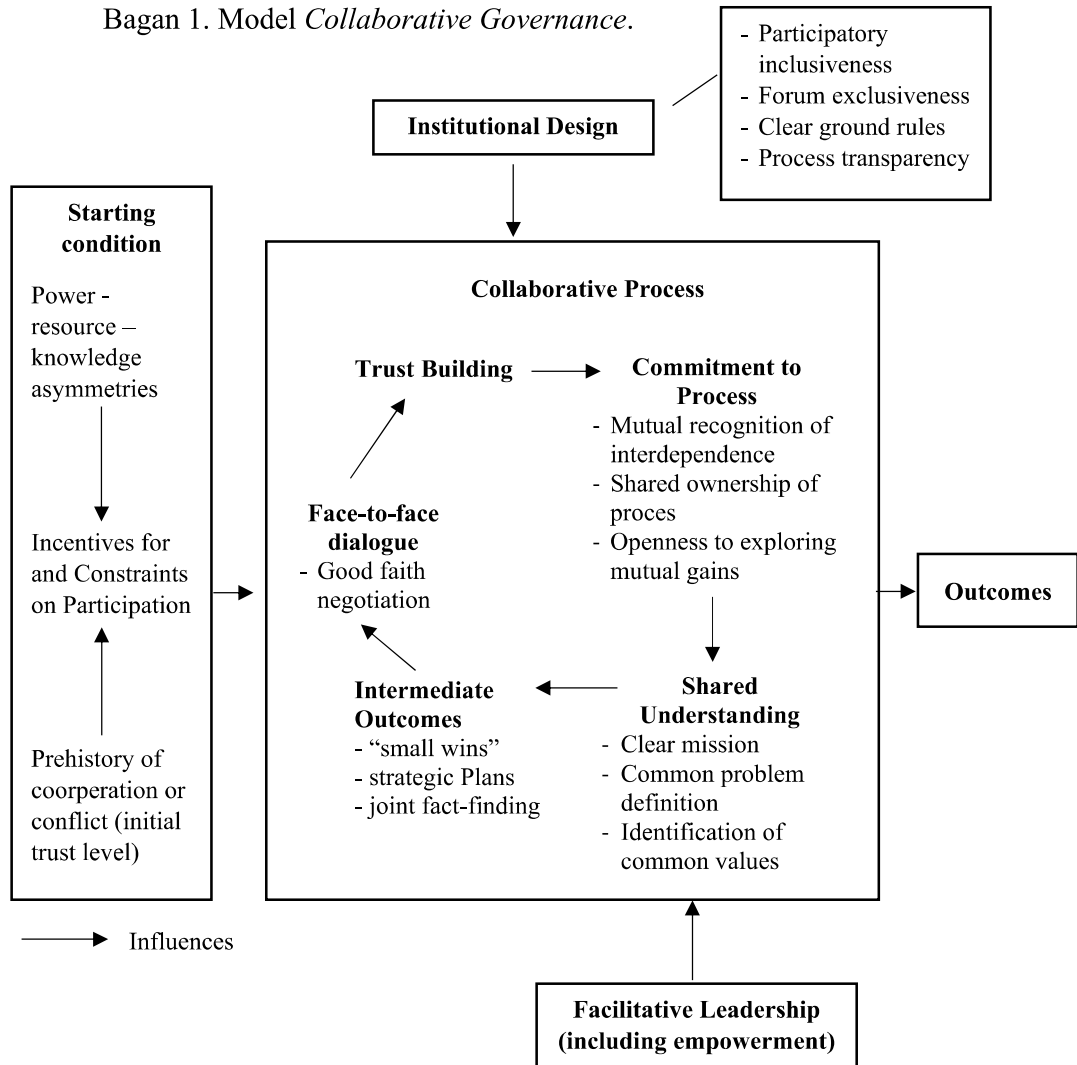
- (a) Faktanya sebagian besar penduduk dunia tinggal di wilayah dimana keadaan formalnya lemah.
- (b) Hilangnya kepercayaan.
- (c) Sebagian kecil tugas kolektif di dunia yang kompleks, saling berhubungan dan penuh informasi, dirajut bersama dan diberi energi oleh kekuatan pasar yang kuat dan itu tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah yang bertindak sendiri.

Peran *collaborative governance* di sektor pemerintah adalah untuk pemecahan masalah, dengan menekankan pada sekelompok pemangku kepentingan saling berhubungan dalam penyelesaian masalah dengan kompleks dan negosiasi. Pendekatan *collaborative governance* adalah sebuah harapan untuk berpartisipasi, komunikasi, konsensus dalam mendukung tujuan-tujuan publik (Zadek, 2008). *Collaborative governance* tidak sebatas pada aktor publik yang digerakkan oleh partisipasi satu arah, tapi mampu menyediakan barang dan layanan publik melalui hubungan formal maupun informal antar *stakeholder* (Sun, 2017). Ansel & Gash (2008) menggunakan istilah *stakeholder* dalam *collaborative governance* sebagai aktor non-pemerintah. *Collaborative*

governance menekankan pada komunikasi dua arah, pengaruh lembaga dengan *stakeholder* dan peluang bagi *stakeholder* untuk berkomunikasi satu sama lain. Posisi *stakeholder* tersebut memiliki tanggungjawab atas hasil kebijakan. Atas dasar itu, Ansel & Gash (2008) mensyaratkan para *stakeholder* harus terlibat langsung dalam pengambilan keputusan.

Banyak lembaga publik menjadikan *collaborative governance* sebagai alternatif dalam penyelesaian konflik atau mediasi transformatif untuk menavigasi berbagai dimensi, komponen dan elemen (Ansell & Gash, 2008; Zadek, 2008; Emerson dkk, 2011; Sun, 2017). Oleh sebab itu, tujuan tersebut harus dilandasi sebuah model *collaborative governance* untuk memudahkan individu/kelompok mencapai hasil yang optimal. Berikut adalah salah satu model *collaborative governance*:

Bagan 1. Model *Collaborative Governance*.



Sumber: Ansell & Gash, 2008:550.

Model *collaborative governance* di atas memiliki empat komponen besar (1) Starting Condition; (2) Institutional Design; (3) Facilitative Leadership; dan (4) Collaborative Process. Peneliti menggunakan komponen *Starting Condition* (Kondisi Awal) dalam penelitian ini. Ini dikarenakan komponen Kondisi Awal mengatur kepentingan antar *stakeholder*, partisipasi *stakeholder* dan modal sosial yang menjadi sumber daya dalam *collaborative governance*

(Ansell & Gash, 2008). Ansell & Gash (2008) juga menekankan bahwa Kondisi Awal ini dipersempit menjadi tiga variabel besar, (1) kekuatan atau kepentingan *stakeholder* yang berbeda; (2) insentif yang dimiliki *stakeholder* untuk berpartisipasi; dan (3) hubungan sosial atau modal sosial antar *stakeholder*. Oleh sebab itu, tiga komponen dalam Kondisi Awal (*Starting Condition*) tersebut menjadi teori dalam penelitian tentang *collaborative governance* dalam alihfungsi lahan di Kelurahan Sekaran. Dasar utama dalam pengambilan teori ini adalah:

- (a) *Collaborative governance* dalam alihfungsi lahan berhubungan dengan kekuatan/kepentingan (*power resource*) *stakeholder* di Kelurahan Sekaran.
- (b) *Collaborative governance* dalam alihfungsi lahan berhubungan erat dengan partisipasi secara insentif (*incentives for participation*) baik formal maupun informal.
- (c) *Collaborative governance* juga memiliki hubungan yang erat dengan modal sosial (*social capital*) antar *stakeholder*. Modal sosial di sini merujuk pada *prehistory of cooperation*. Modal sosial ini juga akan mempengaruhi partisipasi dan alasan *stakeholder* dalam alihfungsi lahan.

2.2.4 Tata Guna Lahan

2.2.4.1 Definisi Tata Guna Lahan

Tata guna lahan (*land use*) adalah komponen penting dalam perencanaan kota. Tata guna lahan adalah perencanaan dan pelaksanaan sumber daya berupa tanah di wilayah tertentu (Hersperger dkk, 2018). Tata

guna lahan juga diartikan sebagai fungsi lahan yang ditetapkan oleh kondisi alam atau oleh buatan manusia dan khususnya digunakan untuk kebutuhan manusia.

Perencanaan kota secara khusus memberikan perhatian khusus kepada tata guna lahan, sehingga perencanaan tersebut dapat dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan dan menjadi pedoman pembangunan di perkotaan (Fontão, 2020). Ini disebabkan tata guna lahan sangat berkaitan dengan fungsi dan tujuan perkotaan, dimana penduduknya berhubungan langsung dengan tanah (FAO, 1995 dalam Briassoulis, 2019). Atas dasar itu, penggunaan lahan dipandang sebagai kebutuhan lahan pertanian, lahan ekologi, lahan konstruksi (Zou dkk, 2019). Hal ini karena penggunaan lahan merupakan salah satu aspek kunci dalam perkembangan sosial ekonomi manusia, sehingga ukuran terhadap peningkatan atau penurunan kualitas pedesaan terletak pada penggunaan lahan tersebut (Liu, 2018). Oleh karenanya, isu penggunaan lahan menjadi dinamika bagi *policy-maker* terhadap perubahan penggunaan lahan, urbanisasi, hubungan perkotaan dan pedesaan serta perlindungan lahan-lahan tertentu.

Berdasarkan beberapa definisi tata guna lahan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tata guna lahan merupakan kebutuhan sebuah wilayah untuk menentukan penggunaan lahan secara optimal sekaligus memerdayakan masyarakat lokal dalam pemanfaatan lahan tersebut.

2.2.4.2 Definisi Alihfungsi Lahan

Lahan umumnya difungsikan sebagai lokasi pembangunan, baik pembangunan untuk tempat tinggal maupun pembangunan pertanian atau kehutanan dan sebagainya. Melalui definisi tersebut, alihfungsi lahan dipandang sebagai kegiatan atau fenomena umum dalam sistem perkotaan (Li dkk, 2018). Di sisi lain, ada banyak terjemahan yang digunakan terkait alihfungsi lahan, sehingga kadang-kadang terjadi kekeliruan dalam pelaksanaannya. Maka, penulis uraikan beberapa definisi terkait fungsi lahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi adanya alihfungsi lahan.

Alihfungsi lahan merupakan perubahan fungsi lahan guna menghasilkan manfaat yang lebih besar dari sebelumnya (Corolina dkk, 2014). Alihfungsi lahan adalah keputusan diambil oleh individu/kelompok yang dipengaruhi oleh kondisi sosial-ekonomi suatu wilayah (Malek dkk, 2019). Alihfungsi lahan juga dianggap sebuah konsekuensi logis dari penambahan jumlah penduduk, proses pembangunan dengan tujuan meningkatkan aktivitas masyarakat, yang menyebabkan persaingan sumber daya lahan di perkotaan (Aidy & Huzaini, 2013; Yang dkk, 2020).

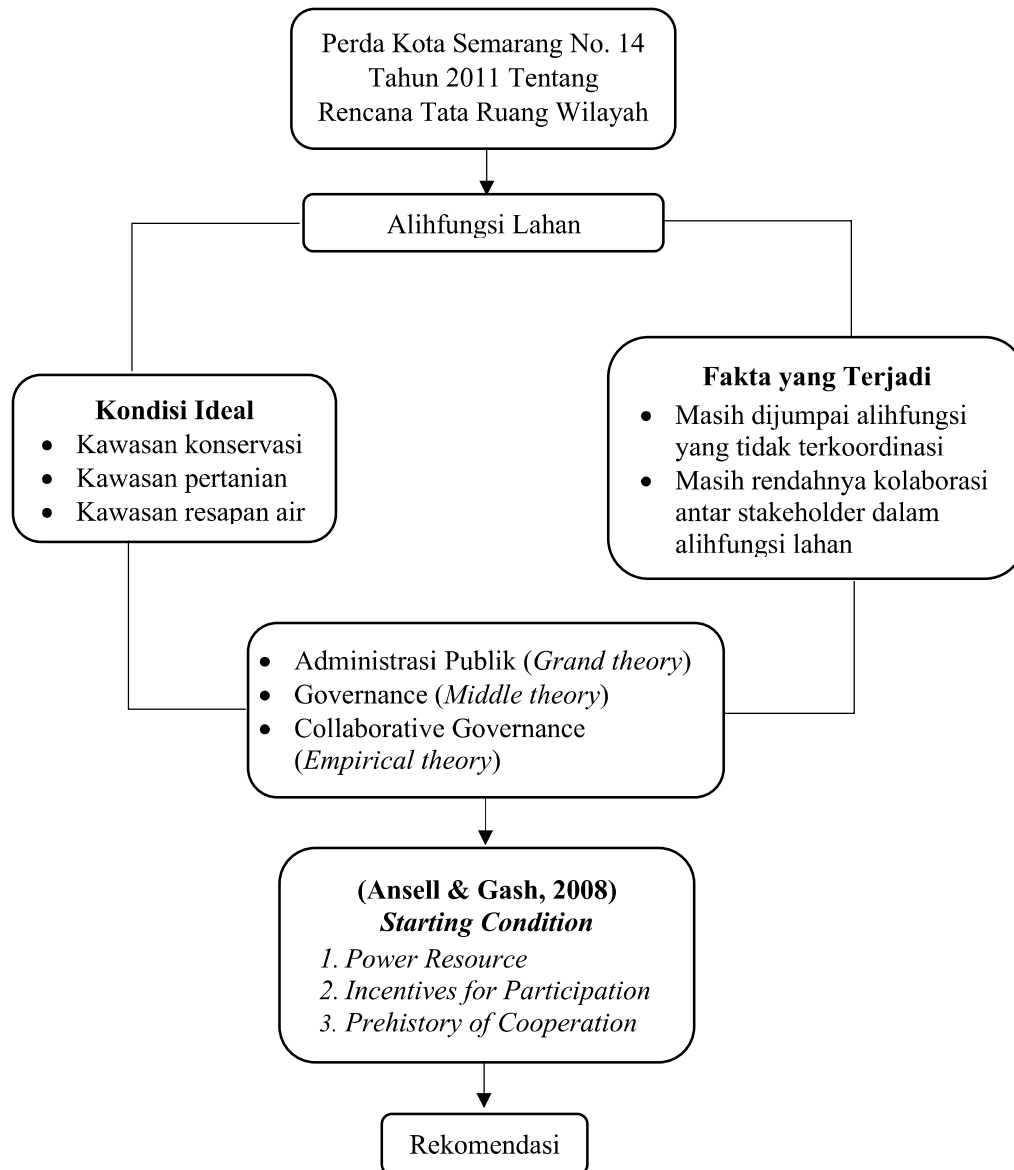
Kegiatan alihfungsi lahan dalam beberapa dekade terakhir didominasi pada lahan pertanian menjadi pemukiman dan komersial yang lebih rentan terhadap bencana alam (Li dkk, 2018). Alihfungsi lahan pertanian tersebut erat kaitannya dengan migrasi/perpindahan penduduk, tekanan demografis, hubungan perkotaan dengan pedesaan/pinggiran kota, sumber daya perkotaan dan ketidakseimbangan dalam hubungan kekuasaan (Barrow, 2010 dalam

Petrescu-Mag dkk, 2018). Alihfungsi lahan pertanian juga terjadi akibat keterbatasan lahan di perkotaan dan memiliki sewa lahan tinggi (Rondhi dkk, 2018). Sewa penggunaan lahan pertanian yang tinggi dipengaruhi banyak faktor, seperti kondisi lahan, geografis, dekatnya jarak dengan pusat perkotaan dan sebagainya. Oleh karena itu, kota-kota di negara berkembang kerap terjadi alihfungsi lahan pertanian, karena sebagian besar wilayahnya dikelilingi oleh lahan pertanian.

Berdasarkan pengertian dan faktor-faktor penyebab alihfungsi lahan di atas, dapat disimpulkan bahwa alihfungsi lahan adalah aktivitas yang harus dilakukan untuk meningkatkan beberapa potensi lainnya, seperti ekonomi, sosial dan lingkungan. Akan tetapi, aktivitas tersebut harus diseimbangi dengan kebutuhan lahan masyarakat setempat, sehingga tidak mengganggu fungsi lahan sebelumnya.

2.3 Kerangka Pikir Penelitian (*Framework*)

Bagan 2. Kerangka Pikir Penelitian.



Sumber: Diolah Peneliti, 2021.