

# MODUL KOLABORATIF

PELATIHAN DASAR CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
2021

Hak Cipta © pada:  
Lembaga Administrasi Negara  
Edisi Tahun 2021

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia  
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110**

**KOLABORATIF**

**Modul Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil**

**TIM PENGARAH SUBSTANSI:**

1. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
2. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

**PENULIS MODUL:**

Tri Atmojo Sejati, S.T., S.H., M.Si.

**EDITOR:** Andhi Kurniawan, S.Hut., M.Si.

**COVER:** Amelia Ayang Sabrina, SIA.

Sumber Foto Cover: <http://unsplash.com>

**Jakarta – LAN – 2021**

**ISBN:**

## KATA PENGANTAR

Sejalan dengan pengembangan kurikulum Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), CPNS wajib menjalani masa percobaan yang dilaksanakan melalui proses pelatihan terintegrasi. Pelatihan Dasar CPNS bertujuan untuk mengembangkan kompetensi CPNS yang dilakukan secara terintegrasi.

Pembelajaran dalam Pelatihan Dasar CPNS terdiri atas empat agenda yaitu Agenda Sikap Perilaku Bela Negara, Agenda Nilai-Nilai Dasar PNS, Agenda Kedudukan dan Peran PNS untuk mendukung terwujudnya *Smart Governance* sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Agenda Habitulasi. Setiap agenda terdiri dari beberapa mata pelatihan yang berbentuk bahan ajar. Bahan ajar Pelatihan Dasar CPNS merupakan acuan minimal bagi para pengajar dalam menumbuh kembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap peserta Pelatihan Dasar CPNS terkait dengan isi dari bahan ajar yang sesuai agenda dalam pedoman Pelatihan Dasar CPNS. Oleh karena bahan ajar ini merupakan produk yang dinamis, maka para pengajar dapat meningkatkan pengembangan inovasi dan kreativitasnya dalam mentransfer isi bahan ajar ini kepada peserta Pelatihan Dasar CPNS. Selain itu, peserta Pelatihan Dasar CPNS dituntut kritis untuk menelaah isi dari bahan ajar Pelatihan Dasar CPNS ini. Sehingga apa yang diharapkan penulis, yaitu pemahaman secara keseluruhan dan kemanfaatan dari bahan ajar ini tercapai.

Akhir kata, kami atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan pengayaan terhadap isi dari bahan ajar ini. Kami berharap budaya pengembangan bahan ajar ini terus dilakukan sejalan dengan pembelajaran yang berkelanjutan (*sustainable learning*) peserta. Selain itu, kami juga membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini. Hal ini dikarenakan bahan ajar ini merupakan dokumen dinamis (*living document*) yang perlu diperkaya demi tercapainya tujuan jangka panjang yaitu peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia yang berdaya saing.

Kami sangat menyadari bahwa Modul ini jauh dari sempurna. Dengan segala kekurangan yang ada pada Modul ini, kami mohon kesediaan pembaca untuk dapat memberikan masukan yang konstruktif guna penyempurnaan selanjutnya. Semoga Modul ini bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jakarta, Desember 2021  
Kepala  
Lembaga Administrasi Negara,

Adi Suryanto

## Daftar Isi

	hal
<b>Halaman ISBN .....</b>	i
<b>Kata Pengantar .....</b>	ii
<b>Daftar Isi .....</b>	iii
<b>BAB I Pendahuluan .....</b>	1
A. Deskripsi Singkat .....	1
B. Tujuan Pembelajaran .....	2
C. Metodologi Pembelajaran .....	3
D. Kegiatan Pembelajaran .....	3
E. Sistematika Modul .....	3
<b>BAB II Konsep Kolaborasi .....</b>	5
A. Definisi Kolaborasi .....	5
B. Kolaborasi Pemerintahan (Collaborative Governance) .....	6
C. <i>Whole of Government</i> (WoG); Kongkretisasi Kolaborasi Pemerintahan .....	10
<b>BAB III Praktik dan Aspek Normatif Kolaborasi Pemerintah .....</b>	15
A. Panduan Perilaku Kolaboratif .....	15
B. Kolaboratif dalam Konteks Organisasi Pemerintah .....	17
C. Beberapa Aspek Normatif Kolaborasi Pemerintahan .....	18
D. Studi kasus kolaboratif .....	22
<b>BAB IV Penutup .....</b>	28
Daftar Pustaka .....	29

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Deskripsi Singkat

Kolaborasi menjadi hal sangat penting di tengah tantang global yang dihadapi saat ini. Banyak ahli merumuskan terkait tantangan-tantangan tersebut. Prasojo (2020) mengungkapkan beberapa tantangan yang dihadapi saat ini yaitu disrupsi di semua kehidupan, perkembangan teknologi informasi, tenaga kerja milenial Gen Y dan Z, serta mobilitas dan fleksibilitas. Morgan (2020) mengungkapkan lima tantangan yang dihadapi yaitu *new behaviour*, perkembangan teknologi, tenaga kerja milenial, mobilitas tinggi, serta globalisasi. Vielmetter dan Sell (2014) mengungkapkan tentang *global mega trend* 2013 yaitu *Globalization 2.0, environmental crisis, individualization and value pluralism, the digital era, demographic change, and technological convergence*. Pada tahun 2020, Berger (2020) melakukan *forecasting* yang lebih panjang dengan mengeluarkan konsep tentang *global mega trend untill 2050* diantaranya *people and society, health and care, environment and resources, economic and business, technology and Innovation, serta politic and democracy*. World Economic Forum (WEF) (2021) juga ambil bagian dalam menganalisis tantangan global yang akan dihadapi yaitu adanya serangan cyber, perubahan iklim secara global, ketimpangan digitalisasi, kegagalan iklim, adanya senjata pemusnah masal, krisis mata pencaharian penyakit menular, serta kerusakan lingkungan yang diakibatkan manusia.

Dibalik berbagai tantangan yang dihadapi di atas, birokrasi Indonesia masih dihadapkan pada fragmentasi dan *silo mentality*. Hal tersebut oleh Caiden (2009) dianggap sebagai patologi birokrasi. Teori parabolic yang dikenalkan oleh caiden (2009), mengungkapkan bahwa patologi birokrasi muncul karena birokratisasi telah melampaui batas optimalnya. Formalisasi, hierarkhi, imparsonal, serta spesialisasi, merupakan elemen dari birokrasi weberian yang apabila diterapkan pada batas optimalnya akan menciptakan keteraturan. Namun, apabila melampaui batas optimalnya akan menciptakan birokrasi yang lambat dan memunculkan berbagai patologi birokrasi.

Kolaborasi kemudian menjadi solusi dari berbagai fragmentasi dan *silo mentality*. Modul ini hadir untuk memberikan pengetahuan tentang kolaborasi khususnya di birokrasi pemerintah. Internalisasi materi yang ada dalam modul ini diharapkan dapat membentuk karakter ASN yang kolaboratif. Fragmentasi dan silo mentality yang menjadi image negatif dari birokrasi pemerintah pada akhirnya dapat dikikis. Birokrasi akan berdiri dengan tegak dalam menatap tantangan global.

## **B. Tujuan Pembelajaran**

Tujuan dari pembelajaran ini untuk membentuk kompetensi dasar CPNS terkait pelaksanaan kolaborasi. Setelah mengikuti pembelajaran, peserta diharapkan dapat memiliki pengetahuan serta mampu membangun kolaborasi untuk mendukung tujuan organisasi.

Indikator hasil belajar dalam pembelajaran adalah diharapkan peserta dapat:

- a. Menjelaskan berbagai konsep kolaborasi, *collaborative governance*, serta *Whole of Government*; dan
- b. Dapat menganalisis praktik kolaborasi di organisasi pemerintah

### **C. Metodologi Pembelajaran**

Metodologi pembelajaran dalam modul ini terdiri dari ceramah dan diskusi. Ceramah diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang komprehensif tentang kolaborasi pemerintah. Diskusi akan membawa pada proses pembelajaran dua arah. Proses tersebut juga bisa digunakan untuk melatih peserta untuk dapat menyampaikan hasil analisis terhadap praktik-praktik kolaborasi pemerintah.

### **D. Kegiatan Pembelajaran**

Kegiatan pembelajaran dalam modul ini menggunakan studi kasus. Peserta diharapkan dapat menganalisis berbagai praktik-praktik kolaborasi di organisasi pemerintah.

### **E. Sistematika Modul**

Materi dalam modul ini terdiri dari dua materi pokok yaitu : (1) konsep kolaborasi, dan (2) praktik dan aspek normatif kolaborasi pemerintah. Sistematika dalam modul ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I Pendahuluan**

- A. Deskripsi Singkat
- B. Tujuan Pembelajaran
- C. Metodologi Pembelajaran
- D. Kegiatan Pembelajaran
- E. Sistematika Modul

#### **BAB II Konsep Kolaborasi**

- A. Definisi Kolaborasi



- B. Kolaborasi Pemerintahan (Collaborative Governance)
- C. *Whole of Government* (WoG); Kongkretisasi Kolaborasi Pemerintahan

### **BAB III    Praktik dan Aspek Normatif Kolaborasi Pemerintah**

- A. Panduan Perilaku Kolaboratif
- B. Kolaboratif dalam Konteks Organisasi Pemerintah
- C. Beberapa Aspek Normatif Kolaborasi Pemerintahan
- D. Studi kasus kolaboratif

## BAB II

### KONSEP KOLABORASI

Sub-bab ini menjelaskan kolaborasi dari aspek konseptual. *Collaborative, collaborative governance, dan Pendekatan Whole of Government (WoG)* menjadi dua konsep yang coba dibahas mulai dari definisi beserta diskursusnya, serta model dalam konsep tersebut.

#### **A. Definisi Kolaborasi**

Berkaitan dengan definisi, akan dijelaskan mengenai beberapa definisi kolaborasi dan *collaborative governance*. Dyer and Singh (1998, dalam Celik et al, 2019) mengungkapkan bahwa kolaborasi adalah “ *value generated from an alliance between two or more firms aiming to become more competitive by developing shared routines*”.

Sedangkan Gray (1989) mengungkapkan bahwa :

*Collaboration is a process through which parties with different expertise, who see different aspects of a problem, can constructively explore differences and find novel solutions to problems that would have been more difficult to solve without the other's perspective (Gray, 1989).*

Lindeke and Sieckert (2005) mengungkapkan bahwa kolaborasi adalah:

*Collaboration is a complex process, which demands planned, intentional knowledge sharing that becomes the responsibility of all parties (Lindeke and Sieckert, 2005).*

## **B. Kolaborasi Pemerintahan (*Collaborative Governance*)**

Selain diskursus tentang definisi kolaborasi, terdapat istilah lainnya yang juga perlu dijelaskan yaitu *collaborative governance*. Irawan (2017 P 6) mengungkapkan bahwa “ *Collaborative governance* “sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor *governance* .

Ansen dan gash (2012) mengungkapkan bahwa *collaborative governance* adalah:

*A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.*

*Collaborative governance* dalam artian sempit merupakan kelompok aktor dan fungsi. Ansell dan Gash A (2007:559), menyatakan *Collaborative governance* mencakup kemitraan institusi pemerintah untuk pelayanan publik. Sebuah pendekatan pengambilan keputusan, tata kelola kolaboratif, serangkaian aktivitas bersama di mana mitra saling menghasilkan tujuan dan strategi dan berbagi tanggung jawab dan sumber daya (Davies Althea L Rehema M. White, 2012). Kolaborasi juga sering dikatakan meliputi segala aspek pengambilan keputusan, implementasi sampai evaluasi. Berbeda dengan bentuk kolaborasi lainnya atau interaksi stakeholders bahwa organisasi lain dan individu berperan sebagai bagian strategi kebijakan, *collaborative governance* menekankan semua aspek yang memiliki kepentingan dalam kebijakan membuat persetujuan

bersama dengan “berbagi kekuatan”. (Taylo Brent and Rob C. de Loe, 2012).

Ansel dan Gash (2007:544) membangun enam kriteria penting untuk kolaborasi yaitu:

- 1) forum yang diprakarsai oleh lembaga publik atau lembaga;
- 2) peserta dalam forum termasuk aktor *nonstate*;
- 3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan bukan hanya “dikonsultasikan” oleh agensi publik;
- 4) forum secara resmi diatur dan bertemu secara kolektif;
- 5) forum ini bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus (bahkan jika konsensus tidak tercapai dalam praktik), dan
- 6) fokus kolaborasi adalah kebijakan publik atau manajemen.

Tata kelola kolaboratif ada di berbagai tingkat pemerintahan, di seluruh sektor publik dan swasta, dan dalam pelayanan berbagai kebijakan (Ghose 2005; Davies dan White 2012; Emerson et al. 2012). Disini tata kelola kolaboratif lebih mendalam pelibatan aktor kebijakan potensial dengan meninggalkan mestruktur kebijakan tradisional. Matarakat dan komunitas dianggap layak untuk inovasi kebijakan, komunitas yang sering kali kehilangan hak atau terisolasi dari perdebatan kebijakan didorong untuk berpartisipasi dan dihargai bahkan dipandang sebagai menambah wawasan diagnostik dan pengobatan kritis (Davies dan White 2012).

Kondisi ini akan mungkin bila didukung kepemimpinan yang kuat (Weber 2009). Tapi, di sini juga, tidak sembarang gaya kepemimpinan bisa digunakan. Mereka yang memimpin harus bakat dan keterampilan yang lebih kompleks daripada mereka yang memimpin entitas top-down. "Kepemimpinan fasilitatif" mengandung perbedaan tugas dan kewajiban (Bussu dan Bartels, 2011).

Pemimpin fasilitatif terutama mementingkan pembangunan dan pemeliharaan hubungan. Pemimpin dalam konteks kolaboratif fokus pada perekrutan perwakilan yang tepat, membantu memulihkan ketegangan yang mungkin ada di antara mitra, mempromosikan dialog yang efektif dan saling menghormati antara pemangku kepentingan dan menjaga reputasi kolaboratif di antara para peserta dan pendukungnya. Ini adalah tugas pemimpin fasilitatif, untuk menjaga legitimasi dan kredibilitas kolaboratif antara mitra. <sup>1</sup>Untuk itu, pemimpin fasilitatif harus membantu mitra tidak hanya untuk merancang strategi untuk mencapai yang substantif konsensus tetapi juga untuk mengidentifikasi bagaimana mengelola kolaboratif. Peran pentingnya harus mampu klarifikatif, membangun transparansi dan menyusun strategi berkelanjutan untuk evaluasi dan menyelesaikan ketidaksesuaian di antara pemangku kepentingan.

Pada *collaborative governance* pemilihan kepemimpinan harus tepat yang mampu membantu mengarahkan kolaboratif dengan cara yang akan mempertahankan tata kelola struktur horizontal sambil mendorong pembangunan hubungan dan pembentukan ide. Selain itu, Kolaboratif harus memberikan kesempatan kepada berbagai pihak untuk berkontribusi, terbuka dalam bekerja sama dalam menghasilkan nilai tambah, serta menggerakkan pemanfaatan berbagai sumber daya untuk tujuan bersama

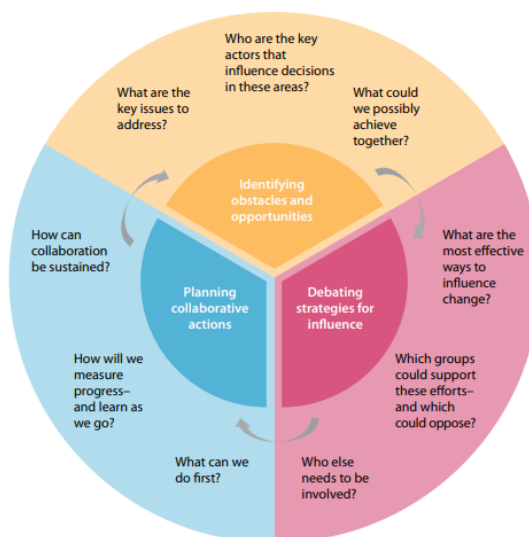
---

<sup>1</sup> Bambang Kusbandrijo, Dalam tulisannya tentang *collaborative governance* <https://publik.untag-sby.ac.id/berita-76-apa-itu-collaborative-governance-.html>.

Ratner (2012) mengungkapkan terdapat mengungkapkan tiga tahapan yang dapat dilakukan dalam melakukan assessment terhadap tata kelola kolaborasi yaitu :

- 1) mengidentifikasi permasalahan dan peluang;
- 2) merencanakan aksi kolaborasi; dan
- 3) mendiskusikan strategi untuk mempengaruhi.

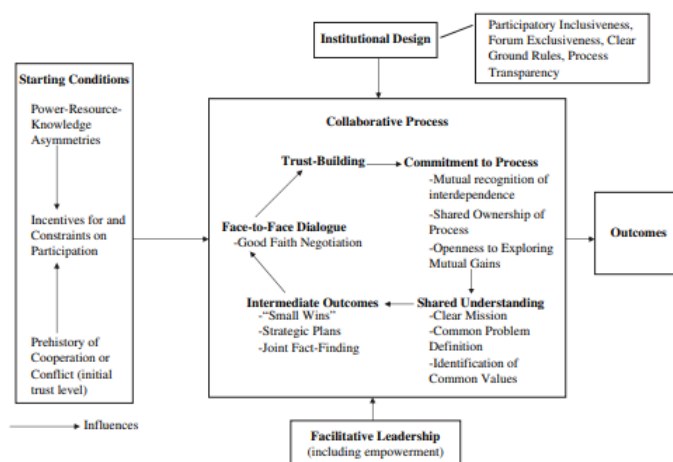
Hal tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar Kerangka Pikir dalam melakukan Assessment Tata Kelola Kolaborasi

Ansen dan Gash 2012 p 550) menjelaskan terkait model *collaborative governance*. Menurut *starting condition* mempengaruhi proses kolaborasi yang terjadi, dimana proses tersebut terdiri dari membangun kepercayaan, *face to face dialogue*, *commitment to process*, pemahaman bersama, serta pengembangan *outcome* antara. Desain kelembagaan yang salah satunya proses transparansi serta faktor kepemimpinan juga mempengaruhi proses

kolaborasi yang diharapkan menghasilkan *outcome* yang diharapkan. Hal tersebut diilustrasikan dalam gambar berikut ini.



Gambar 2. Model *Collaborative Governance*

Sumber: Ansen dan gash (2012 p 550)

### C. *Whole of Government* (WoG); Kongkretisasi Kolaborasi Pemerintahan

#### 1) Mengenal *Whole-of-Government* (WoG)

WoG adalah sebuah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang menyatukan upaya-upaya kolaboratif pemerintahan dari keseluruhan sektor dalam ruang lingkup koordinasi yang lebih luas guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan kebijakan, manajemen program dan pelayanan publik. Oleh karenanya WoG juga dikenal sebagai pendekatan *interagency*, yaitu pendekatan yang melibatkan sejumlah kelembagaan yang terkait dengan urusan-urusan yang relevan.

Pendekatan WoG ini sudah dikenal dan lama berkembang terutama di negara-negara *Anglo-Saxon* seperti Inggris, Australia dan Selandia Baru. Di Inggris, misalnya, ide WoG dalam mengintegrasikan sektor-sektor ke dalam satu cara pandang dan

sistem sudah dimulai sejak pemerintahan Partai Buruhnya Tony Blair pada tahun 1990-an dengan gerakan modernisasi program pemerintahan, dikenal dengan istilah „*joined-up government*“ (Bissessar, 2009; Christensen & L\ a egreid, 2006). Di Australia, WoG dimotori oleh *Australian Public Service* (APS) dalam laporannya berjudul *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges* pada tahun 2015. Namun demikian WoG bukanlah sesuatu yang baru di Australia. Fokus pendekatan pada kebijakan. pembangunan dan pemberian layanan publik. Sementara di Selandia Baru WoG juga dikembangkan melalui antara lain integrasi akunting pemerintahan, pengadaan barang dan jasa, ICT, serta sektor-sektor lainnya.

Pendekatan WoG di beberapa negara ini dipandang sebagai bagian dari respon terhadap ilusi paradigma *New Public Management* (NPM) yang banyak menekankan aspek efisiensi dan cenderung mendorong ego sektoral dibandingkan perspektif integrasi sektor. Pada dasarnya pendekatan WoG mencoba menjawab pertanyaan klasik mengenai koordinasi yang sulit terjadi di antara sektor atau kelembagaan sebagai akibat dari adanya fragmentasi sektor maupun eskalasi regulasi di tingkat sektor. Sehingga WoG sering kali dipandang sebagai perspektif baru dalam menerapkan dan memahami koordinasi antar sector

## **2) Pengertian WoG**

Definisi WoG yang dinyatakan dalam laporan APSC sebagai:



*“[it] denotes public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues. Approaches can be formal and informal. They can focus on policy development, program management and service delivery” (Shergold & others, 2004).*

Dalam pengertian ini WoG dipandang menunjukkan atau menjelaskan bagaimana instansi pelayanan publik bekerja lintas batas atau lintas sektor guna mencapai tujuan bersama dan sebagai respon terpadu pemerintah terhadap isu-isu tertentu. Untuk kasus Australia berfokus pada tiga hal yaitu pengembangan kebijakan, manajemen program dan pemberian layanan.

Dari definisi ini diketahui bahwa WoG merupakan pendekatan yang menekankan aspek kebersamaan dan menghilangkan sekat-sekat sektoral yang selama ini terbangun dalam model NPM. Bentuk pendekatannya bisa dilakukan dalam pelembagaan formal atau pendekatan informal.

Definisi lain yang juga mempunyai kesamaan fitur dari *United States Institute of Peace (USIP)* menjelaskannya sebagai berikut: *“An approach that integrates the collaborative efforts of the departments and agencies of a government to achieve unity of effort toward a shared goal. Also known as interagency approach. The terms unity of effort and unity of purpose are sometimes used to describe cooperation among all actors, government and otherwise” (“Whole-of-government approach (Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding,” n.d.).*

Dalam pengertian USIP, WoG ditekankan pada pengintegrasian upaya-upaya kementerian atau lembaga pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan bersama. WoG juga dipandang sebagai bentuk kerjasama antar seluruh aktor, pemerintah dan sebaliknya.

Pengertian dari USIP ini menunjukkan bahwa WoG tidak hanya merupakan pendekatan yang mencoba mengurangi sekat-sekat sektor, tetapi juga penekanan pada kerjasama guna mencapai tujuan-tujuan bersama. Dari dua pengertian di atas, dapat diketahui bahwa karakteristik pendekatan WoG dapat dirumuskan dalam prinsip-prinsip kolaborasi, kebersamaan, kesatuan, tujuan bersama, dan mencakup keseluruhan aktor dari seluruh sektor dalam pemerintahan.

Dalam banyak literatur lainnya, WoG juga sering disamakan atau minimal disandingkan dengan konsep *policy integration*, *policy coherence*, *cross-cutting policy-making*, *joined-up government*, *concerned decision making*, *policy coordination* atau *cross government*. WoG memiliki kemiripan karakteristik dengan konsep-konsep tersebut, terutama karakteristik integrasi institusi atau penyatuan kelembagaan baik secara formal maupun informal dalam satu wadah. Ciri lainnya adalah kolaborasi yang terjadi antar sektor dalam menangani isu tertentu. Namun demikian terdapat pula perbedaannya, dan yang paling nampak adalah bahwa WoG menekankan adanya penyatuan keseluruhan (*whole*) elemen pemerintahan, sementara konsep-konsep tadi lebih banyak menekankan pada pencapaian tujuan, proses integrasi institusi, proses kebijakan

dan lainnya, sehingga penyatuan yang terjadi hanya berlaku pada sektor-sektor tertentu saja yang dipandang relevan.

### **BAB III**

## **PRAKTIK DAN ASPEK NORMATIF KOLABORASI PEMERINTAH**

Sub-bab ini menjelaskan tentang praktik kolaborasi pemerintah serta beberapa aspek normatif kolaborasi pemerintah. Praktik kolaborasi memberikan gambaran tentang panduan perilaku kolaboratif, hasil penelitian praktik kolaborasi pemerintah, serta studi kasus praktik kolaborasi pemerintah. Selain itu, sub-bab ini juga mendeskripsikan tentang aspek normatif kolaborasi pemerintah dari beberapa peraturan perundang-undangan.

#### **A. Panduan Perilaku Kolaboratif**

Menurut Pérez López et al (2004 dalam Nugroho, 2018), organisasi yang memiliki *collaborative culture* indikatornya sebagai berikut:

- 1) Organisasi menganggap perubahan sebagai sesuatu yang alami dan perlu terjadi;
- 2) Organisasi menganggap individu (staf) sebagai aset berharga dan membutuhkan upaya yang diperlukan untuk terus menghormati pekerjaan mereka;
- 3) Organisasi memberikan perhatian yang adil bagi staf yang mau mencoba dan mengambil risiko yang wajar dalam menyelesaikan tugas mereka (bahkan ketika terjadi kesalahan);
- 4) Pendapat yang berbeda didorong dan didukung dalam organisasi (universitas) Setiap kontribusi dan pendapat sangat dihargai;
- 5) Masalah dalam organisasi dibahas transparan untuk menghindari konflik;

- 6) Kolaborasi dan kerja tim antar divisi adalah didorong; dan
- 7) Secara keseluruhan, setiap divisi memiliki kesadaran terhadap kualitas layanan yang diberikan.

Brenda (2016) dalam penelitiannya menggunakan indikator *“work closely with each other”* untuk menggambarkan perilaku kolaboratif.

Esteve et al (2013 p 20) mengungkapkan beberapa aktivitas kolaborasi antar organisasi yaitu:

- (1) Kerjasama Informal;
- (2) Perjanjian Bantuan Bersama;
- (3) Memberikan Pelatihan;
- (4) Menerima Pelatihan;
- (5) Perencanaan Bersama;
- (6) Menyediakan Peralatan;
- (7) Menerima Peralatan;
- (8) Memberikan Bantuan Teknis;
- (9) Menerima Bantuan Teknis;
- (10) Memberikan Pengelolaan Hibah; dan
- (11) Menerima Pengelolaan Hibah.

Ansen dan gash (2012 p 550) mengungkapkan beberapa proses yang harus dilalui dalam menjalin kolaborasi yaitu:

- 1) *Trust building* : membangun kepercayaan dengan stakeholder mitra kolaborasi

- 2) *Face to face Dialogue*: melakukan negosiasi dan baik dan bersungguh-sungguh;
- 3) Komitmen terhadap proses: pengakuan saling ketergantungan; *sharing ownership* dalam proses; serta keterbukaan terkait keuntungan bersama;
- 4) Pemahaman bersama: berkaitan dengan kejelasan misi, definisi bersama terkait permasalahan, serta mengidentifikasi nilai bersama; dan
- 5) Menetapkan *outcome* antara.

## **B. Kolaboratif dalam Konteks Organisasi Pemerintah**

Penelitian yang dilakukan oleh Custumato (2021) menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam kolaborasi antar lembaga pemerintah adalah kepercayaan, pembagian kekuasaan, gaya kepemimpinan, strategi manajemen dan formalisasi pada pencapaian kolaborasi yang efisien dan efektif antara entitas publik.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Astari dkk (2019) menunjukkan bahwa ada beberapa faktor yang dapat menghambat kolaborasi antar organisasi pemerintah. Penelitian tersebut merupakan studi kasus kolaborasi antar organisasi pemerintah dalam penertiban moda transportasi di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi mengalami beberapa hambatan yaitu: ketidakjelasan batasan masalah karena perbedaan pemahaman dalam kesepakatan kolaborasi. Selain itu, dasar hukum kolaborasi juga tidak jelas.

### **C. Beberapa Aspek Normatif Kolaborasi Pemerintahan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur bahwa “Penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan Kewenangan lintas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilaksanakan melalui kerja sama antar-Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang terlibat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan”

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur juga mengenai Bantuan Kedinasan yaitu kerja sama antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan guna kelancaran pelayanan Administrasi Pemerintahan di suatu instansi pemerintahan yang membutuhkan.

Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta dengan syarat:

- a. Keputusan dan/atau Tindakan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan
- b. penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan karena kurangnya tenaga dan fasilitas yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;

- c. dalam hal melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk melaksanakannya sendiri;
- d. apabila untuk menetapkan Keputusan dan melakukan kegiatan pelayanan publik, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan membutuhkan surat keterangan dan berbagai dokumen yang diperlukan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya; dan/atau
- e. jika penyelenggaraan pemerintahan hanya dapat dilaksanakan dengan biaya, peralatan, dan fasilitas yang besar dan tidak mampu ditanggung sendiri oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tersebut.

Dalam hal pelaksanaan Bantuan Kedinasan menimbulkan biaya, maka beban yang ditimbulkan ditetapkan bersama secara wajar oleh penerima dan pemberi bantuan dan tidak menimbulkan pembiayaan ganda. Yang dimaksud dengan “secara wajar” adalah biaya yang ditimbulkan sesuai kebutuhan riil dan kemampuan penerima Bantuan Kedinasan

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat menolak memberikan Bantuan Kedinasan apabila:

- a. mempengaruhi kinerja Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan pemberi bantuan;
- b. surat keterangan dan dokumen yang diperlukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan bersifat rahasia; atau
- c. ketentuan peraturan perundang-undangan tidak memperbolehkan pemberian bantuan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menolak untuk memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat



Pemerintahan tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis. Penolakan Bantuan Kedinasan hanya dimungkinkan apabila pemberian bantuan tersebut akan sangat mengganggu pelaksanaan tugas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang diminta bantuan, misalnya: pelaksanaan Bantuan Kedinasan yang diminta dikhawatirkan akan melebihi anggaran yang dimiliki, keterbatasan sumber daya manusia, mengganggu pencapaian tujuan, dan kinerja Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

Jika suatu Bantuan Kedinasan yang diperlukan dalam keadaan darurat, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberikan Bantuan Kedinasan.

Tanggung jawab terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dalam Bantuan Kedinasan dibebankan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang membutuhkan Bantuan Kedinasan, kecuali ditentukan lain berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan/atau kesepakatan tertulis kedua belah pihak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, diatur bahwa “Hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya;
- b. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan
- d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya

Berdasarkan ketentuan Pasal 76 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara diatur bahwa Menteri dan Menteri Koordinator dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus bekerja sama dan menerapkan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Bagian Ketiga Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:

- a. menetapkan NSPK dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Penetapan NSPK ini mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (*good practices*); dan

- b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat ini dibantu oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian tersebut harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait

Terkait kerja sama daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Kerja sama dimaksud dapat dilakukan oleh Daerah dengan:

- a. Daerah lain  
Kerja sama dengan Daerah lain ini dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela;
- b. pihak ketiga; dan/atau
- c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Studi Kasus Kolaboratif**

1. Hampir semua model kerangka kerja *collaborative governance*, kepemimpinan selalu memiliki peran yang utama dan strategis, namun kajian spesifik terkait hal tersebut cenderung terbatas.

Salah satunya terkait kepemimpinan Bupati Kulon Progo dan Banyuwangi yang dipandang dapat menjadi contoh keberhasilan

dalam tata kelola kolaboratif.<sup>2</sup> Praktik tata kelola kolaborasi yang berlangsung di Kulon Progo diinisiasi melalui inovasi program dan kolaborasi eksternal multistakeholders sedangkan di Banyuwangi diawali dengan keberhasilan kolaborasi internal dan inovasi program. Keluaran jangka panjang praktik tata kelola kolaboratif terwujud dalam bentuk pengurangan jumlah penduduk miskin, peningkatan indeks pembangunan manusia dan produk domestik brutonya.

Ansell dan Gash hanya menempatkan kepemimpinan fasilitatif berelasi dengan dimensi proses kolaborasi dari kerangka model yang dikembangkannya. Dalam penelitiannya ditemukan bahwa sosok pemimpin memiliki peran yang sangat penting pada dimensi kondisi awal (*starting condition*). Temuan baru dalam penelitian ini menempatkan unsur latar belakang pemimpin (*leader's individual background*) bersama dengan asimetri kekuasaan dan sejarah kerjasama/konflik sebagai dasar yang dapat menghambat atau mendukung proses kolaborasi yang terbangun. Dalam rangka menjaga keberlanjutan capaian kinerja di masa mendatang, maka pemimpin perlu mempersiapkan suksesor, membangun sistem, regulasi, serta nilai-nilai atau budaya. “Keberhasilan kepemimpinan dalam tata kelola kolaboratif di Kulon Progo dan Banyuwangi baiknya disusun dalam bentuk cerita sukses penanggulangan kemiskinan sebagai *explicit knowledge* sehingga program inovasi dan proses tata

---

<sup>2</sup> Muh. Aziz Muslimin, Disertasi yang berjudul “Kepemimpinan Bupati dalam Collaborative Governance untuk Penanggulangan Kemiskinan di Daerah (Studi atas Praktik-Praktik Terbaik di Kulon Progo dan Banyuwangi)

kelola kolaboratifnya dapat menjadi rujukan dan pembelajaran bagi daerah lain.”

Selain itu, keberhasilan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan tidak akan optimal tanpa kemitraan dengan pemangku kepentingan lain. Oleh karena itu perlu adanya peningkatan kapasitas warga masyarakat serta membangun kepemilikan bersama (*share ownership*) atas masalah kemiskinan sehingga terbangun kesadaran dan kepedulian untuk menyukseskan program penanggulangan kemiskinan dengan membuka partisipasi secara luas kepada semua pihak. Perkembangan kepemimpinan pada saat ini ditandai oleh model kolaborasi bukan lagi hierarki. Model kepemimpinan kolaboratif ini memberikan kesempatan yang luas kepada seluruh stakeholders baik di dalam maupun di luar organisasi untuk menciptakan berbagai inovasi dan kebaikan bagi masyarakat.

Ada tiga karakter utama yang dimiliki oleh Bupati Banyuwangi dan Bupati Kulonprogo sebagai pemimpin kolaboratif yaitu: semangat entrepreneur, membangun tata Kelola berjejaring dan bersifat transformasional. Kepemimpinan dan tata Kelola kolaboratif ini ternyata mampu menjadi ekosistem pemerintahan untuk mengurangi angka kemiskinan di kedua daerah yang diteliti secara signifikan. Praktik baik kepemimpinan kolaboratif ini memiliki potensi untuk dibentuk, diperluas dan dilaksanakan di pemerintahan daerah lainnya

2. Salah satu contoh kolaboratif yang dapat digunakan menjadi studi kasus adalah kerjasama yang dilakukan oleh Kabupaten Sleman,

Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta yang membentuk sebuah Sekretariat bersama Kartamantul (Sekber kartamantul).

KARTAMANTUL adalah Lembaga bersama pemerintah kota Yogyakarta, kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul dalam bidang pembangunan beberapa sektor sarana dan prasana yang meliputi persampahan, penanganan limbah air, ketersediaan air bersih, jalan, transportasi dan drainase.

KARTAMANTUL menjadi lembaga yang menjembatani terwujudnya kerjasama yang setara, adil, partisipatif, transparan dan demokratis, untuk mewujudkan perkotaan yang nyaman , indah dan sehat yang diukung olah sarana-prasarana dan pelayanan yang memadai, kesadaran dan peran serta masyarakat yang tinggi.

Pejabat yang menduduki struktur Sekber Kartamantul dilakukan perubahan setiap 2 Tahun sekali. Saat ini Sekber Kartamantul diduduki oleh Para Pejabat dari Kabupaten Bantul. Hal tersebut sesuai dengan Tabel 1 berikut:

Tabel Struktur Sekber Kartamantul

Struktur	Jabatan
Pengurus Harian	Ketua Sekber Kartamantul (Sekda Kabupaten Bantul)
	Sekretaris Sekber Kartamantul
	Bendahara Sekber Kartamantul
	Verifikator Sekber Kartamantul BKAD Kabupaten bantul
Pelaksana Kantor	Manajer Kantor

	Asisten Bidang Program & Teknis
	Asisten Bidang Administrasi & Keuangan
	Staf Bidang Program & Teknis
	Staf Bidang Administrasi & Keuangan
Supporting Staff	Pramu kantor
	Driver
	Keamanan

<http://kartamantul.jogjaprovo.go.id/tim/>

Cakupan Kerjasama dalam Sekber Kartamantul dapat dilihat pada Gambar 3



Gambar Cakupan Kerjasama KARTAMANTUL

Sumber : <http://kartamantul.jogjaprovo.go.id/tim/>

### **LATIHAN EVALUASI**

1. Jelaskan Konsep *Collaborative Governance* dan Pendekatan *Whole of Government*!
2. Buatlah rancangan pelaksanaan kolaborasi antar unit kerja Saudara dengan unit kerja lainnya di instansi Saudara !
3. Jelaskan permasalahan kolaborasi di instansi Saudara!
4. Presiden Jokowi sangat fokus pada pembangunan infrastruktur yang salah satunya adalah pembangunan jalan tol di daerah pantai utara Jawa (PANTURA). Bagaimanakah langkah kolaborasi yang bisa dilakukan oleh daerah-daerah (dapat mengambil contoh 3 Kabupaten/Kota) di area jalan tol tersebut guna meningkatkan ekonomi daerahnya?Jelaskan!



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Kolaboratif merupakan nilai dasar yang harus dimiliki oleh CPNS. Sekat-sekat birokrasi yang mengkungungi birokrasi pemerintah saat ini dapat dihilangkan. Calon ASN muda diharapkan nantinya menjadi agen perubahan yang dapat mewujudkan harapan tersebut. Pendekatan WoG yang telah berhasil diterapkan di beberapa negara lainnya diharapkan dapat juga terwujud di Indonesia. Semua ASN Kementerian/Lembaga /Pemerintah Daerah kemudian akan bekerja dengan satu tujuan yaitu kemajuan bangsa dan negara Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Esteve March; Boyne, George; Sierra, Vicenta; Ysa, Tamycó. 2013. Organizational Collaboration in the Public Sector: Do Chief Executives Make a Difference?. *Journal of Public Administration Research and Theory* · October 2013.
- Ratner. 2012. Collaborative Governance Assessment. Malaysia: CGIAR.
- Suradinata, Ermaya, (1998), Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Bandung, Ramadan.

### 2. Jurnal/Artikel

- Ansell, Chris & Gash, Alison. 2012. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Jurnal JPART* 18: 543-571.
- Astarai Mahadin Moh; Mahsyar, Abdul; dan Parawangi, Anwar. 2019. KOLABORASI ANTARORGANISASI PEMERINTAH DALAM PENERTIBAN MODA TRANSPORTASI DI KOTA MAKASSAR (STUDI KASUS KENDARAAN BECAK MOTOR). *JPPM: Journal of Public Policy and Management Volume 1 Nomor 1 | Mei 2019*.
- Costumato, L. (2021), "Collaboration among public organizations: a systematic literature review on determinants of interinstitutional performance", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 34 No. 3, pp. 247-273. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2020-0069>
- Irawan denny. 2017. COLLABORATIVE GOVERNANCE (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya). *Kebijakan dan Manajemen Publik. Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017*.
- Mahendra Adhi Nugroho, (2018) "The effects of collaborative cultures and knowledge sharing on organizational learning", *Journal of Organizational Change Management*, <https://doi.org/10.1108/JOCM-10-2017-0385>

### 3. Website

Celik, A. K., Haddoud, M. Y., Onjewu, A.-K. E., & Jones, P. (2019). Managerial Attributes and Collaborative Behaviours as Determinants of Export Propensity: Evidence from Turkish SMEs. *Contemporary Issues in Entrepreneurship Research*, 33–49. doi:10.1108/s2040-724620190000010004

Brenda Ghitulescu. 2016. "Psychosocial effects of proactivity: the interplay between proactive and collaborative behavior", *Personnel Review*, <https://doi.org/10.1108/PR-08-2016-0209>

<http://kartamantul.jogjaprovo.go.id/tim/> diakses 2 November 2021



[www.lan.go.id](http://www.lan.go.id)

