

***Collaborative Governance* Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bekasi Provinsi Jawa Barat**

Authors:

Ika Sartika

Email:

ika_sartika@ipdn.ac.id

Afiliasi:

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia

Received : Oktober, 06, 2024

Revised : November, 07, 2024

Accepted : Desember 08, 2024

Available Online: Desember 31, 2024

Corresponding author

Ika Sartika

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia

ika_sartika@ipdn.ac.id

Abstrak

Perencanaan pembangunan merupakan aspek krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun pembangunan yang dilaksanakan selama ini cenderung direncanakan secara terpusat dan didominasi oleh pemerintah daerah. Pendekatan collaborative governance dalam perencanaan pembangunan diyakini mampu meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan yang berorientasi pada kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji collaborative governance dalam perencanaan pembangunan daerah beserta faktor pendukung dan penghambat collaborative governance dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bekasi. Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif, dimana data penelitian diperoleh melalui teknik pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Teknik analisis menggunakan teknik deskriptif meliputi pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian sebagai berikut: 1) Collaborative governance dalam perencanaan pembangunan daerah belum optimal dilihat dari masih lemahnya pelaksanaan dialog tatap muka, rendahnya rasa saling percaya yang terbangun antar pelaku kolaborasi, dan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap proses perencanaan pembangunan daerah, serta kurangnya saling pengertian dengan dinamika perbedaan kepentingan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah; 2) Collaborative governance dalam perencanaan pembangunan didukung oleh adanya aturan dasar berupa peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah sebagai acuan dalam perencanaan pembangunan daerah, tersedianya sumber daya manusia yang memadai dalam perencanaan pembangunan daerah, dan kepemimpinan fasilitatif dari Plt Kepala Daerah yang cukup proaktif dalam perencanaan pembangunan daerah. Sedangkan faktor penghambatnya adalah belum adanya mekanisme peningkatan partisipasi masyarakat dan perbedaan kepentingan dalam perencanaan pembangunan daerah.

Kata Kunci: Collaborative Governance, Pemerintah Daerah, Perencanaan Pembangunan Daerah.

Abstract

Development planning is a crucial aspect in implementing the regional government, but the developments carried out so far tend to be planned centrally and dominated by the regional government. The collaborative governance approach to development planning is believed to be able to improve the quality of development planning that is oriented towards regional progress

and community welfare. The study aims to examine collaborative governance in regional development planning along with supporting and inhibiting factors for collaborative governance in regional development planning in Bekasi Regency. The study uses a qualitative descriptive research design, where research data is obtained through data collection techniques of interviews, observations, and documentation studies. The analysis technique uses descriptive techniques including data collection, data condensation, data presentation, and conclusion. The results of the study are as follows: 1) Collaborative governance in regional development planning is not optimal in terms of the weak implementation of face-to-face dialogue, low mutual trust built between collaboration actors, and lack of public trust in the regional development planning process, as well as lack of mutual understanding with the dynamics of differences in interests in the process of preparing regional development planning; 2) Collaborative governance in development planning is supported by the existence of basic rules in the form of regulations at the central and regional levels as references in regional development planning, the availability of adequate human resources in regional development planning, and the facilitative leadership of the Acting Regional Head who is quite proactive in regional development planning. Meanwhile, the inhibiting factors are the absence of a mechanism to increase community participation and differences in interests in regional development planning.

Keywords: Collaborative Governance, Regional Government, Regional Development Planning.

PENDAHULUAN

Kabupaten Bekasi, yang terletak di provinsi Jawa Barat, Indonesia, merupakan salah satu kawasan industri paling vital di Asia Tenggara. Dengan total sekitar 7.339 perusahaan yang tersebar di wilayah ini, baik dari dalam negeri maupun asing, Kabupaten Bekasi telah memantapkan reputasinya sebagai pusat industri yang penting. Kehadiran 11 kawasan industri besar menandakan pentingnya wilayah ini dalam skala industri dan ekonomi nasional maupun internasional (Purwanto, 2021).

Kabupaten Bekasi, sebagai jantung industri yang berdenyut di Asia Tenggara, menghadapi serangkaian tantangan kompleks dalam pembangunannya yang memerlukan strategi perencanaan yang cerdas dan terukur. Program Berseka, yang dirancang untuk meningkatkan infrastruktur dan kualitas hidup masyarakat, sayangnya belum terlaksana secara optimal. Kelemahan dalam transparansi, sosialisasi, dan koordinasi antar-lembaga menjadi batu sandungan utama (Alfian et al., 2021). Transparansi dan keterbukaan yang kurang menghambat kemampuan masyarakat untuk mengakses informasi penting terkait program, sehingga mengurangi tingkat partisipasi dan kepercayaan publik.

Penelitian terdahulu yang lain juga mengindikasikan beberapa permasalahan yang terjadi dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bekasi, di antaranya kesulitan Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam mengatasi permasalahan kerusakan jalan karena besarnya anggaran yang dibutuhkan sebesar Rp. 40 Triliun. Namun, anggaran yang diperoleh berdasarkan Pagu Kebutuhan anggaran hanya sebesar Rp. 300 Miliar (Marwati et al., 2024). Permasalahan berikutnya berkaitan dengan keandalan laporan keuangan sebagai

salah satu *output* yang dicapai atas diterapkannya manajemen risiko pada organisasi perangkat daerah. Dikutip dari www.jpnn.com Kondisi Kabupaten Bekasi yang berada dalam status Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) terkait Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Bekasi. Tidak tercapainya maturitas SPIP mencapai level 3 yang disebabkan ketidakhahaman SDM pemerintah terkait manajemen risiko. Dengan demikian, kemungkinan kerugian yang akan terjadi dimasa mendatang tidak terukur dengan baik sehingga risiko tetap terjadi dan sulit untuk dikendalikan.

Dalam rangka perencanaan pembangunan guna mencapai target pembangunan, kebutuhan akan penerapan kolaborasi antar aktor sangat dibutuhkan untuk menciptakan inovasi yang berfokus pada peran produktivitas, perubahan teknologi dan pengetahuan serta peran aktor yang berkontribusi. Inovasi dalam pemerintahan sangat dibutuhkan karena dapat meningkatkan kinerja pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik. Inovasi dalam pemerintahan dapat tercapai apabila ada peran serta *stakeholder* yang berasal dari nonpemerintah sehingga akan mempengaruhi dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Sejalan dengan hal ini, Ansell & Gash (2007) menyebutkan bahwa *stakeholder* yang berasal dari non pemerintah mempunyai tanggung jawab pada hasil kebijakan melalui keterlibatan secara langsung dalam pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa pentingnya peningkatan kolaborasi daerah terutama dalam menunjang perencanaan pembangunan di Kabupaten Bekasi.

Menurut Ansell & Gash (2007) *Collaborative governance* didefinisikan sebagai pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintahan (bisnis dan masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. *Collaborative governance* merupakan salah satu cara untuk merespons keinginan para pemangku kepentingan terlibat dalam pelaksanaan pembangunan dan merespons keterbatasan pendanaan pemerintah yang tidak bisa mengikuti perkembangan tuntutan masyarakat akan kinerja pemerintah yang semakin baik dengan tujuan mendapatkan sumber daya guna melaksanakan pembangunan sesuai harapan para pemangku kepentingan tersebut.

Kolaborasi menjadi kunci keberhasilan pemerintah di masa kini dan akan datang. *Collaborative governance* merupakan hasil pengembangan atau bentuk operasional dari konsep *good governance* yang menjelaskan bagaimana jalannya proses keterlibatan *stakeholder* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kolaborasi diarahkan pada pencapaian tujuan yang diinginkan bersama oleh setiap individu, kelompok, dan organisasi berupa sesuatu hasil yang mempunyai makna dan berkesinambungan (Emerson et al., 2012).

Menurut Febrian et al. (2016), partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah merupakan salah satu pendekatan dalam pelaksanaan *collaborative governance*, dengan demikian pemerintah tidak menjadi satu-satunya pihak yang menguasai jalannya perencanaan pembangunan baik pada level nasional maupun daerah, keikutsertaan *stakeholder* yang lain dalam perencanaan pembangunan merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kondisi yang lebih terukur dan saling kontrol. Kesadaran membuka “ruang untuk *public*” berperan dalam perencanaan pembangunan sudah dilaksanakan oleh negara-negara maju di dunia. Pentingnya masyarakat dengan ‘rasa memiliki daerahnya, akan meringankan semua pihak.

Konsep *collaborative governance* dalam penyelenggaraan pemerintah, dalam hal ini perencanaan pembangunan di Kabupaten Bekasi, didasarkan pada kondisi dimana pemerintahan sendiri tidak cukup mampu mengandalkan kapasitas internal yang dipunyainya, baik dalam perumusan kebijakan maupun pelaksanaan suatu kebaruan. Keterbatasan kemampuan, sumber daya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerja sama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerja sama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan (Purwanti, 2016). Kajian *collaborative governance* dalam perencanaan pembangunan daerah merupakan kajian yang cukup penting yang akan memberikan kontribusi baik secara akademis maupun praktis. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka tulisan ini akan fokus pada kajian mengenai bagaimana *collaborative governance* dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bekasi.

METODE

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian deskriptif kualitatif. Alasan: penelitian ini lebih fokus untuk menggambarkan fenomena yang diamati dan kurang melakukan perhitungan dengan menggunakan metode statistik. Penelitian ini menggunakan model *collaborative governance* Ansell dan Gash (2007) yang terdiri atas: prasyarat awal (*initial condition*); desain kelembagaan (*institutional design*); kepemimpinan fasilitatif (*fasilitative leadership*); dan proses kolaboratif (*collaborative process*). dimensi proses kolaboratif bisa menggambarkan perspektif pelaksanaan *collaborative governance* dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bekasi. Selanjutnya, disusun kerangka konseptual penelitian sebagai berikut:

Tabel 1
Kerangka Konseptual Penelitian

No	Konsep	Dimensi	Indikator/Aspek
I.	Proses <i>Collaborative governance</i> (Ansell & Gash, 2007)	1. <i>Dialogue face to face</i>	1. Dialog internal 2. Dialog eksternal
		2. <i>Building trust</i>	1. Tingkat kepercayaan terhadap perencanaan pembangunan
		3. <i>Commitment to process</i>	1. Penghargaan terhadap kebebasan individu 2. Membangun rasa kepemilikan 3. Keterbukaan dalam mencapai keberhasilan Bersama
		4. <i>Shared understanding</i>	1. Misi yang jelas 2. Cara pandang terhadap penyelesaian masalah 3. Identifikasi nilai-nilai umum
		5. <i>Intermediate outcome</i>	1. Capaian yang diperoleh 2. Perencanaan stratejik

Sumber: Diolah peneliti, 2023

Sementara itu, jenis data yang diperlukan untuk mendukung penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer meliputi informasi yang dikumpulkan melalui pengamatan langsung, termasuk rekaman audio, rekaman video, atau foto yang dibuat sendiri oleh peneliti. Gambar dikumpulkan untuk menunjukkan keadaan saat ini dalam proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Bekasi. Data primer juga diperoleh dari wawancara mendalam dengan informan penelitian. Sedangkan data sekunder diperoleh dari sumber selain sumber aslinya (baik sumber manusia atau sumber kelembagaan). Istilah "data sekunder" mengacu pada informasi yang telah dikumpulkan, seperti data tertulis, foto yang sudah ada sebelumnya, dan statistik.

Penentuan informan penelitian menggunakan *Non Probability Sampling* yakni teknik pengambilan sampel yang tidak memberi peluang atau kesempatan sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Teknik sampel ini

meliputi *purposive* dan *snowball*. Berikut disajikan informan-informan dalam penelitian.

Tabel 2
Informan Penelitian

No	Informan	Jumlah	Teknik Sampling
1	Pj. Bupati Bekasi	1	<i>Purposive</i>
2	Ketua & Wakil Ketua DPRD, Pimpinan Banggar, Ketua Komisi	6	<i>Purposive</i>
3	Kepala Bappeda	1	<i>Purposive</i>
4	Masyarakat/Tokoh Masyarakat Kabupaten Bekasi	4	<i>Snowball</i>
5	Ketua LSM	2	<i>Purposive</i>
6	Pengusaha	2	<i>Purposive</i>
7	Akademisi/Pakar	2	<i>Purposive</i>
	Jumlah	18	

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara mendalam. Hal tersebut dimaksudkan agar peneliti mendapatkan data dan informasi yang lebih mendalam, selain itu peneliti menginginkan agar informan lebih bebas dan terbuka dalam memberikan informasi, keterangan dan argumen-argumennya terkait permasalahan dan topik yang diteliti. Peneliti menggunakan panduan wawancara sebagai acuan untuk penggalian data yang selanjutnya dikembangkan pada saat wawancara agar memperoleh data dan informasi secara mendalam dari informan.

Selanjutnya observasi dalam penelitian ini menggunakan observasi non partisipan karena dalam penelitian ini peneliti tidak ikut andil dalam segala macam kegiatan yang dilakukan observer. Selain itu, peneliti ingin menjaga objektivitas dan latar alamiah observer tanpa perlakuan apa pun dari peneliti, sebagaimana pada observasi eksperimental. Pada pelaksanaan observasi, peneliti menggunakan pedoman observasi sebagai acuan. Observasi dilakukan di lingkungan pemerintahan Kabupaten Bekasi. Sedangkan studi dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data penelitian berupa laporan, catatan, berita-berita, maupun literatur-literatur yang berhubungan dengan *collaborative governance* dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bekasi. Dokumen-dokumen diperoleh dari Pemerintah

Kabupaten Bekasi, Bappeda, dan jurnal-jurnal penelitian yang relevan dengan topik penelitian.

Teknik analisis data secara interaktif meliputi aktivitas-aktivitas berikut ini (Miles et al., 2014): (1) Pengumpulan Data (*Data Collecting*); (2) Kondensasi Data (*Data Condensation*); (3) Penyajian Data (*Data Display*); serta (4) Penarikan Kesimpulan (*Conclusions Drawing*).

Hasil Dan Pembahasan

A. Collaborative Governance dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bekasi

1. Dialog Tatap Muka (*Dialogue Face to Face*)

Pada dasarnya, dalam penerapan model tata kelola kolaboratif, para aktor atau pemangku kepentingan akan membangun dialog bersama. Sebagai proses yang berorientasi pada konsensus, "komunikasi yang mendalam" diperlukan melalui dialog langsung. Ini adalah salah satu aspek penting yang harus dilakukan oleh para aktor atau pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi peluang atau kecenderungan guna mencapai tujuan dan sasaran bersama.

Dialog tatap muka terjadi secara eksternal antar *stakeholder* yang terlibat sebagai pilar kolaboratif yaitu Pemerintah Kabupaten Bekasi, DPRD Kabupaten Bekasi dan masyarakat, maupun secara internal pada kelompok masing-masing *stakeholder* atau aktor tersebut. Dalam proses perencanaan pembangunan Kabupaten Bekasi, OPD yang paling berperan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bekasi, yang melakukan dialog tatap muka secara horizontal dan vertikal, dengan seluruh perangkat maupun dengan bupati sebagai pimpinan. Begitu pula DPRD Kabupaten Bekasi terlibat dalam dialog tatap muka baik secara internal maupun eksternal bersama pemerintah kabupaten dalam rangka membangun komunikasi dan menyatukan visi dan persepsi dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

Perencanaan pembangunan di daerah harus memperhatikan adanya sinkronisasi, koordinasi dan integrasi dengan perencanaan pembangunan nasional, karena capaian tujuan pembangunan daerah harus bersifat mendukung pencapaian tujuan pembangunan secara nasional. Dengan demikian perencanaan pembangunan harus berpedoman pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengatakan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka

menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Hasil observasi melengkapi data primer wawancara, menunjukkan bahwa dialog internal dalam dimensi dialog tatap muka telah dijalankan dengan baik oleh masing-masing *stakeholder* maupun instansi berwenang. Hal ini menjadi fondasi penting di dalam proses perencanaan pembangunan. Oleh karena perencanaan pembangunan memerlukan kesepakatan dan kesepahaman dari masing-masing *stakeholder* yang terlibat, terutama kaitannya dengan *collaborative governance* yang menekankan adanya konsensus setiap aktor yang terlibat. Sehingga dari aspek internal sendiri akan lebih menguatkan kolaborasi dalam perencanaan pembangunan daerah.

Hal ini sejalan dengan pandangan Ansell dan Gash (2007) menempatkan komunikasi menjadi salah satu proses inti dalam kolaborasi. Mereka menggambarkan dalam bentuk dialog tatap muka. Komunikasi dalam poin ini kelanjutan dari nilai dasar kepemimpinan kolektif. Komunikasi merupakan sub sistem dari implementasi kebijakan. Dalam kolaborasi dibutuhkan adanya komunikasi multiarah. Komunikasi multiarah yakni adanya umpan balik yang berlangsung dengan melibatkan lebih dari dua pihak yang berlangsung secara berkelanjutan dengan intensitas yang tinggi. Respons dan tanggapan dilakukan pada semua pihak yang terlibat dengan berbagai macam cara berkomunikasi (lisan atau tulisan). *Collaborative governance* yang ideal setidaknya mengikutsertakan minimal dari tiga pihak. Ada representasi pemerintah, swasta dan masyarakat. Komunikasi yang dilakukan melalui tatap muka langsung. Komunikasi melalui media dilakukan hanya untuk membantu terjalannya komunikasi intensif. Adanya interaksi langsung dapat memberikan penguatan pada nilai dasar yang lain. Pada akhirnya memperkuat praktik kolaborasi.

Hasil wawancara tersebut menggambarkan bahwa pada umumnya informan menganggap perlunya ada partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah karena beberapa manfaat positif, tetapi sebagian juga menganggap bahwa hal tersebut tentu akan berpengaruh pada mekanisme dan waktu dalam perencanaan pembangunan daerah untuk itu perlu adanya pengaturan secara khusus, apabila masyarakat akan dilibatkan.

Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Newman (2017) yang mengidentifikasi ada 3 (tiga) aspek yang menyebabkan dialog kolaboratif efektif yaitu Partisipasi (*participating*), pemahaman bersama (*shared understanding*), dan pengelolaan (*managing*). Proses dialog ditentukan oleh partisipasi yang baik dari seluruh aktor yang meliputi beberapa hal, antara lain (Newman, 2017): (a). Berbicara dengan jelas dan ringkas, (b). Berbagi pengalaman dan berikan pemikiran yang menantang, serta berusaha menghindari konflik, (c). Tunjukkan penghargaan yang baik terhadap pemikiran orang lain, (d). Berikan dorongan agar orang lain

memberikan ide. Pemahaman bersama meliputi, antara lain; (a). Berusaha mendengarkan dialog dengan cermat, (b). pikiran terbuka, (c). Gunakan pertanyaan untuk mengeksplorasi ide dan pastikan ide disampaikan dan dapat dipahami, (d). Pastikan bahwa para aktor dan individu memahami apa yang disampaikan. Sedangkan Pengelolaan yang baik dalam proses dialog tatap muka, antara lain; (a). Kelola apa yang disampaikan agar sesuai dengan tujuan, (b). Tetapkan pembicaraan dengan tujuan yang ingin dicapai, (c). Kelola seluruh tantangan yang ada dan utamakan obyektivitas dalam memberikan pemikiran dalam dialog tatap muka, (d). Berikan motivasi kepada orang lain untuk memberi kontribusi pemikiran mereka.

2. Membangun Kepercayaan (*Trust Building*)

Pandangan para ahli mengatakan bahwa dalam organisasi, kepercayaan (*trust*) merupakan elemen penting dalam membangun komunikasi dan menjamin keberhasilan dalam penyelesaian pekerjaan dalam suatu tim kerja, meningkatkan kohesivitas antara pimpinan dan pekerja, meminimalisasi risiko dan mengurangi biaya, menumbuhkan komitmen pekerja dan produktivitas. Oleh karena itu, dalam situasi tertentu kepercayaan yang tinggi dapat menumbuhkan komitmen kelompok dan mengurangi pengaruh dari luar lingkungan organisasi (Fukuyama, 1995).

Para ahli memandang bahwa kurangnya kepercayaan antar *stakeholder* merupakan titik awal perhatian dalam *collaborative governance*. Literatur sangat menekankan bahwa proses kolaboratif tidak hanya menyangkut negosiasi, melainkan juga memerlukan upaya membangun kepercayaan antar *stakeholder* (Imperial, 2005; Vangen & Huxham, 2003). Hasil penelitiannya menemukan bahwa sesuai fakta ketika ada situasi dimana pernah terjadi konflik antar-aktor, maka untuk membangun kepercayaan sering kali menjadi rumit. Hasil penelitiannya juga menunjukkan bahwa membangun kepercayaan sering kali menjadi aspek perhatian utama dalam proses kolaboratif dan ada kecenderungan agak sulit untuk terbangun ketika sudah pernah terjadi perilaku negatif tidak percaya (*distrust*) seorang aktor dalam proses kolaboratif.

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa membangun kepercayaan adalah fase yang terpisah dengan membangun dialog dan negosiasi dilihat dari substansi masalah. Namun, pada dasarnya seorang pemimpin kolaboratif yang baik, memandang bahwa mereka harus membangun kepercayaan di antara para lawan mereka sebelum ada *stakeholder* lain yang mencoba memanipulasi resiko yang mungkin muncul. Apa yang telah terbukti dalam studi kasus yang kami lakukan menemukan bahwa membangun kepercayaan adalah proses yang membutuhkan waktu, sehingga hal tersebut memerlukan komitmen aktor dalam jangka panjang untuk mencapai keberhasilan kolaboratif (Ansell dan Gash, 2007). Trust merupakan

bagian penting dalam organisasi publik, sehingga *trust* dapat menciptakan kepercayaan organisasi (Shockley-Zalabak et al., 2010).

Memperhatikan peran masing-masing *stakeholder* dalam proses perencanaan pembangunan Kabupaten Bekasi, menunjukkan bahwa kolaborasi tersebut dilaksanakan atas dasar kerja sama dan saling percaya. *Stakeholder* melaksanakan peran sesuai dengan tugas yang sudah ditentukan, baik internal maupun eksternal. Secara internal, Bappaeda bekerja dan saling percaya antara sesama anggota. DPRD bekerja dan saling percaya dengan sesama DPRD, baik Komisi-komisi maupun badan anggaran DPRD. Begitu pula secara eksternal antara Bappeda dengan DPRD dituntut untuk saling bekerja sama dalam sebuah kepercayaan.

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah terdapat ketidakpercayaan antara Pemkab Bekasi dengan pihak DPRD sehingga hal tersebut berpengaruh pada proses perencanaan pembangunan daerah secara keseluruhan. Hal ini tentu tidak bisa dihindari, karena di satu sisi Pemkab Bekasi bekerja pada tataran profesional, sementara di sisi lain pihak DPRD berada pada tataran politis yang memiliki banyak kepentingan, termasuk kepentingan elektabilitas pada periode selanjutnya sehingga dituntut dapat merepresentasikan konstituennya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ketidakpercayaan pihak DPRD terhadap Pemkab dapat berpengaruh pada proses perencanaan pembangunan daerah. Maka dalam rangka mewujudkan proses perencanaan pembangunan daerah yang baik, masing-masing *stakeholder* pemerintah daerah dan DPRD harus membangun komunikasi dan kepercayaan yang sama.

Membangun kepercayaan merupakan salah satu aspek yang esensial, baik untuk organisasi maupun dalam membangun hubungan baik dengan *stakeholder* dalam penyelesaian suatu program kegiatan. Sehingga tatkala kepercayaan dipandang sebagai sesuatu yang esensial dalam membangun hubungan yang stabil, maka diperlukan upaya semua pihak untuk mempertahankan kerja sama (*collaboration*), karena kepercayaan merupakan sesuatu yang fundamental untuk melakukan perubahan dan bahkan sangat diperlukan dalam membangun interaksi yang dilakukan setiap saat, guna mendukung pencapaian tujuan bersama.

Terkait membangun kepercayaan, hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Karlsen et al. (2008), bahwa membangun kepercayaan dengan seluruh *stakeholder* dalam pelaksanaan kegiatan dapat ditingkatkan melalui strategi komunikasi, perilaku yang bertanggungjawab dan berintegritas, menunjukkan komitmen dan kesungguhan, akuntabel dan kompeten, memiliki sikap dan perilaku yang dapat dipercaya dan berintegritas, serta berusaha membangun kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Keberhasilan suatu proyek kegiatan yang dilaksanakan dengan *stakeholder* yang memiliki perbedaan latar belakang organisasi dan kepercayaan, maka sangat penting untuk melakukan antisipasi dengan mekanisme penerapan kepercayaan (*trust*) yang berbeda-beda kepada seluruh *stakeholder* berdasarkan cara pandang yang dimiliki. Oleh karena itu, kepercayaan dapat ditumbuhkan dalam diri individu atau *stakeholder* berdasarkan aspek apa yang menjadikan mereka percaya dengan proyek kegiatan yang dikerjakan. Jika salah satu organisasi memandang kepercayaan dari sisi keuangan, maka akuntabilitas keuangan yang harus diprioritaskan oleh organisasi, sebaliknya jika *stakeholder* mempercayai bahwa kepercayaan terbangun dari tanggung jawab dan integritas terhadap program yang dijalankan, maka tugas pimpinan dan anggota organisasi untuk menumbuhkan tanggung jawab dan integritas dalam penyelesaian pekerjaan (Lander et. Al., 2004).

Mencermati beberapa temuan penelitian tersebut di atas, maka hal mendasar yang perlu dilakukan untuk membangun kepercayaan pada proses kolaborasi dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bekasi adalah membangun kepercayaan antar *stakeholder* dengan meningkatkan komunikasi, baik internal maupun eksternal dan membangun kepercayaan masyarakat dengan melibatkannya secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

3. Komitmen Pada Proses (*Commitment to Process*)

Keberhasilan sebuah usaha kuncinya pada komitmen sama halnya dengan kerja sama kolaboratif yang mana melibatkan aktor dari berbagai pihak yang memiliki perbedaan *background*, arah pandangan, pengalaman oleh karena itu, komitmen bersama merupakan titik vital dalam hal kerja sama. Masing-masing aktor harus mempunyai komitmen bersama membangun komitmen bersama yaitu dalam rangka mensukseskan pembangunan daerah yang bertujuan memajukan daerah dan mensejahterakan masyarakat.

Komitmen terhadap proses (*commitment to the process*) pada dasarnya bersumber dari motivasi individu untuk ikut serta aktif dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan kolaboratif (*collaborative governance*), (Ansell dan Gash, 2007). Dalam hal ini, *stakeholder* yang berpartisipasi dalam penyelenggaraan program kegiatan sebenarnya terdorong oleh keinginan untuk memastikan bahwa usulan yang mereka sampaikan tidak terabaikan atau dapat terakomodir sehingga mereka bersedia untuk membangun komitmen yang tinggi, berpartisipasi dalam penyelesaian pekerjaan.

Dengan kata lain, komitmen pada proses berarti membangun kerja sama dan sinergitas seluruh aktor untuk bekerja sama secara adil dalam menghasilkan *outcome* berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan. Ansell dan Gash (2007) menyebutkan

bahwa untuk membangun komitmen pada proses dalam proses kolaboratif memerlukan adanya penghargaan yang sama terhadap kebebasan individu/*stakeholder*, membangun rasa kepemilikan bersama melalui proses aktivitas bersama, dan keterbukaan dalam mencapai keberhasilan bersama.

Komitmen terhadap proses (*commitment to the process*) pada dasarnya bersumber dari motivasi individu untuk ikut serta aktif dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan kolaboratif (*collaborative governance*), (Ansell dan Gash, 2007). Dalam hal ini, *stakeholder* yang berpartisipasi dalam penyelenggaraan program kegiatan sebenarnya terdorong oleh keinginan untuk memastikan bahwa usulan yang mereka sampaikan tidak terabaikan atau dapat terakomodir sehingga mereka bersedia untuk membangun komitmen yang tinggi, berpartisipasi dalam penyelesaian pekerjaan. Dengan kata lain, komitmen pada proses berarti membangun kerja sama dan sinergitas seluruh aktor untuk bekerja sama secara adil dalam menghasilkan *outcome* berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya, hasil observasi menunjukkan bahwa ada kebebasan dan penghargaan terhadap individu dalam mengemukakan pendapat. Sebagaimana pada rapat paripurna di DPRD yang menghadirkan pihak Pemkab dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah, penetapan Perda maupun Perbup, yang melibatkan anggota dewan serta masyarakat untuk mengemukakan pandangannya.

Berdasarkan keterangan berbagai informan yang diwawancarai, nampak para informan mengharapkan bahwa dalam dimensi komitmen pada proses dapat berjalan dengan baik dengan tercapainya penghargaan terhadap kebebasan individu, membangun rasa kepemilikan bersama, dan adanya keterbukaan dalam mencapai keberhasilan bersama. Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi sebagai *stakeholder* dalam proses perencanaan pembangunan daerah harus dapat menunjukkan sinergitas dengan DPRD di dalam perencanaan pembangunan daerah, serta adanya interaksi yang intensif antara seluruh aktor yang terlibat dengan masyarakat, sehingga apabila masyarakat melihat adanya sinergitas, maka masyarakat akan timbul kepercayaan, dukungan dan partisipasi aktif, baik dalam menyampaikan masukan maupun dalam pengawasan pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah.

Hal ini sejalan dengan pandangan yang disampaikan oleh Thomson & Perry (2006), bahwa kolaboratif merupakan proses interaktif antara organisasi yang meliputi negosiasi, pengembangan dan penilaian terhadap komitmen, serta implementasi atas komitmen yang telah disepakati bersama. Organisasi memiliki kewajiban untuk melakukan negosiasi, mengembangkan, dan memberikan penilaian terhadap komitmen yang berbasis pada kepentingan *stakeholder* dan kebutuhan kolektif organisasi. Penolakan terhadap proses kolaboratif, dapat berakibat pada

ambiguitas kolaboratif, dinamika, dan kompleksitas masalah yang sulit untuk diselesaikan bersama (Thomson & Perry, 2006).

Dengan adanya berbagai pedoman pelaksanaan, baik aturan perundang-undangan maupun aturan teknis, serta berbagai upaya sosialisasi dan asistensi tersebut dapat menumbuhkan pemahaman bersama bagi seluruh *stakeholder*. *Stakeholder* diharapkan memiliki visi dan cara pandang yang sama untuk melaksanakan tugas dalam perencanaan pembangunan daerah.

Thomson & Perry (2006), menegaskan bahwa kolaboratif merupakan proses interaktif antara organisasi yang meliputi negosiasi, pengembangan dan penilaian terhadap komitmen, serta implementasi atas komitmen yang telah disepakati bersama. Organisasi memiliki kewajiban untuk melakukan negosiasi, mengembangkan, dan memberikan penilaian terhadap komitmen yang berbasis pada kepentingan *stakeholder* dan kebutuhan kolektif organisasi. Penolakan terhadap proses kolaboratif, dapat berakibat pada ambiguitas kolaboratif, dinamika, dan kompleksitas masalah yang sulit untuk diselesaikan Bersama.

4. Pemahaman Bersama (*Shared to Understanding*)

Titik perhatian dalam proses kolaboratif yaitu *stakeholder* atau aktor perlu mengembangkan pemahaman bersama tentang tujuan yang mereka ingin capai secara kolektif (Tett et al., 2003). Dalam literatur *Collaborative governance*, pemahaman bersama digambarkan sebagai “misi umum” (*common mission*) yang ingin dicapai bersama (Alexander et al., 1998); “dasar utama yang dituju” (*common ground*) (Wondolleck & Yaffee, 2000); “tujuan umum” (*common purpose*) (Tett et al., 2003); “tujuan utama” (*common aims*) (Vangen & Huxham, 2003); “sasaran umum” (*common objective*) (Padiila & Daigle, 1998); “visi bersama” (*shared mission*) (Manring & Pearsall, 2005).

Dalam pengertian lain, pemahaman bersama adalah kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan dan diperlukan untuk penyelesaian masalah (Ansell dan Gash, 2007). Dalam penelitian ini, aspek pemahaman bersama menggunakan teori proses kolaboratif Ansell dan Gash (2007) yaitu adanya misi yang jelas, cara pandang dalam penyelesaian masalah, dan identifikasi nilai-nilai umum yang berlaku.

Hal tersebut sejalan pula dengan hasil observasi yang memberikan gambaran bahwa proses perencanaan pembangunan daerah secara terstruktur telah dilakukan dengan tidak melewatkan proses konsultasi dan musyawarah sehingga dapat menjamin kejelasan penjabaran misi dalam dokumen perencanaan pembangunan yang ditetapkan. Dalam penjabaran misi harus mempunyai tujuan yang jelas agar penjabaran misi yang dituangkan dalam dokumen perencanaan daerah dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran.

Hasil wawancara mengungkapkan bahwa pemahaman para aktor yang terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi berbeda-beda, namun pada dasarnya keseluruhan aktor yang terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah mencoba untuk menyamakan pemahaman bersama bahwa perencanaan pembangunan daerah merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Pemahaman bersama (*shared understanding*) dalam proses perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi sebagai salah satu aspek dan dimensi dalam proses kolaboratif sangat diperlukan untuk menjamin keberhasilan program dan kegiatan perencanaan pembangunan daerah, baik internal maupun eksternal. Berdasarkan hasil wawancara, observasi dan *review* dokumen, dapat dikemukakan bahwa pada dasarnya membangun pemahaman bersama tentang perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi merupakan hal yang esensial. Kesamaan persepsi antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat merupakan hal mendasar yang perlu dilakukan dan diupayakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bekasi, sehingga seluruh *stakeholder* dapat terlibat secara aktif dan mendukung sepenuhnya keberhasilan perencanaan pembangunan daerah. Pada umumnya, kegagalan sebuah kebijakan, baik pada saat penyusunan maupun pada saat pelaksanaan disebabkan karena kurangnya pemahaman bersama antar semua *stakeholder* yang terlibat, atau dengan kata lain di tingkat lokal, pemerintah daerah tidak mampu menciptakan kondisi dan pemahaman bersama tersebut. Oleh karena itu, dalam rangka perencanaan pembangunan daerah yang berkualitas, maka pemerintah daerah harus mampu menumbuhkan pemahaman bersama semua *stakeholder* termasuk masyarakat dalam mendukung dan berkomitmen atas keberhasilan perencanaan pembangunan daerah .

Relevan dengan hal tersebut, menurut Bittner & Leimeister (2013), pemahaman bersama merupakan bagian yang krusial untuk mencapai kolaboratif yang efektif. Keberagaman latar belakang aktor atau *stakeholder* dalam menjalankan suatu program merupakan tantangan dan sekaligus titik kritis yang berpotensi menciptakan perpecahan atau konflik antar anggota. Oleh karena itu, menyatukan pikiran dan pandangan yang berbeda-beda adalah merupakan tantangan tersendiri bagi seorang pemimpin organisasi dengan menjadikannya sebagai satu pemikiran (*mind merger*). Hasil penelitian membuktikan bahwa dengan *mind merger*, maka perbedaan pemikiran kelompok dapat disatukan untuk mencapai tujuan dan sasaran bersama. Demikian pula menurut Mathieu et al. (2000) bahwa pemahaman bersama dalam mendiskusikan berbagai permasalahan dalam suatu pekerjaan akan dapat menghasilkan kinerja yang lebih baik, terutama dari segi kuantitas dan kualitas.

5. Hasil Jangka Pendek (*Intermediate Outcome*)

Proses kolaboratif perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi pada dimensi tujuan jangka pendek adalah capaian atau *output* yang diperoleh dari hasil kolaboratif perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi, dan perencanaan strategik yang ditetapkan dan hasil yang dicapai dari kolaborasi.

Selanjutnya, aspek penting lainnya dalam *intermediate outcome* adalah perencanaan strategi. Perencanaan memegang peranan penting karena akan menentukan bagaimana langkah-langkah merealisasikan apa yang menjadi tujuan perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan strategik dapat meminimalisir Adanya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan, mengurai permasalahan dan mengatasinya, serta memperkirakan hambatan-hambatan ke depan di dalam penyusunan rencana dan realisasi pembangunan daerah.

Apa yang disampaikan informan menggambarkan bahwa perencanaan strategik di jangka menengah yaitu dengan melakukan pendekatan anggaran terpadu, pendekatan anggaran kinerja dan pendekatan pengeluaran jangka menengah. Perlunya membentuk tim yang terdiri dari *stakeholder* terkait untuk melakukan proses pengumpulan data dan informasi serta menganalisis kebutuhan dan potensi daerah secara komprehensif. Karena menurut informan, selama ini data terkait daerah kurang begitu *up to date*.

Berdasarkan keterangan informan terkait aspek capaian jangka pendek dan perencanaan strategik di dalam dimensi *intermediate outcome*, dapat peneliti sampaikan hasil observasi yang menggambarkan terdapat kontradiksi antara harapan yang diinginkan terhadap capaian *intermediate outcome* dengan temuan realitas peneliti di lapangan. Sebagaimana dikemukakan harapan sebagian besar informan mengenai tercapainya tujuan maupun sasaran dari adanya *collaborative governance* dalam perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi, di antaranya tercapai peningkatan transparansi dan akuntabilitas, penghematan anggaran, penyelarasan visi dan misi pemerintah, kemudahan pengawasan dan evaluasi, tercapai sinergis pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, dan peningkatan partisipasi masyarakat.

Demikian pula pada sisi pengawasan dan evaluasi, yang lebih didominasi pihak eksekutif dan legislatif, namun kontribusi pihak di luar pemerintahan dalam hal ini masyarakat, tim delegasi Musrenbang, akademisi maupun media massa dalam pengawasan dan evaluasi tidak begitu signifikan. Hal ini diidentifikasi peneliti berdasar observasi dan penelusuran bahwasanya pihak di luar pemerintahan pada konsultasi-konsultasi publik tidak signifikan berpartisipasi. Belum ada forum pengawasan dan evaluasi yang dilakukan secara kolaboratif antara pemerintahan dan elemen

masyarakat. Hal ini juga sekaligus memberikan gambaran bahwa partisipasi masyarakat, serta partisipasi pihak di luar pemerintahan belum meningkat.

Kemudian, dalam aspek perencanaan strategik, observasi dan penelusuran peneliti, tidak menemukan adanya forum-forum yang lebih intens dan substansial terkait perencanaan strategik. Masyarakat dan pihak di luar pemerintahan lebih terlibat secara non-aktif dan formalitas pada Musrenbang di tingkat desa, sementara di tingkat merencanakan berbagai tahapan-tahapan dalam perencanaan pembangunan daerah, termasuk pula nominasi nilai anggaran, masyarakat dan pihak di luar pemerintah begitu terbatas dan tidak leluasa untuk memberikan koreksi.

B. Faktor Pendukung dan Penghambat *Collaborative governance* dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Bekasi

1. Faktor Pendukung

Beberapa faktor pendukung *collaborative governance* dalam perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi, di antaranya berkaitan dengan landasan normatif, dimana diidentifikasi bahwa sebagian besar informan baik pihak Pemkab Bekasi, DPRD maupun masyarakat yang diwawancarai mengemukakan bahwa adanya peraturan terkait perencanaan pembangunan daerah, dalam hal ini peraturan mengenai perencanaan pembangunan merupakan faktor pendukung dalam *Collaborative governance* perencanaan pembangunan daerah. Hal ini sebagaimana dikemukakan informan kepala Bappeda Kabupaten Bekasi, yang mengemukakan bahwa proses perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan beberapa dasar hukum, baik undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, maupun peraturan bupati dan aturan teknis lainnya. Semua tahapan, kegiatan, mekanisme dan proses dilaksanakan berdasarkan aturan yang ada tersebut. Kita tidak boleh melakukan sesuatu yang bertentangan dengan aturan, termasuk keterlibatan semua pihak, masing-masing sudah diatur sesuai tugas dan fungsinya masing-masing.

Pernyataan tersebut memberikan gambaran bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi dilaksanakan berdasarkan aturan dan memiliki kepastian hukum yang jelas. Dasar hukum tersebut juga memberikan jaminan atas terlaksananya proses kolaborasi dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Semua tugas masing-masing kelompok telah diatur dengan jelas, baik bagi pihak Pemkab maupun DPRD.

Berdasarkan data peraturan-peraturan terkait perencanaan pembangunan tersebut, dapat dikatakan bahwa penyusunan perencanaan pembangunan tahun 2024

telah didasari oleh berbagai dasar hukum, sehingga pelaksanaannya dapat dikatakan memiliki kepastian hukum yang jelas, baik peraturan perundang-undangan secara nasional maupun peraturan daerah yang bersifat lokal. Setiap peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menjamin terlaksananya seluruh mekanisme, tahapan dan aturan dalam sebuah proses kolaborasi, termasuk dalam perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi.

Selain harus berpedoman pada dasar hukum yang jelas, maka penyusunan perencanaan pembangunan daerah juga harus berdasarkan perencanaan stratejik pemerintah kabupaten. Dalam rangka penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahun anggaran 2024, didasarkan pada RKPd 2024 yang merujuk pada RPD Kabupaten Bekasi tahun 2023-2026 yang telah ditetapkan sehingga dapat diketahui sasaran dan prioritas pembangunan daerah yang dijabarkan dalam visi dan misi Pemerintah Kabupaten Bekasi. Begitu pula kerangka ekonomi dan keuangan daerah, telah dijelaskan dalam RPD tersebut, sehingga RPD 2023-2026 menjadi dasar penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahun 2024.

Perencanaan pembangunan yang ditetapkan melalui RKPd tahun 2024 merupakan kesimpulan yang dibuat atas pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Musyawarah perencanaan pembangunan pemerintah Kabupaten Bekasi, baik tingkat desa, kecamatan, maupun tingkat kabupaten merupakan wadah bagi masyarakat dan pemerintah kabupaten untuk merencanakan pembangunan secara partisipatif. Hasil musrenbang tersebutlah yang menjadi bahan perumusan RKPd pemerintah kabupaten. Sehingga, dapat dikatakan bahwa hasil-hasil perencanaan pembangunan oleh masyarakat dan pemerintah kabupaten yang tertuang dalam RKPd harus menjadi pedoman bagi pemerintah kabupaten dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah dan penyusunan APBD tahun berjalan.

Sementara itu, teridentifikasi bahwa sumber daya manusia menjadi faktor pendukung dalam *collaborative governance* perencanaan pembangunan daerah, hal tersebut sebagaimana observasi dan penelusuran peneliti atas data sekunder terkait latar pendidikan para aktor yang terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah, baik pihak Pemkab Bekasi maupun DPRD Kabupaten Bekasi yang rata-rata diisi oleh aparat berlatar belakang pendidikan S-1, S-2 dan S-3 dan serendah-rendahnya SLTA pada pihak DPRD.

Hal ini menggambarkan bahwa tingkat pendidikan atau tingkat pengetahuan *stakeholder* dianggap cukup memadai, kompeten, dan mendukung kinerja sebagai pelaku kolaborasi dalam penyusunan APBD Kabupaten Bekasi. Selain tingkat pendidikan yang memadai, kedudukan dalam tugas masing-masing yang berhubungan

dengan perencanaan pembangunan daerah, baik pemerintah kabupaten maupun DPRD dapat berpengaruh positif dalam melakukan proses kolaborasi.

Selain tingkat pendidikan formal yang dimiliki, para aktor penyusunan perencanaan daerah harus memiliki kecakapan khusus di bidang manajemen perencanaan, pengelolaan pemerintahan, dan keilmuan lainnya yang relevan. Ketika ditanyakan tentang bagaimana kemampuan pemahaman para aktor penyusun perencanaan pembangunan daerah, Kepala Bappeda Kabupaten Bekasi menyatakan:

Kemampuan dan kompetensi para *stakeholder* penyusun perencanaan pembangunan daerah sudah sesuai dengan kapasitasnya. Dari segi latar belakang pendidikan, bahkan aparatur di instansi kami telah mengikuti pendidikan dan pelatihan sesuai bidang tugasnya. Tentu saja SDM menjadi faktor pendukung yang penting dalam kolaborasi.

Aspek hukum dan sumber daya manusia sebagai faktor pendukung dalam *collaborative governance* perencanaan pembangunan nasional, hal ini relevan sebagaimana dikemukakan Emerson yang menempatkan sumber daya sebagai bagian dari variabel kapasitas. Kapasitas kolaborasi dapat dilihat pada sejauh mana sumber daya dibagi dan terbagi. Sumber daya yang dimaksud yakni sumber daya manusia dan sumber daya keuangan serta sumber daya lainnya yang dapat memperkuat aktivitas kolaborasi dalam kebijakan publik. Harapannya dengan cara itu, setiap kolaborator bisa saling menguatkan kelebihan dan menutupi kekurangan serta sama-sama aktif bertindak. Saling menguatkan dan saling menutupi, sebenarnya, esensi sebuah aktivitas kolaborasi. Pendekatan kolaborasi dilakukan untuk memudahkan pemecahan masalah publik. Harus diakui bahwa pemerintah memiliki kelebihan dan kelemahan, begitu pun dengan swasta, media dan lembaga swadaya masyarakat. Kolaborasi hadir untuk menjawab adanya kekurangan sumber daya. Sering kali kekurangan sumber daya menjadi alasan tidak dilaksanakannya suatu pemecahan masalah.

Collaborative governance yang telah dijadikan strategi *governance* memang harus memperhatikan sumber daya dalam rangka penguatan kebijakan publik (Lee & Haque, 2006). Adanya pembagian sebagaimana yang diutarakan tentu akan menjadi kekuatan tersendiri. Sebagai tambahan, pengetahuan juga termasuk hal yang harus dibagi. Apabila kebutuhan sumber daya terpenuhi, dampak dari sebuah aksi kolaborasi akan lebih terasa. Sudah pasti kekuatan yang dimiliki oleh kolaborasi lebih baik dibanding aktivitas yang parsial. Sesuatu yang menyatu dan disatukan memiliki kekuatan tersendiri. Forum kolaborasi sudah menjadi milik bersama semua pihak yang terlibat. Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk tidak membagi sumber daya yang dimiliki. Hasil yang baik akan meningkatkan reputasi pihak yang terlibat, sebaliknya hasil yang buruk akan menurunkan reputasi. Sudah pasti, kolaborasi hadir untuk

memberikan warna yang lebih baik. Berbagai sumber daya menjadi salah satu penopangnya.

Proses perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi setiap tahunnya selalu melibatkan berbagai *stakeholder*, antara lain; Pemerintah kabupaten dalam hal ini Bappeda beserta jajarannya, dan pihak DPRD Kabupaten Bekasi dalam hal ini AKD yang terlibat adalah komisi terkait dan badan anggaran DPRD. Berdasarkan keterangan informan, maka pihak-pihak atau *stakeholder* yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan daerah tahun 2024 sama dengan tahun-tahun sebelumnya dan sudah menjadi model dalam perencanaan pembangunan daerah, yaitu secara teknis oleh Bappeda, serta penetapan dokumen perencanaan daerah dan tindak lanjutnya pembahasan rancangan peraturan daerah APBD melibatkan juga pihak DPRD. Aturan dan mekanismenya pun masih sama dan sudah diatur berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan.

Demikian pula transparansi perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bekasi, menurut pengamatan dan observasi peneliti dapat diungkapkan bahwa pada beberapa proses atau tahapan yang dilaksanakan dapat dikatakan berlangsung terbuka atau transparan, karena terdapat kegiatan yang dilaksanakan pada sebuah forum terbuka dalam rapat paripurna DPRD. Selain dihadiri oleh seluruh aktor yang berwenang baik Pemkab maupun DPRD, ada juga kehadiran elemen masyarakat lain masyarakat sebagai undangan, acara rapat paripurna tersebut juga dipublikasikan dan disiarkan terbuka melalui akun resmi media sosial pemerintah kabupaten Bekasi.

Beberapa keterangan informan menunjukkan bahwa aspek hukum, aturan dasar, *stakeholder* yang terlibat, serta transparansi yang menjadi faktor pendukung merupakan aspek-aspek yang relevan dengan dimensi desain kelembagaan. Hal ini sejalan dengan pandangan Crishlip dan Larson, bahwa "*The first condition of successful collaboration is that it must be broadly inclusive of all stakeholders who are affected by or care about the issue. This includes potentially 'troublesome' stakeholders*" (Chrislip & Larson., 1994). Bahwa, syarat pertama dari kolaborasi yang sukses mencakup semua pemangku kepentingan yang dipengaruhi atau peduli dengan masalah secara luas. Termasuk pemangku kepentingan yang berpotensi menyusahkan (Crishlip & Larson, 1994).

Pandangan tersebut diperkuat oleh Gray, yang menyatakan bahwa "*Disputes over the legitimacy of including specific stakeholders are certain to arise, but "successful collaboration depends on including a broad enough spectrum of stakeholders to mirror the problem"*" (Gray & Kramer, 1990). Bahwa, perselisihan tentang legitimasi termasuk pemangku kepentingan tertentu pasti akan muncul, tapi "kolaborasi yang sukses tergantung pada spektrum pemangku kepentingan yang cukup luas untuk menyelesaikan atau mencerminkan masalah" (Kramer & Gray, 1990).

Ansell & Gash (2007) mengemukakan beberapa unsur dalam *collaborative governance*, diantaranya memerlukan para pemimpin yang memiliki sejumlah keterampilan (*skills*) tertentu; kemampuan untuk memfasilitasi pertemuan; mengusulkan dan mengontrol diskusi; mengorganisasikan ide-ide; menengahi dan mengurangi konflik; menciptakan bidang permainan yang netral; mempertahankan agar partisipan tetap terinformasi dan terlibat; menjaga agar diskusi tetap relevan; mendorong kemajuan kolektif (bersama) menuju ke sebuah resolusi (pemecahan masalah). Hal ini berarti bahwa kolaborasi yang efektif dapat dilihat dari kemampuan pemimpin untuk merealisasikan sejumlah unsur-unsur tersebut.

Memimpin bukanlah sekedar menggunakan berbagai instrumen manajemen dan melaksanakan berbagai program. Pemimpin adalah orang yang mengambil tanggung jawab memimpin sebuah kelompok. Pemimpin yang dapat berperan sekaligus sebagai fasilitator bagi organisasinya, meramu perannya sebagai pemimpin visioner dan pengatur, dengan pemimpin yang mendengarkan dan memberdayakan. Sebagai pemimpin yang fasilitatif, dia akan selalu melibatkan pengikutnya semaksimal mungkin dalam pembentukan visi dan misi, serta membangun sebuah tim yang kohesif. Dari sisi ini, kaidah fasilitasi tidak bisa dipisahkan dari pendekatan kepemimpinan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa kepemimpinan bupati dan wakil bupati, dalam mengendalikan kolaborasi seluruh TAPD dan kepala SKPD bersifat fasilitatif dan koordinatif. Kepemimpinan tersebut mempengaruhi kinerja kolaborasi dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Bekasi. Dengan kata lain, kepemimpinan fasilitatif sangat berpengaruh dalam mendorong terwujudnya kolaborasi antar *stakeholder*, karena peran pemimpin lebih banyak memfasilitasi dan tidak mengatur. Hal ini sejalan dengan pandangan Vangen & Huxham (2003) menjelaskan bahwa kepemimpinan fasilitatif memiliki peran penting dalam mendorong, memberdayakan dan memotivasi *stakeholder*, kemudian memobilisasi 294 *stakeholder* untuk lebih maju di masa mendatang melalui kolaboratif. Selanjutnya menegaskan bahwa, efektivitas kepemimpinan kolaboratif sangat ditentukan oleh waktu, sumber daya dan keterampilan yang dimiliki pemimpin. Sedangkan Chrislip & Larson (1994) menggambarkan bahwa para pemimpin yang berkolaboratif merupakan pendamping dalam proses transformasi, pelayan dan memfasilitasi dengan gaya kepemimpinan yang dikarakteristikkan dengan perhatian yang tinggi dan fokus pada menumbuhkan dan memajukan kerjasama tindakan kolektif antar *stakeholder* dalam mencapai tujuan bersama.

Hal tersebut sesuai dengan pandangan Osborne (2010), bahwa salah satu tema pokok dalam praktik kolaborasi adalah *leadership* (kepemimpinan). Kepemimpinan merupakan bagian dari kapasitas aksi bersama dalam praktik *collaborative*

governance. Aspek kepemimpinan menjadi salah satu nilai dasar beranjak dari pemahaman bahwa inti manajemen dan tata kelola adalah kepemimpinan.

Dengan demikian, kepemimpinan yang menjadi faktor pendukung relevan dengan dimensi kepemimpinan fasilitatif sebagaimana dikemukakan Ansell & Gash (2007). Pemimpin fasilitatif bukanlah menyuruh orang melakukan sesuatu, tetapi membuat mereka mampu melepaskan *energy* mereka (Ansell & Gash, 2007). Pemimpin fasilitatif memungkinkan semua gagasan yang saling terkait diutarakan, dan menciptakan lingkungan yang kondusif, yang memungkinkan terjadinya dialog konstruktif yang mengarah pada gebrakan-gebrakan inovatif. Ia paham bahwa gagasan-gagasan baru berkembang dalam tahapan-tahapan. Gagasan tidak muncul begitu saja dan matang seketika. Ansell & Gash (2007) mengatakan, dalam membangun kelompok dan organisasi yang efektif, pemimpin fasilitatif menerapkan nilai-nilai dasar, asumsi, dan prinsip dasar pendekatan fasilitasi. Pemimpin fasilitatif membantu kelompok dan individu dalam organisasinya menjadi lebih efektif dengan cara membangun kapasitas mereka dalam menilai dan meningkatkan cara mereka bekerja.

2. Faktor Penghambat

Keterlibatan masyarakat sebagai *stakeholder* diharapkan mampu mewujudkan transparansi dan keterbukaan dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Selain itu, keterbukaan proses juga diharapkan dapat menjaga konsistensi dan komitmen terhadap keseluruhan proses. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam musyawarah pembangunan di tingkat desa, dipandang sebagai faktor penghambat dalam *Collaborative governance* dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal ini karena partisipasi masyarakat merupakan pengejawantahan dari penghargaan kebebasan terhadap individu dan kepemilikan bersama, karena sejatinya dokumen perencanaan daerah merupakan landasan bagi masyarakat untuk terjamin kepentingannya di dalam pembangunan daerah.

Sementara itu, partisipasi masyarakat hanya bersifat semu, karena aspirasi yang diinventaris sangat banyak, namun realisasinya pada program pembangunan maupun penganggarannya banyak yang tidak terakomodir, pemerintah kurang memberikan akses yang mudah bagi masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai proses perencanaan pembangunan daerah sehingga hal tersebut menjadi faktor penghambat dalam *collaborative governance* perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bekasi. Partisipasi masyarakat sebagai faktor penghambat, relevan dengan dimensi kondisi prasyarat awal.

Hasil wawancara memperlihatkan bahwa adanya perbedaan kepentingan dalam perencanaan pembangunan daerah yang relevan berkaitan dengan dimensi desain kelembagaan, konflik kepentingan dapat mengacaukan jalannya proses yang

seharusnya objektif dan transparan. Dampaknya bisa berupa penekanan terhadap agenda-agenda yang sesuai dengan kepentingan spesifik kelompok atau individu, mengganggu konsistensi dalam merumuskan kebijakan, serta memperlambat atau bahkan mengubah arah dari keputusan yang seharusnya diambil berdasarkan pertimbangan yang lebih luas dan menyeluruh. Hal ini akan berimplikasi pada tidak terakomodirnya prioritas pembangunan yang ditentukan sesuai landasan dokumen perencanaan di atasnya.

SIMPULAN

Collaborative governance dalam perencanaan pembangunan daerah belum optimal ditinjau dari lemahnya pelaksanaan dialog tatap muka, rendahnya kepercayaan bersama yang dibangun antara aktor kolaborasi dan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap proses perencanaan pembangunan daerah, serta kurangnya pemahaman bersama dengan adanya dinamika perbedaan kepentingan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah.

Collaborative governance dalam perencanaan pembangunan didukung oleh adanya aturan dasar berupa peraturan-peraturan di tingkat pusat maupun daerah sebagai rujukan dalam perencanaan pembangunan daerah, ketersediaan SDM yang cukup baik dalam perencanaan pembangunan daerah, serta kepemimpinan fasilitatif Pj. kepala daerah yang cukup proaktif dalam perencanaan pembangunan daerah. Sementara faktor penghambat yaitu tidak ada mekanisme untuk meningkatkan keterlibatan partisipasi masyarakat dan dinamika perbedaan kepentingan dalam perencanaan pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, J. A., Comfort, M. E., & Weiner, B. J. (1998). Governance in Public-Private Community Health Partnership: A Survey of the Community Care Network Demonstration Sites. *Nonprofit Management & Leadership*, 8(4), 311–332.
- Alfian, A. S., Sugiarti, C., & Ramdani, R. (2021). Urban Governance Dalam Program Berseka Penanganan Kawasan Kumuh Di Kabupaten Bekasi. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 8(3), 413–424.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Baskoro, R. (2022). *Sebanyak 22 Desa di Kabupaten Bekasi Masuk Kategori Kumuh dan Belum Tersentuh Pemerintah*. TribunBekasi.Com. <https://bekasi.tribunnews.com/2022/01/14/sebanyak-22-desa-di-kabupaten->

- bekasi-masuk-kategori-kumuh-dan-belum-tersentuh-pemerintah
- Bittner, E. A. C., & Leimeister, J. M. (2013). Why shared understanding matters - Engineering a collaboration process for shared understanding to improve collaboration effectiveness in heterogeneous teams. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 106–114. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2013.608>
- Chrislip, D. D., & Larson, C. E. (1994). *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*. Jossey-Bass.
- Conyers, D. (1994). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*. Gadjah Mada University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Febrian, R. A., Ip, S., & Si, M. (2016). Partisipasi Masyarakat Dalam Membayar Retribusi Kebersihan Di Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru. *Wedana: Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi*, 2(2), 187–200.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust*. Simon and Schuster.
- Gray, B., & Kramer, R. (1990). Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. *Academy of Management*, 15(3), 545–547.
- Hasan, S. (2018). Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional. *Meraja Journal*, 1(3), 55–65. http://www.komnasham.go.id/sites/default/files/dokumen/UU_NO_39_TAHUN_1999_HAM_0.pdf
- Imperial, M. T. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration and Society*, 37(3), 281–320. <https://doi.org/10.1177/0095399705276111>
- Juliana, D. A., & Priyanti, E. (2023). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa di Desa Ciledug, Kecamatan. *INNOVATIVE: Journal of Social Science Research*, 3(3), 8089–8096.
- Karlsen, J. T., Græe, K., & Massaoud, M. J. (2008). Building trust in project-stakeholder relationships. *Baltic Journal of Management*, 3(1), 7–22. <https://doi.org/10.1108/17465260810844239>
- Lee, E. W. Y., & Haque, M. S. (2006). The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 19(4), 605–626.
- Manring, S. L., & Pearsall, S. (2005). Creating an adaptive ecosystem management network among stakeholders of the lower Roanoke River, North Carolina, USA. *Ecology and Society*, 10(2). <https://doi.org/10.5751/ES-01459-100216>
- Marwati, M., Gumilar, G. G., & Ramdani, R. (2024). Penerapan Manajemen Risiko Dalam

- Pengendalian Internal Pemerintah di Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Bekasi. *Communnity Development Journal*, 5(2), 3250–3255.
- Mathieu, J. E., Goodwin, G. F., Heffner, T. S., Salas, E., & Cannon-Bowers, J. A. (2000). The influence of shared mental models on team process and performance. *Journal of Applied Psychology*, 85(2), 273–283. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.85.2.273>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook* (Third Edit). SAGE Publication, Inc.
- Newman, R. (2017). Let's talk talk: Utilising metatalk for the development of productive collaborative dialogues. *Thinking Skills and Creativity*, 26(September 2016), 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.tsc.2017.04.006>
- Nur Ajizah, S., Wijaya, E., & Meutia, F. (2021). Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Depok Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (The Role of Local Development Planning Agency (Bappeda) of Depok City in Planning the Midterm Local Development Programs). *Jurnal Legal Reasoning*, 4(1), 44–64. <https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/jlr/article/view/2966/1548>
- Osborne, S. P. (2010). The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Padiila, Y. C., & Daigle, L. E. (1998). Inter-Agency collaboration in an international setting. *Administration in Social Work*, 22(1), 65–81. https://doi.org/10.1300/J147v22n01_05
- Purwanti, N. D. (2016). Collaborative governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer). *Yogyakarta: Center for Policy & Management Studies FISIPOL Universitas Gadjah Mada*.
- Purwanto, A. (2021). *Kabupaten Bekasi: Kawasan Industri Terbesar di Asia Tenggara dan Penyangga DKI Jakarta*. Kompas.Id. <https://www.kompas.id/baca/daerah/2021/10/04/kabupaten-bekasi-kawasan-industri-terbesar-di-asia-tenggara-dan-penyangga-dki-jakarta>
- Shockley-Zalabak, P. S., Morreale, S. P., & Hackman, M. Z. (2010). *Building the High-Trust Organization: Strategies for Supporting Five Key Dimiensions of Trust*. John Wiley & Sons, Inc.
- Tett, L., Crowther, J., & O'Hara, P. (2003). Collaborative partnerships in community education. *Journal of Education Policy*, 18(1), 37–51. <https://doi.org/10.1080/0268093032000042191>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66, 20–32.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations Building Trust in

Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31. <https://doi.org/10.1177/002188637801400102>
Wondolleck, J. M., & Yaffee, S. L. (2000). *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*. Island Press.