

MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGULANGAN KEMISKINAN DI DAERAH (Studi Kasus dalam Program Dusun Terpadu Mandiri di Boalemo Provinsi Gorontalo)

Samin Latif¹⁾; Ikram Muhammad²⁾

¹⁾Dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen (STIM) Boalemo

²⁾Dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen (STIM) Boalemo

Email: Samin.latif88@gmail.com

ABSTRACT: Poverty is a multidimensional problem that requires integrated handling and involvement of various parties within it. This research has problem formulation was how the collaboration model of government, private and community in poverty reduction through the Dusun Terpadu Mandiri Program in Boalemo, Gorontalo Province. The aim is to explain the role and contribution of the three parties in the poverty reduction through Dusun Terpadu Mandiri program in Boalemo, Gorontalo Province. This research uses case study research with qualitative research design by conducting observations and depth interviews with a number informants and documentation, then analyzed with interactive analysis model. The results of this study found that the collaborative model between government, private and community in the development program of Dusun Terpadu Mandiri (DTM) in Boalemo was done through sharing resources from each party according to the resources and authority possessed through the pioneering and mediation of local government causing this program is more efficient and participative but also a high degree of dependency because of the dominant government intervention. Therefore, this study recommends the need for proactive involvement of the private sector and the community from program planning, implementation and evaluation of its success so that its development and follow-up are more effective.

Keywords: Collaborative Governance, poverty alleviation, local government

ABSTRAK: Kemiskinan merupakan suatu masalah multidimensi yang membutuhkan penanganan yang terpadu dan pelibatan berbagai pihak didalamnya. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan model kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan melalui program dusun terpadu mandiri di Boalemo Provinsi Gorontalo. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian studi kasus (case study) dengan desain penelitian kualitatif dengan melakukan pengamatan dan wawancara mendalam terhadap sejumlah informan yang berkompeten serta dokumentasi, kemudian dianalisis dengan model analisis interaktif. Hasil penelitian ini menemukan bahwa model kolaborasi pemerintah, swasta dan organisasi masyarakat (collaborative governance) dalam Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi keluarga Miskin di Boalemo dilakukan melalui *sharring* sumber daya dari masing-masing pihak sesuai sumber daya dan kewenangan yang dimiliki melalui kepeloporan dan mediasi pemerintah Daerah sehingga hasilnya lebih efektif, efisien dan partisipatif. Namun peran stakeholder non pemerintah masih rendah dalam pengambilan keputusan dan belum terakomodir secara resmi dalam struktur organisasi penyelenggara pembangunan.

Kata Kunci: *collaborative governance*, penanggulangan kemiskinan, pemerintah daerah

PENDAHULUAN

Kemiskinan di Provinsi Gorontalo masih menjadi masalah sosial yang kompleks. Betapa tidak, Provinsi Gorontalo masih berada pada peringkat ke enam tingkat kemiskinan tertinggi di Indonesia dengan presentasi kemiskinannya mencapai 18,32% (BPS, 2016). Distribusi jumlah kemiskinanpun tidak merata, dan sangat besar di tiga kabupaten, salah satunya adalah Kabupaten Boalemo. Kondisi kemiskinan di Kabupaten Boalemo masih berkutat di atas 20%, jauh di atas tingkat kemiskinan nasional maupun provinsi Gorontalo. Hal ini dapat dilihat pada data tabel berikut:

Tabel 1. Statistik Kemiskinan Kabupaten Boalemo

Tahun	Garis Kemiskinan	Jumlah Penduduk Miskin	Persentase Penduduk Miskin
2011	231.480	29.062	21,90
2012	249.459	28.393	20,42
2013	269.570	30.060	21,79
2014	292.557	30.304	20,79
2015	309.227	32.190	21,67

Sumber: BPS, 2016

Belum lagi jika diamati secara kualitatif, proses perubahan kondisi keluarga miskin (pra sejahtera) menjadi keluarga berkecukupan (sejahtera) hampir-hampir tidak nampak. Padahal, telah ada sejumlah kebijakan dan program dari berbagai sektor pemerintah yang sasaran dan tujuannya adalah pengentasan kemiskinan, seperti bantuan-bantuan sosial, pemberian alat, bibit, modal usaha, perumahan dan lainnya. Akan tetapi, kebijakan dan program tersebut tidak efektif mereduksi tingkat kemiskinan di Kabupaten Boalemo.

Kemiskinan seyogyanya adalah suatu situasi yang dinamis. Dalam artian bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi yang bisa diubah, walaupun telah berada dalam kurun waktu yang lama. Istilah kemiskinan sering didefinisikan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak (Levitan dalam Suyanto, 2013:2). Kemiskinan juga digambarkan sebagai kondisi dimana terjadinya kekurangan materi, rendahnya penghasilan, dan adanya kebutuhan sosial.

- Kekurangan materi. Kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, seperti makanan, pakaian dan perumahan.
- Kekurangan penghasilan atau kekayaan yang memadai. Makna “memadai” disini sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan (*poverty line*) yang berbeda-beda dari satu negara ke Negara lainnya, bahkan dari satu komunitas ke komunitas lainnya dalam satu Negara.
- Kesulitan memenuhi kebutuhan social, termasuk keterkucilan social (*social exclusion*), ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. (Suharto, 2009:15)

Secara prinsipil kemiskinan berasal dari lima hal utama, yaitu: 1) kekurangan individu, 2) Sistem kepercayaan budaya yang mendukung subkultur dalam kemiskinan atau kemiskinan budaya; 3) distorsi ekonomi-politik; 4) disparitas geografis dan (5) Kemiskinan kumulatif dan mendalam. (Bradshaw, 2006). Dengan demikian,

kemiskinan dapat disebabkan oleh banyak faktor, sehingga penanganannya perlu dilakukan secara komprehensif.

Sejumlah kelemahan utama dari program-program pengentasan kemiskinan tersebut adalah pendekatannya yang parsial, tidak berkelanjutan serta ego sektoral dan kurang melibatkan stakeholder dalam pelaksanaannya. Pemerintah masih ditempatkan sebagai *single fighter* dalam pengentasan kemiskinan, padahal sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi pemerintah sangat terbatas untuk mereduksi masalah kemiskinan secara maksimal dan optimal.

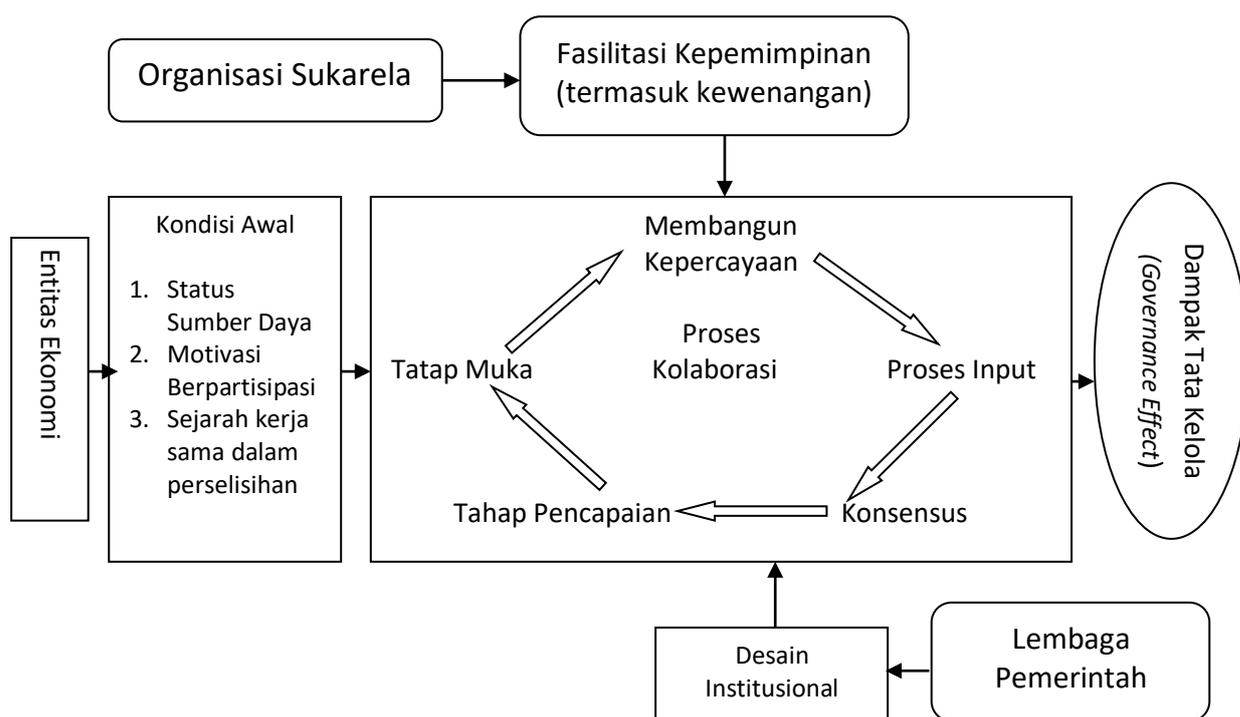
Untuk itu, diperlukan suatu pendekatan atau model baru yang lebih komprehensif, terintegrasi dan berkelanjutan dalam pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di Indonesia, khususnya lagi di Kabupaten Boalemo. Salah satunya adalah dengan mengikutsertakan sektor-sektor diluar pemerintah, secara sejajar dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Boalemo. Model ini adalah administrasi publik disebut dengan *Collaborative Governance*, dimana pemerintah, masyarakat dan swasta ditempatkan secara sejajar dalam pelaksanaannya. *Collaborative Governance* sering digunakan untuk menggambarkan bagaimana agen publik bekerja sama dengan para pemangku kepentingan non pemerintah dalam proses pemecahan masalah publik atau dalam penciptaan nilai publik (Ansell & Gash, 2014; Bryson, Crosby & Stone, 2006).

Ansell, dkk (2007:543) mengemukakan bahwa dalam *Collaborative Governance*, pemangku kepentingan public dan swasta secara bersama-sama dalam forum bersama dengan Badan Publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi pada konsensus. Emerson, dkk (2011:2) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai berikut:

“collaborative governance broadly as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished”.

Ansel dan Gash (2014) mengusulkan sebuah model kolaboratif yang lebih baik yang terdiri atas Kondisi Awal (S), Kepemimpinan Fasilitatif (F), Desain Kelembagaan (I) dan Proses kolaboratif atau disebut dengan model SFIC. Oleh Wang (2014) kemudian dikembangkan secara spesifik lagi model ini dengan sebutan Model Polisentris Kolaborasi Tata Kelola (*Polycentris Collaborative Governance Model*). Model ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Model *Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Kemiskinan di Daerah
(Studi Kasus dalam Program Dusun Terpadu Mandiri di Boalemo Provinsi Gorontalo)



Gambar 1. Model Polysentris *Collaborative Governance*
Sumber: Wang (267:2014)

Dalam konteks pengentasan kemiskinan, *collaborative governance* menegaskan tentang proses kolaborasi lembaga dan aktor-aktor pemerintah dengan non pemerintah (swasta dan masyarakat) sesuai kewenangan, kapasitas dan sumber daya yang dimilikinya untuk berpartisipasi dan berkontribusi dalam mendesain, melaksanakan dan mengevaluasi upaya pengentasan masalah kemiskinan. Hal ini tak lepas dari kegagalan model birokrasi tradisional dalam penanganan masalah publik, termasuk di Indonesia.

Di Kabupaten Boalemo, salah satu program pengentasan kemiskinan yang melibatkan lembaga pemerintah serta lembaga dan aktor non pemerintah seperti swasta dan organisasi kemasyarakatan serta kelompok miskin langsung adalah Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM). Program ini bertujuan untuk membangun sebuah pemukiman terpadu, dengan menyediakan berbagai fasilitas pendukung serta aktivitas ekonomi seperti pasar, pertanian, peternakan, maupun sosial seperti lembaga pendidikan dengan melibatkan sektor swasta, organisasi masyarakat dan kelompok miskin maupun Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Kabupaten Boalemo dalam pelaksanaannya.

Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat menjadi hal yang menarik untuk diteliti untuk menemukan model empiris dari kolaborasi ketiga pihak serta efektivitasnya dalam upaya penyelesaian masalah kemiskinan yang lebih terpadu, terintegrasi dan berkelanjutan. Untuk itu, secara umum riset ini bertujuan untuk menemukan dan menjelaskan: (1) Model Empiris Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi KK Miskin di Kabupaten Boalemo, (2) Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi KK Miskin di Kabupaten Boalemo dalam perspektif *Collaborative Governance*. Harapannya adalah, hasil riset ini dapat menjadi referensi dan *best practice* penyelesaian masalah kemiskinan di Indonesia dengan pendekatan *collaborative governance*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan pendekatan studi kasus terhadap praktek kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program penanggulangan kemiskinan melalui Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo yaitu DTM Kota Raja Kecamatan Dulupi, DTM Bongo II Kecamatan Wonosari dan DTM Ayuhulalo di Kecamatan Tilamuta.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer yaitu dari informan yang terlibat dan mengetahui baik tentang program DTM, serta data sekunder dari kebijakan dan laporan yang dimiliki pemerintah Daerah dan pihak terkait dengan program DTM. Informan dalam penelitian ini adalah berasal dari: (1) Kepala SOPD terkait, (2) Kepala Desa, (3) Kepala DTM, (4) Pihak swasta, (5) Organisasi kemasyarakatan dan (6) KK Miskin.

Untuk menganalisis temuan penelitian tentang kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pengentasan kemiskinan, studi kasus pada program DTM di Kabupaten Boalemo ini, maka peneliti menggunakan model analisis Interaktif Miles and Huberman. Dalam model analisis ini, aktivitas analisis data dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Adapun model analisis data tersebut adalah meliputi (1) *Data Reduction* (Reduksi Data), yaitu Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan, (b) *Data Display* (Penyajian Data) yaitu pengorganisasian data agar tersusun dalam pola hubungan, sehingga akan semakin mudah dipahami. (3) *Conclusion Drawing/verification* (Pembuatan Kesimpulan/verifikasi) (Miles & Huberman, 1992).

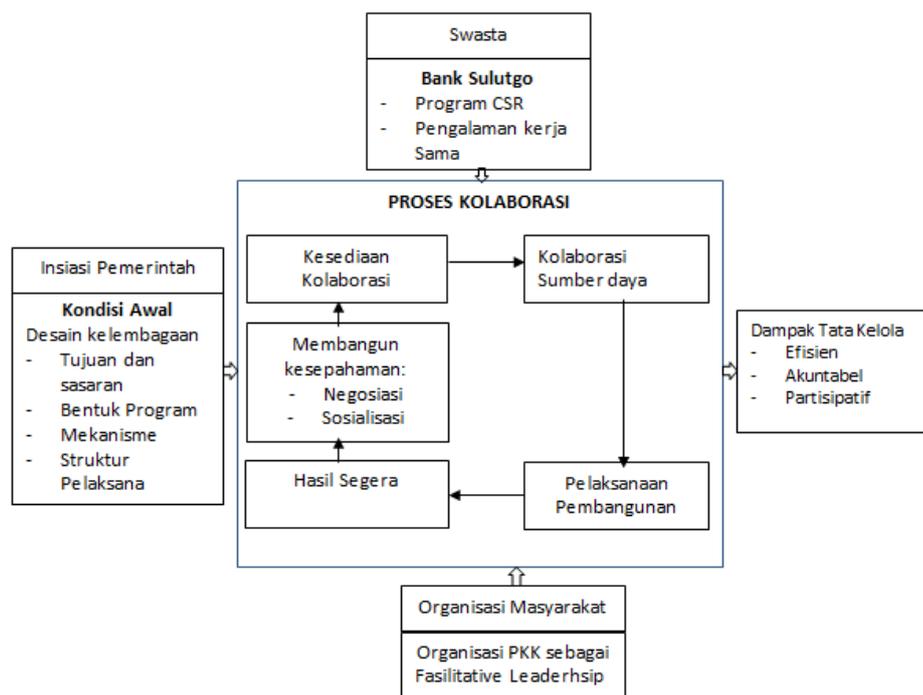
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menjelaskan: (1) Model Empiris Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi KK Miskin di Boalemo dan (2) Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi KK Miskin di Boalemo dalam Perspektif Collaborative Governance.

Model Empiris Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri

Model kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam tata kelola (Collaborative Governance) terdiri dari tiga proses utama, yaitu kondisi awal (starting condition), proses kolaborasi (*collaborative process*) dan hasil (*outcome*) (Ansell & Gash, 2007:550) dalam konteks penanggulangan kemiskinan dalam program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri dapat digambarkan kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam sebuah model sebagai berikut:

Model *Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Kemiskinan di Daerah
(Studi Kasus dalam Program Dusun Terpadu Mandiri di Boalemo Provinsi Gorontalo)



Gambar 2. Model Empiris *Collaborative Governance* dalam Program Pembangunan DTM bagi KK Miskin

Model empiris *Collaborative Governance* dalam Program Pembangunan DTM bagi KK Miskin di Boalemo Provinsi Gorontalo sebagaimana tampak pada gambar 2 di atas dijelaskan masing-masing dibawah ini.

a. Kondisi Awal

Dalam program penanggulangan kemiskinan melalui program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri melibatkan tiga pihak pemangku kepentingan (stakeholder) yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Proses kolaborasi ketiga pihak dalam program tersebut diawali dari kondisi awal yang dibangun dari masing-masing pihak sebagaimana dideskripsikan sebagai berikut:

1) Desain Institusional dari Pemerintah

Ansell dan Gash (2007:555) mengemukakan bahwa Desain kelembagaan merupakan protokol dasar dan aturan dasar dari proses kolaborasi, yang merupakan hal penting dari legitimasi prosedural dari proses kolaboratif. Hasil penelitian ini menemukan bahwa desain institusional dari Program Dusun Terpadu Mandiri merupakan Program diinisiasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Boalemo untuk membangun kawasan perumahan yang terpadu, Sehat & Murah bagi KK Miskin yang layak huni. Pemerintah Daerah mendesain program ini dalam Peraturan dan Keputusan Bupati yang mengatur jenis program, tujuan dan sasaran, tahapan pelaksanaan maupun mekanismenya, sasaran, indikator dan maupun struktur pelaksanaannya.

Dalam program pembangunan perumahan ini, pemerintah kabupaten Boalemo menggunakan sistem swakelola melalui Kelompok Kerja (Pokja) yang ditetapkan melalui SK Bupati (IB1) yang diketuai oleh Sekretaris Daerah (Setda). Sekretaris Daerah kemudian membentuk Tim Teknis Lapangan yang ditetapkan melalui SK Setda Boalemo yang bertugas menyusun Rencana Anggaran Belanja (RAB) dan bertanggungjawab penuh terhadap pelaksanaan pekerjaan fisik di lapangan (IB2).

Dusun yang menjadi program adalah yang memiliki karakteristik: (1) Jumlah penduduk relatif miskin, (2) Tingkat pendidikan rendah, (3) Sarana/prasarana social dan ekonomi yang belum memadai, (4) Kondisi perumahan yang belum layak huni dan (5) Dusun tersebut adalah wilayah desa binaan seperti Program Gerbang Duha, Desa Pintar, P2WKSS, desa siaga, dan lainnya (Iwan, 2011).

Indikator KK miskin yang menjadi objek dari pembangunan ini adalah (1) Wanita berusia 16-50 tahun, (2) Masih bersuami, (3) Pasangan usia subur, (4) Tingkat pendidikan dan kesehatan rendah (5) Tingkat keterampilan rendah, (6) Termasuk keluarga pra-Sejahtera, (7) Mau/bersedia pindah rumah,

2) Peran Swasta

Wang (2013) mengemukakan bahwa keterlibatan swasta dapat dilihat dari tiga hal yaitu status sumber daya, motivasi berpartisipasi dan sejarah sengketa dalam kerja sama. Hasil penelitian dalam program Dusun Terpadu Mandiri Kabupaten Boalemo peran swasta dalam program DTM adalah melalui perbankan atau Bank Sulutgo melalui donasi biaya pembangunan berbentuk Natura dalam program pembangunan DTM Kota Raja dan DTM Bongo II.

Selain itu, motivasi swasta dalam program Dusun Terpadu Mandiri Sangat penting sebagai alasan pokok keterlibatannya memberikan bantuan dana dalam program pembangunan. Hasil penelitian ini menemukan bahwa motivasi utama keterlibatan masyarakat yaitu: *pertama*, bentuk tanggungjawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) yang bekerja sama dengan pemerintah daerah, dan *kedua*, bentuk bantuan timbal balik dari investasi yang telah dilakukan oleh pemerintah Daerah.

Dengan demikian, penelitian ini menemukan Bank Sulutgo adalah satu-satunya pihak swasta yang terlibat dalam program pembangunan DTM ini karena pengalaman kerja sama antara pemerintah dan swasta yang saling menguntungkan dan telah lama dilakukan sehingga menjadi motivasi dan alasan utama keterlibatan swasta secara optimal dalam program pemerintah daerah yaitu program penanggulangan kemiskinan melalui pembangunan DTM.

3) Kepemimpinan Fasilitatif Organisasi Masyarakat

Vangen dan Huxham (2003a) berpendapat bahwa kepemimpinan penting untuk merangkul, memberdayakan, dan melibatkan para pemangku kepentingan dan kemudian memobilisasi mereka untuk memajukan kolaborasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa selain kepemimpinan kepala daerah yang memiliki itikad yang baik (*political will*), peran kepemimpinan fasilitatif dari organisasi masyarakat cukup dominan. PKK (Pemberdayaan Ketahanan Keluarga) merupakan organisasi masyarakat yang kenggotaannya adalah perempuan dan memiliki hierarki di Kabupaten hingga desa. Organisasi PKK dapat menjadi mediator yang cukup efektif antara pemerintah dengan masyarakat, baik dalam penyediaan sumber daya maupun berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini membuat proses pembangunan dapat lebih mudah dan efisien.

b. Proses kolaborasi

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa dalam *collaborative governance* melalui sejumlah proses pokok yaitu (1) dialog tatap muka (*face to face dialogue*), (2) Membangun Kepercayaan (*trust building*), (3) komitmen pada proses (*commitment to process*) (4) membagi pemahaman, dan (5) Hasil yang didapat

Model *Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Kemiskinan di Daerah
(Studi Kasus dalam Program Dusun Terpadu Mandiri di Boalemo Provinsi Gorontalo)

segera. Tak berbeda jauh dengan model empiris kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) di Kabupaten Boalemo, melakukan sejumlah proses kolaborasi sebagaimana tampak pada Gambar 2 di atas, yang dijelaskan masing-masing dibawah ini.

1) Membangun Kesepahaman

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa Semua tata kelola kolaboratif dibangun berdasarkan dialog tatap muka di antara para pemangku kepentingan. Suatu proses yang berorientasi pada consensus, lebih dari sekedar negosiasi. Namun dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri pemerintah daerah kabupaten Boalemo cenderung menggunakan pendekatan negosiasi dan sosialisasi saja.

Pendekatan negosiasi kepada pihak swasta khususnya Perbankan dimaksudkan untuk menselaraskan program pihak swasta dan program pemerintah ini. Modal utama yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam melakukan negosiasi adalah adanya kerja sama kedua pihak, khususnya investasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada perbankan sehingga dibutuhkan dukungan timbal balik dari pihak perbankan terhadap program pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan Dusun Terpadu Mandiri. Negosiasi yang dilakukan ini membuat pihak perbankan memahami dengan baik program yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan bentuk dukungan yang dapat dilakukannya melalui Corporate Social Responsibility yang dimiliki oleh Perbankan.

Sedangkan, pendekatan kepada masyarakat atau organisasi masyarakat lebih cenderung bersifat sosialisasi, atau menyampaikan secara umum dari pemerintah kepada masyarakat untuk mendapatkan kesepahaman dan dukungan. Pendekatan ini lebih bersifat satu arah dan masih efektif karena sistem paternalistic yang masih kuat ditengah masyarakat, dimana informasi yang disampaikan pemerintah dapat menjadi kebijakan yang harus diikuti oleh masyarakat.

Dengan demikian, proses untuk membahar kesepahaman dari temuan penelitian ini berbeda dengan teori *collaborative goveranance* yang menekankan adanya dialog tatap muka yang berorientasi konseksus atau kesepakatan bersama.

2) Kesiediaan Berkolaborasi

Secara teoritis, Ansell dan Gash (2007) proses ini dalam dua tahapan yaitu membangun kepercayaan (*trust building*) dan komitmen pada proses (*commitment to the process*). Namun, dalam riset ini digabungkan dalam satu aspek yaitu kesiediaan berkolaborasi. Dalam tahapan ini, komitmen pada proses terjadi karena adanya saling percaya antara stakeholder, sedangkan kepercayaan tumbuh karena adanya konsensus.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa sekalipun proses consensus tidak dilakukan dalam program Dusun Terpadu Mandiri di Boalemo, tetapi kepercayaan dan komitmen terhadap proses kolabosasi dapat terjadi. Hasil ini dapat dijelaskan oleh dua hal pokok yaitu (1) komitmen kepemimpinan kepala daerah dan (2) pengalaman kerja sama.

Dalam konteks komitmen kepala Daerah, Bupati Boalemo dikenal sebagai

Kesediaan kolaborasi merupakan pernyataan secara resmi ataupun tidak resmi dari aktor-aktor non pemerintah untuk berkolaborasi dengan pemerintah dalam program pemerintah.

b) Kolaborasi Sumber Daya

Jenis kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) Boalemo adalah pada kolaborasi sumber daya, belum sampai pada kolaborasi dalam pengambilan keputusan dan struktur kerja bersama. Kolaborasi sumber daya ini juga dilakukan sesuai dengan peran dan kemampuan sumber daya yang dimilikinya.

Dalam program pembangunan DTM bagi KK Miskin, penyediaan sumber daya masih didominasi oleh pemerintah, baik dari sisi sumber daya manusia maupun sumber daya penganggaran. Sementara, dari swasta melalui Bank Sulugo memberikan sumbangan dana berbentuk Natura pada program pembangunan DTM Kota Raja dan DTM Bongo II, sedangkan DTM Ayuhulalo sepenuhnya dari Dana Pemerintah. Dukungan dari pihak swasta ini membuat pemerintah daerah dapat melakukan penghambatan terhadap dana yang dialokasinya untuk pembangunan DTM.

Sementara itu, peran organisasi masyarakat dan masyarakat adalah dalam penyediaan informasi, bahan baku murah dan tenaga kerja murah. Namun, peran masyarakat ini lebih dominan pada pembangunan DTM Kota Raja dari pada DTM Bongo II dan Ayuhulalo, sehingga Program Pembangunan DTM Kota Raja direkomendasikan sebagai *best practice* dari *collaborative governance* dalam program penanggulangan kemiskinan di Kabuapten Boalemo. Dalam penyediaan informasi, Organisasi PKK menggunakan organisasi dibawahnya yaitu Dasawisma untuk mengidentifikasi KK miskin yang direkomendasikan sebagai calon penerima bantuan berdasarkan indicator yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Dengan penyediaan informasi ini, maka proses verifikasi dan penetapan dari pemerintah jauh lebih mudah, efisien dan tepat sasaran. Demikian juga, dengan penyediaan bahan baku dan tenaga kerja murah, yang harga atau biayanya 50% dari harga sepatutnya sehingga pemerintah daerah dapat melakukan penghambatan terhadap anggaran publik.

c) Proses Pembangunan

Hasil penelitian ini menemukan bahwa diprakarsi oleh satuan organisasi pemerintah yang memiliki kewenangan dalam pembangunan fisik yaitu Dinas Pembangunan Umum (PU) Kabupaten Boalemo. Dan tidak ditemukan keterlibatan pihak swasta dalam proses ini, melainkan keterlibatan masyarakat dan organisasi masyarakat. Beberapa peran yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi masyarakat dalam proses pembangunan DTM adalah: (1) Pengawasan pembangunan; (2) Ferivikasi kebutuhan; (3) Pekerja; dan (4) Kerja bakti.

Dalam pelaksanaan pengawasan pembangunan, terdapat anggota dari organiasi PKK di Desa, dimana pembangunan DTM dilakukan ditunjuk sebagai coordinator yang tugasnya mengontrol dan mengevaluasi masuk keluarganya bahan baku pembangunan dan menyampaikan kebutuhan kepada pelaksana pembangunan maupun kepada Kepala Daerah. Selain itu, organisasi pkk juga proaktif mengidentifikasi kebutuhan perabot rumah tangga yang disampaikan untuk disediakan oleh Satuan Organisasi Pemerintah Daerah. Selain itu, masyarakat dan KK miskin juga dilibatkan sebagai pekerja dan melakukan kerja bakti untuk membersihkan area atau kawasan pembangunan DTM.

d) Hasil Kolaborasi

Hasil dari kolaborasi sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan dari proses kolaborasi yang dilakukan. Dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) di Boalemo diarahkan untuk pembangunan perumahan, tempat ibadah, Tempat Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Pasar, tempat pertemuan hingga tempat olahraga bagi warga penguin perumahan DTM. Suatu pendekatan terpadu dalam pembangunan pemukiman warga untuk keluarga yang kurang mampu. dari proses penanggulangan kemiskinan,

e) Dampak pada Tata Kelola

Pendekatan kolaborasi dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi keluarga miskin di Kabupaten Boalemo terbukti memberikan implikasi terhadap proses tata kelola program. Hasil penelitian ini menemukan tiga implikasi yang paling dirasakan dalam pendekatan kolaborasi yang dilakukan yaitu efisien dan partisipatif.

Program pembangunan DTM Kota Raja misalnya yang mampu menghemat dana mencapai 49% dari total yang disediakan, demikian juga DTM Bongo II yang mampu dihemat sebesar 47% dari perhitungan dana yang dibutuhkan. Demikian juga, proses tersebut terbukti mendorong rasa memiliki dan partisipasi yang tinggi dari masyarakat yang selama ini hanya diposisikan sebagai objek pembangunan.

Kolaborasi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam Program Pembangunan DTM Bagi KK Miskin dalam perspektif *Collaborative Governace* di Boalemo

Ansell dan Gash (2007:545) mengemukakan bahwa enam kriteria penting dari Collaborative Governance adalah (1) forum ini diprakarsai oleh satuan atau institusi publik, (2) peserta di forum diantaranya termasuk aktor non pemerintah, (3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya "berkonsultasi " oleh lembaga publik, (4) forum secara resmi diatur dan bertemu secara kolektif, (5) forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus (meskipun konsensus tidak tercapai dalam praktek), dan (6) fokus kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Enam kriteria inilah yang digunakan untuk mengkonfirmasi praktek kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) di Boalemo Provinsi Gorontalo.

a. Forum Kolaborasi di Prakarsai oleh Satuan dan Institusi Pemerintah

Ansell dan Gash (2007) menjelaskan bahwa satuan organisasi pemerintah (*state agency*) merupakan penggagas kolaborasi, baik untuk memenuhi tuntutan konstitusi ataupun untuk memecahkan masalah public. Di Kabupaten Boalemo, prakarsa program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi KK Miskin adalah Pemerintah Daerah yang melibatkan seluruh SKPD di Kabupaten Boalemo, walaupun dalam pengerjaannya hanya melibatkan sejumlah SKPD yang terkait.

Prakarsa organisasi pemerintah ini dapat dilihat dari desain program yang sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah seperti bentuk program, kriteria Dusun sasaran, kriteria KK Miskin yang menjadi objek, mekanisme pelaksanaan hingga Kelompok Kerja Daerah dan Panitia Teknik Pembangunan. Dengan demikian, kriteria pertama dari collaborative governance terpenuhi dari program pembangunan DTM di Kabupaten Boalemo.

b. Pelibatan aktor non pemerintah

Model *Collaborativer Governance* mensyaratkan pelibatan actor non pemerintah yaitu swasta dan organisasi kemasyarakatan di dalamnya. Actor ini juga sering disebut dengan istilah *stakeholder* untuk mengakomodir keterlibatan actor non pemerintah baik secara individual maupun organisasi (Ansell & Gash, 2007).

Hasil penelitian pada Program Pembangunan Dusun Terpadu Mandiri bagi KK Miskin di Kabupaten Boalemo menemukan adanya pelibatan actor non pemerintah yaitu swasta dan organisasi kemasyarakatan dalam pelaksanaan program. Pihak swasta yang terlibat dalam program ini adalah Perbankan yang telah lama bekerja sama dengan pemerintah daerah melalui program *Corporate Social Responsibility* Bank dalam bentuk natura atau Bantuan Uang untuk pelaksanaan program tersebut.

Sementara itu, organisasi kemasyarakatan yang secara proaktif terlibat dalam program ini adalah organisasi PKK atau organisasi perempuan yang memiliki struktur dari Desa hingga ke Pemerintah Daerah Kabupaten. Organisasi PKK dalam program ini, tidak saja terlibat secara langsung dalam mendukung pelaksanaan pembangunan, tetapi juga sebagai penggerak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan DTM. Keterlibatan PKK dapat mengurangi sekat antara organisasi pemerintah dengan masyarakat karena posisi dan perannya yang dinamis.

c. Keterlibatan stakeholder non pemerintah dalam pengambilan keputusan

Ansell dan Gash (2007) menegaskan bahwa *Collaborative* juga menyiratkan bahwa para pemangku kepentingan non pemerintah akan merasa memiliki dan bertanggungjawab terhadap hasil dari kebijakan. Untuk itu, salah satu syarat pokok dari *collaborative governance* adalah keterlibatan stakeholder non pemerintah secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Dalam prakteknya di Kabupaten Boalemo dalam program pembangunan DTM bagi KK Miskin, keterlibatan swasta dalam pengambilan keputusan sangat kecil, sementara keterlibatan organisasi masyarakat PKK adalah sampai pada level penyediaan informasi di tingkat lapangan seperti informasi tentang calon penerima bantuan yang diidentifikasi melalui organisasi dasawisma serta informasi tentang kebutuhan KK calon penerima. Sementara pengambilan keputusan sepenuhnya dilakukan oleh organisasi pemerintah, seperti penetapan KK Miskin calon penerima ditetapkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten setelah melakukan verifikasi lapangan. Untuk itu, dalam konteks program pembangunan DTM bagi KK Miskin di Kabupaten Boalemo, aspek *engagement* yang sangat kecil, karena keputusan-keputusan utama sepenuhnya masih dilakukan oleh instansi pemerintah daerah.

d. Forum Kolaborasi diatur secara resmi dan bertemu secara kolektif

Walter dan Petr (2000) sebagaimana dikutip oleh Ansell dan Gash (2007:546) menjelaskan bahwa *collaborative governance* melibatkan kegiatan bersama, struktur bersama dan sumber daya bersama. Untuk itu, hal ini mensyaratkan adalah pengaturan formal dalam bentuk organisasi dan struktur.

Dalam konteks ini, hasil penelitian menemukan bahwa tidak terdapat struktur resmi yang diatur dengan memasukkan actor non pemerintah dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri di Kabupaten Boalemo. Struktur kerja pembangunan DTM sepenuhnya didusuki oleh pegawai-pegawai pemerintah, sementara keterlibatan swasta dan masyarakat cenderung suka rela dan informal. Hal ini berbeda dengan syarat yang ditetapkan oleh Ansell dan Gash tersebut, bahwa dalam *collaborative governance*, sepatutnya ada organisasi dan struktur resmi yang memasukkan actor non pemerintah di dalamnya.

e. Forum Kolaborasi membuat keputusan secara consensus

Ansell dan Gash (2007:547) menegaskan syarat berikut dari *collaborative governance* adalah keputusan dalam forum kolaboratif yang berorientasi pada consensus. Walaupun instansi pemerintah memiliki otoritas yang tinggi dalam pengambilan keputusan, namun tujuan dari kolaborasi biasanya adalah adanya kesepakatan dari sejumlah pemangku kepentingan. Jadi terdapat forum bersama yang sifatnya deliberative, multilateral dan formal dalam menghasilkan kesepakatan-kesepakatan.

Hal berbeda dengan Program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri di Kabupaten Boalemo, dimana tidak terdapat forum bersama yang menjadi media antara pemerintah dan stakeholder non pemerintah untuk membuat kesepakatan-kesepakatan bersama. Sebaliknya, dalam pengambilan keputusan pemerintah masih memanfaatkan otoritasnya yang tinggi dan belum memposisikan stakeholder non pemerintah dalam posisi yang sejajar dalam pengambilan keputusan melalui suatu forum resmi bersama.

f. Fokus kolaborasi adalah pada Kebijakan Publik atau manajemen Publik

Kolaborasi focus pada kebijakan public dan masalah-masalah public. Dalam konteks ini, *collaborative governance* fokus untuk menyelesaikan dan mengelola masalah-masalah Publik (Ansell & Gash, 2007). Berkenaan dengan hal ini, maka kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri adalah untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, yaitu isu perumahan dan pembangunan yang terpadu. Namun, kolaborasi ini lebih pada konteks manajemen publik atau pengelolaan pembangunan DTM yang melibatkan pihak pemerintah, swasta dan masyarakatnya sehingga hasilnya lebih efektif, efisien dan partisipatif.

SIMPULAN

Dari hasil penelitian dan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Model empiris kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) di Boalemo adalah bentuk kolaborasi atau sharing sumber daya dari masing-masing pihak sesuai sumber daya dan kewenangan yang dimiliki melalui prakarsa pemerintah Daerah dan berdampak pada tata kelola yang lebih efisien dan partisipatif.
2. Dalam perspektif *collaborative governance* kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program pembangunan Dusun Terpadu Mandiri (DTM) di Boalemo belum sampai pada bentuk kolaborasi pengambilan keputusan dan kolaborasi dalam struktur organisasi pelaksana, melainkan bentuk kolaborasi penyediaan sumber daya saja sehingga peran pemerintah masih sangat dominan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C. and Gash, A. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Badan Pusat Statistik. 2016. *Provinsi Gorontalo dalam Angka 2016*. BPS Provinsi Gorontalo.
- Badan Pusat Statistik. 2016. *Kabupaten Boalemo dalam Angka 2016*. BPS Kabupaten Boalemo.
- Bradswaw, T. K. 2006. *Theories of Poverty and Anti-Poverty Program in Community Development*. RPRC Working Paper No. 06-05. Rural Poverty Research Center.

- Bryson, J.M., Crosby, B.C. and Stone, M.M. 2006. *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. 2011. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Hal. 1-30. doi:10.1093/jopart/mur011
- Miles dan Huberman, 1992, *Analisa Data Kuantitatif*. UI Press, Jakarta.
- Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia - Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. Bandung: Alfabeta
- Suyanto, Bagong. 2013. *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya - Fakta Kemiskinan Masyarakat Pesisir, Kepulauan, Perkotaan dan Dampak dari Pembangunan di Indonesia*. Malang: Intrans Publishing.
- Vangen, Siv, and Chris Huxham. 2003a. Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management* 14:S61–76.
- Wang, Shilong. 2014. *Research on the Collaborative Governance Model in the Clarity Organization under Polycentric Perspective*. *Open Journal of Social Sciences*, 2014, 2, pp. 263-269.