

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini hasil penelitian ini dicantumkan penelitian terdahulu yang pernah diteliti dan dibaca sebelumnya. Penelitian terdahulu yang selaras bermanfaat untuk mengelola atau memnemukan pemecahan masalah yang timbul dalam *Collaborative Governance* Untuk Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Dinas Sosial Kota Bandung. Pada penelitian terdahulu yang sebelumnya telah dibaca oleh peneliti lokus dan fokus permasalahan tidak sama persis namun dapat sangat membantu peneliti dalam menemukan sumber-sumber pemecahan masalah penelitian ini.

Peneliti memilih dua penelitian terdahulu yang berkaitan dengan *collaborative governance* untuk penanganan gelandangan dan pengemis di dinas sosial kota bandung, yaitu penelitian dari : Yagus Triana H.S dan Indra Kristian, Salma Arum Hidayah dan Rutiana Dwi Wahyunenengseh, dan Riana Permani ,Asep Sumaryana , Yogi Suprayogi Sugandi.

Tabel 2.1
Kajian Penelitian Terdahulu

NO	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik analisis data
1	Yagus Triana H.S dan Indra Kristian (2021)	Model <i>Collaborative Governance</i> dalam penanggulangan Gelandangan di Kabupaten Garut	Menggunakan teori <i>collaborative governance</i> menurut Ansell and Gash (2007).	Kualitatif	Fenologi	Deskriptif
2	Salma Arum Hidayah dan Rutiana Dwi Wahyunengseh (2021)	Collaborative Governance Untuk Pengembangan Sustainable Green Tourism Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan	Menggunakan teori Tsvetovat & Kouznetov (2011)	Kualitatif	discourse network analysis (DNA) atau analisis jaringan wacana	social network analysis

3	Riana Permani, Asep Sumaryana, Yogi Suprayogi Sugandi (2020)	Collaborative Governance dalam Penanggulangan an Kemiskinan di Kota Bandung	Menggunakan teori collaborative governance menurut Ansell and Gash (2007).	Kuliatatif	Deskriptif	Observasi dan Wawancara
---	--	---	--	------------	------------	-------------------------

2.1.1.1 Hasil Penelitian Yagus Triana H.S dan Indra Kristian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang fenomena dan peluang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Garut, untuk selanjutnya merumuskan model penanggulangan melalui perumusan kebijakan, strategi serta langkah-langkah penanggulangan yang efektif.. Masalah yang terkadang memiliki hubungan dengan budaya di satu daerah ini memang menjadi semacam sebuah virus atau sebuah penyakit yang seringkali kambuh. Misalnya saja ada sebab masalah sosial yang sudah dapat terselesaikan, namun pada sisi yang lain efek dari masalah ini masih ada yang harus ditanggung oleh masyarakat. Strategi penanggulangan gelandangan dan pengemis yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Garut melalui leading sektor dinas terkait belum efektif menyelesaikan permasalahan gelandangan dan pengemis.

Kemudian melalui analisis data yang eksploratif, penelitian ini memformulasi sebuah model sebagai alternatif solusi untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kabupaten Garut, dengan cara melakukan pengembangan model strategi yang holistik dalam bentuk sinergitas collaborative antara pemerintah dengan sektor swasta.

2.1.1.2 Hasil Penelitian Salma Arum Hidayah dan Rutiana Dwi Wahyunenengseh

Penelitian ini merupakan penelitian yang dilatarbelakangi oleh adanya permasalahan yaitu tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Kebumen. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Tengah, Kabupaten Kebumen pada tahun 2019 berada pada angka kemiskinan 16,82% . Angka ini jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan Jawa Tengah dan Nasional. Di sisi lain, Kabupaten Kebumen mempunyai potensi yang besar di bidang pariwisata karena keberadaan Geopark Karangsambung-Karangbolong (GKK). Geopark ini diwacanakan dapat mengurangi angka kemiskinan di Kabupaten Kebumen. Pengelolaannya dilakukan sesuai dengan konsep sustainable green tourism dengan prinsip collaborative governance. Berbagai wacana pengembangan geopark ini tertuang dalam media online berupa website yaitu geopark.kebumenkab.go.id. Penelitian ini menggunakan metode discourse network analysis (DNA) untuk menganalisis teks berita yang terdapat pada website

geopark.kebumenkab.go.id yang dimulai dari bulan Februari 2019 hingga bulan Juli 2020. Hasil temuan penelitian ini diantaranya adalah representasi collaborative governance untuk pengembangan sustainable green tourism sebagai upaya pengentasan kemiskinan, analisis hambatan dan peluang pengembangan Geopark Karangsambung-Karangbolong (GKK), serta pemetaan aktor yang terlibat dalam wacana pengembangan Geopark Karangsambung-Karangbolong

2.1.1.3 Hasil Penelitian Riana Permani, Asep Sumaryana , Yogi Suprayogi Sugandi

Strategi utama pengentasan kemiskinan di Kota Bandung diarahkan untuk menurunkan angka kemiskinan. Tetapi penanggulangan yang telah dilakukan oleh pihak terkait belum mencapai target yang ditetapkan. data BPS di Tahun 2019 menunjukkan jumlah penduduk miskin mencapai 84.670 atau 3,38% dari total penduduk. Dalam lima terakhir tahun angka kemiskinan tidak pernah mencapai 1% sesuai dengan target RPJMD. Di sisi lain, semua para pihak sepakat tentang pentingnya membangun sistem kemitraan, koordinasi, dan kolaborasi antara pemerintah daerah, masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat dalam tata kelola kolaboratif. Itu pembentukan Tim Koordinasi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kota Bandung menjadi forum penting dalam mencapai target penurunan angka kemiskinan. Penelitian ini bertujuan

untuk mengetahui bagaimana penerapan prinsip-prinsip tata kelola kolaboratif di TKPK Kota Bandung. Ini Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif untuk mengetahui kondisi eksisting kerjasama yang berkelanjutan. Sumber data diperoleh dari wawancara mendalam, observasi lapangan sertadata sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip-prinsip tata kelola kolaboratif oleh TKPK Kota Bandung belum optimal. Adanya forum pertemuan khusus yang lebih sering sangat penting untuk dibangun pemahaman bersama tentang peran dan tanggung jawab masing-masing pemangku kepentingan. Optimalisasi fasilitatif kepemimpinan dan desain kelembagaan juga sangat diperlukan untuk memberikan dorongan pada kolaborasi proses yang cenderung lambat menunjukkan hasil sementara.

2.1.2 Administrasi

2.1.2.1 Pengertian Admnistrasi

Admnistrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggara kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Admnistrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik- mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknik ketatausahaan. Admnistrasi dalam arti luas adalah seluruh proses Kerjasama antar dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut The Liang Gie (1999:14) administrasi adalah “Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam Kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”.

Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi **menurut Luther Gullick** yaitu “*Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives.*” Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan- tujuan yang hendak ditetapkan.

Sementara itu, **menurut Nawawi** (1999:1), administrasi adalah “Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha Kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.” **Menurut siagian** (2002: 2) Administrasi adalah: “Keseluruhan proses Kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan”

Selain itu ada juga beberapa unsur administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 orang atau lebih
2. Adanya Kerjasama
3. Adanya proses usaha
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan
5. Adanya tujuan

Administrasi menjelaskan bahwa administrasi merupakan segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap usaha kerjasama manusia untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

2.1.2.2 Pengertian Administrasi Publik

Menurut Pfifner dan Presthus yang dikutip **Syafei (2003:31)**

memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

- 1) Administrasi negara meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik
- 2) Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- 3) Secara ringkas, Administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan Teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Sedangkan menurut **Chander dan Plano dalam Keban (2004: 3)**

mengemukakan bahwa :

“Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam publik.”.

Sementara itu, **Henry dalam Harbani Pasolong (2008)**, mengemukakan

bahwa :

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Sedangkan **Waldo dalam Pasolong** (2008: 8) mendefinisikan “Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

2.1.3 Kebijakan Publik

2.1.3.1 Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip **Leo Agustino (2008: 7)** mendefinisikan;

“kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh **Anderson** ini menurut **Budi Winarno (2007: 18)** dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip **Budi Winarno (2007: 17)** juga menyarankan bahwa “kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri”.

Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

2.1.3.2 Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undangundang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau

masalah publik. Begitupun dengan **Chandler dan Plano** sebagaimana dikutip

Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa:

“kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdayasumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.”

David Easton sebagaimana dikutip **Leo Agustino (2009: 19)** memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ the autorative allocation of values for the whole society”.

Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “authorities in a political system” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu maslaha tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak

dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.1.4 Organisasi

Pada dasarnya manusia merupakan makhluk sosial yang selalu hidup berdampingan, membentuk kelompok dengan manusia yang lain. Salah satu alasan mengapa manusia selalu berkelompok adalah karena kebutuhan manusia yang semakin kompleks dari waktu ke waktu sehingga manusia membutuhkan kerjasama dengan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya. Selama ini banyak praktek organisasi yang dalam upaya pencapaian tujuannya lebih banyak didominasi oleh kepentingan individu atau kelompok tertentu saja. Padahal organisasi merupakan masalah yang kompleks dan multidisipliner. Oleh karena itu, organisasi dapat dipahami dari berbagai perspektif. Pengertian organisasi pun berbeda-beda tergantung dari sudut pandang masing-masing disiplin ilmu (ekonomi, bisnis, sosial, politik, dan lain-lain).

Berikut ini peneliti akan kemukakan beberapa pengertian organisasi menurut para ahli. **Menurut Robbins (1994: 4)** mengatakan, bahwa: “Organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan

sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.”

Selanjutnya **Hasibuan (2011:120)** memberikan pengertian organisasi sebagai berikut: “Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu.”.

Lanjut, Organisasi memiliki ciri-ciri organisasi. Ciri-ciri organisasi dikemukakan Ferland yang dikutip oleh Handayani (1985:3) sebagai berikut :

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (interdependent part) yang merupakan kesatuan usaha / kegiatan
3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya / tenaganya
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan
5. Adanya suatu tujuan

Masih banyak lagi definisi mengenai organisasi menurut para ahli, namun tetap memiliki satu inti yaitu pencapaian tujuan yang sesuai dengan harapan. Manusia diwajibkan mengenal organisasi karena organisasi merupakan bagian dari kehidupan manusia. Keberhasilan suatu organisasi ditentukan oleh kualitas sumberdaya manusia yang saling berinteraksi dan mengembangkan organisasi yang bersangkutan. Organisasi dalam

meningkatkan Sumber Daya Manusia dalam rangka mengoptimalkan kinerja pegawai tidak terlepas dari pemberdayaan potensi yang ada.

2.1.5 Collaborative Governance

2.1.5.1 Pengertian Collaborative

Collaborative menurut Ansell dan Gash (Sudarmo, 2009: 123)

mengemukakan pengertian kolaborasi secara umum dapat dibedakan ke dalam dua pengertian, antara lain:

- 1) Kolaborasi dalam arti proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional. Dalam pengertian ini, sejumlah institusi, pemerintah maupun non pemerintah ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingannya dan tujuannya.
- 2) Kolaborasi dalam arti normatif merupakan aspirasi atau tujuan-tujuan fisolofi bagi pemerintah untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para partner atau mitranya.

Dalam penelitian ini, kolaborasi yang di maksud adalah bentuk kerjasama, interaksi, kompromi beberapa elemen yang terkait baik individu, lembaga dan atau pihak-pihak yang terlibat secara langsung dan tidak langsung yang menerima akibat dan manfaat. Dimana nilai-nilai yang mendasari sebuah kolaborasi adalah tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang serta berbasis masyarakat.

2.1.5.2 Pengertian Governance

Sedarmayanti dalam bukunya yang berjudul *Good Governance* “Kepemerintahan yang baik” mengemukakan mengenai istilah “Kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris “Governance” yaitu berarti “the act, fact, manner of governing”, yang berarti: “Tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggara pemerintahan”. Dengan demikian governance adalah suatu kegiatan (proses), sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman bahwa governance lebih merupakan “serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut” (dalam Sedarmayanti, 2012:2).

Kemudian United Nations Development Programme (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance Sustainable Human Development*” mendefinisikan governance sebagai berikut:

“Governance is defined as the exercise economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population”. (Dalam Sedarmayanti, 2012: 3).

Dapat dijelaskan dari pengertian di atas bahwa pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administrasi dalame mengelola urusan Negara merupakan kebijakan nebara untuk mendorong terciptanya kondisi masyarakat yang sejahtera dalalm kehidupan sosial di masyarakat

Selain itu, Dwiyanto dalam bukunya yang berjudul *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, mengemukakan bahwa:

“Governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. Governance menekankan pada pelaksanaan fungsi governing secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain yakni lembaga swadaya masyarakat (LSM), perusahaan swasta maupun warga Negara. Meskipun prespektif governance mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan” (Dwiyanto, 2005:79- 81).

Dengan demikian, pada dasarnya ““unsur-unsur dalam pemerintahan (governance stakeholders) meliputi tiga dominan yaitu Negara atau pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing” (Sedarmayanti, 2012: 4).

Ketiga dominan di atas tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari pemerintah maupun sector swasta, karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi maupun sosial dan budaya

2.1.5.3 Pengertian Collaborative Governance

Perkembangan tata kelola pemerintahan, collaborative governance (tata kelola pemerintahan kolaboratif) menjadi trend dan fenomena baru yang

menarik diteliti dan dikaji. “Collaborative governance sendiri telah dikembangkan selama dua dekade terakhir” (Ansell dan Gash, 2008:543). Collaborative governance merupakan langkah tatanan pemerintahan yang didalamnya terdapat keterlibatan semua pihak antara government, civil society, dan private sector dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan demokrasi. Lalu, melahirkan tata pemerintahan yang mengedepankan kepentingan society. Kolaborasi antara government, civil society, dan private sector merupakan langkah-langkah optimalisasi peran government dalam implementasi kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara umum dijelaskan bahwa “Collaborative Governance merupakan sebuah yang di dalamnya untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama” (Subarsono, 2016:174).

Collaborative disini menggambarkan sebagai upaya-upaya bersama sebagai jenis pemecahan masalah yang melibatkan instansi pemerintah dan nonpemerintah yang peduli. Definisi tersebut dapat dirumuskan ke beberapa kata kunci yang menekankan pada enam karakteristik, antara lain:

- 1) Forum tersebut di inisiasi atau dilaksanakan oleh lembaga publik maupun actor-aktor dalam lembaga publik;
- 2) Peserta di dalam forum tersebut juga termasuk aktor non-publik;
- 3) Peserta terlibat secara langsung dalam pembuatan dan pengambilan keputusan dan keputusan tidak harus merujuk pada aktor-aktor publik;

Proses collaborative governance yang simpulkan oleh Ricardo S. Morse & John B. Stephens dalam jurnalnya yang berjudul Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning (2012: 565-583), berikut empat tahap dalam proses collaborative governance dalam Morse & Stephens, antara lain:

- 1) *Assessment*
- 2) *Initiation*
- 3) *Deliberation*
- 4) *Implementation*

(Morse & Stephens, 2012: 567-569)

Morse & Stephen dalam Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning menjelaskan, bahwa tahap pertama dari collaborative governance adalah assessment. Tahap ini berkaitan dengan kondisi awal yang sangat mempengaruhi keberhasilan dalam kemitraan antara stakeholder. Selain itu, tahap ini akan memberikan penilaian apakah kolaborasi diperlukan dan apakah kolaborasi memungkinkan untuk dilaksanakan. Tahap ini meliputi:

- 1) Faktor pemahaman kontekstual seperti sejarah kerjasama dan insentif kelembagaan atau kendala;
- 2) Mengidentifikasi pemangku kepentingan;
- 3) Kesepakatan umum tentang masalah, atau rasa tujuan bersama); dan
- 4) Rasa urgensi atau komitmen melaksanakan kolaborasi untuk menciptakan solusi.

(Morse & Stephen, 2012:568)

initiation dimana setelah jelas bahwa diperlukannya suatu kolaborasi, maka tahap ini akan dilaksanakan dengan melibatkan, antara lain: mengidentifikasi convener dan peran sponsor yang mungkin akan menjadi sumber daya manusia dan sumber dana; dan mengumpulkan para pemangku kepentingan untuk mengembangkan kelompok kerja dalam process design . Tahap initiation menekankan "soft skill" untuk mengadakan, membangun hubungan dan membangun sebuah tim.

Selanjutnya, tahap deliberation, yaitu menetapkan aturan dasar, musyawarah dan dialog antara stakeholder sebagai bagian dari proses pembelajaran bersama yang bertujuan untuk menciptakan dan mengeksplorasi pilihan; dan mencapai perjanjian Kerjasama.

Setelah para stakeholder dengan kemitraannya memutuskan hasil dan strategi, collaborative governance bergerak implementation. Dalam tahap implementation diperlukan beberapa komponen yang akan mendukung, antara lain: “perancangan struktur pemerintahan; mendukung daerah yang dipilih atau menemukan ‘pemenangan’ lainnya, monitoring perjanjian dan komitmen kerjasama, mengevaluasi hasil dan mengelola kemitraan.

Melihat adanya tahap-tahap collaborative governance, peneliti dapat menyimpulkan bahwa dari setiap tahapan proses kolaboratif menekankan set

yang berbeda. Assessment membutuhkan kemampuan analisis, initiation adalah tentang jaringan dan persuasi, deliberation melibatkan dinamika kelompok dan keterampilan proses lainnya dan implementation melibatkan konstelasi "manajemen jaringan" kompetensi

2.1.6 Gelandangan dan Pengemis

Kata gelandangan dan pengemis sering disingkat “gepeng”. Masyarakat Indonesia sudah sangat akrab menyebutnya “gepeng” (Gelandangan dan Pengemis). Gelandangan dan Pengemis merupakan bagian dari fenomena dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Gelandangan dan Pengemis adalah orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Gelandangan dan Pengemis ini menjadi beban pemerintah kota karena kehadiran mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, namun tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati, contohnya tidak membayar pajak misalnya.

Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam Ali, dkk., (1990) :

“gelandangan memiliki tiga gambaran umum, yaitu pertama, sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, kedua, orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan ketiga, orang yang berpola hidup agar mampu

bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan. Ali menyatakan bahwa gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara, atau berkelana.”

Soetjipto Wirosardjono menyatakan bahwa gelandangan merupakan:

“lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan adanya penggolongan tersebut, Maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat.”

Berdasarkan kedua penjelasan di atas menjelaskan bahwa gelandangan dan pengemis suatu kondisi dimana seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak memiliki kemauan dalam menjalani kehidupan seperti modal, tempat tinggal dan lain sebagainya, sehingga memaksa mereka untuk menjalani kehidupan yang bisa dibilang tidak layak. Kehidupan gelandangan dan pengemis sering berpindah-pindah. Gelandangan dan pengemis mendapatkan penghidupan atau mata pencaharian dari orang lain, dengan cara meminta-meminta.

Terdapat beberapa ciri-ciri yang menjadi karakter bagi gelandangan dan pengemis, diantaranya yaitu:

1. Tidak memiliki tempat tinggal. Kebanyakan dari gelandangan dan pengemis tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum.
2. Hidup dengan penuh ketidakpastian. Para gepeng hidup menggelandang dan mengemis di setiap harinya. Kondisi ini sangat memperihatinkan karena jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh masyarakat, akses untuk berobat dan lain lain.
3. Hidup di bawah garis kemiskinan. Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka ke depan bahkan untuk sehari-hari mereka harus mengemis.

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka konsep disusun di dalam kerangka pemikiran ini. Kerangka pemikiran ini didasarkan kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian, sebagai pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman teori yang digunakan sesuai dengan kenyataan di lapangan, sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif. Dalam kerangka pemikiran ini peneliti akan menjelaskan objek penelitian dan objek permasalahan mengenai *Collaborative Governance* untuk meminimalkan gelandangan dan pengemis Kota Bandung.

Jumlah penduduk yang besar disuatu daerah memang bisa menimbulkan banyak manfaat sekaligus membawa mudarat jika tidak dikelola dengan baik. Tersedianya penduduk dinilai mampu menggerakkan roda kehidupan disuatu daerah. Namun, jika penduduk disuatu daerah melebihi daya tampung serta daya serap daerah tersebut, maka akan menimbulkan berbagai masalah di segala bidang. Terutama masalah dibidang sosial dan ekonomi. Masalah ketersediaan hunian merupakan masalah utama yang menimbulkan penyakit di kota Bandung. Dari jumlah penduduk yang padat serta ketersediaan lahan hunian yang terbatas muncul berbagai masalah. Salah satunya muncul para gelandangan dan pengemis di kota Bandung.

Dengan banyaknya jumlah gelandangan dan pengemis di kota Bandung maka sesuai peraturan daerah kota Bandung menerangkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, dan ada di dalam Peraturan Daerah kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penanganan dan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kota Bandung. . Dimana Dinas Sosial Kota Bandung, sebagai fasilitator dalam meminimalkan gelandangan di kota Bandung, tetapi dalam pelaksanaanya Dinas Sosial Kota Bandung tidak bisa menjalankan kegiatan tersebut tanpa campur tangan dari beberapa pihak.

Maka dari itu di adakannya *Collaborative Governance* dapat dilihat dari aspek kebutuhan dari Dinas Sosial Kota Bandung untuk melakukan Kerjasama antar Lembaga, karena keterbatasan kemampuan tiap lembaga untuk melakukan kegiatan

tersebut. *Collaborative Governance* juga bisa dikatakan sebagai aspek perkembangan dari ilmu pemerintahan, terutama dengan munculnya *governance* yang menekankan keterlibatan aktor pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kolaborasi juga bisa dikatakan sebagai alternatif dalam mengembangkan kelompok kepentingan dan adanya kegagalan dalam manajerial salah satu institusi atau organisasi. Dan kolaborasi dianggap solusi untuk mengatasi keterbatasan buruknya suatu implementasi kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga.

Maka dari itu, *Collaborative Governance* sangat diperlukan untuk mempermudah Dinas Sosial Kota Bandung untuk meminimalkan gelandangan dan pengemis di kota Bandung. Di karenakan adanya gelandangan dan pengemis yang tidak memiliki kartu tanda penduduk, Lalu adanya gelandangan dan pengemis yang kabur saat razia ada pelaksanaan jangkauan. Maka, Dengan adanya *Collaborative Governance* agar instansi lembaga yang berkaitan dengan hal ini bisa berkejasama dengan dinsa kota Bandung untuk meminimalkan gelandangan dan pengemis di daerah kecamatan Sukajadi kota Bandung. Peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh **Ricardo S. Morse & John B (2012)**. Peneliti menggunakan teori ini karena peneliti menganggap teori ini paling relevan dan memadai dengan indikasi penelitian yang dikemukakan oleh peneliti.

Selanjutnya peneliti menggunakan beberapa point penting yang di ambil dari teori **Ricardo S. Morse & John B (2012)** yang digunaka sebagai tahap proses

collaborative governance dalam meminimalkan gelandangan dan pengemis di kecamatan Sukajadi kota Bandung, yaitu :

1. *Assessment*

Tahap ini berkaitan dengan kondisi awal yang sangat mempengaruhi keberhasilan dalam kemitraan antara stakeholder. Selain itu, tahap ini akan memberikan penilaian apakah kolaborasi diperlukan dan apakah kolaborasi memungkinkan untuk dilaksanakan.

2. *Initiation*

Dimana setelah jelas bahwa diperlukannya suatu kolaborasi, maka tahap ini akan dilaksanakan dengan melibatkan, antara lain: mengidentifikasi convener dan peran sponsor yang mungkin akan menjadi sumber daya manusia dan sumber dana; dan mengumpulkan para pemangku kepentingan untuk mengembangkan kelompok kerja dalam process design . Tahap initiation menekankan *soft skill* untuk mengadakan, membangun hubungan dan membangun sebuah tim.

3. *Deliberation*

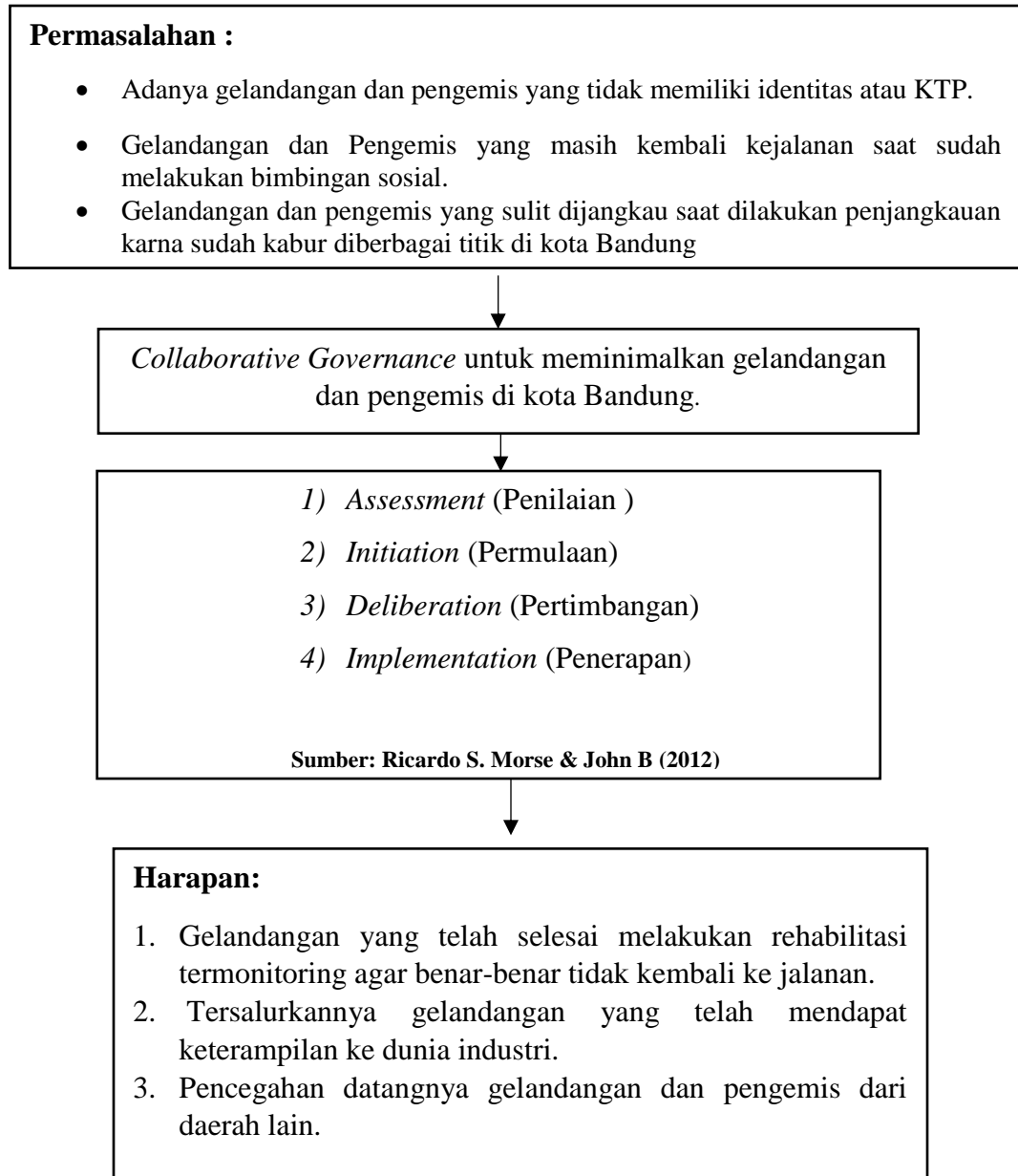
Tahap deliberation, yaitu menetapkan aturan dasar, musyawarah dan dialog antara stakeholder sebagai bagian dari proses pembelajaran bersama yang bertujuan untuk menciptakan dan mengeksplorasi pilihan; dan mencapai perjanjian kerjasama.

4. *Implementation*

Dalam tahap implementation diperlukan beberapa komponen yang akan mendukung, antara lain: perancangan struktur pemerintahan; mendukung daerah yang dipilih atau menemukan pemenang akhirnya, monitoring perjanjian dan komitmen kerjasama, mengevaluasi hasil dan mengelola kemitraan.

Agar mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran diatas dari teori di gunakan maka peneliti mencoba menggabarkan kerangka berpikir yang didasarkan pada pola piker peneliti mengenai *collaborative governance* sebagai untuk meminimalkan gelandangan dan pengemis di kota Bandung, kedalam gambar berikut :

Gambar 2.1
Kerangka Berpikir



Sumber: Peneliti

2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian peneliti, maka peneliti merumuskan proposisi bahwa *Collaborative Governance* akan berjalan baik untuk meminimalkan gelandangan dan pengemis di kota Bandung dinilai baik jika memenuhi 4 tahap proses, yaitu : *Assesment*(Penilaian), *Initiation*(Permulaan), *Deliberation* (Pertimbangan) dan *Implementation* (Penerapan) .