

SKRIPSI



***COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KECAMATAN TANAH ABANG**

Disusun Oleh:

Nama : Iqlima Nur Azizah
NPM : 2011011394
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

**PROGRAM SARJANA TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

JAKARTA, 2024



***COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM
PELAKSANAAN MUSYAWARAH PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DI KECAMATAN TANAH ABANG**

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar Sarjana

Terapan

Oleh

**NAMA : IQLIMA NUR AZIZAH
NPM : 2011011394
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA**

SKRIPSI

**PROGRAM SARJANA TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

JAKARTA, 2024

**LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR UNTUK DIPERTAHANKAN
DALAM UJIAN**

**LEMBAR PERSETUJUAN
SKRIPSI**

NAMA : IQLIMA NUR AZIZAH
NPM : 2011011394
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
JUDUL : *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM
PELAKSANAAN MUSYAWARAH
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI
KECAMATAN TANAH ABANG

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan

Pada 8 Mei 2024

Pembimbing



Nila Kurniawati, SAP., MAP.

LEMBAR PENGESAHAN

Diperiksa dan disahkan oleh Tim Penguji Ujian Tugas Akhir Sarjana Terapan
Politeknik STIA LAN Jakarta pada Senin, 20 Mei 2024.

Ketua merangkap Anggota


(Dr. Ridwan Rajab, M.Si)
Sekretaris merangkap Anggota
(Dr. Bambang Giyanto, SH. M.Pd)
Anggota
(Nila Kurniawati, S.AP., M.AP.)

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN NASKAH TUGAS AKHIR

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Iqlima Nur Azizah
NPM : 2011011394
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat dengan judul “*Collaborative Governance* dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang” merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari penulisan Tugas Akhir ini merupakan hasil plagiat dan penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan peraturan Politeknik STIA LAN Jakarta dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak ada paksaan.

Jakarta, 8 Mei 2024

Peneliti



Iqlima Nur Azizah

NPM: 2011011394

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME (TURNITIN)



Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Nila Kurniawati, S.A.P., M.A.P.

Jabatan : Dosen Pembimbing

Dengan ini menerangkan bahwa tugas akhir atas nama Iqlima Nur Azizah telah dilakukan uji plagiarisme (turnitin) di bawah atau sama dengan 30%.

Demikian surat pernyataan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 8 Mei 2024

Nila Kurniawati, SAP., MAP.

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur kehadiran Allah SWT atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Skripsi yang berjudul “*Collaborative Governance* dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang” ini dapat terselesaikan. Yang tentunya dalam penyusunannya, Peneliti mendapatkan bantuan dari pihak-pihak yang telah berbaik hati untuk menolong dengan Ikhlas terutama Ibu Nila Kurniawati, S.A.P., M.A.P. selaku Dosen Pembimbing yang telah membantu dan membimbing Peneliti dalam menyusun dan menyelesaikan Skripsi. Peneliti persembahkan skripsi ini secara khusus kepada Almarhumah Mama tercinta, tersayang, dan terkasih yang telah berpulang ke pangkuan-Nya lebih dulu ditengah Peneliti menyusun Skripsi ini, serta Ayahanda dan Kakak yang telah memberikan doa, dukungan, kepercayaan, serta motivasi yang tiada henti kepada Peneliti. Ucapan terima kasih juga Peneliti berikan kepada:

1. Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos., MA. selaku Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta;
2. Ibu Dra. Hamidah Rosidanti, S.MEM. selaku Dosen Pembimbing Akademik;
3. Bapak Dr. Ridwan Rajab, M.Si., dan Bapak Dr. Bambang Giyanto, S.H. selaku Dosen Politeknik STIA LAN Jakarta sekaligus Penguji yang telah menguji serta menyempurnakan Skripsi ini;
4. Bapak dan Ibu Dosen serta Staff Program Studi Administrasi Pembangunan Negara Politeknik STIA LAN Jakarta yang telah mendidik, memberikan ilmu, serta memberikan pelayanan yang sangat baik selama Peneliti menjalani proses perkuliahan;
5. Bapak Dicky Suherlan selaku Camat Tanah Abang, Ibu Dwi Utami selaku Wakil Camat Tanah Abang, Ibu Citra selaku Kepala Sub Bagian Program dan Anggaran Kecamatan Tanah Abang, serta seluruh staf Kecamatan Tanah Abang yang telah memberikan izin dan membantu memberikan informasi kepada Peneliti terkait data dan informasi yang Peneliti butuhkan selama penelitian dilaksanakan;
6. Bapak M. Hari Ananda Suyuti, S. STP., MA selaku Lurah Karet Tengsin, Ibu Sekertaris Lurah Karet Tengsin, Kak Mira selaku staf admin Kelurahan Karet Tengsin sekaligus *contact person* yang selalu siap membantu Peneliti serta staf Kelurahan Karet Tengsin lainnya yang telah sedikit-banyak membantu Peneliti;
7. Para Informan yang telah menyempatkan waktunya untuk memberikan informasi kepada Peneliti terkait data yang Peneliti butuhkan dalam penyusunan Skripsi;

8. Sahabat terkasih, Winda Gusnizar Putri yang selalu memberikan dorongan motivasi kepada Peneliti agar segera menyelesaikan Skripsi;
9. Teman-teman di Politeknik STIA LAN Jakarta yang telah menemani hari-hari perkuliahan Peneliti, khususnya anggota *WhatsApp Group* “Rakyat Heru Budi” yang senantiasa menjadi penyemangat sekaligus memotivasi Peneliti selama penyusunan Skripsi. Semoga kita semua selalu diberikan kesehatan oleh Tuhan Yang Maha Esa, aamiin.
10. *The last but not least*, Peneliti ucapkan terima kasih kepada diri sendiri karena telah selalu berusaha untuk bangkit dan menyelesaikan apa yang telah Peneliti mulai. Menyelesaikan perkuliahan yang telah dimulai sejak Tahun 2020 tidak selalu mudah dalam prosesnya. *There are always an ups and downs between the process*. Tetapi dengan bantuan Allah SWT dan seluruh kehendak-Nya, Alhamdulillah Peneliti berhasil menuntaskannya.

Peneliti menyadari bahwa dalam penulisan Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Untuk itu, Peneliti berharap bahwa kedepannya para pembaca dapat memberikan masukan, saran, atau bahkan menjadikan hasil penelitian ini sebagai rujukan atau landasan untuk pelaksanaan penelitian-penelitian selanjutnya.

Jakarta, 8 Mei 2024

Peneliti,

Iqlima Nur Azizah

NPM: 2011011394

ABSTRAK

Iqlima Nur Azizah, 2011011394

“COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PELAKSANAAN MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KECAMATAN TANAH ABANG”

Skripsi : xvi hlm : 85 halaman

Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah harus memberi kesempatan kepada warga negara untuk berpartisipasi secara konstruktif khususnya dalam pembuatan keputusan. Salah satunya adalah dengan *transfer* wewenang kepada masyarakat oleh pemerintah dalam hal perencanaan pembangunan melalui Musrenbang. Musrenbang merupakan forum antara aktor pemerintah dan non-pemerintah untuk membahas perencanaan pembangunan sebagai bentuk proses perencanaan melalui pendekatan *bottom-up*. Adanya kolaborasi tersebut harapannya dapat menciptakan perencanaan pembangunan yang dapat menyentuh seluruh aspek dalam masyarakat. Namun pelaksanaan Musrenbang kenyataannya masih belum optimal. Penelitian terdahulu mengungkapkan bahwa Musrenbang seringkali hanya sebatas formalitas. Rendahnya partisipasi masyarakat, Akuntabilitas yang belum transparan, hingga keterbatasan sumber daya sering kali menjadi kendala dalam perwujudannya yang menjadikan proses kolaborasi tidak maksimal. Penelitian ini membahas tentang proses kolaborasi serta kendala dalam pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Tanah Abang yang dilihat melalui 3 dimensi *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Ratner (2012) yaitu *stakeholder representation*, *distribution of authority*, dan *accountability mechanism*. Penelitian dilakukan melalui metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian ini adalah *collaborative governance* yang dilakukan pada pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Tanah Abang sudah berjalan baik. Keterlibatan *stakeholder* mencakup perwakilan dari pemerintah dan masyarakat, adanya distribusi kewenangan pada tiap-tiap proses Musrenbang kepada masing-masing aktor, dan terbukanya bagi *stakeholder* terhadap *platform* informasi hasil Musrenbang. Kendalanya adalah adanya keterbatasan pelibatan dan pengetahuan aktor, keterbatasan kemampuan teknis dan ruang lingkup dalam pemberian dan pengakomodiran usulan, serta kualitas realisasi dan inkonsistensi waktu pengakomodiran usulan. Adapun rekomendasi atas kendala tersebut dapat dilakukan melalui penyediaan akses terbuka dalam keikutsertaan forum, pelibatan aktor *penta-helix*, dan evaluasi dalam perumusan prioritas pembangunan.

Kata-Kata Kunci: Tata Kelola Pemerintahan yang Baik; Pendekatan Bawah-Atas; Musrenbang; *Collaborative Governance*

ABSTRACT

Iqlima Nur Azizah, 2011011394

“COLLABORATIVE GOVERNANCE IN IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT PLANNING DELIBERATIONS AT TANAH ABANG SUB-DISTRICT”

Final Project : xvi pages : 85 pages

To realize good governance, the government must provide opportunities for citizens to participate constructively, especially in decision making. An example is the transfer of authority to the community by the government in terms of development planning through Musrebang. Musrenbang is a forum between government and non-government actors to discuss development planning as a form of planning process using a bottom-up approach. It is hoped that this collaboration can create development plans that can touch all aspects of society. However, in reality the implementation of Musrenbang is still not optimal. Previous research reveals that Musrenbang is often just a formality. Low community participation, accountability that is not yet transparent, and limited resources often become obstacles in its implementation which makes the collaboration process not optimal. This research discusses the collaboration process and the obstacles in implementing Musrenbang in Tanah Abang District which is analyzed through the 3 dimensions of collaborative governance proposed by Ratner (2012), namely stakeholder representation, distribution of authority, and accountability mechanisms. The research was conducted using qualitative methods with a descriptive approach. This research obtained results that the collaborative governance carried out during the Musrenbang implementation in Tanah Abang District was going well. Stakeholder involvement includes representatives from the government and the community, distribution of authority in each Musrenbang process to each actor, and openness for stakeholders to the information platform for Musrenbang results. while the obstacles are the limited involvement and knowledge of actors, limited technical capabilities and scope in providing and accommodating proposals, as well as the quality of realization and inconsistencies in the timing of accommodating proposals. These obstacles can be overcome by providing open access in forum participation, involving penta-helix actors, and evaluation in the formulation of development priorities.

Keywords: Good Governance; Bottom-up Approach; Musrenbang; Collaborative Governance

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN NASKAH TUGAS AKHIR	v
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME (TURNITIN)	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR GRAFIK	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Rumusan Permasalahan	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Tinjauan Kebijakan dan Tinjauan Teori	15
B. Konsep Kunci	32
C. Kerangka Berpikir atau Model Berpikir	33

BAB III METODOLOGI PENELITIAN	34
A. Metode Penelitian.....	34
B. Teknik Pengumpulan Data	35
C. Instrumen Penelitian.....	38
D. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data	39
BAB IV HASIL PENELITIAN	41
A. Gambaran Umum	41
B. Penyajian Data.....	45
1. <i>Collaborative Governance</i> dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang	45
2. Kendala dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan Tanah Abang berdasarkan Dimensi <i>Collaborative Governance</i>	62
C. Pembahasan.....	67
1. <i>Collaborative Governance</i> dalam Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tanah Abang	67
2. Kendala dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang berdasarkan Dimensi <i>Collaborative Governance</i>	76
D. Sintesis Pemecahan Masalah.....	79
BAB V PENUTUP	83
A. Kesimpulan.....	83
B. Saran.....	84
DAFTAR PUSTAKA.....	86
LAMPIRAN	
RIWAYAT HIDUP PENELITI	

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah.....	19
Tabel 2. 2 Perbandingan Kerangka Kerja Model Collaborative Governance.....	31
Tabel 3. 1 Daftar Informan Kunci	36
Tabel 3. 2 Daftar Pemberi Informasi Pendukung	38
Tabel 4. 1 Peta Kerawanan Wilayah Kecamatan Tanah Abang	43
Tabel 4. 2 Pemangku Kepentingan yang Terlibat dalam Forum Musrenbang di Kecamatan Tanah Abang	48
Tabel 4. 3 Distribusi Peran pada Masing-Masing Pemangku Kepentingan.....	54
Tabel 4. 4 Kendala dalam Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tanah Abang...	78

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Alur Perkembangan Paradigma Administrasi Publik.....	8
Gambar 2. 1 Skema Keterkaitan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah	20
Gambar 2. 2 Model Collaborative Governance oleh Ansell & Gash (2008).....	24
Gambar 2. 3 Model Collaborative Governance oleh Ratner (2012)	28
Gambar 2. 4 Model Collaborative Governance oleh Emerson, dkk. (2012).....	30
Gambar 2. 5 Kerangka Berpikir	33
Gambar 3. 1 Tahapan Analisis Data Kualitatif.....	40
Gambar 4. 1 Tampilan Daftar Usulan pada Sistem E-Musrenbang	59
Gambar 4. 2 Tampilan Informasi Usulan Musrenbang pada Sistem E-Musrenbang	60
Gambar 4. 3 Tampilan Informasi Hasil Survei Teknis terhadap Usulan pada Sistem E-Musrenbang.....	60
Gambar 4. 4 Tampilan Tracking Usulan pada Sistem E-Musrenbang	61
Gambar 4. 5 Tampilan Hasil Final Usulan dalam Dokumen RKPD Provinsi DKI Jakarta	62
Gambar 4. 6 Strategi Pemecahan Masalah.....	82

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. 1 Penurunan Usulan dalam Musrenbang Kecamatan Tanah Abang	12
Grafik 4. 1 Pertumbuhan Jumlah Penduduk Kecamatan Tanah Abang	41
Grafik 4. 2 Komposisi Usulan Hasil Rembuk RW Kecamatan Tanah Abang	56



**POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A**

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara.....	89
Lampiran 2 Pedoman Observasi	93
Lampiran 3 Pedoman Telaah Dokumen	94
Lampiran 4 Transkrip Wawancara	95
Lampiran 5 Hasil Observasi.....	117
Lampiran 6 Hasil Telaah Dokumen	132
Lampiran 7 Konsep Kunci <i>Collaborative Governance Assessment</i>	133
Lampiran 8 Surat Pengantar Penelitian Kepada Kecamatan Tanah Abang	134
Lampiran 9 Surat Pengantar Penelitian Kepada Kelurahan Karet Tengsin	135
Lampiran 10 Surat Penerimaan Penelitian dari Kecamatan Tanah Abang.....	136
Lampiran 11 Surat Penerimaan Penelitian dari Kelurahan Karet Tengsin.....	137

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pelaksanaan *collaborative governance* dalam sistem pemerintahan di Indonesia tidak terlepas dari perkembangan paradigma administrasi publik yang terjadi sejak adanya *Old Public Administration* (OPA) hingga *New Public Service* yang terus berkembang sampai pada adanya sistem pemerintahan dengan prinsip *Good Governance*. Yang kesemuanya memiliki tujuan yaitu untuk dapat terus melayani kepentingan masyarakat umum dan mengatasi permasalahan yang semakin kompleks sesuai dengan perkembangan zaman yang terjadi.

Awal perkembangan paradigma administrasi publik didasari dengan adanya kondisi yang kurang lebih administrasi itu sangat dibatasi dan sangat dicampuri oleh urusan-urusan politik. Sehingga pada saat itu, lahirlah paradigma *Old Public Administration* (OPA) yang dimunculkan oleh anggapan Woodrow Wilson dengan pernyataannya “*when politic ends, administration begins*”. Menurut Wilson, proses politik identik dengan proses perumusan kebijakan hingga penetapan kebijakan yang mana proses tersebut adalah proses diluar kegiatan administrasi. Sehingga proses administrasi dimulai dari penetapan kebijakan hingga pada pelaksanaannya atau implementasi termasuk pada alokasi sumber daya. Sehingga pada intinya, OPA memiliki konsep adanya dikotomi politik dan administrasi atau pemisahan antara proses politik dan proses administrasi. Namun, pandangan Wilson kemudian dikritik oleh Fredrickson. Menurut Fredrickson, dalam sebuah kehidupan tidak ada yang bebas nilai. Tidak mungkin untuk memisahkan politik dan administrasi karena pada saat melakukan implementasi kebijakan, bisa saja proses administrasi tersebut terpengaruh oleh proses atau urusan politik dan bisa saja mempertimbangkan proses politik yang ada. Sehingga muncul paradigma *New Public Administration* (NPA) yang berusaha untuk tidak mendikotomi antara politik dan administrasi. Beberapa prinsip yang dianut dalam paradigma ini diantaranya adalah adanya *not value free*

atau tidak ada yang bebas nilai atau semua ada kecenderungan politik, efisien dan efektif, adanya desentralisasi dan demokrasi, dan *social equity* atau keadilan sosial. Namun karena berjalan terlalu lama, seiring berjalannya waktu paradigma ini memunculkan sistem pemerintahan yang berjalan kurang efektif dan efisien. Hingga kemudian muncul paradigma baru, yaitu *New Public Management* (NPM).

Paradigma *New Public Management* menganggap bahwa pemerintah atau sektor publik tidak bisa lagi hanya fokus pada pemerintahan. Sudah saatnya untuk mengadopsi cara-cara swasta dalam organisasi pemerintah. Mulai dari bagaimana menyusun organisasi, sampai dengan melakukan pelayanan, diarahkan untuk mengadopsi nilai-nilai sektor swasta atau *private sector*. Atas dasar hal tersebut, NPM kemudian dinilai terlalu mementingkan profit yang menyebabkan banyak mengorbankan kepentingan-kepentingan publik. Hal ini menjadi titik awal munculnya paradigma *New Public Service* (NPS). Paradigma *New Public Service* (NPS) berorientasi pada pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Pengadopsian sistem administrasi lebih fleksibel apakah ingin mengadopsi nilai-nilai sektor swasta atau tidak. Yang pada intinya, hal terpenting adalah kepentingan dan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Adapun ide atau prinsip dasar paradigma NPS adalah diharuskannya administrator yang inovatif, adanya pendekatan bisnis di sektor publik, “*steer not row*” atau swastanisasi, dan lebih demokratis dengan adanya desentralisasi dalam pengambilan keputusan dan adanya manajemen komplain.

Pergeseran paradigma administrasi publik yang dimulai sejak munculnya *old public administration* (OPA) hingga *new public service* (NPS) tersebut memberikan gambaran bahwa administrasi publik berkembang berdasarkan pada kompleksitas permasalahan dan kebutuhan yang ada di dalam suatu entitas masyarakat. Perubahan yang terjadi tersebut salah satunya dipengaruhi oleh adanya globalisasi. Meskipun demikian, pada dasarnya, pergeseran paradigma administrasi publik ini terus-menerus memperbaiki sistem yang ada hingga dapat melahirkan sistem yang paling cocok dan efektif serta efisien dalam mencapai tujuan. Seiring

berkembangnya paradigma administrasi publik yang terjadi, muncul pula era yang disebut Era Pembangunan pada sekitar tahun 1970 yang dicanangkan oleh United Nation Organization (Thoha, 2002) dengan paradigma barunya yang disebut dengan Paradigma Pembangunan.

Paradigma Pembangunan yang lahir tersebut terdiri atas tiga paradigma yang muncul secara berkesinambungan, dimulai dari *Reinventing Government*, *Banishing Bureaucracy*, dan *Good Governance*. Diantara ketiganya, *Good Governance* menjadi yang paling banyak digunakan di Indonesia dan dinilai paling ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara, khususnya negara berkembang. Menurut konsep *Good Governance*, untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, pemerintah harus memberi kesempatan kepada setiap warganegara untuk berpartisipasi secara konstruktif dalam pembuatan keputusan. Kerangka negara pun harus adil dan diberlakukan kepada setiap warganegara (Thoha, 2002).

Perkembangan yang terjadi baik dalam paradigma administrasi publik hingga muncul paradigma pembangunan menggambarkan bahwa terjadi perubahan-perubahan yang cukup signifikan dalam suatu sistem pemerintahan, yang tidak terkecuali berdampak pada negara berkembang, termasuk Indonesia. Salah satunya, terjadi pergeseran pemerintahan atau *government* menjadi tata kelola pemerintahan atau *governance*. Perbedaan kedua unsur tersebut adalah fokus *government* yang cenderung menjadikan pemerintah sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan negara. Dalam hal ini, mulai dari perumusan kebijakan hingga pada pengimplementasiannya banyak didominasi oleh pemerintah sebagai pengendali utama tanpa melihat unsur lain di luar organisasi publik. Sedangkan pada tata kelola pemerintahan atau *governance*, terjadi *transfer* wewenang dari pemerintah kepada sektor non-pemerintah termasuk LSM, sektor swasta, ataupun masyarakat umum. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran pemerintah bahwa mereka tidak bisa mengatur atau mengelola sebuah negara sendirian. Dampaknya, terjadi keterbukaan akses kepada aktor non-pemerintah dalam

pembuatan kebijakan termasuk dalam proses perencanaan pembangunan baik nasional maupun daerah.

Keterbukaan akses kepada aktor non-pemerintah dalam pembuatan kebijakan termasuk pada proses perencanaan pembangunan baik nasional maupun daerah tidak terlepas dari pengaruh adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ke-4. Salah satu amanat dalam amandemen ke-4 UUD 1945 ini adalah tidak diberlakukannya lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional dan perlunya penguatan Otonomi Daerah. Untuk mengisi kekosongan atas rujukan dalam menyusun perencanaan pembangunan nasional sebagaimana hal tersebut adalah fungsi dari GBHN, maka dilahirkanlah suatu sistem pengaturan terkait proses perencanaan pembangunan nasional yang dapat dijadikan pedoman bagi penyelenggara negara dalam menyusun rencana pembangunan. Sistem inilah yang akan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata, dan penuh kebertanggungjawaban kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian, perencanaan pembangunan daerah tidak terlepas dari sistem pemerintahan negara yang ada, di mana dalam hal ini telah tercermin dari adanya pengaruh yang besar akibat adanya amandemen UUD 1945. Hal ini disebabkan karena sistem pemerintahan negara dapat mempengaruhi sistem perencanaan pembangunan baik di daerah maupun nasional itu sendiri. Adanya penguatan terhadap implementasi sistem Otonomi Daerah yang mendorong Pemerintah Daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing telah berhasil menciptakan nilai lebih terhadap implementasi demokrasi. Hal ini dapat ditunjukkan dengan adanya proses penyusunan kebijakan yang secara transparan dan melibatkan aktor-aktor di luar pemerintah.

Pelaksanaan penyusunan perencanaan pembangunan nasional ataupun daerah dilakukan dengan mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional. Adapun sistem perencanaan pembangunan nasional itu sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

Nasional (UU SPPN). Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Undang-Undang SPPN inilah yang menjadi pengganti dari GBHN. Di dalam peraturan perundangan tersebut, telah diatur bahwa dalam penyusunan perencanaan pembangunan, diperlukan adanya empat pendekatan yaitu pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah atau *top-down*, dan bawah-atas (*bottom-up*). Perencanaan pembangunan dengan pendekatan politik dapat dilihat sejak adanya penjabaran agenda-agenda pembangunan yang diteruskan dari visi dan misi Presiden atau Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJM). Perencanaan pembangunan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional memiliki tupoksi untuk itu. Sedangkan perencanaan pembangunan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Terkait dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan dengan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas, dilakukan menurut jenjang pemerintahan.

Perencanaan pembangunan di Indonesia terdiri dari empat tahapan, yakni penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, dan evaluasi pelaksanaan rencana (UU SPPN No. 25 Tahun 2004). Dalam prosesnya tersebut, perencanaan pembangunan dilakukan berjenjang dari lingkup pemerintah daerah hingga nasional, dan sebaliknya. Penyusunan perencanaan pembangunan tahunan yang dibuat oleh seluruh komponen pemerintahan baik di daerah maupun di pusat perlu mengacu pada Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah (RPJMN), Arahkan Presiden, dan peraturan lainnya yang relevan. Begitu juga sebaliknya, penyusunan RPJMN, arahan presiden, dan sebagainya itu juga perlu melihat kondisi yang terjadi di lapangan, yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Sehingga diperlukan juga adanya intervensi atau keterlibatan masyarakat dalam penyusunan rencana baik itu rencana pembangunan nasional maupun daerah. Prosesnya yang bersifat berjenjang dan terstruktur tersebut tentu memerlukan langkah sinergis dalam upaya sinkronisasi terhadap penyusunan rencana. Salah satu upaya sinkronisasi yang dapat dilakukan adalah melalui forum

musyawarah yang diselenggarakan baik di tingkat nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Kelurahan/Desa atau yang disebut dengan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang).

Musrenbang atau Musyawarah Perencanaan Pembangunan adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah (UU No. 25 Tahun 2004). Di Provinsi DKI Jakarta, penyelenggaraan Musrenbang dilakukan dalam rangka menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) atau disebut juga dengan rencana pembangunan tahunan daerah. Pelaksanaannya diklasifikasikan menjadi 4 (empat) macam dan berjenjang, terdiri dari pelaksanaan Musrenbang kelurahan yang pembahasannya mencakup hasil rembuk Rukun Warga (RW), pelaksanaan Musrenbang kecamatan (Musrenbangcam), pelaksanaan Musrenbang kabupaten/kota, dan Musrenbang provinsi.

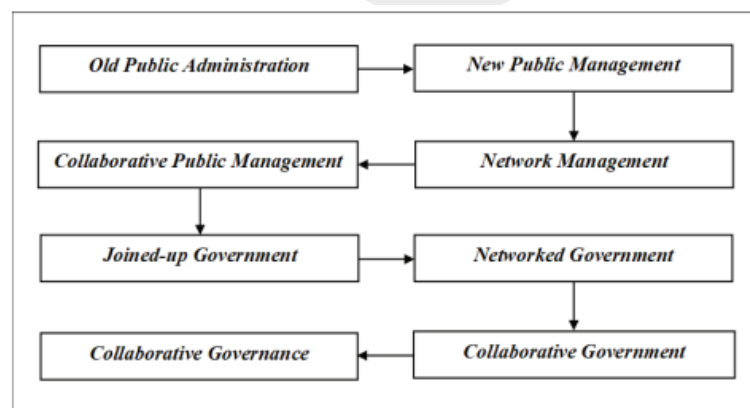
Musyawarah Perencanaan pembangunan Tingkat Kecamatan (Musrenbangcam) yang merupakan salah satu langkah dalam penyusunan pra rancangan awal RKPD menjadi tahapan yang cukup krusial. Hal ini dikarenakan tahap Musrenbangcam merupakan tahap terakhir dalam rangkaian penyusunan pra rancangan awal RKPD. Dalam kata lain, pondasi dari perencanaan pembangunan tahunan daerah ditentukan oleh hasil Musrenbangcam ini. Mengingat tujuan dari pada Musrenbangcam ini adalah untuk penajaman, penyelarasan, klarifikasi, dan pembuatan kesepakatan atas usulan rencana pembangunan wilayah kelurahan yang diintegrasikan dengan pembangunan daerah di wilayah kecamatan, maka diperlukan proses, mekanisme, serta pengambilan keputusan yang bijak dalam penentuan aspirasi yang akan diagendakan dalam rencana pembangunan tahunan. Sebab, hal inilah yang menjadi penentuan arah pembangunan daerah kedepannya.

Pada prinsipnya, merujuk pada Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 73 Tahun 2017 yang merupakan pedoman pelaksanaan Musrenbang di Provinsi DKI Jakarta, Musrenbang Kecamatan harus menghadirkan multiaktor, diantaranya adalah Camat sebagai pelaksana, Lurah, perwakilan RW, tokoh

masyarakat/tokoh agama, unsur Perangkat Daerah, anggota DPRD yang berdomisili di Kecamatan bersangkutan, perwakilan perempuan, serta para pemangku kepentingan pembangunan lainnya. Namun dalam perumusan perencanaan pembangunan saat ini bukan lagi membicarakan tentang antusias kehadiran masyarakat dalam Musrenbang, akan tetapi bagaimana kepentingan mereka dapat direspon oleh pemerintah (Ambarwati, 2019). Hal ini dikarenakan sering terjadi tidak adanya transparansi dari pemerintah kepada masyarakat terkait alasan mengapa usulan tidak kunjung diakomodir hingga menimbulkan kekecewaan (Imanuddin, 2019). Meskipun demikian, keterlibatan multiaktor masih dinilai sangat penting, ideal, dan efektif khususnya dalam perumusan perencanaan pembangunan di wilayah Kecamatan. Keterlibatan multiaktor ini dinilai penting sebab dapat menciptakan proses kolaborasi dalam perumusan, dan penentuan usulan perencanaan sehingga hasil rencana yang dibuat dapat mencakup aspek-aspek secara komprehensif dengan alasan yang rasional dan logis serta merupakan hasil kesepakatan bersama. Proses Musrenbang harus dilaksanakan dengan menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, perencanaan yang telah dirumuskan bersama-sama dapat diimplementasikan secara konsisten oleh aktor-aktor yang sudah dilibatkan sejak awal sehingga ketercapaian tujuan pembangunan dapat dilampaui. Hal ini telah diakui oleh para penganut pendekatan *bottom-up* (*bottom-uppers*) yang beranggapan bahwa implementasi suatu program akan berhasil apabila kelompok sasaran dilibatkan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012). Selain itu, ketidak-diikutsertakannya masyarakat dalam pengambilan keputusan merupakan salah satu faktor kegagalan suatu implementasi program (Makatita dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012). Atas dasar tersebut, maka pelaksanaan Musrenbangcam seharusnya dilaksanakan dengan dukungan kerjasama yang baik antar stakeholder yang tidak hanya antara masyarakat dan pemerintah, tetapi juga dengan pihak lainnya termasuk pihak yang berasal dari sektor swasta.

Keterlibatan multi aktor serta dukungan kerjasama dalam Musrenbangcam merupakan bentuk kolaborasi dalam tata kelola pemerintahan yang dapat ditinjau

dari perspektif *collaborative governance*. *Collaborative governance* itu sendiri terdiri dari kata *collaborative* dan *governance*. Kolaboratif atau *collaborative* menurut Schrage merupakan upaya penyatuan berbagai pihak baik individu maupun organisasi untuk mencapai tujuan yang sama. Sedangkan *governance* menurut Kooiman adalah sebuah konsep interaksi dalam pemerintah, dimana interaksi ini berbentuk hubungan saling menguntungkan antara para aktor atau entitas (Dewi et al. dalam Susilowati, Retno dkk., 2022). Sehingga, *collaborative governance* dapat diartikan sebagai sebuah model pengendalian dimana suatu lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan non-state dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dan program publik (Ansell dan Gash, 2008), dan pada prinsipnya, *collaborative governance* ini merupakan salah satu bentuk dari perkembangan paradigma administrasi publik.



Gambar 1. 1 Alur Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Sumber: Noor, Muhammad., dkk. (2022)

Penelitian tentang implementasi Musrenbang Kecamatan Tanah Abang yang melihat dari sudut pandang *collaborative governance* ini dilatarbelakangi oleh urgensi dari penerapan *collaborative governance* di dalam Musrenbang kecamatan. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Susilowati dkk. (2022) yang menganalisis penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan Desa Sungai Rambutan melalui perspektif *collaborative governance* memperoleh hasil bahwa

penyelenggaraan Musrenbangdes di Desa Sungai Rambutan belum maksimal. Hal ini ditandai dengan rendahnya partisipasi masyarakat dan tidak terselenggaranya serap aspirasi dalam bentuk musyawarah bertingkat dari level dusun. Belum optimalnya pelaksanaan Musrenbangdes tersebut juga dikarenakan atas keterbatasan pendanaan dalam mengakomodir usulan yang mayoritasnya berbentuk usulan fisik.

Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Nugraha (2017) dengan menelaah efektivitas pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan di Kecamatan Teluk Betung Timur Bandar Lampung melalui indikator efektivitas yang dikemukakan oleh Ryan Nugroho yaitu sistematis, terpadu, transparan, dan akuntabel. Hasil dari penelitian tersebut dikemukakan bahwa pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Teluk Betung Timur Bandar Lampung belum berjalan secara efektif. Khususnya pada indikator transparan dan akuntabel, yang menyebabkan tidak tercapainya tujuan Musrenbang. Penelitian ini memberikan gambaran bahwa keterbukaan informasi dan kebertanggungjawaban pihak kecamatan dalam pelaksanaan Musrenbang kecamatan masih menjadi isu yang harus segera dicarikan solusinya.

Wicaksono (2022) dalam penelitiannya yang berjudul “Integration of Development Programs Based on Collaborative Governance on Regional Policies and Village” mengungkapkan bahwa permasalahan pembangunan di tingkat lokal dapat diatasi melalui pelaksanaan proses interaktif dengan mekanisme *collaborative governance* yang melibatkan sekelompok masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan, mencapai kesepakatan untuk melakukan tindakan bersama, dan dapat dijadikan sebagai sumber daya informasi, pendanaan, maupun memanfaatkan kompetensi yang dimiliki oleh masyarakat tersebut. Penelitian ini memberikan gambaran terkait adanya pembenahan atas perencanaan pembangunan daerah yang terintegrasi dari level bawah (masyarakat) hingga level atas dalam struktur pemerintahan, di mana pembenahan tersebut dapat dilakukan dengan mekanisme *collaborative governance* untuk membahas secara bersama-sama terkait persoalan

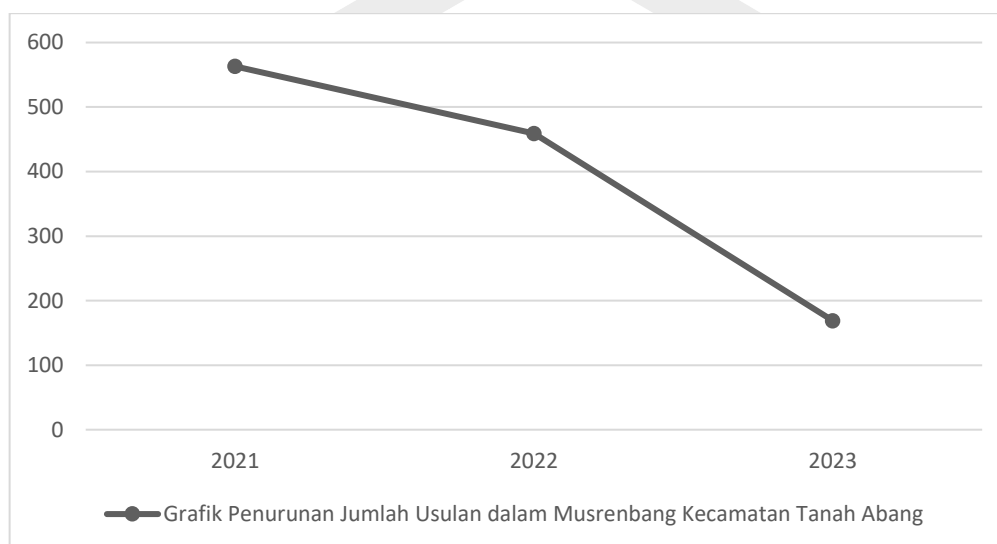
atau isu pembangunan yang perlu dijadikan prioritas. Lebih lanjut, Oliveira (2018) memberikan perspektif yang lebih luas, dengan menekankan peran pengaturan *stakeholders* dalam implemenasi pembangunan yang dapat ditingkatkan melalui *collaborative governance*.

Kecamatan Tanah Abang, sebagai salah satu kecamatan di Provinsi DKI Jakarta tepatnya di Kota Administrasi Jakarta Pusat, merupakan satu dari 44 kecamatan yang telah berhasil melaksanakan Musrenbang kecamatan (Musrenbangcam) setiap tahunnya. Dengan masyarakatnya yang heterogen, tentu menimbulkan adanya perbedaan sosial serta budaya antar masyarakat yang berdampak pada kompleksitas permasalahan yang ada. Sehingga diperlukan penjabaran yang lebih mendalam terkait dengan pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tanah Abang yang dilihat melalui perspektif *collaborative governance*, mengingat *collaborative governance* merupakan konsep yang lebih fleksibel dan juga merupakan bentuk tata kelola pemerintahan yang baru dengan melibatkan *stakeholders* terkait dalam menjawab banyaknya persoalan publik (David Osborne dalam Kariem & Afrijal dikutip dari Susilowati, R. dkk., 2022).

Pelaksanaan musyawarah rencana pembangunan pada intinya adalah mengedepankan partisipasi publik untuk mewujudkan perencanaan yang memberikan prioritas pada kepentingan publik. Musrenbang Kecamatan Tanah Abang dalam pelaksanaannya terdiri atas 4 (empat) kegiatan, mencakup; (1) Survei Teknis, (2) Sidang Pleno I atau Pembukaan, (3) Sidang Kelompok, dan (4) Sidang Pleno II atau Penutupan. Keempat kegiatan tersebut dilaksanakan dengan melibatkan berbagai aktor, baik aktor yang berasal dari pemerintah maupun non-pemerintah. Adapun aktor-aktor tersebut mencakup Subanppeda, Walikota, Camat, Lurah, Tim Penyelenggara Musrenbang Kecamatan Terintegrasi Musrenbang Kelurahan, Tim Teknis, dan Ketua RW (Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi DKI Jakarta, 2023). Secara konsep, pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tanah Abang dilaksanakan dengan mengacu pada pedoman teknis pelaksanaan Musrenbang yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi DKI

Jakarta. Namun beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah terkait dengan peran masing-masing aktornya. Bukti empiris memperlihatkan bahwa tidak semua aktor mampu menjalankan perannya secara optimal. Hal ini dapat dilihat salah satunya dari peran masyarakat khususnya terkait dengan kapasitas dan kapabilitas masyarakat itu sendiri selaku pemberi usulan pembangunan. Berdasarkan data dari siaran Berita Jakarta.id (2022 & 2023), dalam kurun waktu 2 tahun terakhir, usulan yang diberikan oleh masyarakat masih didominasi oleh usulan mikro misalnya pembangunan fisik. Pada Musrenbangcam 2023 yang dilaksanakan pada tahun 2022, terdapat 44,23% usulan fisik, 35,73% usulan non fisik, dan 20,04% usulan pengadaan barang. Pada Musrenbangcam 2024 yang dilaksanakan pada tahun 2023, terdapat 116 atau 68,55% usulan fisik, 6 atau 3,55% usulan non fisik, dan 47 atau 27,80% usulan pengadaan barang. Kondisi kapasitas dan kapabilitas masyarakat yang seperti ini dapat dipicu oleh dua hal: tidak adanya informasi yang diberikan kepada masyarakat secara menyeluruh terkait Musrenbang –dalam kata lain, masyarakat belum diberikan informasi terkait visi, misi, dan arah pembangunan Kota, atau masyarakat itu sendiri yang belum berdaya untuk mengenali dan memahami permasalahan dan kebutuhan mereka yang sebenarnya. Selain itu, jika dilihat berdasarkan proses pelaksanaan Musrenbang secara keseluruhan, terdapat indikasi bahwa proses pengambilan keputusan terkait pengakomodiran atau tidaknya suatu usulan pembangunan hanya didominasi oleh pemerintah. Hal ini dapat dibuktikan melalui pernyataan atau *statement* selaku Camat Tanah Abang pada Musrenbangcam 2024; “*Semoga semua usulan yang dibahas hari ini bisa dibawa ke tingkat kota*” (dikutip dari Berita Jakarta, 2023). Pernyataan tersebut telah mampu mencerminkan bahwa setiap usulan yang telah diberikan oleh berbagai pihak termasuk unsur masyarakat, tidak sepenuhnya mampu diakomodir dan dibahas pada tingkat kota. Padahal, menurut Garnett & Cooper (2014), dialog publik yang efektif sangat diperlukan dalam pengambilan keputusan khususnya dalam konteks keterlibatan pemangku kepentingan sehingga mampu menciptakan kepercayaan publik. Dalam hal ini, dialog publik terkait pembahasan mengenai pengakomodiran atau tidaknya suatu usulan pembangunan sangat diperlukan.

Namun sayangnya, data yang tersedia belum dapat menjawab apakah dialog publik yang bersifat 2 arah telah dilakukan dalam pengambilan keputusan terkait penindaklanjutan usulan, sehingga berdampak pada menurunnya bentuk partisipasi masyarakat berupa usulan dalam Musrenbang Kecamatan Tanah Abang selama 3 (tiga) tahun terakhir. Hal ini dapat dilihat melalui grafik berikut:



Grafik 1. 1 Penurunan Usulan dalam Musrenbang Kecamatan Tanah Abang

Sumber: Diolah oleh Peneliti dari Berita Jakarta.id, (2021, 2022, 2023).

Berdasarkan hal tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti terkait dengan implementasi Musrenbang Kecamatan Tanah Abang dalam perspektif *collaborative governance*. Peneliti ingin meneliti *collaborative governance* dalam pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tanah Abang berdasarkan dimensi *collaborative governance* yang dikemukakan Ratner yang mencakup *stakeholder representation*, *distribution of authority*, dan *accountability mechanisms*. Dimensi *collaborative governance* akan digunakan untuk menganalisis kegiatan dalam Musrenbang Kecamatan Tanah Abang yang terdiri atas (1) Survei Teknis, (2) Sidang Pleno I atau Pembukaan, (3) Sidang Kelompok, dan (4) Sidang Pleno II atau Penutupan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengambil judul “*Collaborative Governance*

dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang”.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah *collaborative governance* dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang berdasarkan dimensi *collaborative governance*?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis *collaborative governance* dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang;
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis terkait kendala apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Tanah Abang berdasarkan dimensi *collaborative governance*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara Teoritis

- a. Sebagai bahan pembelajaran untuk dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam terkait pelaksanaan musyawarah rencana pembangunan khususnya pada Musrenbang kecamatan.
- b. Dapat memperkaya literatur akademis terkait administrasi pembangunan khususnya rencana pembangunan, pemangku kepentingan dan keterlibatannya dalam proses Musrenbang kecamatan serta mekanisme

akuntabilitasnya dalam pelaksanaan Musrenbang kecamatan yang ditinjau berdasarkan dimensi *collaborative governance*.

2. Manfaat secara Praktis

- a. Bagi Instansi: Diharapkan pihak kecamatan dapat menjadikan hasil penelitian ini sebagai bahan evaluasi untuk perbaikan dan optimalisasi pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tanah Abang khususnya pada peningkatan partisipasi pemangku kepentingan, penguatan kerjasama, dan proses pengambilan keputusan.
- b. Bagi Peneliti: Melalui penelitian ini, harapannya mampu menjadi sarana serta pembuktian terhadap kemampuan peneliti terkait pengimplementasian ilmu pada bidang perencanaan pembangunan

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A