

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGUATAN KELEMBAGAAN PROGRAM SANITASI LINGKUNGAN BERBASIS MASYARAKAT (SLBM) DI KABUPATEN BANYUMAS

Denok Kurniasih, Paulus Israwan Setyoko, dan Moh. Imron
Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jenderal Soedirman
E-mail: denokkurniasih@yahoo.com

ABSTRAK. Implementasi Program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM) di Kabupaten Banyumas belum mampu mencapai tujuan kebijakan. Indikasinya adalah aksesibilitas masyarakat terhadap program yang belum merata serta tata kelola kelembagaan yang belum efektif. Hal tersebut disebabkan sistem kelembagaan program belum mampu mengelola interaksi sosial diantara berbagai pihak yang terlibat. Akibatnya mulai dari perencanaan sampai dengan pengelolaan program belum dilakukan berdasarkan kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu dibutuhkan sistem kelembagaan yang mampu mengelola interaksi sosial diantara berbagai pihak. Model yang tepat bagi penguatan kelembagaan program SLBM adalah model sistem kelembagaan yang mampu membangun *administrative network* yang sinergis dan luas antar berbagai *stakeholders*. Berdasarkan kondisi tersebut. penelitian ini menghasilkan model bagi penguatan kelembagaan melalui pendekatan *collaborative governance*.

Kata Kunci: *collaborative governance*, kinerja kelembagaan, program berbasis masyarakat.

COLLABORATIVE GOVERNANCE IN THE INSTITUTIONAL STRENGTHENING COMMUNITY-BASED ENVIRONMENTAL SANITATION PROGRAM (SLBM) AT BANYUMAS

ABSTRACT. Policy objectives has not been achieved in the implementation of Community-Based Environmental Sanitation Program (SLBM) in Banyumas, indicated by unequal accessibility and impractical institutional governance. This is due to the institutional system of the program fail to manage the social interactions among the stakeholders. Therefore, the planning and management process is not based on the needs of society. Accordingly, they need institutional system that capable to manage the social interaction among the stakeholders. The proper model to strengthening institutional program of SLBM are institutional system model which is able to build synergistic administrative network. The research invent a model to strengthen institutional through a collaborative governance approach.

Key Word : *collaborative governance, institutional performance, community-based programs.*

PENDAHULUAN

Kajian tentang kualitas kelembagaan telah di buktikan memiliki keterkaitan dengan keberhasilan sebuah kebijakan publik (Huang & Wei, 2006; Mihal: 2009). Hubungan yang signifikan antara kualitas kelembagaan dengan keberhasilan suatu program juga pernah disampaikan oleh Omer Javed (2013). Dalam kaitannya dengan peningkatan derajat kesejahteraan masyarakat, Alfonso & Jalles (2011) juga mengindikasikan bahwa kualitas kelembagaan memiliki pengaruh yang signifikan dalam meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat. Dengan demikian kualitas kelembagaan merupakan hal penting yang harus dicapai khususnya untuk meningkatkan keberhasilan suatu program.

Pelayanan sanitasi di Kabupaten Banyumas masih menjadi persoalan yang penting untuk segera diselesaikan. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data dan informasi bahwa cakupan pencegahan pencemaran air di Kabupaten Banyumas baru mencapai 67,5 persen. Sementara itu cakupan sistem sanitasi komunal masih 1,01 persen dan Instalasi Pembuangan

Limbah (IPAL) juga baru mencakup 1, 05 persen (Profil Sanitasi Kabupaten Banyumas, 2015). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat dalam membuang limbah secara sehat belum optimal. Selain itu dukungan prasarana dan sarana sanitasi dari pemerintah daerah masih perlu untuk ditingkatkan. Oleh sebab itu Kabupaten Banyumas telah mendapatkan bantuan berupa program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM) bagi masyarakat yang membutuhkan. Program SLBM merupakan bentuk bantuan pemerintah berupa penyediaan *septic tank* komunal yang berbasis pada kebutuhan masyarakat untuk mengatasi ketidakmampuan masyarakat dalam menyediakan sarana pembuangan limbah. Hal tersebut didasari pada kondisi masyarakat yang masih membuang limbah di sungai sehingga mencemari sungai. Terlebih lagi sungai tersebut juga dimanfaatkan masyarakat untuk kegiatan sehari-hari.

Implementasi program SLBM di Kabupaten Banyumas membutuhkan sistem kelembagaan yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat. Hal tersebut disebabkan implementasi program SLBM memiliki karakter *bottom-up* (Pulzl & Treib, 2006: 89-

107; Hill, 2005: 174-185). Dibutuhkan kerjasama yang baik antar berbagai pemangku kepentingan diantaranya pemerintah, masyarakat dan swasta. Praktik implementasi dengan melibatkan ragam *stakeholders* memang membutuhkan beberapa prasyarat, seperti jejaring yang kuat, tingkat kepercayaan yang memadai, hingga akuntabilitas dari masing-masing aktor. Dalam istilah Wallis & Dollery (2002: 76-85) peran pemerintah adalah sebagai *activist*. Sementara itu, masyarakat sendiri harus mampu mengelola kelembagaan untuk mendukung hal tersebut. Namun demikian, masyarakat masih kesulitan dalam memanfaatkan delegasi kewenangan untuk mengelola kelembagaan dan mengelola *output* kebijakan sesuai dengan kondisi masyarakat setempat. Sementara, pemerintah yang bertindak dan berperan sebagai fasilitator juga belum secara optimal mampu bersinergi dengan masyarakat serta memahami persoalan yang terjadi di masyarakat.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk menciptakan sistem kelembagaan partisipatif dalam implementasi program SLBM adalah melalui pendekatan *collaborative governance*. Penelitian ini menghasilkan model penguatan bagi kelembagaan program SLBM. Model tersebut penting diterapkan untuk mengatasi masalah lemahnya *administrative network* yang ditemukan dalam pengelolaan program. Pola pertanggungjawaban dalam implementasi SLBM yang melibatkan banyak aktor secara aktif di luar pemerintah, ternyata belum menyentuh seluruh aktor tersebut. Dengan pendekatan *collaborative governance* maka sistem kelembagaan akan lebih mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dan juga menciptakan sistem akuntabilitas dalam pengelolaan program-program berbasis masyarakat.

Keberhasilan suatu program tidak hanya ditentukan oleh kualitas kebijakannya tapi juga sistem kelembagaan di masyarakat. Studi tentang kinerja dan manajemen suatu program atau kebijakan dengan mengadopsi perspektif kelembagaan telah tumbuh dan berkembang selama dekade terakhir ini. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Modell (2009), Adolfsson & Wikstro (2007) dan Polk (2011). Kelembagaan saat ini baik dalam pembuatan kebijakan, perencanaan maupun implementasi kebijakan lebih dikaitkan dengan upaya pemecahan masalah sosial dan lingkungan. Penelitian terakhir menjelaskan bahwa kelembagaan diperlukan untuk memfasilitasi pemerintah dan lintas sektor lainnya untuk menciptakan keberlangsungan jangka panjang suatu sistem sosial (Cash *et al* , 2006; Brondizio, *et al* , 2009; Ta'bara & Pahl - Wostl , 2007).

Kunci dalam menciptakan sistem kelembagaan yang efektif bagi suatu program berbasis masyarakat adalah pada bagaimana mengupayakan keterlibatan masyarakat dengan segala potensinya. Oleh sebab itu membangun kelembagaan yang berbasis pada masyarakat merupakan bagian dari upaya rekayasa sosial

di masyarakat. Kerangka pendukung pengembangan kelembagaan menempatkan lembaga sebagai sebuah tempat yang tepat bagi pertumbuhan modal sosial yang lebih baik, penegakan hukum, pendidikan dan budaya demokrasi yang baik (Shirley, 2008).

Dalam kaitannya dengan peningkatan derajat kesejahteraan masyarakat, Alfonso & Jalles (2011) mengindikasikan bahwa kualitas kelembagaan memiliki pengaruh yang signifikan dalam meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat. Sedangkan Omer Javed (2013) telah melakukan penelitian yang menghasilkan proposisi bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara kualitas kelembagaan dengan keberhasilan suatu program. Dengan demikian kualitas kelembagaan merupakan hal penting yang harus dicapai untuk meningkatkan keberhasilan suatu program.

Kelembagaan merupakan sebuah istilah untuk menggambarkan praktik untuk mengelola interaksi sosial. Dalam arti yang lebih luas kelembagaan bisa merupakan kegiatan, nilai, norma, struktur sosial dan sistem peran yang ada dalam masyarakat (John W. Mohr & Harrison C. White, 2008). Asumsi yang dibangun dari pendapat tersebut adalah bahwa kelembagaan sosial terdiri dari tipe jejaring yang saling terhubung. Ini termasuk para aktor yang terhubung bersama-sama membentuk hubungan dan sistem aturan.

Dalam membangun sistem kelembagaan yang efektif, diperlukan adanya sistem jejaring yang kuat di masyarakat. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan program yang berbasis masyarakat, kolaborasi antara berbagai pihak sangat diperlukan. Oleh sebab itu pendekatan *collaborative governance* menjadi relevan untuk dikembangkan. Penelitian tentang pendekatan kolaboratif menjelaskan bahwa sistem kolaborasi akan mengenalkan tentang berbagai jenis konsep yang menjembatani suatu proses, terutama antara sektor pemerintah dan swasta, dimana kepentingan dan kebutuhan yang beragam dipecahkan melalui dialog dan kolaborasi (Innes & Booher , 2003; Evans *et al* , 2006; . Voogd & Woltjer , 2007).

DeLeon & Gallagher (2011: 27-39) mengemukakan pada dekade terakhir ini akademisi ramai-ramai membahas pentingnya peranan sektor *non-profit* dan konsep *governance* dalam keterlibatannya pada proses kebijakan publik. Johansson (2010: 371-392) mengemukakan bahwa peran dari negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan publik akan sangat menentukan arah perubahan dari suatu kebijakan. Keterlibatan segenap elemen masyarakat dalam proses kebijakan publik memang diharapkan mampu membawa dampak yang positif bukan hanya bagi penyelenggaraan proses kebijakan, melainkan lebih jauh dari itu demi mencapai kesejahteraan rakyat yang lebih luas lagi.

Governance itu sendiri didefinisikan oleh Kooiman (2007) sebagai sebuah konsepsi tentang interaksi dalam memerintah, di mana interaksi itu

sendiri merupakan hubungan saling menguntungkan antara dua atau lebih aktor atau entitas. *Collaborative governance* menurut Jung, *et.al* (2009:1) adalah sebagai proses pembentukan, mengemudikan, memfasilitasi, mengoperasionalkan dan memonitor pengaturan organisasi lintas sektoral dalam penyelesaian masalah kebijakan publik yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu organisasi atau publik sendiri.

Seigler (2011: 968-970) menyampaikan delapan prinsip utama dalam penerapan *collaborative governance*: Warga masyarakat harus turut dilibatkan dalam produksi barang publik, (2) Masyarakat harus mampu memobilisasi sumber daya dan aset untuk memecahkan masalah publik, (3) tenaga profesional harus berbagi keahlian mereka dengan untuk memberdayakan warga masyarakat, (4) Kebijakan harus menghadirkan musyawarah publik, (5) Kebijakan harus mengandung kemitraan kolaboratif yang berkelanjutan, (6) Kebijakan harus strategis, (7) Kebijakan harus mengubah kelembagaan untuk pemberdayaan masyarakat dan pemecahan masalah publik, (8) Kebijakan harus mengandung akuntabilitas.

Proses kolaborasi yang dimaksud adalah *collaborative governance* yang didefinisikan sebagai proses dan struktur dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan masyarakat secara konstruktif dalam batas-batas lembaga-lembaga publik, tingkatan pemerintahan dan/atau masyarakat, swasta dan masyarakat sipil untuk melaksanakan kepentingan umum yang tidak bisa dicapai tanpa pelibatan pihak swasta dan masyarakat (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011: 2).

Model *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2007: 550-561) terdiri dari empat variabel utama, yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan dan proses kolaboratif. Tahapan pada proses kolaboratif meliputi dialog *face-to-face*, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, memahami bersama dan hasil sementara. Semua *collaborative governance* dibangun atas dialog *face-to-face* antar para stakeholders. Sebagai suatu proses konsensus, dialog langsung diperlukan para *stakeholders* untuk mengidentifikasi peluang untuk keuntungan bersama.

Penelitian ini berupaya menggali persoalan kelembagaan pada implementasi sebuah program. Dengan menggunakan instrumen yang pernah disampaikan Ansell dan Gash (2007) penelitian ini dapat menghasilkan sebuah alternatif model pengelolaan kelembagaan yang berbasis pada *collaborative governance*.

METODE

Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan kualitatif (Cresswell, 2010). Pengumpulan data dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus dengan berbagai *stakeholders* serta wawancara mendalam dengan informan penting dalam program SLBM (pemerintah daerah

yang diwakili oleh Dinas Ciptakarya, Kebersihan dan Tata Ruang Kabupaten Banyumas, Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), kontraktor pelaksana tender dan tokoh masyarakat). Setelah data terkumpul dilakukan analisis data melalui metode interaktif (Miles, Huberman & Saldana, 2014). Dengan demikian dapat diketahui berbagai permasalahan yang menjadi penyebab masih belum optimalnya kinerja kelembagaan pada program SLBM. Melalui pendekatan *collaborative governance* penelitian ini menghasilkan model penguatan kelembagaan yang tepat bagi program SLBM.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini memperdalam penelitian sebelumnya yang menemukan bahwa kinerja kelembagaan untuk program berbasis masyarakat masih belum berjalan secara optimal. Pelaksanaan program masih menemui kendala berkaitan dengan kinerja KSM dalam mendorong keterlibatan masyarakat. Sistem kelembagaan yang sekarang ada juga belum mampu mendorong pencapaian tujuan program. Hal tersebut disebabkan model kelembagaan yang masih sangat *top down*, sehingga belum mampu memahami kultur dan kebutuhan masyarakat yang ada (Kurniasih, *et.al*, 2014).

Secara umum didapatkan beberapa gejala yang menjadi permasalahan dalam kelembagaan program SLBM. Gejala umum yang terjadi adalah masih lemahnya sistem manajemen kelembagaan SLBM sehingga menyebabkan implementasi program tidak berjalan sesuai kebutuhan masyarakat. Proses perencanaan tidak dilakukan dengan pelibatan masyarakat secara optimal. Untuk itu diperlukan upaya penguatan kelembagaan dengan berbasis pada *collaborative governance*. Selanjutnya pembahasan mengenai *collaborative governance* dalam kelembagaan SLBM dirinci menjadi tiga sub aspek kajian yaitu, (1) Identifikasi Proses *Face To Face* Dalam Pelaksanaan Program SLBM, (2) Identifikasi Proses Negosiasi dalam Pelaksanaan Program SLBM, dan (3) Identifikasi Proses Konsensus dalam Sistem Kelembagaan.

A. Identifikasi Proses *Face To Face* Dalam Pelaksanaan Program SLBM

Dialog tatap muka senantiasa sarat akan komunikasi verbal. Dalam pelaksanaan program SLBM, proses *face to face* telah terjadi. Setiap tahapan proses pengelolaan septictank komunal (IPAL) sebagai keluaran dari program SLBM telah dilakukan melalui proses dialog langsung di antara setiap pengurus dan pengguna. Namun, pada pelaksanaan program tidak semua pihak terlibat secara langsung. Hal ini disebabkan, pasca pembuatan IPAL, pemerintah daerah dan pihak ketiga (sebagai pelaksana proyek) tidak lagi terlibat. Proses dialog *face to face* di antara pihak pemerintah, masyarakat dan dunia usaha terjadi pada saat pembuatan instalasi IPAL, namun setelah itu (setelah instalasi IPAL terbentuk) maka segala proses pengelolaan diserahkan kepada masyarakat untuk

mengelolanya secara mandiri.

Kondisi semacam ini memperlihatkan fakta bahwa belum tersusunnya pola dan mekanisme komunikasi yang baik dengan pihak lainnya menyebabkan arus informasi hanya dimonopoli oleh segelintir pengurus dan berdampak pada ketidaktahuan masyarakat setempat terhadap implementasi program SLBM. Callahan (2007: 138-139) menyebut bahwa fokus dari mekanisme akuntabilitas bukan lagi secara administratif atau birokratis, melainkan berfokus pada *stakeholders* dan norma-norma profesionalitas. Sebab, dengan *multi stakeholders*, implementasi membutuhkan jejaring yang kuat antara pemerintah, masyarakat dan pihak ketiga, atau kerap diistilahkan sebagai *administrative networks*. Jejaring tersebut mampu menjadi kuat apabila arus informasi, keterbukaan dan kesepahaman mampu diraih oleh masing-masing aktor, tanpa kecuali.

Adanya monopoli oleh segelintir orang disebabkan karena tidak semua *stakeholders* memiliki sumber daya yang sama. Pihak masyarakat merasa sebagai obyek yang diberi program. Sementara pemerintah merasa sebagai pemberi. Pihak KSM yang seharusnya sebagai penengah justru merasa memiliki kemampuan sebagai leader yang bertugas melaksanakan kebijakan. Kondisi tersebut menyebabkan proses dialog *face to face* hanya terkesan formalitas saja dan sangat rentan untuk disimpangi dikemudian hari. Telah diingatkan oleh Ansell & Gash (2007: 551) bahwa jika beberapa *stakeholders* tidak memiliki kapasitas, organisasi, status atau sumberdaya untuk berpartisipasi pada tingkat yang setara dengan *stakeholders* lainnya, maka proses *collaborative governance* akan rentan terhadap manipulasi oleh aktor yang kuat.

B. Identifikasi Proses Negosiasi dalam Pelaksanaan Program SLBM

Fase negosiasi merupakan proses tawar-menawar antar *stakeholders* untuk menentukan tujuan bersama demi mencapai hasil kebijakan yang *win-win solution*. Artinya bahwa semua pihak saling diuntungkan atau paling tidak ditemukan kesepakatan atau konsensus bersama untuk tidak merugikan satu dengan lainnya. *The consensus oriented basis of collaborative governance greatly reduces the risks for stakeholders* (Ansell & Gash, 2007: 17).

Proses negosiasi dalam pengelolaan IPAL dilakukan dalam konteks yang formal dan informal. Proses negosiasi yang formal dilakukan dengan media pertemuan musyawarah atau dalam bahasa setempat dikenal dengan "kumpulan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM)". Negosiasi dalam proses ini berlangsung lebih formal karena pembahasan yang dibicarakan berkaitan dengan hal-hal yang bersifat strategis dalam pengelolaan IPAL, seperti pendanaan pemeliharaan IPAL, kerusakan berat pada IPAL dan pergantian pengurus IPAL. Sementara itu, proses negosiasi secara informal juga kerap dilakukan

dalam proses pelaksanaan program SLBM yang dalam hal ini adalah proses pengelolaan IPAL. Negosiasi informal dilakukan dengan media yang lebih bebas tidak terikat ruang dan waktu. Artinya, proses negosiasi ini berlangsung ketika sewaktu-waktu ditemukan perihal atau permasalahan tentang pemeliharaan rutin IPAL dan masalah lain tidak terlalu besar. Namun demikian, pendekatan negosiasi antara KSM, masyarakat pengguna dan pemerintah cenderung tidak dialogis utamanya pada saat penentuan lokasi IPAL. Akibatnya, beberapa warga yang sesungguhnya membutuhkan justru tidak dapat mengakses IPAL tersebut karena lokasi rumah yang lebih tinggi dari lokasi IPAL. Oleh sebab itu, proses negosiasi yang seharusnya berkarakter *bottom-up* menjadi cenderung *top-down*.

Enroth (2014: 60-76) dalam artikelnya yang berjudul "*Governance: The art of governing after governmentality*", mengemukakan bahwa pendekatan *governance* lebih menekankan pada upaya pemecahan masalah publik, bukan hanya sekadar membuat kebijakan untuk masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa proses negosiasi kerjasama yang diselenggarakan dalam pelaksanaan program SLBM tidak mengandung unsur kesetaraan dalam melibatkan masyarakat. Dengan kata lain, proses negosiasi cenderung bercorak *top-down*. Oleh sebab itu, secara teoritis, pola semacam ini perlu diperkuat ke arah yang lebih baik, yaitu memaknai program SLBM bukan hanya sebagai kebijakan untuk mengatur masyarakat, namun mengandung maksud yang lebih luas yaitu pelibatan masyarakat secara lebih luas agar persoalan sanitasi lingkungan itu sendiri dapat dipecahkan, sehingga manfaat yang lebih besar dapat diterima oleh masyarakat pengguna IPAL.

Johansson (2010: 371-392) mengemukakan bahwa peran dari negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu program kebijakan publik akan sangat menentukan arah perubahan yang diharapkan oleh program itu sendiri. Keterlibatan segenap elemen masyarakat dalam segenap prosesnya publik memang diharapkan mampu membawa dampak yang positif bukan hanya bagi penyelenggaraan proses kebijakan, melainkan lebih jauh dari itu demi mencapai kesejahteraan rakyat yang lebih luas lagi. Gollagher *et al.* (2013:2347) menyebutkan bahwa untuk menjamin partisipasi dalam proses kerjasama kolaboratif adalah keberadaan nilai musyawarah negosiatif di antara setiap kepentingan yang mendukung keberhasilan *collaborative governance*.

C. Identifikasi Proses Konsensus dalam Sistem Kelembagaan

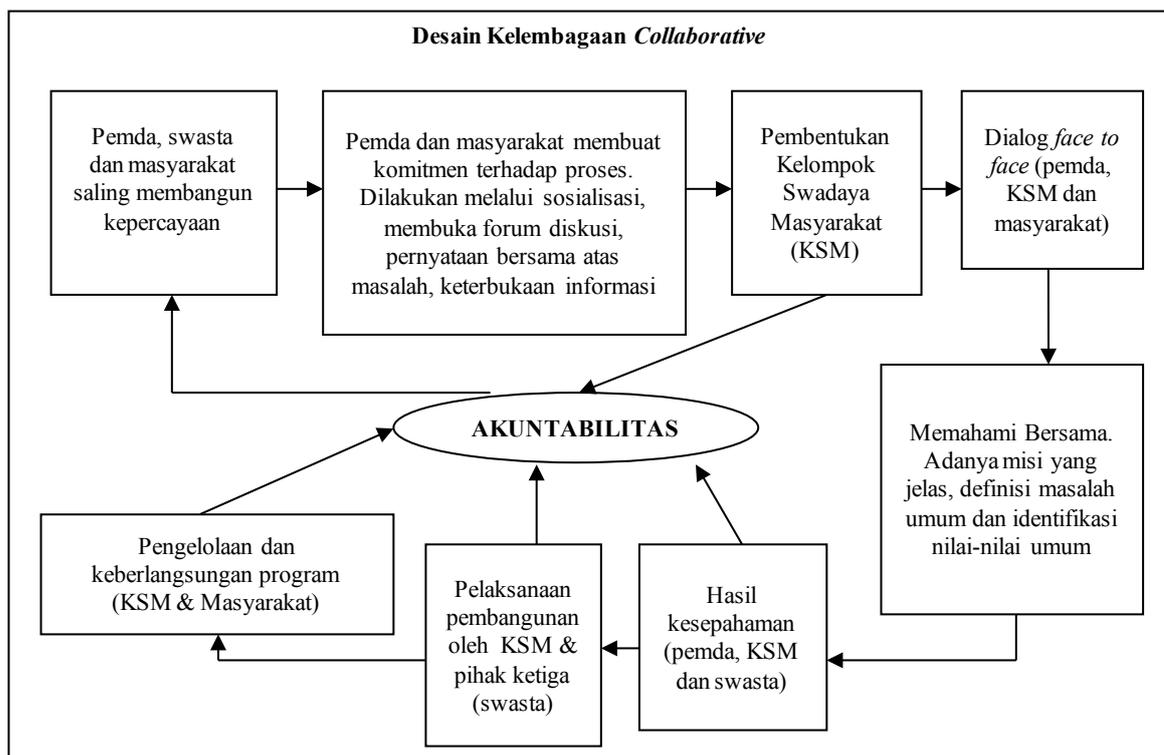
Proses konsensus dalam sistem kelembagaan pengelolaan IPAL telah dibentuk sebagai suatu kesepakatan bersama di antara perencana, pelaksana dan penerima manfaat program. Dalam upaya

pengelolaan dan pemeliharaan IPAL yang dilakukan oleh warga masyarakat sebagai pemegang tanggung jawab pengelolaan dan pemeliharaan, setiap penyelesaian masalah yang muncul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh segenap warga pengguna IPAL dan unsur pengurus KSM. Pada proses tersebut KSM mendengarkan setiap masukan dan saran untuk kemudian membentuk suatu kesepakatan bersama. Namun, dalam perjalanannya proses penentuan kesepakatan bersama tersebut tidak sepenuhnya murni. Sebab, warga masyarakat setempat dalam hal ini semacam mendapat mandat untuk mengelola dan memelihara IPAL tanpa pernah mengetahui dan terlibat dalam proses perencanaannya dan pelaksanaan proyeknya.

Fisher dan Forester (2002) menunjukkan bagaimana dalam proses perencanaan suatu program kebijakan yang mengandalkan pola interaksi dan musyawarah yang membangun kesepakatan bersama dapat memberi implikasi dari berbagai posisi nilai dan mengembangkan tanggung jawab bersama dalam situasi konkret, serta menunjukkan arti penting adanya konflik di masyarakat. Praktik dominasi dalam pengambilan keputusan juga menjadi penghambat dari proses pemahaman dari masyarakat dalam menganalisa dan menetapkan kebutuhan mereka sendiri. Tak hanya itu, perubahan cara pandang dari berbagai kelompok masyarakat yang tidak dominan juga sulit untuk terwujud karena dengan proses dominasi tersebut, sebagian masyarakat hanya melaksanakan program pemerintah seolah sebagai "formalitas". Dalam konteks ini, Innes

dan Booher (2003:33-59) melihat bahwa proses mufakat atau konsensus yang tercapai dengan tindakan komunikatif harus berada dalam kondisi dimana masing-masing aktor mampu menyadari adanya *interdependence of interest*, sebuah posisi kesalingtergantungan antar kepentingan yang dimiliki aktor. Tanpa kondisi tersebut, dominasi menjadi berpeluang terjadi. Maka, gejala sebagian besar masyarakat yang gamang dalam melihat kebutuhan mereka sendiri disebabkan minimnya usaha untuk membuka realitas kesalingtergantungan antar kepentingan aktor dan juga praktik dominasi yang berjalan.

Penelitian ini menghasilkan model penguatan bagi kelembagaan program SLBM. Model tersebut penting diterapkan untuk mengatasi masalah lemahnya *administrative network* yang ditemukan dalam pengelolaan program. Pola pertanggungjawaban dalam implementasi SLBM yang melibatkan banyak aktor secara aktif di luar pemerintah, ternyata belum menyentuh seluruh aktor tersebut. Disampaikan oleh Callahan (2007: 138-139) fokus dari mekanisme akuntabilitas bukan lagi secara administratif atau birokratis, melainkan berfokus pada *stakeholders*. Dengan *multistakeholders*, implementasi membutuhkan jejaring yang kuat antara pemerintah, masyarakat dan pihak ketiga. Jejaring tersebut mampu menjadi kuat apabila arus informasi, keterbukaan dan kesepahaman mampu diraih oleh masing-masing aktor tanpa kecuali. Kondisi tersebut dapat tercapai melalui model penguatan kelembagaan yang berbasis pada



Gambar 1. Model Kelembagaan Collaborative

collaborative governance.

Model penguatan kelembagaan *collaborative* memiliki peran penting dalam membangun keterlibatan masyarakat. Model ini mampu memperkuat sistem jejaring dan arus informasi serta mengurangi ketidaksepahaman antar *stakeholders*. Model ini juga dapat memperjelas peran masing-masing *stakeholders* serta akuntabilitasnya. Hasil penelitian terdahulu juga menjelaskan bahwa *collaborative governance* memiliki peran yang sangat penting dalam manajemen publik (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Cooper, Bryer & Meek, 2006; Ansell & Alison Gash, 2007).

SIMPULAN

Kurangnya partisipasi masyarakat dan pelaksanaan program yang masih bercorak *top-down* membuat kinerja kelembagaan pada program SLBM di Kabupaten Banyumas masih belum optimal. Upaya penguatan kelembagaan ke arah interaksi sosial melalui kerjasama kolaboratif di antara segenap *stakeholders* penting dilakukan untuk membuat pelaksanaan program berbasis masyarakat lebih efektif sesuai harapan masyarakat. Dengan demikian kemanfaatan program akan dapat dirasakan oleh semua masyarakat. Nilai lebih dari model kelembagaan *collaborative* antara lain karena model ini mampu memperkuat sistem jejaring dan arus informasi serta mengurangi ketidaksepahaman antar *stakeholders*. Model ini juga dapat memperjelas peran masing-masing *stakeholders* serta akuntabilitasnya. Dalam penguatan kelembagaan program SLBM, upaya memperjelas proses keterlibatan masyarakat mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi program menjadi kebutuhan utama. Pemerintah daerah perlu membuat pedoman implementasi program yang jelas mulai dari proses kesepakatan bersama sampai dengan sistem akuntabilitas berdasarkan peran masing-masing *stakeholders*. Terakhir, proses belajar masyarakat dalam pengelolaan program untuk menjamin keberlangsungan program juga harus terus dikawal sampai terwujudnya sistem pengelolaan yang ideal.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penelitian ini terselenggara melalui program Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi BLU Universitas Jenderal Soedirman. Untuk itu tim peneliti mengucapkan terimakasih kepada pimpinan dan civitas akademika Universitas Jenderal Soedirman atas dukungan dan kepercayaan yang telah diberikan guna terlaksananya penelitian ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada pihak Pemerintah Kabupaten Banyumas serta masyarakat yang menjadi sasaran penelitian pada program SLBM di Kabupaten Banyumas.

DAFTAR PUSTAKA

Adolfsson, P & Wikstrom, E, 2007. After Quantification: Quality Dialogue and Performance. *Financial*

Accountability and Management, 23 (1), pp 73-89.

Alfonso, A & Jalles, J.T, 2011. Economic Performance and Government Size. *Central Bank Working Paper Series*. European.

Ansell, Chris & Gash, Alison, 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.

Bryson, John.M, Crosby, Barbara.C & Stone, Melissa, 2006. The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Propositions from the Literature, *Public Administration Review*, Dec. 2006: 44-55.

Brondizio, E., Ostrom, E. & Young, O. 2009. Connectivity and the governance of multilevel social-ecological systems: The role of social capital, *Annual Review of Environmental Resources*, 34, pp. 253-278.

Callahan, Kathe. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*. Taylor & Francis Group, Boca Raton.

Cooper, Terry L, Bryer Thomas & Meek, Jack, 2006. Citizen-centered Collaborative Public Management, *Public Administration Review*, Dec, 2006: 76-88.

Cash, D., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L. & Young, O. 2006. Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world, *Ecology and Society*, 11(2).

Creswell, John, 2010. *Desain Penelitian, Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* terjemahan Angkatan III & IV, Jakarta: KIK-UI. KIK Press.

DeLeon, P. & Gallagher, B.K., 2011. A Contemporary Reading of Advice and Consent. *Policy studies journal*, 32 (S1), pp.27-39.

Enroth, Henrik, 2014. Governance: The art of governing after governmentality, *European Journal of Social Theory*, 17(1), pp. 60-76.

Emerson, kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen, 2011. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and theory (JPART)*, 22, pp. 1-29.

Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. (2006) Governing local sustainability, *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), pp. 849-867.

Fisher, Frank & John Forester, 2002. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: Taylor & Francis e-Library.

- Hill, Michael, J. 2005. *The Public Policy Process (4th edition)*. Pearson education Limited, Essex.
- Huang, H. & S-J, Wei. 2006. Monetary Policies for Developing Countries: The Role of Institutional Quality, *Journal of International Economics*, 70, pp. 239-253.
- Innes, J. & Booher, D. (2003) Collaborative policy making: Governance through dialogue, in: M. Hajer (Ed.) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press. New York.
- Javed Omer, 2013. Determinant of Institutional Quality : A Case Study of IMF Programme Countries. *MPRA Paper* No 51344. 11 November 2013.
- Jung, Yong-duck; Mazmanian, Daniel; Tang, Shui-Yan. 2009. Collaborative Governance In The United States and Korea: Cases In Negotiated Policy Making and Service Delivery. *Article. School of Policy, Planing and Development, University Of South California, Bedrosian Center On Governance and Public Enterprise, Los Angeles.*
- Johansson, K.E.V, Ole Elgstro, Ngolia Kimanzu, Jan-Erik Nylund, Reidar Persson, 2010. Trends in Development Aid, Negotiation Processes and NGO Policy Change, *Voluntas*, 21, pp.371-92.
- Kurniasih, Denok & Setyoko, Israwan & M. Imron, 2014. Model Penguatan Kelembagaan Pada Program SLBM di Kabupaten Banyumas (Tahap 1), LPPM Unsoed.
- Kooiman, Jan. 2007. *Governing as Governance*, John Wiley & Sons, Ltd.
- Mihal, Meghan, H. 2009. *Monetary Policy and Institutional Quality*, Dissertation in The Departement of Economics, Fordham University.
- Modell, S, 2009. Institutional Research on Performance Measurement and Management in The Public Sector Accounting Literature: *a Review and assessment Finnacial Accountability and Management*, 25 (3), pp.277-303.
- Pulzl, Helga; Oliver Treib. 2006. *Implementing Public Policy*. Dalam Fischer, Frank; Grald. J. Miler; Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press, pp. 89-108.
- Polk, Merritt, 2011. Institutional Capacity-building in Urban Planning and Policy-making For Sustainable Development: Success or Failure?. *Planning Practice & Research*, 26 (2), pp. 185-206.
- Shirley, M.M, 2008. Institutions and Development Chapter 24 in Menard, C,T & Shirley, M.M (eds). *Handbook of New Institutional Economics*. New York: Springers, pp.611-638.
- Seigler, D., 2011. Renewing democracy by engaging citizen in shared governance. *Public administration review*, pp.968-70.
- Taba`ra, J. D. & Pahl-Wostl, C, 2007. Sustainability learning in natural resource use and management, *Ecology and Society*, 12(2).
- Voogd, H. & Woltjer, J. (2007) From government to governance: Actor participation in regional planning, in: G. de Roo & G. Porter (Eds) *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, pp. 67–84 (Aldershot: Ashgate).
- Wallis, Joe; Brian, Dollery. 2002. Social Capital and Local Government Capacity. *Australian Journal of Public Administration*, 61 (3); 76-85.