

KEPEMIMPINAN KOLABORATIF

Ella Wargadinata¹

Abstract

The shifting on public administration on theoretical or conceptual framework is influencing the public administration directly on empirical practices. The terms of bureaucracy, privatization, governance, coordination and collaboration are reflecting its progressiveness and those applied on day to day governmental actions. Collaborative governance has emerged as a response to the failures of the public organization monopoly on public services delivery. Instead of governance context, the concept of collaborative leadership captures the key element to articulate and discover win-win solutions among stakeholders.

Key words: Public Administration, Governance, Collaborative, Leadership

PENDAHULUAN

Era desentralisasi telah membawa pemerintah daerah menjadi aktor penting dalam penyelenggaraan pemerintah, kewenangan yang diberikan di pundak pemerintah daerah menjadikannya sebagai aktor penting yang akan menentukan nasib dan wajah kemajuan daerahnya. Dinamika perkembangan masyarakat daerah yang dipengaruhi oleh globalisasi, kemajuan teknologi informasi, perkembangan masyarakat maupun pertumbuhan ekonomi dan di sisi lain ketidakmampuan birokrasi lokal untuk mengimbangi perkembangan tersebut menjadi tantangan serius bagi pemerintah daerah untuk selalu memiliki inisiatif dalam rangka memberi pelayanan kepada masyarakatnya. Tantangan ini secara otomatis menjadi tantangan bagi tata kepemimpinan lokal untuk selalu berinovasi dalam pengambilan keputusan yang dibatasi oleh aturan normatif dalam rangka membangun kapasitas lokal untuk memacu pembangunan ekonomi lokal, keterbukaan sekaligus akuntabilitas.

Namun konsep kepemimpinan dalam konteks governance bukanlah konsep kepemimpinan tradisional yang selama ini dikenal. Secara umum ada delapan aspek mendasar yang membedakan konsep kepemimpinan tradisional dan kepemimpinan modern. Pertama, kepemimpinan tradisional mendapatkan kekuasaan dari posisi dan kewenangan yang dimiliki, sementara kepemimpinan kolaboratif memahami kekuasaan dimiliki oleh semua pihak yang terlibat. Kedua, kepemimpinan tradisional menguasai informasi hanya untuk dirinya (monopoli), sementara kepemimpinan kolaboratif akan membagikan informasi untuk semua-shared information. Ketiga, kepemimpinan tradisional tidak selalu mendengarkan pendapat orang lain ketika

¹ Penulis adalah Dosen Manajemen Sumber Daya Manusia IPDN dan menjadi Kepala Unit Penjaminan Mutu Pascasarjana IPDN. Dapat dihubungi melalui email: ella@upm.ipdn.ac.id



mengambil keputusan (otoriter), di sisi lain kepemimpinan kolaboratif selalu mendorong semua pihak yang terlibat untuk memberikan ide maupun gagasan (demokrasi). Keempat, menentukan dan atau menyetujui solusi, sementara kepemimpinan kolaboratif melakukan fasilitasi kepada seluruh pihak yang terlibat untuk selalu melakukan curah pendapat untuk memperoleh keputusan yang disetujui bersama. Kelima, kepemimpinan tradisional hanya akan menyisihkan waktu dan menggunakan sumber daya ketika diperlukan, di sisi lain kepemimpinan kolaboratif memberikan waktu dan sumberdaya untuk kepentingan semua pihak yang terlibat. Keenam, membatasi peran dan tanggungjawab masing-masing, sementara kepemimpinan kolaboratif memberi kesempatan untuk mengembangkan peran dan tanggungjawab semua pihak yang terlibat. Ketujuh, kepemimpinan tradisional mencari solusi atas fenomena (simptomatik), di sisi lain kepemimpinan kolaboratif berusaha mencari solusi untuk mengatasi akar masalah. Kedelapan, kepemimpinan tradisional melakukan penilaian kinerja berdasarkan aturan normatif, sementara kepemimpinan kolaboratif menawarkan umpan balik sesegera mungkin secara personal. Untuk memahami pergeseran nilai-nilai kepemimpinan, artikel ini akan merunut pergeseran paradigma administrasi publik secara konseptual dan perubahan kontekstual pada tataran empiris.

Proses transformasi dari globalisasi pada abad 20-21 bisa difahami sebagai evolusi dan modernisasi administrasi maupun manajemen publik, terjadinya penguatan atas demokratisasi atas penyelenggaraan pemerintahan seperti juga munculnya konsep governance, serta perubahan struktur institusi pemerintahan yang mengedepankan prinsip kerjasama maupun partnership antar dan inter organisasi publik maupun jaringan dengan organisasi non-publik dengan tujuan utama adalah memperkuat kapasitas publik untuk mengambil peran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada umumnya literatur administrasi publik memusatkan evolusi administrasi publik pada perubahan paradigma OPA-*Old Public Administration* ke paradigma NPM-*New Public Management* yang terjadi pada 1980-1990. Evolusi penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari cepatnya perubahan paradigma administrasi publik di abad 20 ini. Perkembangan administrasi publik yang bergerak cepat dari mulai OPA-*Old Public Administration* yang dicetuskan oleh Wilson ketika dinamika lingkungan masih sederhana dan penyelenggaraan pemerintah bisa ditangani oleh mesin birokrasi yang pada saat itu merupakan organisasi yang dianggap paling profesional, teratur dan efisien. Pemerintah pada masa itu berkonotasi langsung dengan birokrasi yang dicetuskan oleh Weber-1946, merujuk pada yang memelopori pembagian kebijakan administrasi dari Wilson-1887, maupun oleh konsep model manajemen ilmiah tentang tata kerja organisasi dari Taylor-1911 (O'Flynn 2007: 354).

OPA-*Old Public Administration* dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber yang menggariskan bahwa birokrasi adalah lembaga yang efisien yang mampu memberikan pelayanan untuk publik. Birokrasi dibentuk sebagai upaya untuk memperbaiki system penyelenggaraan pemerintahan yang dipengaruhi oleh system kerajaan yang memiliki kewenangan mutlak dan otokrasi. Prinsip birokrasi menurut



Weber menggunakan prinsip meritokrasi dengan tujuan bahwa birokrasi diisi oleh individu yang profesional dan tidak ditunjuk hanya karena dekat dengan penguasa. Birokrasi versi Weber memiliki karakteristik pengawasan terpusat, memiliki aturan maupun petunjuk, terdapat pemisahan pengambilan keputusan serta memiliki struktur yang bertingkat dengan tujuan untuk menjaga pengambilan keputusan lebih demokratis (Osborne, 2006). Merujuk Minogue (2001), McCourt (2013), birokrasi Weber memiliki ciri sebagai berikut:

1. Pemisahan yang jelas antara politik dan administrasi
2. Administrator direkrut secara permanen, dapat dikendalikan dan teratur
3. Administrator ditunjuk berdasarkan kapabilitas, berpendidikan serta profesional
4. Terdapat pembagian tugas dan fungsi, terdapat struktur bertingkat-hirarkis
5. Tugas melekat pada posisi bukan pada individu yang menduduki posisi tersebut
6. Admsitrator/pegawai pemerintah adalah pemberi layanan kepada publik

Sistem perintah dan pengawasan menjadi pendekatan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam system birokrasi yang mengubah tata penyelenggaraan pemerintah di Negara-negara persemakmuran ketika terlepas dari kekuasaan penjajahan Inggris. Sementara Negara eks-jajahan Perancis dan Jepang dipengaruhi oleh tata cara maupun system Negara penjajah yang menerapkan system sentralisasi dan peran politik dalam penentuan kepala pemerintahan. Singapura adalah Negara yang sukses mengikuti system ini, berhasil membentuk struktur birokrasi yang kuat dan juga kepala pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang besar. Sistem ini diikuti oleh China, memiliki system partai politik tunggal. Tapi dalam banyak kasus, banyak Negara gagal justru ketika mendapatkan kemerdekaan. Penyelenggaraan pemerintahan justru menerapkan system neo-patrimonial dan pimpinan pemerintahan baru justru melakukan eksploitasi sumber daya Negara untuk kepentingan pribadi dan pengikutnya (Bayart, 2009; McCourt, 2013).

Namun ketika tuntutan publik meningkat dan organisasi birokrasi dinilai lamban untuk mengantisipasi perubahan itu, beberapa pakar mencetuskan paradigma NPM -New Pubic Management. NPM merujuk pada kumpulan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh negara-negara OECD pada tahun 1980an. NPM muncul sebagai reaksi atas keterbatasan OPA dalam memenuhi permintaan atas peningkatan kualitas pelayanan publik serta didorong oleh peran pasar dan kompetisi dari organisasi privat yang mampu memberi pelayanan yang lebih baik. Paradigma NPM memaksa organisasi pemerintah melakukan reformasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai upaya untuk merubah adagium dan persepsi umum yang terlanjur terbentuk bahwa organisasi publik diberi label sebagai organisasi yang rigid, lamban, kaku, tidak responsif dan mengabaikan tugasnya sebagai penyedia jasa pelayanan publik. Tuntutan efisiensi dan efektivitas organisasi



yang umum diterapkan untuk organisasi privat seakan menjadi kewajiban yang juga harus dipenuhi oleh organisasi pemerintah.

Paradigma NPM mewakili perubahan model administrasi publik modern yang mampu meninggalkan ciri-ciri penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat tradisional, '*NPM represents 'a paradigmatic break from the traditional model of public administration'*' (O'Flynn 2007:353). Paradigma NPM memaksa organisasi pemerintah keluar dari zona nyaman yang selama ini dianggap dimilikinya. Pada paradig OPA- Organisasi publik memiliki keistimewaan melalui mekanisme monopoli pemberian layanan, menjadi organisasi yang tidak tersentuh dan jauh dari prinsip efisien-efektif dan produktif. Prinsip NPM berhasil diterapkan di negara-negara maju yang secara progresif melakukan privatisasi atas organisasi publik penyedia layanan sebagai upaya yang disebutkan sebagai 'menyelamatkan uang negara' (Curristine; 2005, Behn; 2003, Cuganesan et al, 2011). Pemerintah Inggris di bawah kepemimpinan Margaret Thatcher menjadi salah satu pelopor reformasi administrasi publik di Negara maju, ide-nya untuk melakukan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan kemudian kemudian dengan cepat diadopsi oleh negara-negara maju. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan agar lebih efektif dan tidak hanya mempengaruhi pemerintahan di negara maju, namun juga menjadi pedoman pemerintahan di negara berkembang.

Namun, kemudian muncul paradigma administrasi publik yang disebut sebagai NPS-*New Public Service*, yang diniatkan untuk memperbaiki konsep NPM yang dipandang hanya mengutamakan masyarakat yang mampu dan memarginalkan masyarakat lainnya. Prinsip ekonomi yang digunakan sebagai landasan NPM menjadikan pelayanan publik hanya diperuntukan bagi masyarakat tertentu. Paradigma lain yang muncul adalah New Public Governance yang dinilai mampu memberikan pelayanan terbaik kepada seluruh masyarakat tanpa terkecuali melalui prinsip kolaborasi (Dunleavy and Hood, 1994; Denhardt dan Denhardt, 2000; Osborne, 2006). NPS dipandang sebagai jembatan yang menghubungkan dikotomi yang tegas antara OPA-NPM. Berbeda dengan NPM, paradigma NPS menunjukkan bahwa pendekatan prinsip bisnis antara perusahaan penyedia layanan dan pelanggan betul-betul tidak dapat disamakan dengan hubungan antara pemerintah dan warganegara. Merujuk pendapat Denhardt and Denhardt, kerangka NPS didasari oleh nilai-nilai demokrasi, mandat dan pemberian layanan terhadap kebutuhan publik. Denhardt-Denhardt meyakinkan bahwa penyelenggaraan negara tidaklah bisa menggunakan prinsip-prinsip bisnis dan justru prinsip demokrasi dengan mengedepankan kepentingan warga harus menjadi prinsip yang harus dimiliki oleh penyelenggara negara. Denhardt and Denhardt menawarkan mekanisme baru yang memungkinkan pegawai pemerintah mampu memenuhi kewajibannya utamanya untuk melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat dan bukan hanya menonton bagaimana pelayanan publik diberikan oleh organisasi privat. Dari perspektif ini dapat dikatakan bahwa fungsi pemerintah adalah membawa kepentingan masyarakat ke permukaan untuk membuka secara terbuka bahwa memenuhi kebutuhan publik adalah kegiatan yang kompleks yang membutuhkan penanganan multi pihak, multi



kewenangan, harus beretika dan sekaligus memenuhi prinsip akuntabilitas yang menjadi prasyarat utama sistem demokrasi (Denhardt and Denhardt, 2000, 2007). NPS mengembalikan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik. Lebih lanjut dikatakan bahwa prinsip dari NPS adalah bagaimana organisasi publik mengartikulasikan dan berbagi kepentingan warga negara, ...*One of the main principles of New Public Service (NPS) is how the public administrator articulate and shared interests of the citizen* (Denhardt & Denhardt, 2003). Prinsip NPS yang dikemukakan oleh Denhardt&Denhardt meletakkan warga negara sebagai pihak yang memiliki posisi tawar, prinsip NPS yang lain adalah: (1) memposisikan warga negara bukan sebagai pelanggan (2) memenuhi kebutuhan warga negara (3) mendahulukan pelayanan terhadap warga negara di atas prinsip kewirausahaan (4) berfikir strategis bertindak demokratis (5) memahami kompleksitas akuntabilitas (6) melayani bukan mengarahkan (7) meletakkan prioritas terhadap kepentingan publik di atas produktivitas. Prinsip-prinsip tersebut menjelaskan dengan tegas bahwa masyarakat harus ditempatkan sebagai warga negara yaitu pemilik mandat dan bukan sebagai pelanggan. NPS mengembalikan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan terbaik kepada publik dengan adil tanpa terkecuali.

Gugatan atas monopolistik organisasi publik sebagai penyedia pelayanan, dinamika perkembangan sektor privat yang pesat dan intervensi kekuatan pasar dalam penyelenggaraan pemerintahan serta konsep publik-private partnership menjadikan pemerintah (diartikan sebagai government) hanya menjadi salah satu aktor yang berperan dalam arena governance. Konsep New Public Governance-NPG dimunculkan oleh Osborne (2006, 2010) menggunakan prinsip yang berbeda dengan paradigma sebelumnya. Berdasarkan definisi NPG diartikan sebagai, "*the policies that guide society are the outcome of a complex set of interactions involving multiple groups and multiple interests ultimately combining in fascinating and unpredictable ways*". (Denhardt and Denhardt (2000:53). Terjemahan bebas versi penulis atas definisi tersebut adalah: NPG merupakan kebijakan yang diperuntukan masyarakat yang dihasilkan dari interaksi yang kompleks atas keterlibatan berbagai kelompok yang memiliki berbagai kepentingan yang dilaksanakan dalam sebuah proses yang menarik dan dengan cara-cara yang tidak terduga'.

Walaupun NPG dianggap sebagai kerangka yang menjanjikan dan memberikan alternatif atas kelemahan-kelemahan paradigma yang ada, namun sampai saat ini NPM masih dianggap sebagai gagasan dan belum dianggap sebagai paradigm, karena NPG masih dianggap konsep yang memerlukan dukungan empiris yang komprehensif (Pollitt dan Bouckaert, 2011). Sampai sejauh ini belum ada kesepakatan dari para pakar mengenai arti, ruang lingkup dan dampak dari NPG, sebagian berpendapat bahwa NPG adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik ataupun memasukan NPG sebagai bentuk dari pelayanan publik (Marinetto 2003; Goldfinch dan Wallis 2010; Lodge dan Gill 2011). Di sisi lain NPG dianggap sebagai transformasi radikal atas sistem administrasi politik terhadap bentuk pemerintahan yang interaktif (Bevir 2010; Koppenjan 2012). NPG meletakkan konsep partisipasi dalam tata pemerintahan publik yang dianggap sebagai alat pemandu demokrasi



(Warren 2009). NPG setidaknya dapat dikatakan sebagai evolusi penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan partisipasi dan proses pembentukan jaringan yang didasari oleh prinsip saling ketergantungan-interdependensi, kolaborasi dan kepercayaan. Gabungan prinsip ini harus digunakan untuk menghadapi kompleksitas masalah yang dihadapi pada saat ini dan keterbatasan kapasitas organisasi public/pemerintah untuk menangani masalah ini sendiri. NPG lebih menekankan pada hubungan dan proses yang terjadi pada intra-organisasi (intern dan ekstern) secara lebih luas dibandingkan dengan konsep hubungan inter-organisasi antara publik-swasta (Osborne, Radnor and Nasi, 2013).

Agak sulit untuk membedakan NPS dan NPG karena keduanya memiliki dasar pemikiran yang sama bahwa peran pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menjadi perantara atas perbedaan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Baik NPS-NPG menggunakan basis nilai bersama/shared value dan menciptakan hubungan baik diantara beragam kelompok masyarakat. Perbedaan tipis dari NPS dan NPG adalah pada fokus dari kedua konsep ini, NPS berpendapat bahwa fungsi pemerintah adalah memberi pelayanan sementara NPG menggunakan konsep pluralis/beragam yang lebih menitikberatkan pada organisasi pemerintah dan lingkungannya². NPG menggunakan berbagai pendekatan, melibatkan berbagai kekuatan, berbagai jenis organisasi, berbagai aktor dan menggunakan berbagai proses dan mekanisme dalam proses pengambilan keputusan, dengan hanya satu tujuan yaitu bagaimana memberikan pelayanan terbaik kepada publik. Memusatkan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pemberian layanan merupakan konsep dasar yang membedakan NPG dengan paradigma sebelumnya. Konsep Governance ditengarai sebagai prinsip administrasi publik yang lebih adaptif terhadap tuntutan penyelenggaraan pemerintah yang demokratis.

METODE

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode kualitatif serta menggunakan studi kepustakaan sebagai *frame* tulisan. Penulis berusaha menjelaskan kepemimpinan adaptif berdasarkan atas informasi yang diperoleh dari buku-buku dan literatur ilmiah, tulisan ilmiah, jurnal dihubungkan dengan teori *collaborative leadership* sebagai variabel tunggal (*mono variabel*) sehingga dapat menghasilkan sebuah pernyataan dan kesimpulan mengenai kepemimpinan kolaboratif dalam mempengaruhi administrasi publik secara langsung dalam tataran praktek seperti birokrasi, privatisasi dan koordinasi.

² Ito Aio, The Challenges of Intermediary Organization in the Japanese Civil Society <http://www.pdx.edu/cps/sites/www.pdx.edu/cps/files/Ito,%20Aoi.pdf>



TEORI Collaborative Governance

Kolaborasi diambil dari kata *co* dan *labor*, yang diartikan sebagai penggabungan tenaga untuk mencapai tujuan bersama, kata kolaborasi seringkali digunakan untuk pekerjaan yang bersifat lintas batas, lintas sektor, lintas hubungan (O'Leary, 2010;107). Kolaborasi merujuk pada proses pengambilan keputusan bersama (Stoker, 2004;3) sehingga kolaborasi diartikan sebagai kerjasama antar organisasi untuk mendapatkan keuntungan bersama (Kim, 2010:112).

Tata kelola Pemerintahan-Governance yang menggunakan prinsip kolaborasi- *Collaborative governance* pada akhir-akhir ini muncul sebagai konsep alternatif dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal ketika permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah semakin kompleks (O'Leary, 2008), sementara birokrasi sebagai aktor tunggal pelaksana semakin terseok dan terbelenggu dengan segala keterbatasan dan patologi yang menghinggapinya. Kolaborasi dalam governance diartikan sebagai proses fasilitasi dan pelaksanaan terhadap pengaturan peran multi organisasi terhadap masalah yang tidak mampu dipecahkan oleh organisasi tunggal.

Definisi *collaborative governance* dijelaskan oleh Ansell dan Gash: *A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets* (Ansell and Gash, 2007;544). Sebuah pengaturan dimana satu atau beberapa lembaga publik dan lembaga non-publik terlibat dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berlandaskan pada konsensus, dan menggunakan pertimbangan dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program-program atau aset publik. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kolaborasi dapat memberi kepuasan kepada setiap pihak yang terlibat, *A principle characteristic of collaborative processes is that they lead to outcomes satisfactory to all parties involved.* (Gray, 2004: 50). Kolaboratif governance akan berhasil apabila terjadi dialog murni-*Authentic dialogue* yang memungkinkan semua pihak memiliki suara, berdiskusi atas kepentingan bersama, memiliki pemikiran yang terbuka, menyadari posisi masing-masing dan memiliki keinginan untuk mencari solusi yang berguna bagi semua pihak. (Innes and Booher ,2003:38).

Mengapa *collaborative governace*? Menurut O'Leary 2010;107, setidaknya ada enam alasan utama mengapa collaborative governance dikatakan sebagai pilihan terbaik dalam penyelenggaraan pemerintah, yaitu:

1. Tantangan masalah publik makin kompleks dan sulit ditangani secara monopoli oleh satu organisasi pemerintah, membutuhkan multi pendekatan
2. Beberapa organisasi pemerintah telah melakukan mekanisme outsourcing untuk meningkatkan kapasitas organisasinya, mekanisme ini tentunya membutuhkan tambahan anggaran yang membebani anggaran pemerintah. Mekanisme



- outsourcing pada dasarnya menggunakan prinsip kolaborasi antara organisasi pemerintah dan organisasi non-pemerintah atas dasar kontrak kerja.
3. Terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan antar pemerintah pada tingkat yang berbeda, anantara pemerintah pusat-daerah yang memungkinkan terciptanya mekanisme kerja atas dasar prinsip kerjasama/cooperation, kolaborasi dan pertukaran informasi
 4. Meningkatkan efektivitas program/kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah dapat mendorong pegawai pemerintah untuk melakukan identifikasi cara-cara baru untuk menyediakan pelayanan terbaik bagi masyarakat
 5. Perkembangan teknologi yang mempermudah pertukaran informasi untuk pengambilan keputusan yang integratif melalui prinsip interoperabilitas
 6. Masyarakat mencari arena baru untuk mengambil dan berperan atau masuk dalam tata kelola pemerintahan/governance, yang memungkinkan terciptanya kolaborasi dalam pemecahan masalah serta pengambilan keputusan

Kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki implikasi bahwa semua pihak yang terlibat atau dilibatkan mempunyai tanggungjawab yang sama untuk keputusan yang diambil, oleh karena itu kolaborasi mensyaratkan bahwa pihak-pihak yang terlibat harus duduk satu meja dan memiliki kekuatan yang sama dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi dalam tata kelola pemerintahan adalah melibatkan banyak pihak, banyak kepentingan untuk itu diperlukan prasyarat tertentu agar mekanisme ini bisa dilaksanakan. Keberhasilan penerapan *collaborative governance* sangat ditentukan oleh: pertama: kepemimpinan yang kuat-*strong leadership*, yang memiliki kemampuan untuk mengontrol dan mengatur kegiatan yang kompleks ini. Kedua, diperlukan mediator yang bertindak netral/tidak memihak/tidak mewakili kepentingan tertentu agar mekanisme berjalan dengan seimbang sesuai peran dan tanggungjawab masing-masing. Ketiga, Pada umumnya, kolaborasi akan berhasil ketika birokrasi ditempatkan sebagai pengelola konsep kolaborasi karena organisasi pemerintah memiliki kewenangan yang jauh lebih besar dibandingkan organisasi lainnya. Keempat, negosiasi menjadi tahap penting dalam proses kolaborasi karena ketidakseimbangan kekuasaan ataupun sumberdaya Kelima, Pengambilan keputusan atas dasar kesepakatan dan saling menghormati-tidak dilahirkan atas dasar otoriter

PEMBAHASAN

Kepemimpinan Kolaboratif

Adagium yang tepat yang mendasari kepemimpinan kolaboratif disampaikan oleh Kozes dan Posner (2007:223) '*leadership is not a solo act, it's a team effort*'. Kepemimpinan bukanlah kegiatan yang dilakukan sendiri tapi merupakan tindakan ataupun upaya kelompok. Tantangan terhadap pemimpin saat ini sangat jauh berbeda dengan keadaan masa lalu, konsep kepemimpinan telah berubah sedemikian cepat bukan hanya untuk organisasi publik, tapi juga menjadi tantangan berat bagi eksistensi organisasi swasta. Pengetahuan masyarakat semakin meningkat, nilai-nilai



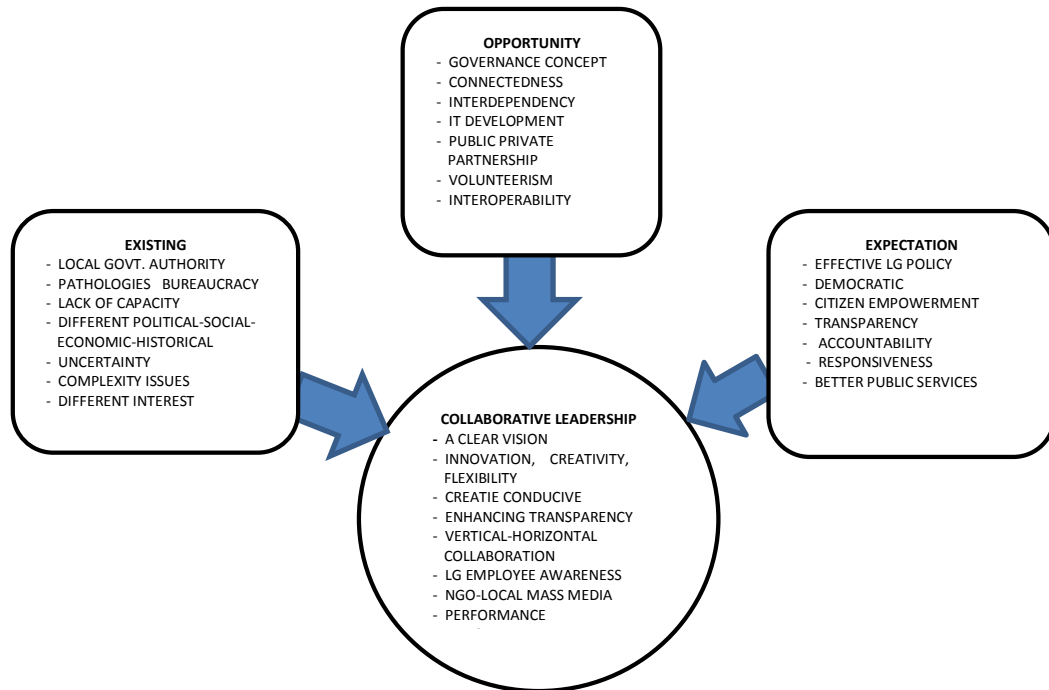
sosial mengalami pergeseran, hubungan pimpinan-masyarakat tidak lagi didasari oleh prinsip feodalisme. Dinamika internal dan pengaruh faktor eksternal turut mempengaruhi prinsip-prinsip kepemimpinan di era modern ini.

Peran kepemimpinan dalam pemerintahan kolaboratif adalah membantu stakeholder menemukan solusi yang bersifat win-win, pemimpin adalah fasilitator atas proses kolaboratif (Chrislip & Larson, 1994; 125). Kepemimpinan kolaboratif tidaklah diniatkan untuk merancang strategi untuk memecahkan masalah tetapi menciptakan sinergi strategi antar stakeholders yang akan menuntun pada solusi yang inovatif. Pada tataran proses inilah kolaboratif governance berbeda dengan forum kerjasama lainnya, bukan menyelesaikan tugas semata tetapi mencari cara atau jalan baru dalam memecahkan masalah (Mandell & Keist 2009: 165-166). Pimpinan harus bertindak sebagai katalis maupun fasilitator, membangun salingketergantungan dan tidak bertindak otoriter. Kepemimpinan tidak merujuk pada satu individu tertentu tetapi merujuk pada proses bagaimana setiap pihak dapat saling berinteraksi dengan cara-cara yang baru yang saling memanfaatkan untuk meningkatkan kapasitas masing-masing... *leadership does not refer to one person but rather the process of getting all members to interact in new ways that tap into and leverage from their strengths ...*” (Mandell & Keist, 2009; 165-166).

Atas dasar perkembangan paradigma - konsep serta tataran empiris administrasi publik, posisi kepemimpinan kolaboratif dapat digambarkan dalam kerangka berfikir sebagai berikut;



Gambar 1
Kerangka Pikir Kepemimpinan Kolaboratif



Sumber: Penulis

Fungsi kepemimpinan menjadi isu sentral ketika lingkungan eksternal berubah demikian besar dan tuntutan internal semakin tinggi. Kim (2010,111) menyarankan bahwa kepemimpinan modern haruslah memperhatikan keterkaitan-ketergantungan antar komponen, memahami kompleksitas masalah, sekaligus menyadari keterbatasan yang dimiliki yang memaksa konsep kepemimpinan haruslah berubah untuk bisa menghadapi itu semua. Kepemimpinan tidaklah digambarkan sebagai garis lurus dari atas ke bawah, kepemimpinan modern adalah bagaimana menciptakan cara/media kepada semua pihak untuk berkontribusi untuk mewujudkan sesuatu yang hebat yang diinginkan. *Leadership is ultimately about creating a way for people to contribute to making something extraordinary happen* (Kouzes&Posner, 2007:3).

Menggunakan prinsip kolaborasi dalam tataran pemerintahan tingkat lokal dikatakan menjadi alternatif terbaik ketika pemerintah daerah menghadapi tantangan yang makin kompleks. Di sisi lain tumbuhnya kemitraan antara publik-swasta, semakin pentingnya peran lembaga non pemerintah, tumbuhnya jiwa voluntir-sukarela di kalangan masyarakat menjadikan proses kolaborasi dapat tumbuh subur dengan menggunakan kekuatan-kekuatan ini. Kepemimpinan kolaboratif menjadi penting ketika kegiatan yang dilakukan melibatkan hubungan antar pemerintah



(lokal--regional-nasional), hubungan antar organisasi, antar sektor dan apabila melibatkan organisasi skala internasional (Kim, 2009).

Keterlibatan banyak pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal mensyaratkan bahwa kepemimpinan kolaboratif harus dilakukan dengan syarat-syarat tertentu. O'leary (2010;112-114) mengemukakan delapan syarat penerapan kepemimpinan kolaboratif di tingkat lokal:

1. Kepemimpinan kolaboratif harus diarahkan oleh visi yang jelas yang diterjemahkan dalam sekumpulan tujuan yang ingin dicapai dan bisa menjadikannya sebagai tujuan dan sasaran yang juga ingin dicapai oleh seluruh stakeholders. Kesamaan tujuan akan memperkuat kapasitas pemerintah daerah karena setiap tindakan akan didukung secara politis oleh segenap masyarakat dan sekaligus didukung oleh pegawai pemerintah dan stakeholders lainnya
2. Kepemimpinan kolaboratif membutuhkan inovasi, kreativitas dan fleksibilitas untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah. Kepala daerah memiliki kemampuan untuk mendorong seluruh stakeholder agar memiliki inovasi dan kreatif dalam rangka pengembangan ekonomi lokal. Mekanisme yang dibangun bisa berupa kemitraan dengan pelaku bisnis lokal, menggandeng perguruan tinggi lokal serta membangun koalisi dengan masyarakat lokal
3. Kepemimpinan kolaboratif harus memiliki komitmen kuat untuk menciptakan suasana kondusif atas manajemen sumber manusia yang menggunakan prinsip merit sistem dan mengutamakan penilaian kinerja setiap individu secara objektif. Kepala daerah harus menyadari bahwa keberhasilan kolaborasi sangat ditentukan oleh kapasitas SDM yang terlibat di dalamnya sehingga mampu mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. SDM yang dibutuhkan dalam kolaborasi adalah SDM yang profesional, memiliki kompetensi dan inovatif.
4. Kepemimpinan kolaboratif mampu meningkatkan keterbukaan di tingkat lokal, kepemimpinan kolaboratif perlu menciptakan lalu lintas dan pertukaran informasi dan pengetahuan dari unit yang berbeda yang dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan. Hubungan antar organisasi dalam mekanisme kolaborasi akan mendorong keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan melalui proses yang terintegrasi, merampingkan struktur organisasi dan meningkatkan kualitas pelayanan
5. Kepemimpinan kolaboratif mampu menciptakan kolaborasi vertikal dan horizontal. Kepemimpinan kolaboratif harus bisa mendorong semua pihak terlibat sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas, mencegah terjadinya duplikasi kegiatan/program. Melibatkan organisasi vertikal dan horizontal mampu mengatasi masalah-masalah yang sensitif, seperti: pajak-retribusi-punggutan daerah, sistem audit dan manajemen pegawai pemerintah daerah.
6. Kepemimpinan kolaboratif harus mampu meyakinkan seluruh PNS di tingkat lokal untuk memahami dengan jelas pentingnya melakukan kolaborasi lintas sektor/*interdivisional* di lingkungan pemda maupun kolaborasi lintas batas/*intergovernmental* sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas masing-masing. Selain itu kepemimpinan kolaboratif harus peka terhadap nilai lokal,



mampu bekerjasama dengan mass media lokal sebagai upaya untuk meningkatkan pengertian tentang implementasi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan di tingkat lokal/*local governance*. Pemimpin kolaboratif harus mampu meningkatkan keterbukaan, partisipasi warga, akuntabilitas dan integritas.

7. Menciptakan kemitraan/partnership dan berkolaborasi dengan LSM lokal, para sukarelawan dan masyarakat sehingga pemerintah daerah dapat menghadapi keterbatasan sumberdaya.
8. Kepemimpinan kolaboratif harus menyampaikan pencapaian kinerja organisasi dan individu secara terbuka sebagai umpan balik agar pencapaian kinerja akan lebih baik di masa datang.

PENUTUP

Kepemimpinan kolaboratif tumbuh sebagai upaya untuk memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat tanpa terkecuali ditengah keterbatasan yang dimiliki oleh organisasi publik/birokrasi. Di sisi lain perkembangan organisasi non-pemerintah maupun swasta, kemajuan yang sangat progresif teknologi informasi serta tingkat pendidikan dan kepedulian masyarakat yang makin tinggi telah menciptakan peluang bagi pemerintah untuk mengajak mereka untuk bersama-sama bekerja. Kepemimpinan kolaboratif diperlukan ketika penyelenggaraan pemerintahan melibatkan banyak aktor dan bersifat lintas sektor maupun lintas batas. Saling berbagi informasi, tanggungjawab, menyadari keterbatasan yang dimiliki masing-masing dan memaksimalkan kewenangan yang dimiliki membutuhkan tipe kepemimpinan yang mampu mengakomodasi kesemua itu demi untuk mencapai tujuan bersama yaitu pelayanan terbaik bagi masyarakat. Kepemimpinan kolaboratif adalah proses, mekanisme maupun sifat yang yang diperlukan oleh kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell Christ and Gash Alison, 2007, Collaborative Governance in Theory and Practice, JPART 18:543–571
- Bayart, J-F. (2009). *The State in Africa: The Politics of the Belly*. 2nd Edition. Cambridge: Polity Press.
- Bevir, M. 2010. *Democratic Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Denhardt, R.B.; Denhardt, J.V., 2007; *The New Public Service: Serving, Not Steering*; Armonk, New York/London, England; M.E. Sharpe
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006). *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, No. 3 , pp. 467-494
- Freeman J. 1997. *Collaborative Governance in the Administrative State*. *UCLA Law Review* 45



- Goldfinch, S. and J. Wallis. 2010. *Two Myths of Convergence in Public Management Reform*, *Public Administration* 88(4): 1099–1115.
- Gray B. 2004. Strong Opposition: Frame-based Resistance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Social Psychology*. 14: 166–176.
- Innes dan Booher, 2003, Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press
- Kim soonhee, 2009, Management strategy for local government to strengthen transparency in local governance, Seoul, United Nations Project office on Governance
- Koppenjan, J. 2012. *The New Public Governance in Public Service Delivery*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Kouzes JM and Posner BZ, 2007, *The Leadership Challenge* 4th editiona, John Wiley & Sons Inc
- Le Grand, Julian (2003) Models of public service provision: command and control, networks or quasi-markets? In: *Public Services Productivity*. HM Treasury, London, UK, 14-17.
- Lodge, M. and D. Gill. 2011. Toward a new Era of Administrative Reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance* 24(1): 141–166.
- Marinetto, M. 2003. Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies* 51(3): 592–608
- McCourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank. Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/30/000158349_20130430082936/Rendered/PDF/wps6428.pdf
- O’Leary Rosemary, David M Van Slyke ed Sohne Kim, 2010, *The Future of Public Administration around te world*, Washinton DC; Georgetown University Press.
- O’Leary Rosemary, Beth Gazley, Michael McGuire, and Lisa Blomgern Bingham, 2008, *Public Managers in Collaboration in The Collaborative Public Manager; New Ideas for the twenty-firs century*, ed Rosemary O’Leary and Lisa Blomgern Bingham, Washinton DC; Georgetown University Press.
- O’Flynn, J. 2007. ‘From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications’. *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3): 353–366
- Osborne, S., 2006; *The New Public Governance?; Public Management Review*, 8(3),p.377-387.
- Osborne, S. (ed.), 2010; *The New Public Governance; London & New York: Routledge*



- Osborne, S. P., Z. Radnor and G. Nasi (2013). A New Theory for Public Service Management? Towards a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, vol. 43, No. 2, pp. 135-158.
- Pollitt C., 1994; *Modernizing the Management of the Public Service Sector Between Crusade and Catastrophe?*, Administrative Development Agency, Helsinki, Nov. 1994
- Pollitt, C. and G. Bouckaert 2011. *Public Management Reform*. 2nd and 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, G. 2004. Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted. Economic and Social Research Council Fellowship, Paper No. 1.
- Torring Jacob and Triantafillou Peter, 2013, What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System Paper Presented at the ECPR General Conference in Bordeaux, 4-7. September
- Warren, M. E. 2009. Governance-Driven Democratization. *Critical Policy Studies* 3(1): 3-14.

