

Kerangka Kerja *Collaborative Governance*: Tantangan Implementasi Dalam Situasi Krisis Pandemi COVID19.

Karolus Ngambut

Mahasiswa Program Pascasarjana, Universitas Nusa Cendana.

Email: nkarolus@gmail.com

ABSTRAK

Dampak Covid-19 tidak ada bandingannya dalam sejarah modern. Dampaknya tidak hanya pada kesehatan tapi pada semua sektor: ekonomi, politik, sosial, budaya, lingkungan pendidikan. Covid19 menyebabkan krisis mengakibatkan ancaman bagi kelangsungan sistem nilai fundamental dalam masyarakat. Dampak Covid19 yang sangat kompleks tersebut, tidak dapat diselesaikan oleh satu organisasi, perlu melibatkan lintas sector. Paper ini bertujuan membahas beberapa teori tentang *collaborative governance* sebagai dasar dalam rencana membangun kerangka kerja *collaborative governance* dalam situasi bencana. Penelitian *collaborative governance* dalam situasi bencana/krisis belum banyak dilakukan di Indonesia. Tema riset kolaborasi antar level pemerintahan (*interagency governance*), kolaborasi lintas sektor (*cross-sector governance*) dan kolaborasi pada tingkat komunitas (*grassroot governance*) dalam kerangka kerja kolaborasi situasi bencana perlu dilakukan. Paper ini merupakan hasil kajian teori tentang perkembangan teori administrasi publik, membahas tipologi interaksi organisasi, perbedaan manajemen *publik collaborative* dan *collaborative governance*, nilai kolaborative, kerangka kerja kolaborative, tantangan dalam *collaborative governance* serta *body of knowledge* studi *collaborative governance*.

Kata kunci : *Collaborative governance, bencana / krisis*

PENDAHULUAN

Organisasi kesehatan dunia (*World Health Organization*) menetapkan Covid19 sebagai pandemi global pada 11 Maret 2020 (WHO, 2020). Pandemi Covid19 menimbulkan dampak yang tidak ada bandingannya dalam sejarah modern (Schwab & Mallert, 2020). Dampak covid19 tidak hanya berdampak pada kesehatan terjadi pada semua sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, lingkungan (Lupton & Willis, 2021). Dampak Covid19 terjadi pada semua negara dalam derajad yang berbeda beda, tidak hanya terjadi di negara berkembang, juga negara maju (UNDP, 2020). Dalam bidang ekonomi, dampak Covid19 menyebabkan pertumbuhan ekonomi dunia mengalami kontraksi yang cukup dalam (pertumbuhan

negatif) -4.4 pada akhir tahun 2020 (IMF, 2020). Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada masa awal pandemi Covid19 yaitu pada kuartal kedua tahun 2020 sebesar minus 5,3 (Kompas, 2020), dan akhir tahun 2020 pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami kontraksi 2,07 persen secara *year on year / yoy* (Tempo, 5 Februari 2021). Pertumbuhan ekonomi NTT direvisi menjadi 6,7- 7,3 (Bappelitbangda Provinsi NTT, 2020).

Dampak pandemi Covid19 memaksa kegiatan belajar bagi siswa dilakukan dari rumah, interaksi siswa dengan guru dan teman sebaya menjadi berkurang. Dalam bidang kesehatan, pada awal pandemi Covid19, sistem kesehatan diberbagai tempat mengalami kelumpuhan,

fasilitas kesehatan rumah sakit dan puskesmas belum siap menghadapi bencana kesehatan yang datanginya secara tiba-tiba. Pada awal pandemi Covid19 jumlah rumah sakit yang dapat melakukan penegakan diagnosa Covid19 melalui test *Polymerase Chain Reaction* (PCR) sangat terbatas pada rumah sakit besar di Pulau Jawa dan Bali. Disamping itu, tenaga kesehatan belum siap melakukan perawatan penderita, infrastruktur ruangan isolasi bagi penderita Covid19 juga belum siap dan sangat terbatas. Kondisi ini terjadi pada sebagian besar fasilitas kesehatan di Indonesia. Di Provinsi NTT, yang merupakan provinsi yang bercirikan kepulauan, kondisi ini diperparah dengan terbatasnya jalur transportasi darat, laut dan udara untuk mengumpulkan sampel dari daerah untuk di periksa di RS Provinsi NTT .

Sejak covid19 pertama teridentifikasi pada 2 Maret 2020, pemerintah merespon dengan penetapan Covid19 sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat (Presiden RI, 2020a), dan sebagai bencana nasional (Presiden RI, 2020a). Sampai dengan Juli 23 2021 pada saat penulisan paper ini, jumlah penderita positif Covid19 di Indonesia tercatat 3,1 juta orang. Kasus Covid19 di NTT sejak pertama kali teridentifikasi pada 14 April 2020, sampai dengan 23 Juli 2021 jumlah kasus Covid19 di NTT sebanyak 32.676 kasus (<https://covid19.go.id>)

Respon pemerintah diberbagai negara berbeda beda dalam mengatasi penyebaran Covid19. Taiwan, New Zealand, Vietnam, Australia, Korea Selatan dan Singapore menerapkan strategi *lock down* (menutup total akses masuk dan keluar negara tersebut pada awal pandemi Covid19, berhasil menekan laju penyebaran Covid19 (Afsahi, Beausoleil, Dean, Ercan, & Gagnon, 2020; Dalglish, 2020). Pemerintah RI menetapkan strategi Pembatasan Sosial Bersekala Besar (PSBB) (*Social Distancing*) sebagai upaya membatasi penyebaran kasus (Presiden RI, 2020b), kemudian diganti dengan sebutan Pembatasan

Pemberlakuan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Memasuki awal tahun 2021, diganti dengan istilah PPKM bersekala mikro, yaitu PPKM level kelurahan atau RT dan RW. Pada Juli 2021, seiring dengan meingkatkan kasus Covid19, pemerintah menetapkan strategi PPKM darurat dan kemudian diganti dengan PPKM level 1,2, 3 dan 4 sesuai dengan dinamika penularan Covid19 (<https://covid19.go.id>). Fokus kegiatan PSBB atau PPKM adalah pengetatan protokol kesehatan 5M (memakai masker, mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir, menjaga jarak denganaa org lain minimal 1 meter, menghindari kerumunan dan meminimalkan bepergian). Selain pendekatan protokol kesehatan, pemerintah Indonesia juga menetapkan strategi 3T (*treatment, tracing, treatmen*) untuk memperbesar dan sejak Januari 2021 dilakukan program vaksinasi untuk membentuk kekebalan kelompok/komunal.

Sejarah mencatat, pandemi disebabkan oleh virus yang menyerang saluran pernapasan. Flu Spanyol (1918-1919) merupakan salah satu pandemi paling mengerikan sepanjang sejarah umat manusia, menelan korban 100 juta jiwa, setara dengan sepertiga jumlah penduduk bumi pada saat itu (Breitnauer, 2019; Kupperberg, 2008). Serataus tahun kemudian, pandemi yang disebabkan oleh Virus SARS COV-2 yang lebih dikenal dengan sebutan *Corona Virus Disease / Covid-19* dan sedang berlangsung sampai sekarang, dampaknya tidak ada bandingannya dalam sejarah modern (Schwab & Mallert, 2020). Pandemi Covid19 berdampak pada praktek administrasi publik, *digital governance* yang menekankan pada digitalisasi layanan publik untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi layanan (Falk, Rommele, & Silverman, 2017). Dampak Covid19 yang sangat kompleks, tidak dapat diselesaikan oleh satu organisasi saja, dan perlu melibatkan lintas sektor, dan karena itu paper ini bertujuan membahas beberapa teori *collaborative governance* sebagai dasar dalam rencana membangun keraangka kerja

Collabortive governance dalam situasi krisis / bencana.

METODE PENELITIAN

Untuk membahas kerangka kerja *collaborative governance*, dilakukan review literatur dalam jurnal, *book chapter* dan bentuk buku, yang relevan dengan tema Diawali dengan memahami perkembangan paraadigma administrasi sebagai fondasi dasar dalam teori administrasi, dari teori administasi, manajemen dan teori *governance* yang menekankan pada nilai publik yang merupakan inti dari *collaborative governance*. Selanjutnya secara spesifik membahas tipologi interaksi antara organisasi, serta memahami perbedaan manajemen publik *colaborative* dan *collaborative governance*, dilanjutkan dengan memahami nilai *collaborative*, serta kerangka kerja *collaborative*, tantangan dalam *collaborative governance* serta *body of knowledge* studi *collaborative governance*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Membahas tentang tema riset dalam bidang administrasi publik, terlebih dahulu memahami perkembangan paradigma administrasi publik. Paradigma berasal dari bahasa Yunani "*Paradeigma*" yang berarti pola (Liliweri, 2018), seperangkat keyakinan (*set of beliefs*) terhadap suatu realitas (Kuhn, 1970). Dalam perpektif penelitian, paradigma disebut *world view* yaitu sebuah keyakinan dasar bagi seorang peneliti, pemandu dalam menentukan metode penelitian (Creswell; & Creswell, 2018). Gagasan Thomas Kuhn tentang paradigma dalam bukunya *the structure of scientific revolutions* menyebutkan bahwa disebut sebagai paradigma jika lebih baik dari kompetitornya (Kuhn, 1996).

Praktek administrasi publik berevolusi seiring dengan perkembangan peradaban manusia, sebagai konsekuensi dari perubahan

sosial, ekonomi, politik, dan kemajuan teknologi (Keller, 2007), administrasi publik menjadi jantung dari praktek administrasi pemerintahan modern (Shafritz, I, Borick, & Hyde, 2017). Praktek administrasi publik mengalami perubahan paradigma, mulai dari *tradisional publik administration (1788)*, *New Public Management (1980-1990)*, *new goernance paradigm (1990-1996)*, *public value paradigm*, *profesional skills for public managers* (Dong, 2015; Wu & He, 2009) dalam bukunya *Public Administration Theories, Instrumental and Value Rationalities* menguraikan tentang perkembangan paradigma administrasi publik dalam dua kutub yang berbeda, dari *Old Public Administrastion (OPA)* ke *New Publik Administrastion (NPA)* atau *Modern Public Administration (MPA)*. *OPA* mempunyai kecenderungan pada rasio instrumental, termasuk dalam kategori ini adalah paradigma *New Public Management*. Pada kutub lainnya *NPA* atau *MPA* cenderung menerapkan nilai rasionalitas, termasuk dalam kategori ini adalah paradigma *public value management*, *new public srvice (NPS)*, dan *democratic administration*. (Runya et al., 2015) mengkategorikan tiga paradigma utama dalam ilmu administrasi publik yaitu *Old Public Admiistration (OPA)*, *New Public Management' (NPM)* dan *New Public Governnce (NPG)*.

Meskipun perkembangan administrasi publik mengalami perubahan paradigma (*shift paradigm*) namun tidak terlepas dari adanya perdebatan misalnya apakah *New Public Governance (NPM)* merupakan suatu paradigma dalam administrasi publik mengacu pada teory Thomas Khun *The Structure of scientific revolutions* (Gow & Dufour, 2000). Paradigma NPM bersifat semetara dalam tahap evolusi dari administrasi publik tradisional ke *New Public Governance* (S. Osborne, 2010). Paradigma NPM juga telah dikritik paling dahsyat karena NPM lebih fokus pada intraorganisasi, sementara dunia semakin kompleks dan NPM dinilai ketinggalan zaman dalam implementasi administrasi publik

(Basu, 2019), Nabatchi (2015) disebut sebagai rezim kolaborasi (Emerson & Nabatchi, 2015a).

Tipologi interaksi organisasi

Secara teori, derajat hubungan antara organisasi berbeda, namun kadang dalam prakteknya sering disamakan atau dipertukarkan.

Tidak semua interaksi antara organisasi disebut sebagai kolaborasi. Ada yang disebut sebagai kerja sama (*cooperation*), *koordinasi* (*coordination*) dan kolaborasi (*Collaboration*), perbedaan tersebut terlihat pada kolaborasi seperti yang terlihat pada tabel berikut (M. McNamara, 2012).

Elemen	Kerja sama (<i>Cooperation</i>)	Koordinasi (<i>Coperation</i>)	Kolaborasi (<i>collaboration</i>)
Design	Bekerja dalam struktur organisasi yang ada	Kontrol terpusat melalui struktur hierarkis	Pengaturan daya bersama
Formalitas perjanjian	Perjanjian informal	Perjanjian yang diformalkan	Perjanjian informal dan formal
Otonomi organisasi	Sepenuhnya otonom; kebijakan untuk mengatur pengaturan kolektif tidak dikembangkan	Semi-otonom; kebijakan untuk mengatur pengaturan kolektif dikembangkan oleh otoritas yang lebih tinggi	Tidak otonom; kebijakan untuk mengatur pengaturan kolektif dikembangkan bersama oleh peserta
Personal / tokoh kunci	Pelaksanaan kemitraan terjadi pada tingkat / level terendah; pemimpin tidak terlibat	Implementasi kemitraan berdasarkan otoritas yang lebih tinggi;	pelaksanaan kemitraan berdasarkan peserta; inisiator membantu menyatukan peserta
Berbagi informasi	Informasi dasar dibagikan melalui saluran informal	Pertukaran informasi melalui saluran yang lebih formal	Komunikasi yang terbuka dan sering melalui jalur formal dan informal
Pengambilan keputusan	Independen dalam mengambil keputusan	Pengambilan keputusan terpusat	Pengambilan keputusan bersifat partisipatif
Penyelesaian masalah akar rumput	Konflik dihindari	Fasilitator netral dapat membantu menyelesaikan konflik	Peserta bekerja sama untuk menyelesaikan konflik
Alokasi sumber daya	Pertukaran informasi	Sumber daya fisik dan nonfisik dipertukarkan untuk mencapai tujuan individu	Sumber daya fisik dan nonfisik dikumpulkan untuk mendukung tujuan bersama
Sistem / kerangka berpikir	Integrasi sistem tidak terjadi	Integrasi sistem dapat terjadi untuk mencapai tujuan individu	Integrasi sistem terjadi untuk mencapai tujuan bersama
Kepercayaan / trust	Hubungan <i>trust</i> tidak diperlukan tetapi dapat berkembang	Pemimpin bekerja sama untuk menciptakan <i>trust</i>	<i>Trust</i> antar peserta diperlukan untuk mempertahankan hubungan

Collaborative governance merupakan proses melibatkan lintas sektor untuk penyelesaian masalah publik yang melampaui batas birokrasi pemerintah (Emerson & Nabatchi, 2015a). Model pemerintahan hirarki tradisional tidak memenuhi tuntutan zaman yang kompleks dan cepat berubah, sistem organisasi yang kaku dan beroperasi dengan prosedur dan kontrol, pembatasan kerja yang sempit dan budaya serta model operasional yang berorientasi kedalam (internal) tidak cocok untuk mengatasi masalah publik yang sering melampaui batas (Eggers., 2004).

Collaborative governance terdiri atas dua kata, yaitu *collaborative* dan *governance* Kata *collaboration* berasal dari bahasa Latin : “*Com*” dan “*Labore*” yang diterjemahkan sebagai “bekerja sama” (Uta M & Peter G, 2000). *Governance* pertama kali digunakan oleh Harlan Cleveland pada pertengahan tahun 1970-an, digunakan sebagai pengganti frase administrasi publik dalam salah satu tema pidato, dan buku yang sangat bijaksana dan provokatif berbunyi “yang diinginkan rakyat adalah lebih sedikit perintah dan lebih banyak lagi pemerintahan (Fredericsson & Matkin, 2007). Sejak tahun

1991 *Governance* menjadi paradigma dalam administrasi publik dalam kerjasama jejaring mulai dari proses input sampai pada hasil (Chhotray & Gerry, 2009).

Defenisi Collaborative governance

Memasuki abad ke-21, *collaborative governance* menjadi kata kunci dalam administrasi dan manajemen publik dan merupakan komponen standar manajemen publik (Donal F. Kettl, 2002; Mcguire, 2006). Diawali karya Barbara Gray (1985) bertema *collaborativ: finding common ground for multyparty problems* menyebutkan bahwa dibutuhkan kolaborasi untuk memecahkan masalah di berbagai sektor (Giesecka, 2020).

(Wood & Gray, 1991) menyebutkan definisi sangat penting untuk membangun sebuah teori. Menurutnya, teori kolaborasi dimulai dengan definisi fenomena yang mencakup semua bentuk yang dapat diamati, kecuali masalah yang tidak relevan. *Collaborative governance* memiliki beberapa defenisi, tidak ada standar dalam defenisi *collaboraative governance*, *Collaborative governance* telah digunakan dalam praktek dan teori dalam berbagai bentuk yang berbeda sehingga sulit untuk disintesis, didefenisi dan dievaluasi. (Rosenbloom, 2013).

Gray (1989) mendefinisikan kolaborasi adalah sebuah proses dimana para pihak yang melihat aspek yang berbeda dari suatu masalah dapat secara konstruktif mengeksplorasi perbedaan mereka dan mencari solusi yang melampaui visi mereka sendiri yang terbatas tentang apa yang mungkin) (Gray, 1989b). (*Collabration is a process through which parties who see different aspects of a probleem can constructively explore their differences and search for sollutions that go beyond their own limited vision of what s possible.*

Thomson (2006) menyatakan kolaborasi sebagai sebuah proses dimana para aktor otonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-sama menciptakan aturan dan

struktur yang mengatur hubungan dan cara mereka untuk bertindak atau memutuskan masalah yang menyatukan mereka (Ann Marie Thomson, 2006).

O'Leary & Vij, (2017) mendefenisikan *collaborative governance*, merupakan sebuah gagasan yang beresonansi dengan banyak pihak yang telah menghasilkan keragaman pandangan dan gagasan yang sangat besar (*O'Leary & Vij, 2017*).

Ansel dan Gash (2008) yang melakukan *review* terhadap 137 artikel jurnal mendefenisikan *collaborative governance* sebagai pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan bukan negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus dan musyawarah, bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik (Ansell & Gash, 2008).

Emerson dan Nabatchi (2015) mendefenisikan *collabaorative governance* merupakan proses dan struktur pengambilan keputusan yang melibatkan para pihak di luar batas organisasi, level pemerintahan, dan atau ranah publik, swasta, dan sipil untuk mengimplementasikan tujuan publik yang tidak dapat tercapai jika dilakukan oleh satu organisai (Emerson & Nabatchi, 2015b).

Defenisi *collaborative governance* seperti tersebut di atas, pada umumnya *collaborative governance* menggambarkan adanya interaksi antara individu atau organisasi, dan keterlibatannya terjadi secara sukarela. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa kolaborasi tidak dapat dilakukan jika ada konflik misalnya konflik ideologi yang sangat mendalam, kekuasaan tidak mereata antara anggota (Giesecka, 2020). Tidak semua interaksi antara ogranisasi di sebut sebagai kolaboraasi, *collaborasi* dapat dipahami sebagai proses dalam organisasi dan juga sebagai struktur (Morris & Stevens, 2016a).

Manajemen publik kolaboratif dan collaborative governance

Manajemen publik kolaboratif (*collaborative publik management*) berbeda dengan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) (Kapucu, Yuldashev, & Bakiev, 2009; Tony & Elke, 2003). Manajemen publik kolaboratif merupakan proses internal untuk mengelola multi-organisasi untuk menyelesaikan masalah yang tidak dapat diselesaikan dengan mudah oleh satu organisasi (Agranoff & Michael McGuire, 2003; O’Leary & Bingham, 2009). Fokus perhatian manajemen publik kolaboratif adalah pada substansi atau isu pada tingkat organisasi dan saling ketergantungan antar organisasi (Agranoff & Michael McGuire, 2003). Ada dua jenis manajemen kolaborasi menurut Agranoff & McGuire (2003) yaitu *vertical collaboration* dan *horizontal collaboration*. *Vertical collaboration* adalah kolaborasi yang dilakukan antara level pemerintahan, pemerintah pusat, provinsi dan lokal (federal, state dan local government). Sedangkan *horizontal collaborative* adalah bentuk kolaborasi antara organisasi organisasi (Agranoff & Michael McGuire, 2003).

Keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan dalam manajemen publik kolaboratif tidak selalu diakui sebagai nilai kewarganegaraan (Cooper, Bryer, & Meek, 2006). Menurut Delanty (2000) ada empat elemen dari kewarganegaraan yaitu hak, tanggungjawab, partisipasi dan identitas (Al-Qatawneh, Alsalhi, & Eltahir, 2019). Lebih lanjut Kapucu et al (2009) menyebutkan bahwa reformasi administrasi publik mengarah pada kolaborasi publik dan swasta dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian masalah yang menghasilkan istilah “*Manajemen publik baru*” (Kapucu et al., 2009; McGuire, 2006). Selanjutnya Rhodes (1996) menyatakan bahwa saling ketergantungan merupakan ciri dari

hubungan jaringan dalam organisasi (Rhodes, 1996).

Collaborative governance memiliki ruang lingkup yang lebih luas dan fokus pada substansi dan proses kolaborasi dalam memecahkan masalah sosial dengan meningkatkan struktur *non-hierarkis*, terdesentralisasi dan mekanisme partisipasi publik melalui berbagai bentuk misalnya kemitraan dan perangkat *e-governance* (Kapucu et al., 2009). Tata kelola (*governance*) merupakan produk kebijakan internasional yang diperkenalkan oleh Bank Dunia pada tahun 1992 sebagai kriteria dalam pemberian bantuan (Sloat, 2003). Rhode (1996) menjelaskan bahwa pemerintahan (*governance*) berbeda dengan pemerintah (*government*). *Government* lebih dekat dengan administrasi publik tradisional yang menekankan kontrol birokrasi, dalam administrasi publik tradisional pemerintah dominan dalam mengontrol, sebagian besar dilakukan melalui kebijakan, peraturan, dan regulasi. Sebaliknya, *governance* dikenal sebagai implikasi dari hubungan yang lebih interaktif dan simbiosis dan kemitraan (Rhodes, 1996).

Nilai Dasar Collaborative Governance

Kolaborasi bukan hanya sebagai strategi untuk mengatasi masalah publik tetapi juga merupakan sarana untuk membangun modal sosial, mempertahankan nilai demokratis di masyarakat, dan mengubah budaya sipil yang hirarkis dan birokratis dalam suatu komunitas (Chrislip, 2002). *Collaborative governance* mempunyai nilai dasar meliputi orientasi konsensus dalam pengambilan keputusan (tujuan), kepemimpinan kolektif dalam kelembagaan (struktur), komunikasi multi arah dalam hubungan kemanusiaan (interaksi) dan berbagai sumber daya dalam aksi (proses). Nilai dasar tersebut menjadi satu kesatuan yang terintegrasi pada setiap tahapan kebijakan publik (Ansell & Gash, 2008).

1. Orientasi Konsensus

Kriteria kolaborasi adalah adanya konsensus. konsensus menjadi penting karena *governance* menggambarkan interaksi minimal dua pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis konsensus yang terjadi. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian saja pihak saja (Ansell & Gash, 2008). Penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari konflik. Hubungan berbasis kolaborasi rentan terhadap konflik sehingga consensus menjadi hal yang harus dikedepankan. Baik atau buruknya kolaborasi bisa dilihat dari sejauh mana kesepakatan bersama dilakukan (Provan & Kenis, 2008).

2. Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan proses dimana seorang individu mempengaruhi sekelompok individu untuk mencapai tujuan bersama (Northouse, 2018), orang yang membawa masyarakat secara bersama-sama untuk membuat suatu perubahan bisa terjadi (Cleveland, 2002). Praktek kepemimpinan terdapat dalam sektor swasta maupun publik. Tugas pemimpin adalah “*create public value*” menciptakan nilai publik di dalam maupun di luar sektor publik pada setiap level organisasi (Moore, 1995), dengan kata lain *public value* adalah produk dari kepemimpinan (Richardo S. Morse & Buss, 2007). *Public value* adalah modal sosial dalam suatu komunitas (Gieseke, 2020). Publik dalam konteks kolaborasi diartikan sebagai kelompok kepentingan dalam perspektif pluralis, sebagai konsumen dalam perspektif pilihan publik, sebagai perwakilan dalam perspektif legislatif, sebagai klien dalam perspektif layanan dan sebagai warga negara dalam perspektif *governance*

(Frederickson, 1991). Dalam praktek kolaborasi kepemimpinan merupakan salah satu tema pokok (Emerson et al., 2011; S. Osborne, 2010). Model kepemimpinan kolektif adalah model kepemimpinan dalam proses kolabratif. Kepemimpinan kolektif merupakan kepemimpinan berbentuk jaringan. Setiap pihak berada pada posisi yang sama, hubungan pihak yang terlibat lebih pada fungsi koordinasi daripada komando. Posisi aktor sama secara structural, tidak ada yang berada diatas ataupun dibawah. Masing-masing memiliki tugas yang berbeda tetapi berada pada posisi yang sama. Pemahaman kepemimpinan dalam kolaborasi diarahkan pada kepemimpinan kolektif. Kepemimpinan kolektif sebagai nilai dasar kolaborasi tetap berlangsung dari tahap formulasi sampai evaluasi kebijakan public, di sebut juga sebagai kepemimpinan kolaboratif (Chrislip, 2002) . kepemimpinan kolaboratif adalah kepemimpinan transformatif (*transformatif leadership*), yaitu kepemimpinan yang mampu mengubah dan mentransformasikan organisais, yang berkaitan dengan emosi, nilai, etika dan tujuan organisasi, termasuk memuaskan kebutuhan pengikut dan memperlakuka pengikut sebagai manusia seutuhnya (Northouse, 2016).

Kepemimpinan dalam konteks kolaborasi disebut sebagai manajer kolaborasi. Kata manajer cenderung bersifat hirarki, padahal kolaborasi tidak bersifat hirarkis, sehingga diganti dengan istilah *convener collaboration* (penyelenggara kolaborasi) yaitu seseorang yang bekerja di antara mitra yang setara untuk menciptakan kondisi yang sukses agar kolaborasi dapat berhasil (M. McNamara & Morris, 2012).

Menurut McNamara (2016) seorang *convener collaboraion* atau *entrepreneur collaboration* harus memiliki *skill set* keterampilan yaitu (1) advokasi (*advocating*), kemampuan untuk melakukan advokasi dengan aktor yang terlibat dalam kolaborasi. (2) aktifitas (*activating*), yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan atau upaya kolaborasi (3). Legitimasi (*legitimizing*) yaitu memiliki kemampuan yang dapat diandalkan dalam melakukan aktifitas kolaborasi. (4) membingkai (*Framing*), kemampuan membuat framing kolaborasi melalui regulasi untuk melaksanakan, mempromosikan nilai kolaborasi dan memahami konteks lingkungan dalam melaksanakan kolaborasi. (5) Mobilisasi (*mobilizing*), kemampuan melakukan motivasi anggota atau aktor kolaborasi untuk mencapai tujuan bersama dan mendapatkan dukungan yang berkelanjutan (M. W. McNamara, 2016). Tantangan yang paling berat bagi para pemimpin dalam abad 21 adalah bagaimana menyatukan orang-orang dari berbagai latar belakang dan sektor yang berbeda, yaitu pemerintah, kelompok bisnis, organisasi nirlaba, filantropi, dan media serta para akademisi untuk mengatasi masalah publik yang kompleks untuk menciptakan nilai publik dan mencapai kebaikan bersama melalui rezim mandiri yang saling menguntungkan (Bryson & Crosby, 2007). Enam prinsip kepemimpinan yaitu pemimpin mempunyai rencana yang berorientasi pada hasil, memimpin dengan keteladanan, pemimpin memiliki inovasi dan menyampaikan dan dapat ide kepada, pemimpin menjadi teman dalam mencapai sukses, dan pemimpin yang berjiwa melayani (Walker, 2007).

3. Komunikasi Multiarah

Ansell dan Gash (2008) menempatkan komunikasi menjadi salah satu proses inti dalam kolaborasi, digambarkan dalam bentuk dialog tatap muka (*face to face dialog*). Komunikasi multiarah yakni adanya umpan balik yang berlangsung dengan melibatkan lebih dari dua pihak berlangsung secara berkelanjutan dengan intensitas yang tinggi. respons dan tanggapan dilakukan pada semua pihak yang terlibat dengan berbagai macam cara berkomunikasi. Adanya interaksi langsung dapat memberikan penguatan pada nilai dasar lain pada akhirnya memperkuat praktik kolaborasi (Ansell & Gash, 2008).

Interaksi antar aktor memang perlu berlangsung maksimal. Terjadinya pesan yang efektif dari satu komunikasi ke komunikasi yang lain dapat berdampak pada penguatan interaksi berbasis kolaborasi. Komunikasi multiarah dijadikan salah satu nilai dasar untuk menggambarkan bahwa dalam kolaborasi ada sesuatu yang lebih pada hubungan antar aktor. Hal yang menjadi pesan setidaknya terkait dengan curah pendapat dan berbagi informasi. Tirrel dan Clay membagi tingkatan kolaborasi dengan 5 yaitu tahapan eksplorasi, tahap formasi, tumbuh, dewasa dan akhir (Norris-Tirrell & Clay, 2017).

4. Berbagi Sumber Daya

Sumber daya yang dimaksud yakni sumber daya manusia dan sumber daya keuangan serta sumber daya lainnya yang dapat memperkuat aktivitas kolaborasi. (Emerson et al., 2011) menempatkan sumber daya sebagai bagian dari variable

kapasitas. Kapasitas kolaborasi dapat dilihat pada sejauh mana sumber daya dibagi dan terbagi. setiap kolaborator bisa saling menguatkan kelebihan dan menutupi kekurangan serta sama-sama aktif bertindak.

Sesuatu yang menyatu dan disatukan memiliki kekuatan tersendiri. Forum kolaborasi sudah menjadi milik bersama semua pihak yang terlibat. Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk tidak membagi sumber daya yang dimiliki. Hasil yang baik akan meningkatkan reputasi pihak yang terlibat, sebaliknya hasil yang buruk akan menurunkan reputasi. Sudah pasti, kolaborasi hadir untuk memberikan warna yang lebih baik. Berbagai sumber daya menjadi salah satu penopangnya.

Kerangka kerja kolaborasi

(Emerson et al., 2011) menyebutkan bahwa kolaborasi tidak terjadi dalam ruang hampa, kolaborasi berada dalam suatu sistem yang kompleks. Sistem yang kompleks tersebut meliputi kondisi layanan publik yang sedang terjadi, kerangka kebijakan umum yang sudah ada, kondisi sosial ekonomi dan karakteristik budaya masyarakat, dinamika politik dan sejarah konflik masa lalu antar aktor. Selain konteks sistem, terdapat juga faktor pendorong kolaborasi, yaitu adanya ketidakpastian terhadap suatu situasi, adanya saling ketergantungan, konsekuensi atau adanya insentif dari kolaborasi, dan atas inisiasi dari pimpinan. Selain itu, kolaborasi adalah suatu proses yang dinamis, ditentukan oleh tiga hal yaitu prinsip keterlibatan, yaitu aktor dalam kolaborasi yang dipengaruhi oleh proses yang terjadi dalam organisasi asal dari aktor yang terlibat. Determinan kedua adalah berbagai motivasi yang timbul karena adanya *trust*, pemahaman bersama bukan sekedar berbagi pemahaman seperti yang ada dalam kerangka kerja model Ansel dan Gash (2007).

Berbagi pemahamannya dapat menghasilkan legitimasi internal dan akhirnya menimbulkan komitmen dalam kolaborasi. Determinan ketiga adalah kapasitas bersama, dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan dalam kolaborasi, sumber daya, pengetahuan dan pengaturan dalam masing-masing organisasi.

(Bryson, Crosby, & Stone, 2006) menyebutkan kerangka kerja *collaborative governance* berbeda-beda, ada yang fokus pada komponen input, proses dan output secara bersamaan yang berdampak pada *outcome*, ada juga menganalisis bahwa satu variabel dalam satu kategori dapat mempengaruhi kategori secara keseluruhan, dicontohkan variabel *trust* pada kategori proses dapat mempengaruhi kategori *outcome* kolaborasi secara keseluruhan.

Gray (1985), menggambarkan kerangka *collaborative governance* tentang hubungan antara faktor *antecedent*, proses dan *outcome* kolaborasi. unit analisisnya adalah level organisasi dan menekankan pada proses kolaborasi (A. P. Williams, 2016). Ring dan Van de Ven (1994) menggambarkan proses kolaborasi antara organisasi dipengaruhi oleh proses negosiasi, komitmen antar divisi, serta setiap domain negosiasi, komitmen dan eksekusi proses kolaborasi selalu dinilai dengan indikator efisiensi dan pemerataan, selain itu unit analisis pada kerangka kerja ini adalah pada tingkat individu dan organisasi. Analisis pada tingkat individu menggambarkan hubungan informal individu berdampak pada kolaborasi proses kolaborasi (Ring & Van De Ven, 1994).

Dalam literatur administrasi publik kerangka *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansel dan Gash (2007) yaitu pengaturan yang mengatur dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus dan deliberatif bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik

(Ansell & Gash, 2008). Kerangka kolaborasi tersebut menunjukkan penekanan kolaborasi pada pemerintah sebagai inisiator sehingga terdapat diferensiasi antara aktor negara dan non negara, namun tidak dijelaskan bagaimana hasil kolaborasi jika aktor non negara dilibatkan dalam kolaborasi, serta tidak menggambarkan secara lebih terperinci tipe aktor yang mempengaruhi sifat kolaborasi (A. P. Williams, 2016). Level analisis kolaborasi Ansel dan Gash (2007) pada level individu dan organisasi yang sifatnya siklus artinya output dari proses collaborasi dapat menjadi input untuk proses kolaborasi berikutnya. Pada level individu, kolaborasi dipengaruhi oleh dialog tatap muka (*face to face dialog*) yang dapat membangun *trust*, pada gilirannya dapat meingkatkan partisipasi dan komitmen dalam proses. Komitmen dicirikan dengan pengakuan saling membutuhkan, merasa saling memiliki atas proses. Kepercayaan dan komitmen dapat memungkinkan pemahaman bersama untuk berkembang. Pada level organisasi, collaborasi di pangaruhi oleh struktur, budaya, dan tujuan organisasi.

Emerson (2011) menyempurnakan kerangka kerja Ansel dan Gash (2007), dengan menghilangkan pemerintah sebagai penyelenggara kolaborasi, dengan menjelaskan kolaborasi sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik yang melibatkan orang secara konstruktif lintas batas instansi publik, tingkat pemerintahan dan atau masyarakat, swasta dan masyarakat untuk mencapai tujuan bersama yang tidak dapat di capai (Emerson et al., 2011).

Kerangka kerja Emerson et al. (2012) tetap dengan konteks *input-process -output*, namun ada perbedaan dengan model kerangka kerja yang lainnya. Pertama, Emerson dkk, membedakan dua jenis input / *antecedent* kolaborasi yaitu *general system context* (konteks sistem umum) yaitu situasi seperti turbulensi dan kompleksitas, dan faktor pendorong spesifik kolaborasi yaitu kondisi yang diperlukan untuk

terjadinya kolaborasi seperti kepemimpinan, insentif atau konsekuensi, saling ketergantungan dan ketidakpastian. Kedua, perbedaan antara *output* dari kolaborasi misalnya mendapatkan sumberdaya, memberlakukan kebijakan, dan *outcome* (keluran jangka panjang) meliputi perubahan umum yang mengacu pada konteks sistem.

William (2016) menjelaskan bahwa kerangka kerja Ansel dan Gas (2007), serta Emerson dkk (2012) yang banyak dikutip dalam literatur administrasi publik tidak secara spesifik menjelaskan apakah kerangka kerja tersebut berlaku pada setiap level organisasi, termasuk di lini depan pelayanan (*street level birokrasi*) yang banyak melaksanakan praktek kolaborasi. Selain itu, kerangka kerja tidak menguraikan pentingnya faktor organisasi seperti wewenang atas sumber daya, ukuran organisasi tujuan dan struktur organisasi, karena struktur organisasi yang hirarkis dan distribusi otoritas / kewenangan dalam suatu organisasi merupakan kunci penting untuk menentukan intensitas interaksi antar organisasi.

Tantangan dalam pelaksanaan *collaborative governance*

(Waardenburg, Groenleer, de Jong, & Keijser, 2020) menyebutkan ada tiga tantangan utama dalam *collaborative governance*. Pertama, tantangan yang terkait dengan pemecahan masalah substantif. Hal ini terkait dengan aspek politik. Kedua, tantangan terkait dengan proses kolaboratif. yaitu bagaimana menyamakan berbagai persepsi dan minat yang berbeda dan membangun kepercayaan. Ketiga tantangan terkait akuntabilitas *multi-relasional*. Tantangan yang terkait pemecahan masalah substantif terkait ketegangan antara saluran akuntabilitas baru, termasuk keorganisasi dan masyarakat lain pada umumnya, dan saluran akuntabilitas lama. mengembangkan respons kolaboratif, dalam merancang langkah-langkah keberhasilan atau dengan kata lain, ketika

menemukan masalah, maka langkah berikutnya adalah merumuskan pemecahannya secara bersama

Tantangan dalam kolaborasi meliputi, tantangan individu, organisasi, sosial dan tantangan yang bersifat organik. Tantangan individu misalnya, motivasi ingin berkuasa. Menurut MacClalend, karakter manusia memiliki beragam motivasi (). Orang yang mempunyai motivasi untuk berkuasa tidak cocok untuk melakukan kolaborasi. Bias, menilai diri sendiri, atau menganggap kontribusi pihak lain lebih kecil dari pada yang di berikan, takut kehilangan kendali, otonomi, kualitas, identitas dan sumber daya. Kurangnya rasa percaya dan keyakinan terhadap principle. Hambatan organisasi, biaya langsung dan keuntungannya masih jauh di peroleh organisasi. Berbedanya tujuan dan ukuran keberhasilan dari setiap organisasi yang terlibat, penghargaan atau reward yang diberikan rendah, sistim penghargaan individu, anggaran berbasis *line item budget system* selalu bertanya apa keuntungannya bagi organisasi saya, beda aturan beda budaya dan beda nilai antara organisasi yang terlibat, Hambatan sosial, misalnya, ethos kerja yang individualis seperti di amerika, bias terhadap kompetisi, Hambatan sistemik, pembagian kekuasaan sesuai amanat konstitusi, program anggaran sangat sempit, (Stephen, 2002). Selain itu, legitimasi dan kompetensi aktor individu serta komitmen aktor dalam implementasi dan berbagi data dan informasi dalam proses kolaborasi menjadi tantangan dalam proses *collaborative* (Woldesenbet, 2018).

Tantangan dalam kolaborasi terkait dengan motivasi, misi dalam berkolaborasi, budaya organisasi, metode implementasi dalam organisasi yang berbeda, stakeholder yang berbeda, kapasitas organisasi yang berbeda, kompetensi dan kewenangan organisasi secara formal dan juga konflik dalam organisasi (O'Leary & Vrij, 2017). Hierarki dan otoritas, dalam pemikiran dan praktik organisasi tradisional,

menjadi penghambat utama dalam praktek kolaborasi (Donald F. Kettl, 2006).

Body of knowledge* Penelitian *collaborative governance

Riset dalam tentang *collaborative governance* relatif masih muda dalam bidang administrasi publik. Tema riset kolaborasi dalam bidang administrasi publik mulai muncul dalam tulisan Gray (1989) *collaborating: finding common ground for multy party problem* (Gray, 1989a). Pada umumnya riset kolaborasi dikelompokkan dalam lima tema utama (Morris & Stevens, 2016b). Tema pertama terkait dengan kejelasan definisi yang sangat beragam, dan berdampak pada keragaman pemahaman karena banyaknya elemen dalam kolaborasi. Moris, dkk (2016) *mereview* 30 artikel yang tentang *collaborative governance* menemukan lebih dari 60 elemen dalam definisi kolaborasi, dan tidak ada elemen dalam artikel yang terdapat pada lebih dari 1/3 dari jurnal yang *direview*. Kejelasan definisi dapat membantu akurasi pemahaman fenomena yang diteliti (Morris & Stevens, 2016b). Definisi sangat penting untuk membangun teori. Teori umum tentang kolaborasi harus dimulai dengan definisi fenomena yang mencakup semua bentuk yang dapat diamati dan mengecualikan masalah yang tidak relevan (Wood & Gray, 1991). Karena belum adanya kesepakatan definisi tunggal kolaborasi (Morris & Stevens, 2016b).

Tema kedua, tentang perkembangan riset bertemakan kolaborasi, menuurut beberapa pendapat menyebutkan bahwa studi kolaborasi masih sangat muda, namun studi ini telah berkembang dengan lebih cepat, dengan dihasilkannya teori dan model kolaborasi yang dari kajian yang telah dilakukan. Istilah kolaborasi kadang tumpang tindih dalam praktek interaksi antar organisasi, para praktisi menggunakan istilah yang berbeda misalnyaa koordinasi, kerjasama untuk satu aktifitas yang sama, atau sebaliknya, aktifitas yang berbeda

menggunakan istilah yang sama, yaitu kolaborasi (Morris & Stevens, 2016b). Terdapat banyak bentuk interaksi antar organisais yang bersifat continuum yaitu kerjasama (*cooperation*), koordinasi (*coordination*) dan kolaborasi (*Collaboration*) (M. McNamara, 2012).

Tema ketiga, dalam riset kolaborasi adalah pemahaman tentang kolaborasi, yang dipahami sebagai proses dan struktur. kolaborasi sebagai suatu proses terimplisit dalam riset yang dilakukan (Agranoff & McGuire, 2003), Wood dan Gray (1998) (Morris & Stevens, 2016b). Kolaaborasi sebagai proses terdiri atas proses yang sifatnya linear dan dan proses yang sifatnya siklus (C. M. Williams, Merriman, & Morris, 2016). Kolaborasi adalah struktur yang merupakan aktifitas dalam organisais, secara tereksplisit terlihat dari tulisan McNamara (2012) mengkategorikan kolaborasi terjadi dalam lingkungan organisasi yang hirarkis (M. McNamara, 2012).

. Tema keempat adalah terkait interaksi antara organisasi yaitu, bahwa tidak semua interaksi dalam suatu organisasi disebut sebagai kolaborasi. McNamara (2012) menyebutkan interaksi antar organisasi berada pada skala ordinal dan bersifat continuum : kerjasama (*cooperation*)- *koordinasi (coodination)* dan kolaborasi (*collaboration*) (Keast, Brown, & Mandell, 2007; M. McNamara, 2012). Penjelasan tentang ha ini terdapat pada salah sat sub bagain dalam tulisan ini.

Tema kelima adalah pendekatan riset kolaborasi bersifat interdisipliner. Pada prakteknya, kerangka kerja kolaborasi dalam menyelesaikan masalah publik yang kompleks telah diterapkan dalam berbagai sektor, misalnya pendidikan, ekonomi, lingkungan, dan kolaborasi dalam situasi bencana atu krisis (Morris & Stevens, 2016b).

. Bencana yang menimbulkan krisis menyebabkan adanya ancaman terhadap struktur dasar atau nilai-nilai fundamental dan norma-norma sistem sosial, krisis terjadi dalam yang

sangat tidak pasti, mengharuskan pembuat kebijakan membuat keputusan (Rosenthal et al., 2017; Takeda, 2008). Kompleksnya maslah yang dihadapi dalam situasi krisis menyebabkan tidak ada aktor tunggal, baik sektor publik atau swasta, yang memiliki semua pengetahuan dan informasi yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah yang kompleks, dinamis dan beragam (Farazmand, 2017). Krisis tidak dapat diselesaikan oleh satu sektor saja dan melibatkan lintas sektor, disebut dengan istilah “*wicked problem*” (Elia & Margherita, 2018; Head, 2008). Karena itu kolaborasi merupakan salah satu strategi dalam mengatasi masalah kompleks (Paul et al., 2020).

t’Hart (2013) mengatakan baahwa model sentralisasi dalam krisis Fukusima di Jepang akibat Tsunami yang merusak sistem pembangkit listrik tidak cepat mengatasi krisis, karena kurang memiliki pemahaman yang memadai tentang realitas operasional, karena itu perlu dilakukan kollaborasi tingkat masyarakat (’t Hart, 2013). Bhuiyan (2010) kolaborasi public swasta dalam mengelola sampah yang efektif dan efisien, (Bhuiyan, 2010). Schwrtz & Yen (2017) mendeksripsikan strategi kolaborasi (*collabortive*) berhasil dalam pengendalian Covid19, mampu mengendalikan penyebaran Covid19 atau melandaikan curva penularan Covid19 (Schwartz & Yen, 2017).

Studi lainnya menunjukkan bahwa praktek kolaborasi membutuhkan waktu yang cukup panjang (Cheever, 2006; Gunton & Day, 2002; Imperial, 2005; Margerum, 2002), karena meliputi beberapa fase meliputi (a) penentuan masalah, yaitu mendefinisikan masalah, mengidentifikasi pemangku kepentingan; (b) pengaturan arah: menetapkan aturan dasar, membuat agenda negosiasi, mencari opsi, dan mencapai kesepakatan; dan (c) implementasi: berurusan dengan sasaran, membangun dukungan (Gray, 1985). Strategi kolaborasi telah sukses mengendalikan penyakit yang baru muncul di Korea Selatan dan Taiwan (Schwartz

& Yen, 2017). *Collaborative governance* dapat mengendalikan penyebaran Covid19 di Surabaya (Megawati et al., 2020).

Dengan menggunakan kerangka kerja type tata kelola kolaborasi Diaz & Miller (2014) ada tiga type struktur tata kelola kolaborasi yaitu tata kelola kolaborasi antar agen pemerintahan (*interagency governance*), tata kelola lintas sektor (*cross sector governance*) dan kolaborasi pada tingkat implementasi dimasyarakat (*grassroot collaboration*) (Diaz-Kope & Miller-Stevens, 2015). Dalam konteks *Interagency governance*, model kolaborasi antara level pemerintahan baik pusat, provinsi dan kabupaten/kota, dan bagaimana peran dari masing masing level pemerintahan dalam situasi bencana / krisis. Dalam konteks *cross sector governance* siapa saja yang berperan dan bagaimana peran dari masing-masing aktor (pemerintah, swasta, akademisi, media dan sektor lainnya) dalam proses kolaborasi lintas sektor dalam situasi bencana / krisis yang terjadi. Dalam konteks *grassroot collaboration*, bagaimana keterlibatan publik dalam kolaborasi dan apa peran dari masing masing dalam proses kolaborasi dalam situasi bencana/krisis. Bernangkat dari kerangka kolaborasi yang dibangun oleh Emerson dan Nabatchi (2011) kolaborasi terjadi dalam suatu konteks system yang lebih luas meliputi kondisi sumber daya, kebijakan, sosial ekonomi, karakteristik jaringan, politik dan sejarah konflik masa lalu. Selain itu faktor pendorong kolaborasi adalah adanya ketidakpastian, adanya kergantungan antar aktor,

adanya konsekuensi atau insentif dari kolaborasi dan inisiatif dari pimpinan, dan dalam proses kolaborasi sangat dinamis dipengaruhi oleh prinsip keterlibatan aktor dalam kolaborasi, berbagi kapasitas, dan motivasi (Emerson et al., 2011).

KESIMPULAN DAN PENUTUP

Dampak Covid-19 tidak ada bandingannya dalam sejarah modern. Dampaknya tidak hanya pada kesehatan tapi pada semua sektor: ekonomi, politik, sosial, budaya, lingkungan pendidikan. Covid19 menyebabkan krisis mengakibatkan ancaman bagi kelangsungan sistem nilai fundamental dalam masyarakat. Kolaborasi adalah suatu proses dan struktur dalam penyelesaian masalah publik. Kerangka kerja kolaborasi telah digunakan dalam berbagai bidang untuk menyelesaikan masalah publik yang kompleks dan tidak dapat diselesaikan sendiri. Tema riset kolaborasi yang telah dilakukan berorientasi pada lima tema utama, meliputi tema yang terkait dengan defenisi kolaborasi yang masih sangat beragam, riset kolaborasi relatif muda namun diterapkan dalam berbagai bidang, dan tema bentuk interaksi antara aktor yang terlibat. Tema riset kolaborasi yang menganalisa proses kolaborasi antar level pemerintahan (*interagency governance*), kolaborasi lintas sektor (*cross-sector governance*) dan kolaborasi pada tingkat komunitas (*grassroot governance*) dalam kerangka kerja kolaborasi situasi bencana / krisis perlu dilakukan.

DAFTAR ISI

- 't Hart, P. (2013). After Fukushima: Reflections on risk and institutional learning in an era of megacrisis. *Public Administration*, 91(1). <https://doi.org/10.1111/padm.12021>
- Afsahi, A., Beausoleil, E., Dean, R., Ercan, S. A., & Gagnon, J. P. (2020). Democracy in a global emergency five lessons from the COVID-19 pandemic. *Democratic Theory*, 7(2), v–xix. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070201>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management : New strategies for local governments*. USA: Georgetown University Press. Washington DC.
- Agranoff, R., & Michael McGuire. (2003). *Collaborative public management*. Washington, D.C., U.S.A: Georgetown University Press.

- Ahrari, M. E. (1987). A Paradigm of ‘Crisis’ Decision Making: The Case of Synfuels Policy. *British Journal of Political Science*, 17(1), 71–91. <https://doi.org/10.1017/S0007123400004610>
- Al-Qatawneh, S. S., Alsalhi, N. R., & Eltahir, M. E. (2019). The citizenship values included in intermediate stage Arabic-language textbooks and teachers’ awareness of them in the UAE: A case study. *Heliyon*, 5(11), e02809. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e02809>
- Ann Marie Thomson, J. L. P. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 1(December).
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bappelitbangda Provinsi NTT. Rancangan Awal Rencana Pembangunan Menengah Daerah Perubahan (RPJMD) Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2018 - 2023. , Bapelitbangda NTT § (2020).
- Basu, R. (2019). Public administration in the 21st century. In *Public Administration in the 21st Century*. London and New York: Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN and.
- Bhuiyan, S. H. (2010). A crisis in governance: Urban solid waste management in Bangladesh. *Habitat International*, 34(1), 125–133. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.08.002>
- Bretnauer, J. (2019). *The Spanish Flu Pandemic and its influence on history*. Retrieved from www.penandwordbooks.com
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2007). Leadership for the common good creating regimes of mutual gain. In R. S. Buss, M. T. F., & C. M. Foreword (Eds.), *Transforming Public Leadership for the 21st Century* (p. 185). USA: M.E.Sharpe Armonk, New York London, England.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Cheever, K. (2006). Collaborations in public service: Memphis experience. *International Journal of Public Administration*, 29(7), 533–555. <https://doi.org/10.1080/01900690500452369>
- Chhotray, V., & Gerry, S. (2009). Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach. In *Human Rights and Ethics*. <https://doi.org/10.1057/9780230583344>
- Chrislip, D. D. (2002). The collaborative leadership fieldbook: A guide for citizens and civic leaders. In *The Jossey-Bass nonprofit and public management series*. USA.
- Cleveland, H. (2002). Nobody in charge. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. Retrieved from www.josseybass.com
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 76–88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches. In H. Salmon (Ed.), *Sage Publication, Inc* (Fifth). Los Angeles: Sage Publication, inc.
- Dalglish, S. L. (2020). COVID-19 gives the lie to global health expertise. *The Lancet*, 395(10231), 1189. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30739-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30739-X)
- Diaz-Kope, L., & Miller-Stevens, K. (2015). Rethinking a typology of watershed partnerships: A governance perspective. *Public Works Management and Policy*, 20(1), 29–48. <https://doi.org/10.1177/1087724X14524733>
- Dong, L. (2015). Public Administration Theories, Instrumental and Value Rationalities. In *Palgrave Macmillan*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Eggers, S. G. and W. D. (2004). Governing by Network: The New Shape of the Public Sector., In *Washington, DC: Brookings Institution Press*, (Vol. 29). <https://doi.org/10.1002/pam>

- Elia, G., & Margherita, A. (2018). Can we solve wicked problems? A conceptual framework and a collective intelligence system to support problem analysis and solution design for complex social issues. *Technological Forecasting and Social Change*, 133(October 2017), 279–286. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.03.010>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015a). *Collaborative governance regime* (R. Agranoff, M. Barzelay, A. O. Bowman, H. G. Fredericson, W. Gormley, R. O’Leary, ... D. H. Rosenbloom, Eds.). USA: Georgetown University Press Washington, DC.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015b). *Collaborative governance regimes*. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=cE5gCwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=collaborative+governance&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewi78NGpIIXvAhVBOSsKHddnCjUQ6AEwAXoECAIQAg#v=onepage&q=collaborative+governance&f=false>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015c). Collaborative governance regimes. In *Collaborative Governance Regimes*. <https://doi.org/10.1111/padm.12278>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (June 2009), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Falk, S., Rommele, A., & Silverman, M. (2017). Digital Government: Leveraging Innovation to Improve Public sector performance and outcomes for Citizens. In S. Falk, A. R€ommele, & M. Silverman (Eds.), *Digital Government: Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6_7
- Farazmand, A. (2017). Crisis and emergency management: Theory and practice. In *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice, Second Edition*. <https://doi.org/10.4324/9781315095264>
- Frederickson, H. G. (1991). Toward a Theory of The Public for Public Administration. *Administration and Society*, 22(no.4), 395–417. <https://doi.org/0803973233>
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). The public administration theory primer, third edition. In *The Public Administration Theory Primer, Third Edition*. <https://doi.org/10.4324/9780429494369>
- Fredericsson, H. G., & Matkin, D. S. T. (2007). Public Leadership as Gardening. In Ricardo S. Morse, T. F. Buss, & C. M. Kinghorn (Eds.), *Transforming Public Leadership for the 21st Century. Transformaational trends in governance and democrasi* (p. 42). London, England: M.E. Sharpe.
- Gieseke, T. M. (2020). Collaborative environmental governance frameworks : A practical guide. In *Taylor & Francis Group*. USA: Taylor & Francis Group.
- Gieseke, T. M. (2020). Collaborative Environmental Governance Frameworks A Collaborative environmental governace frameworks : A practical guide. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53). USA: Taylor & Francis Group.
- Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 573–597. <https://doi.org/10.1177/0020852300664002>
- Gray, B. (1985). Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911–936. <https://doi.org/10.1177/001872678503801001>
- Gray, B. (1989a). *Collaboraating: Finding common ground for multypart problem*. USA: Jossey-Bass.
- Gray, B. (1989b). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. Retrieved from <https://www.wiley.com/en->

- fr/Collaborating%3A+Finding+Common+Ground+for+Multiparty+Problems-p-9781555421595
- Gunton, I. T., & Day, J. C. (2002). the role of biodiversity conservation in the transition to rural sustainability. *The Theory and Practice of Collaborative Planning in Resource and Environmental Management*. Krakow, Poland.
 - Haque, M. (2020). The COVID-19 pandemic-A global public health crisis: A brief overview regarding pharmacological interventions. *Pesquisa Brasileira Em Odontopediatria e Clinica Integrada*, 20, 1–15. <https://doi.org/10.1590/pboci.2020.137>
 - Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 110–118.
 - Imperial, M. T. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration and Society*, 37(3), 281–320. <https://doi.org/10.1177/0095399705276111>
 - Kapucu, N., Yuldashev, F., & Bakiev, E. (2009). Collaborative public management and collaborative governance: Conceptual similarities and differences. *European Journal of Economic and Political Studies*, 2(1), 39–60.
 - Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9–33. <https://doi.org/10.1080/10967490601185716>
 - Keller, L. F. (2007). Public Administration and the American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics. In J. Rabin;, W. B. Hildreth;, & G. J. Miller (Eds.), *Hand book of public aadministration* (Third, p. 5). USA: Taylor & Francis Grop.
 - Kennett, P. (2008). Handbook of crisis and emergency management. In □□□ □□ □□ □□□ (Vol. 4). Retrieved from <http://marefateadyan.nashriyat.ir/node/150>
 - Kettl, Donal F. (2002). *The transformation of governance*. USA: The Johns Hopkins University Press.
 - Kettl, Donald F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 10–19. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00662.x>
 - Kuhn, T. S. (1970). *The structure of scientific revolutions* (Second; O. Neurath;, R. Carnap;, & C. Moris, Eds.). London: The University of Chicag< Chicago 60637.
 - Kuhn, T. S. (1996). *The structure of scientificRevol ution* (Third). Chicago and London: The University of Chicag Press.
 - Kupperberg, P. (2008). *Great historic disasters : The influenza pandemic on 1918-1919*. Retrieved from <http://www.chelseahouse.com>
 - Lupton, D., & Willis, K. (2021). Covid society. In D. Lupton & K. Willis (Eds.), *The Covid-19 Crisis: Social perspectives* (pp. 1–3). USA: Routledge.
 - Margerum, R. D. (2002). Collaborative planning building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 237–253. <https://doi.org/10.1177/0739456X0202100302>
 - Mcguire, M. (2006). *Collaborative what we public management : Collaborative assessing know and how we know it*. 66, 33–43. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4096568> .
 - McNamara, M. (2012). Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers. In *International Journal of Public Administration* (Vol. 35). <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>
 - McNamara, M., & Morris, J. C. (2012). More than a one-ttrick pony: Exploring the contours of a multi-sector covener. *Journal for Nonprofit Management*, 15(1), 84–103.
 - McNamara, M. W. (2016). *Collaborative anagement and leadership* (J. C. Morris & K. Miller-Stevens, Eds.). USA: Roudledge.
 - Megawati, S., Niswah, F., & Oktariyanda, T. A. (2020). *Collaborative Governance as Handling*

- Efforts of Pandemic Covid-19 in Surabaya City.* 473(April), 312–316. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.201014.067>
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value_ Strategic Management in Government-* (p. 28). p. 28. USA: Harvard University Press.
 - Morris, J. C., & Stevens, K. M.-. (2016a). Starte of the knowledge in collaboration. In J. C. Morris & K. M.- Stevens (Eds.), *Advancing Collaboration Theory Models, Typologies, and Evidence* (p. 6). New York, NY 10017: Routledge 711 Third Avenue, New York, NY 10017.
 - Morris, J. C., & Stevens, K. M.-. (2016b). The State of Knowledge in Collaboration. In J. C. Morris & K. M. Stevens (Eds.), *Advancing collaboration theory: Models, typologies and evidence.* (pp. 1–13). <https://doi.org/0.1080/10967490601185716>
 - Morse, Richardo S., & Buss, T. F. (2007). The transformation of public leadership. In L. A. Picard, \ Robert Groelsema, & T. F. Buss (Eds.), *Transforming Public Leadership for the 21st Century* (p. 5). Armonk, New York London, England: M.E. Sharpe, Inc.,
 - Norris-Tirrell, D., & Clay, J. A. (2017). *Strategic collaboration in public and nonprofit administration* (1st Editio). <https://doi.org/10.4324/9781315087658>
 - Northouse, P. G. (2016). Leadership Theory and Practice. In *Avancing Collaboration Theory: Models, typopgies and evidence* (Eighth Edi, p. 263). Mathura Road, New Delhi 110 044: SAGE Publications, Inc. 2455.
 - Northouse, P. G. (2018). Introduction to leadership: Concepts and practice. In M. Stanley, L. Holmes, & N. D. ELearning (Eds.), *SAGE Publications India Pvt. Ltd.* (Fourth Edi). United Kingdom: SAGE Publications Asia-Pacific Pte. Ltd.
 - O’Leary, R., & Bingham, L. B. (2009). *Collaborative public manager. New ideas for the Twenty-fistr Century* (L. B. Bingham, Ed.). Retrieved from www.press.georgetown.edu
 - O’Leary, R., & Vij, N. (2017). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *American Review of Public Administration*, 42(5), 508. <https://doi.org/10.1177/0275074012445780>
 - Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Catalytic government: Steering rather than rowing. In *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* <https://doi.org/10.1111/b.9781444331899.2011.00023.x>
 - Osborne, S. (2010). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In *Routledge Taylor and Francis Group.* USA.
 - Paul, E., Brown, G. W., & Ridde, V. (2020). COVID-19: Time for paradigm shift in the nexus between local, national and global health. *BMJ Global Health*, 5(4), 1–5. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002622>
 - Presiden RI. KEPPRES No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) [JDIH BPK RI]. , Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional § (2020).
 - Presiden RI. *Peraturan Pemerintah RI Nomor 21 tentang Pembatasan Sosial Bersekala Besar dalam rangka percepaan penanganan Corona Virus Diseases (Covid19).* , (2020).
 - Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
 - Rhodes, R. A. . (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV., 652–657.
 - Ring, P. S., & Van De Ven, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90–118. <https://doi.org/10.5465/amr.1994.9410122009>

- Rosalia, S. (2020). Covid-19 and the unfinished funding agenda in Southeast Asia. Retrieved from International Development Research Centre (IDRC) website: <https://www.alliancemagazine.org/blog/unfinished-funding-agenda-in-southeast-asia/>
- Rosenbloom, D. H. (2013). Reflections on “public administrative theory and the separation of powers.” *The American Review of Public Administration*, 43(4), 381–396. <https://doi.org/10.1177/0275074013483167>
- Rosenthal, U., Kouzmin, A., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (2017). *Crises and crisisManagement : Toward comprehensive government decision making*. 7(2), 277–304.
- Runya, X., Qigui, S., Wei, S., Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11–21. <https://doi.org/10.3968/7354>
- Schwab, K., & Mallert, T. (2020). Covid1-19: The Great Reset. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. Geneva, Switzerland.: World Economic Forum.
- Schwartz, J., & Yen, M. Y. (2017). Toward a collaborative model of pandemic preparedness and response: Taiwan’s changing approach to pandemics. *Journal of Microbiology, Immunology and Infection*, 50(2), 125–132. <https://doi.org/10.1016/j.jmii.2016.08.010>
- Shafritz, J. M., I, E. W. R., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2017). Introducing public administration. In *Taylor & Francis Group* (Ninth). <https://doi.org/10.1080/00922013.1975.11000035>
- Sloat, A. (2003). The preparation of the governance white paper. *Political Studies Association Published by Blackwell Publishing Ltd, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, 23(January), 128*. Retrieved from <http://classtap.pbworks.com/f/SkillSoft++Blended+Elearning.pdf>
- Stephen, P. O. (2002). Working across boundaries: Making collaboration work in government and nonprofit organizations. In *Jossey-Bass*. USA: Jossey-Bass Nonprofit and Public Management Series.
- Takeda, M. (2008). *Learning from hurricane katrina : Complexity and urgency in the holistic management model*. XII, 107–124.
- Tony, B., & Elke, L. (2003). Public management and governance. In *Taylor & Francis Group*.
- UNDP. (2020). Putting the UN framework for Socio-economic response to COVID-19 into action. In *UNDP*.
- Uta M, W., & Peter G, C. (2000). A Template for Family-Centered Interagency Collaboration. *Families in Society*, 494–503.
- Vasudh, C., & Gerry, S. (2009). Governance Theory and Practice: A cross-diciplinary approach. In *Palgrave Macmillan*. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-6433-3.ch006>
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386–407. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>
- Walker, D. M. (2007). Foreword. In Ricardo S. Morse, T. F. Buss, & C. M. Kinghorn (Eds.), *Transforming public leadership for the 21st century* (pp. x–xii). Armonk, New York: Armonk, New York.
- WHO. (2020). Novel Coronavirus (2019-nCoV). *WHO Bulletin*, (JANUARY), 1–7. Retrieved from <https://www.who.int/china/news/detail/22-01-2020-field-visit-wuhan-china-jan-2020%0D>
- Williams, A. P. (2016). The deveopment of collaboration theory. In J. C. Morris & K. Miller-Stevens (Eds.), *Advansing collaboration theory: Models, typologies, and evidence* (p. 16). USA: Roudledge 711 Third Avenue, New York, NY 10017 and.
- Williams, C. M., Merriman, C., & Morris, J. C. (2016). A lif-cycle model of collaboration. In J. C. Morris & K. M.- Stevens (Eds.), *Advancing collaboration theory: Models, typologies and evidence*.

- (pp. 175–193). USA: Routledge.
- Woldesenbet, W. G. (2018). Collaborative governance: assessing the problem of weak cross-sectoral collaborations for the governance of Addis Ababa Rivers. *Applied Water Science*, 8(4), 1–24. <https://doi.org/10.1007/s13201-018-0763-1>
 - Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 143.
 - Wu, X., & He, J. (2009). Paradigm Shift in Public Administration : Implications for Teaching in Professional Training Programs. *Public Administration Review*, 69(December 2009), S21–S28.