



# Laporan Kajian

**Kemitraan Strategis  
dalam  
Inovasi Administrasi Negara**

2016



## **Model Kemitraan Strategis Dalam Pengembangan Inovasi Administrasi Negara**

**Buku Laporan Kajian**

Oleh:

Krismiyati Tasrin  
Pratiwi  
Susy Ella

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara  
(PKP2A 1 LAN)  
2016

## Model Kemitraan Strategis Dalam Pengembangan Inovasi Administrasi Negara

Penulis : Krismiyati et.al

Editor : Zulpikar

Desain sampul dan isi : Budi Permana

Sumber Gambar :

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

Cetakan I, 2016

Hal Penerbitan pada :

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I

Lembaga Administrasi negara (PKP2A 1 LAN)

---

Alamat : Jl. Kiara Payung KM. 4,7, Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat 45363

Telp/ Fax : +62 22 7782041 / 7790041

Email : info@bandung.lan.go.id, admin@litbang-lan-bdg.info

---

Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Krismiyati dan Pratiwi

Model Kemitraan Strategis Dalam Pengembangan Inovasi Administrasi Negara

Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara 2016

Hlm. 81

ISBN :

I. Inovasi Model Kemitraan Strategis

II. Krismiyati et al.

## Daftar Isi

---

Halaman Sampul	i
Halaman ISBN	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel dan Gambar	v
Kata Pengantar	vi
Executive Summary	vii
<b>BAB I Pendahuluan</b>	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian	3
1.4 Output yang Diharapkan	4
1.5 Manfaat Hasil Penelitian	4
1.6 Sistematika Penulisan Laporan Penelitian	4
<b>BAB II Tinjauan Literatur</b>	7
2.1 Pentingnya Kolaborasi Multi-Stakeholder dalam Inovasi	8
2.2 Pelayanan Publik Tantangan dan Taktik Strategis Kolaborasi untuk Inovasi Pemerintahan Daerah di	9
2.3 Indonesia	13
Model-Model Kolaborasi Multistakeholder dalam Inovasi Pemerintah	13
2.3.1 Multi-Stakeholder Partnership(MSP)	17
2.3.2 Collaborative Innovation	
2.4 2.3.3 Model Kemitraan Partisipasi Masyarakat Bryson	25
2.3.4 Model Kemitraan Public Private Partnership (PPP)	
2.5 Prasyarat Kesuksesan dan Keberlanjutan Kolaborasi Multi-Stakholder Inovasi Pemerintahan	28
Posisi penelitian ini diantara Penelitian Sebelumnya	
<b>BAB III Metode Penelitian</b>	29
3.1 Metode dan Pendekatan Penelitian	29
3.2 Jenis Data dan Sumber Data	31
3.3 Teknik Pengumpulan Data	31
3.4 Instrumen Penelitian	32
3.5 Teknik Pengolahan Data	32
3.6 Analisis Data	33
3.7 Tahapan Penelitian	33
<b>BAB IV Model Kemitraan Inovasi Di Kota Bandung</b>	35
4.1 Model Kemitraan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK)	35
4.1.1 Mekanisme Kemitraan	37
4.1.2 Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya	38
4.1.3 Kelebihan dan Kelemahan Model Kemitraan PIPPK	44
4.1.3 Kelebihan dan Kelemahan Model Kemitraan PIPPK	46
4.2 Model Kemitraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL)	52
4.2.1 Mekanisme Kemitraan TJSL	56
4.2.2 Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya	59

4.2.3	Kelebihan dan Kelemahan Model Kemitraan TJSL Kota Bandung	
<b>BAB V</b>	<b>Konsepsi Pengembangan Model Kemitraan Strategis Dalam Inovasi Administrasi Negara</b>	<b>65</b>
5.1	Model Kemitraan Strategis Dua Pilar	65
5.1.1	Tujuan Model	66
5.1.2	Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya	67
5.1.3	Mekanisme Kemitraan	70
5.2	Model Kemitraan Strategis Empat Pilar	72
5.2.1	Tujuan Model	72
5.2.2	Stakeholders Yang Terlibat Dan Perannya	73
5.2.3	Mekanisme Kemitraan	75
<b>BAB VI</b>	<b>Prasyarat Implementasi Model</b>	<b>77</b>
6.1	Prasyarat Implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar	78
6.2	Prasyarat Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar	79
6.3	Epilog	
Daftar Pustaka		81

## Daftar Tabel dan Gambar

---

<b>Tabel</b>		
Tabel 2.1	Desain Kolaborasi Inovasi dengan Tujuan Penguatan Partisipasi Inklusif di Masyarakat	19
Tabel 2.2	Fase Kontribusi CSR	24
Tabel 4.1	Ruang Lingkup dan Jenis Kegiatan pada PIPPK	36
Tabel 4.2	Stakeholders Kemitraan PIPPK	39
Tabel 4.3	Bidang Prioritas Pembangunan Daerah Beserta Sasaran Dan Kegiatannya yang Menjadi Target Program TJSL	48
Tabel 4.4	Stakeholders Kemitraan TJSL beserta Pembagian Perannya	57
Tabel 4.5	Realisasi Program TJSL pada Tahun 2014 dan 2015	61
Tabel 5.1	Peran Stakeholders Dalam Kemitraan Dua Pilar	68
Tabel 5.2.	Peran Stakeholders Dalam Kemitraan Empat Pilar	74
<b>Gambar</b>		
Gambar 2.1	Fase Peran Masyarakat dalam Partisipasi Masyarakat	18
Gambar 3.1	Kerangka Pikir Hasil Kajian	30
Gambar 4.1	Mekanisme Kegiatan PIPPK	38
Gambar 4.2	Organisasi Pelaksana PIPPK	44
Gambar 4.3	Mekanisme Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pelaporan Program TJSL	52
Gambar 4.4	Tampilan Menu Permohonan TJSL	54
Gambar 4.5	Alur Partisipasi Perusahaan Swasta/BUMN Dalam Program Pembangunan di Kota Bandung	56
Gambar 4.5	Struktur Organisasi Forum Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017	59
Gambar 5.1	Model Kemitraan Strategis Dua Pilar	71

## Kata Pengantar

---

Puji syukur kami panjatkan atas kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas kehadirat-Nya lah, laporan penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Tidak dapat dipungkiri, tantangan dan tuntutan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan publik, kebijakan publik dan kinerja pemerintah kian meningkat. Maka itu, inovasi adalah sebuah keniscayaan untuk mengakselerasi kinerja pemerintah dan pelayanan publik. Melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kabupaten, Kota dan Provinsi diamanatkan untuk melaksanakan inovasi. Meski demikian, tak sedikit pula program inovasi yang tidak berlanjut.

Melalui berbagai praktek terbaik inovasi, salah satu penjamin keberlanjutan inovasi adalah dengan kolaborasi atau kemitraan. Sejak dua tahun terakhir, Pemerintah Kota Bandung telah menerapkan kebijakan Program Inovasi Pembangunan Dan Pemberdayaan Kewilayahana (PIPPK) dan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) dalam rangka menjalin kemitraan dengan partisipasi masyarakat dan swasta untuk inovasi.

Kemitraan ini desainnya cukup replikatif dan telah menghasilkan kemanfaatan. Meski demikian, beberapa kelemahan dan kendala terjadi dalam implementasi kedua program tersebut. Maka itu, kajian ini menyusun model praktik dan pengembangan dua pilar dan empat pilar untuk mengatasi kendala yang dihadapi. Model yang dilengkapi sejumlah persyaratan replikasi pemerintah daerah lain ini dapat diperlakukan oleh pemerintah mana saja masing-masing atau secara bersamaan.

Para penulis mengucapkan terimakasih sebesarnya kepada seluruh narasumber yang telah bersedia diwawancara dari pihak-pihak kelurahan sebagai fasilitator dan pelaksanaan kegiatan serta Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah Kota Bandung. Kami, para penulis memohon maaf jika banyak kekurangan dalam penelitian ini. Semoga kajian ini dapat bermanfaat bagi keberlanjutan inovasi di Kota Bandung. Saran dan kritik sangat kami harapkan.

Sumedang, Desember  
2016

Penulis

## Executive Summary

---

### A. Latar Belakang

Memasuki era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), Indonesia harus menghadapi kesempatan (*opportunity*) dan tantangan (*threat*) yang lebih besar. Di sini, Indonesia dituntut untuk mampu bersaing dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Untuk itu, setiap elemen baik pemerintah, swasta maupun masyarakat harus terus berbenah dalam rangka meningkatkan kapasitas dan daya saing bangsa.

Salah satu kunci untuk meningkatkan daya saing bangsa adalah melalui inovasi. Berbagai terobosan dan inovasi baru harus terus diciptakan dalam rangka meningkatkan kinerja di berbagai bidang, salah satunya di bidang administrasi negara. Dalam hal ini, inovasi diperlukan untuk menjalankan pemerintahan dan proses reformasi birokrasi dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks.

Namun berdasarkan *Global Innovation Index (GII)*, peringkat indeks inovasi di Indonesia pada tahun 2013 menempati peringkat 85, kemudian mengalami penurunan menjadi 87 pada tahun 2014. Sementara pada tahun 2015 turun lagi menjadi 97, namun pada tahun 2016 naik ke posisi 88. GII ini diukur berdasarkan riset yang dilakukan oleh *World Intellectual Property Organization (WIPO)* bersama dengan Cornel University dan INSEAD. Riset tahunan tersebut merupakan hasil survei di 143 negara di seluruh dunia dengan menggunakan 81 indikator untuk mengukur kemampuan inovasi dan hasil kinerja inovasi. Sejak tahun 2007, GII ini diklaim sebagai alat *benchmarking* terkemuka untuk para eksekutif bisnis, pelaku kebijakan dan pemerhati yang ingin mengetahui tingkat inovasi sebuah negara.

Masih rendahnya tingkat inovasi Indonesia dibanding negara-negara lain, bukan berarti semangat berinovasi tidak berkobar sama sekali di Indonesia. Beberapa tahun belakangan ini sebenarnya sudah semakin banyak daerah yang melakukan terobosan dan inovasi baru, seperti Surabaya, Bandung, Bantaeng, Banyuwangi dan sebagainya. Selain itu, dilihat dari *aspek regulasi*, beberapa kebijakan telah digulirkan dalam rangka mendukung upaya meningkatkan budaya inovasi di Indonesia. Pada Pasal 386 dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Kebijakan lain yang juga mendorong pemerintah daerah untuk berinovasi adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan RB) Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa pemerintah perlu melakukan pembangunan dan pengembangan inovasi pelayanan publik agar dapat mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik.

Salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan inovasi di lingkungan pemerintah daerah adalah dengan membangun kolaborasi atau kemitraan (*partnership*). Beberapa pengalaman menunjukkan bahwa kolaborasi beberapa *stakeholders* telah menuntun terjadinya perubahan evolusioner pada kinerja pemerintah (Vurro, et al, 2010). Organisasi masyarakat sipil juga terbukti lebih efektif ketika mereka berkolaborasi (Huijstee, 2012), sementara di sisi lain pada sektor privat juga sedang gencar mencari cara-cara baru dalam menciptakan nilai bersama melalui mekanisme kolaborasi (Porter dan Kramer, 2011). Dalam konteks praktik-praktik terbaik (*bestpractices*) inovasi pemerintahan secara global, beberapa penelitian lain membuktikan bahwa kolaborasi *multi-stakeholder* memiliki fungsi utama dalam

menjamin keberlanjutan dan kesuksesan inovasi (Borins, 2000; Pattakos dan Dundon, 2003; Kamarack, 2003; Kalvet, 2012; Howard, 2012; Bryson, 2013).

Selain itu, pelibatan partisipasi publik juga merupakan salah satu bentuk kolaborasi yang menjadi salah satu kunci sukses dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Beberapa kajian membuktikan bahwa partisipasi publik sangat berkontribusi dalam pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan pemerintahan. Sebuah penelitian yang menguji model teori organisasi membuktikan bahwa partisipasi warga merupakan sebuah strategi umum yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam praktek-praktek administrasi publik (Yang dan Pandey, 2011).

Kota Bandung merupakan salah satu daerah yang cukup gencar melakukan inovasi. Hal ini dibuktikan dengan perolehan predikat Kota Bandung sebagai kota dengan inovasi terbanyak dari Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada akhir 2014. Kota ini juga terpilih sebagai salah satu dari enam kota di dunia yang tergolong *smartcity* dalam ajang *WorldSmartcityAwards*, sebuah pemilihan di Barcelona, Spanyol pada akhir tahun 2015. Dengan capaian tersebut, posisi Bandung setara dengan kota-kota terkemuka di dunia seperti Curitiba di Brazil, Buenos Aires di Argentina, Peterborough di Inggris, Moskow di Rusia serta Dubai di Uni Emirat Arab. Selain itu, pada akhir tahun 2015 lalu, Kota Bandung juga kembali terpilih sebagai penerima Piala Adipura setelah selama 17 tahun kota ini absen sebagai penerima penghargaan di bidang lingkungan tersebut.

Salah satu strategi yang dikembangkan oleh Walikota Bandung, Ridwan Kamil, dalam melakukan inovasi adalah dengan mengembangkan kolaborasi dengan berbagai pihak baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, pihak swasta maupun masyarakat. Menurut Ridwan Kamil "*networking is everything*". Hal ini penting mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung. Dari sisi anggaran misalnya, Kota Bandung menghadapi persoalan kesenjangan (*gap*) anggaran untuk pembiayaan pembangunan. Menurut Data dari Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah Kota Bandung, pada tahun 2016 menyebutkan bahwa kapasitas Anggaran Belanja dan Pembangunan Daerah (APBD) Kota Bandung untuk pembangunan infrastruktur sangat terbatas yaitu sebesar Rp. 7.2 Triliun (US \$ 533.3 Juta) sementara estimasi kebutuhan pembiayaanya sebesar Rp. 60 Triliun (US\$ 4.4 Milyar). Bukan hanya menyoal keterbatasan anggaran, Pemerintah Kota Bandung juga dihadapkan pada persoalan keterbatasan kualitas sumber daya manusia (SDM) dan sarana prasarana lainnya. Oleh karenanya, kolaborasi adalah salah satu strategi yang diambil dalam kerangka menyelesaikan persoalan-persoalan ini. Bentuk-bentuk kolaborasi dalam kerangka mewujudkan inovasi di daerah inilah yang kemudian disebut sebagai model kemitraan strategis.

Mengingat dalam kurun waktu 2013-2016, Kota Bandung dipandang cukup mampu mengembangkan model-model kemitraan strategis dalam rangka mendorong terjadinya inovasi di daerah, maka selanjutnya Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) sebagai lembaga yang berperan dalam menyelenggarakan kajian dan mendorong inovasi administrasi negara, memandang perlu untuk mengkaji mengenai model-model kemitraan strategis tersebut untuk kemudian dapat dikembangkan dan direplikasi oleh daerah-daerah lain di Indonesia. Harapan kedepannya, banyak daerah di Indonesia yang sukses membangun kemitraan dalam rangka inovasi di bidang administrasi negara.

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah dalam kajian ini adalah “*Bagaimana Model Kemitraan Strategis di Pemerintah Daerah dalam Inovasi Administrasi Negara*”. Selanjutnya, rumusan masalah tersebut diturunkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut: 1) Bagaimana model kemitraan strategis yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam inovasi administrasi negara; 2) Bagaimana model pengembangan kemitraan strategis dalam administrasi negara yang dapat direplikasi oleh daerah-daerah lain di Indonesia; 3) Apa saja prasyarat (*prerequisites*) atau kunci sukses (*keysuccessfactors*) dalam implementasi model kemitraan strategis di pemerintah daerah dalam inovasi administrasi negara?

## B. Model-Model Kemitraan Inovasi di Kota Bandung

Secara eksisting, terdapat beberapa model kemitraan yang ada di Kota Bandung. Namun demikian, kajian ini hanya akan membahas mengenai 2 model saja yaitu *Model Kemitraan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahana (PIPPK)* dan *Model Kemitraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL)*. Model pertama merupakan model kemitraan antara Pemerintah Daerah Kota Bandung dan masyarakat dalam rangka mengoptimalkan pembangunan di daerah yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sementara itu model kedua adalah model kemitraan dalam penyelenggaraan pembangunan di Kota Bandung yang memanfaatkan dana dari perusahaan/swasta dalam bentuk dana *Corporate Social Responsibility (CSR)* atau Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSL).

### B.1 Model Kemitraan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahana (PIPPK)

Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahana atau disingkat dengan PIPPK adalah program pembangunan yang inovatif melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat yang dikehendaki dan direncanakan secara kolaboratif untuk mengakselerasi percepatan pembangunan di kewilayahana. Jadi, Model Kemitraan PIPPK merupakan model kemitraan antara Pemerintah Daerah dan masyarakat Kota Bandung dalam rangka mengoptimalkan pembangunan di daerah yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

PIPPK berawal dari pemikiran dan pandangan bahwa perubahan-perubahan dinamis yang terjadi dimasyarakat dapat dicapai secara optimal melalui metode pemberdayaan masyarakat. Dilihat dari sejarahnya, Program PIPPK terlahir sebagai sebuah “janji politik” dari Ridwan Kamil sebagai Walikota terpilih untuk periode 2013-2018. Ridwan Kamil menjelaskan bahwa PIPPK ini diharapkan bisa menjawab berbagai permasalahan pembangunan di tingkat lokal dengan mengadopsi berbagai program yang pernah ada sebelumnya seperti P2KP, PNPM, IDT dan lainnya. Selain itu, program PIPPK ini juga diharapkan mampu memberikan pembelajaran dan pemberdayaan bagi masyarakat, bahwa proses pembangunan harus dilakukan dengan pendekatan desentralisasi yang dilakukan secara inovatif oleh semua pihak (kolaborasi) dan menjadi tanggung jawab semua pihak dalam pelaksanaan dan pemeliharaannya.

Adapun maksud dari program ini adalah untuk mengoptimalkan tugas, peran, dan fungsi aparat serta pemberdayaan masyarakat kota Bandung berbasis kewilayahana dalam rangka percepatan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Dengan semangat desentralisasi, inovasi, dan kolaborasi berbagai program

pembangunan akan diamanatkan kepada setiap kelurahan atas dasar kerjasama antara pemerintah Kota Bandung dengan seluruh masyarakat Kota Bandung. Pemerintah Kota Bandung berbagi peran dalam merealisasikan PIPPK dengan meningkatkan fungsi kemampuan dan peranan lembaga kemasyarakatan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi, mengkoordinasikan dan memberdayakan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan serta mampu untuk mengelola proses pembangunan secara inovatif dan mandiri. Sehingga diharapkan dapat terwujudnya sinergitas kinerja aparatur kewilayahan dengan lembaga kemasyarakatan kelurahan.

PIPPK dilaksanakan melalui pemberian anggaran sebesar 100 juta Rupiah kepada setiap lembaga kemasyarakatan yang diakui oleh pemerintah Kota Bandung yaitu Rukun Warga (RW), Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, serta Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)<sup>1</sup>. Dengan begitu pembangunan di Kota Bandung diharapkan dapat merata di 1560-an RW yang ada di Bandung.

Adapun sumber dana pelaksanaan PIPPK ini berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung. Dana sebesar 100 juta Rupiah tersebut tidak diberikan dalam bentuk uang, namun digunakan untuk membiayai program dan kegiatan sesuai dengan ruang lingkup lembaga tersebut di atas.

Dilihat dari konsepnya, desain model kemitraan PIPPK sudah bagus dan cukup rinci. Hal ini terlihat dari keberadaan beberapa regulasi yang mengatur mengenai pelaksanaan program ini misalnya Peraturan Walikota No. 436 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Bandung Nomor 281 tahun 2015 tentang Pelaksanaan PIPPK Kota Bandung, beserta lampirannya tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan PIPPK dan Keputusan Walikota Nomor 138/Kep.440-Bag.Pem.Um/2015 tentang Tim Pengarah Pelaksanaan PIPPK Kota Bandung Tahun 2015. Di dalam lampiran Perwal Nomor 436 Tahun 2015 sendiri berisi penjelasan yang cukup rinci mulai dari visi, misi dan prinsip pelaksanaan program PIPPK, mekanisme pengadaan barang/jasa dalam PIPPK, mekanisme pelaksanaan, evaluasi dan monitoring, pelaporan dan pengukuran kinerja, juga dilengkapi dengan beberapa formulir untuk melakukan *checklist* kebutuhan pelaksanaan kegiatan dari mulai identifikasi kebutuhan program hingga pengukuran kinerja yang dapat memudahkan para pelaksana di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan regulasi atau kebijakan (*regulation supporting*) dari pelaksanaan PIPPK sudah sangat baik. Menurut informasi dari Kasubag Bina Pemerintahan Kecamatan, Drs. Tatang Hamdani, Pemerintah Kota Bandung dari akhir tahun 2014 hingga pertengahan 2015 cukup intensif mempersiapkan beberapa peraturan tersebut selain juga melakukan audiensi kepada pihak Dewan. Selain itu, mungkin karena terlahir dari sebuah "janji politik", komitmen pimpinan daerah dan segenap jajarannya terlihat cukup besar untuk menggulirkan program PIPPK ini. Hal ini memang peranan sangat besar dalam kesuksesan pelaksanaan program-program pembangunan di daerah, salah satunya program PIPPK.

Persoalan PIPPK lebih banyak terletak pada proses implementasinya di lapangan yang masih mengalami beberapa kendala. Kelemahan pertama dari model kemitraan PIPPK Kota Bandung ini adalah terkait dengan kurangnya kesepahaman (*lack of agreement*) antara pemerintah daerah dan masyarakat mengenai implementasi

---

<sup>1</sup>Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2013 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan

Program PIPPK. Meskipun dukungan kebijakan telah cukup baik dipersiapkan sebelum program PIPPK digulirkan, namun proses pembangunan komunikasi dua arah antara pemerintah daerah dan masyarakat belum secara optimal dilakukan. Memang proses sosialisasi kepada para stakeholders sudah diupayakan untuk dilakukan oleh Tim Pengarah baik di tingkat kota, kecamatan, maupun kelurahan, namun nampaknya sosialisasi ini belum mampu membangun kesamaan persepsi dan pemahaman (*agreement*) mengenai esensi program PIPPK ini. Ditambah lagi, aparatur kelurahan yang menjadi garda depan dari implementasi program PIPPK, tidak semuanya mengetahui strategi yang tepat untuk berkomunikasi dengan masyarakat. Akibatnya, visi dan misi program PIPPK tidak terkomunikasikan dengan baik kepada masyarakat.

Kolaborasi multi-stakeholders dalam rangka mewujudkan keberlanjutan dan kesuksesan inovasi memerlukan proses komunikasi dua arah sehingga dapat tercipta pemahaman yang sama mengenai visi dan strategi yang akan dilakukan. Tercapainya pemahaman yang sama antara pemerintah daerah dan lembaga kemasyarakatan/masyarakat inilah yang belum terjadi pada implementasi program PIPPK. Padahal hal ini penting dalam kerangka menguatkan (*establishment*) fondasi atau dasar sebelum program PIPPK digulirkan.

Sebagai akibatnya, terjadi ketidakpercayaan (*distrust*) masyarakat di beberapa wilayah terhadap aparatur kewilayahan dalam rangka implementasi program ini. Menurut narasumber Ami Rahmiyani, S.Sos, Sekretaris Lurah, Kelurahan Karangpamulang Kecamatan Mandalajati, beberapa masyarakat masih berfikir bahwa dana PIPPK sebesar 100 juta per RW adalah untuk dibagi-bagi dalam bentuk tunai, padahal konsepnya masyarakat selain berperan sebagai penerima (*objek*) manfaat juga sebagai pelaku (*subjek*) pembangunan. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan desain awal dari program PIPPK ini yang bermaksud untuk memberdayakan masyarakat dalam setiap proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian. Belum adanya kesepahaman (*agreement*) antara pemerintah daerah dan masyarakat ini nampaknya juga berdampak pada minimnya tingkat partisipasi masyarakat di beberapa kelurahan, sehingga banyak masyarakat cenderung mengambil peran sekedar sebagai penerima manfaat saja tanpa mau terlibat dalam pembangunan. Namun demikian, hal ini tidak terjadi seluruh wilayah di Kota Bandung. Beberapa wilayah lain seperti Kelurahan Pasir Impun dan Kelurahan Babakan Ciparay, menurut Kepala Seksi Kemasyarakatan Kelurahan Pasir Impun, Lina Yulinar, S.I.P., M.A.P, tingkat keaktifan warganya dalam program PIPPK cukup baik, mulai dari tahapan perencanaan hingga pelaksanaan.

Selain berdampak pada rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, kekurang-pahaman masyarakat mengenai program PIPPK ini juga berakibat pada kemampuan masyarakat mendesain program-program inovatif di wilayahnya. Hal ini terlihat dari tingginya prosentase pemanfaatan anggaran PIPPK untuk pembangunan infrastruktur pada tahun 2015 dan 2016. Hal ini disampaikan oleh Ami Rahmiyani S.Sos dan Lina Yulinar, S.I.P., M.A.P yang juga merupakan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dari Program PIPPK di Kelurahan Karangpamulang dan Kelurahan Pasir Impun.

Persoalan selanjutnya adalah terkait dengan masih kurangnya kapasitas dan kompetensi, baik aparatur kewilayahanmaupun pengelola lembaga kemasyarakatan, yang mana keduanya merupakan ujung tombak dari program PIPPK. Kapasitas kompetensi dimaksud adalah kemampuan komunikasi, pemahaman mengenai prosedur atau tata laksana implementasi program, pengelolaan keuangan dan pelaporan, dan sebagainya. Kemampuan komunikasi yang kontekstual secara sosial,

budaya dan ekonomi diperlukan untuk menghadapi perbedaan karakteristik masyarakat masing-masing wilayah di Kota Bandung yang memang beragam sebagaimana dijelaskan oleh Borins (2000), Pattakos dan Dundon (2003), Dunleavy (2008), Homburg (2008) dan Bryson (2013).

Kurangnya kompetensi aparatur kewilayahan dalam melakukan pendekatan dan komunikasi dengan masyarakat ini salah satunya berdampak pada tidak tercapainya kesepakatan bersama (*agreement*) antara pemerintah dan masyarakat mengenai visi dan strategi yang ingin dicapai dari program PIPPK sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Selain itu juga berdampak pada proses pemberdayaan masyarakat yang belum optimal. Sementara itu, rendahnya kemampuan aparatur dalam melakukan pengelolaan program PIPPK menyebabkan program-program yang dijalankan cenderung berorientasi pada pembangunan fisik infrastruktur sementara program-program pemberdayaan masyarakat yang lebih inovatif belum banyak dilakukan. Selain itu, indikator capaian program masih dilihat dari aspek penyerapan anggaran, belum pada aspek-aspek yang lebih berkelanjutan (*sustainable*).

#### B. Model Kemitraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL)

Sebagai kota dengan rata-rata Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) cukup besar yaitu 8.59% sementara rata-rata LPE nasional sebesar 5.89%, Kota Bandung tumbuh menjadi kota metropolitan dengan segala permasalahannya baik sampah, kemacetan, banjir, sosial ekonomi, dan sebagainya. Sementara di sisi lain, besaran kesenjangan (*gap*) antara anggaran pembangunan yang diperlukan dan APBD yang dimiliki sangat besar, maka pemerintah Kota Bandung harus berfikir kreatif dan cerdas untuk mencari sumber pembiayaan pembangunan lainnya. Salah satu alternatif pembiayaan yang dapat dimanfaatkan adalah dana *Corporate Social Responsibility (CSR)* atau Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSL). Program CSR atau TJSL sendiri sebenarnya adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan untuk dapat menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat, serta untuk berperan serta dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perusahaan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

Sebenarnya, di Kota Bandung, program TJSL atau CSR sudah diatur sejak 2012 pada masa pemerintahan Walikota Dada Rosada melalui Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Kewajiban Program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan. Namun hal ini belum secara optimal dimanfaatkan oleh pemerintah daerah sebagai salah satu alternatif pembiayaan pembangunan dan pengembangan inovasi di luar APBD. Terpilihnya Ridwan Kamil Sebagai Walikota Bandung untuk periode 2013-2018 telah membawa angin segar bagi pemanfaatan dana TJSL yang lebih baik.

Dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan dana CSR atau TJSL, maka pada masa kepemimpinan Ridwan Kamil, kemudian dibuat Peraturan Walikota Nomor 354 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2012 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017. Peraturan ini mengikat bagi setiap perusahaan yang kegiatan usahanya berdomisili di Kota Bandung. Dan jika ada perusahaan yang tidak melaksanakan kewajiban ini maka menurut Perda ini dapat dikenakan sanksi administratif berupa *a) Peringatan tertulis; b) Pembatasan kegiatan usaha; c)*

*Pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal; d) Pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal.* Selain dikenai sanksi administratif, badan usaha atau usaha perseorangan yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut dapat dikenai sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, pada prakteknya di lapangan, sanksi-sanksi tersebut belum diberlakukan bagi perusahaan/kegiatan usaha yang tidak melaksanakan kewajiban TJSL.

Oleh karenanya, model kemitraan yang dibahas dalam bagian kedua ini adalah model kemitraan dalam penyelenggaraan pembangunan di Kota Bandung yang memanfaatkan dana dari perusahaan/ swasta dalam bentuk dana *CSR* atau *TJSL*. Adapun stakeholders yang terlibat dalam model ini meliputi pemerintah daerah, swasta, akademisi/perguruan tinggi dan masyarakat. Adapun ruang lingkup pelaksanaan program *TJSL* diselaraskan dengan 7 (tujuh) Agenda Prioritas Pembangunan Daerah Kota Bandung yang meliputi *bidang pendidikan, kesehatan, kemakmuran, lingkungan hidup, seni budaya, olahraga, dan agama*.

Bentuk kemitraan *TJSL* ini sebenarnya sudah lazim dilaksanakan di beberapa kabupaten/kota di Indonesia. Namun yang menjadi pembeda dari model kemitraan *TJSL* yang ada di Kota Bandung adalah dibentuknya sebuah forum yang menjadi wadah komunikasi bagi para stakeholders yang terlibat yang meliputi pemerintah, swasta, akademisi dan masyarakat. Adanya forum *TJSL* akan mempermudah proses koordinasi antar stakeholders dalam pelaksanaan program *TJSL*.

Selain itu, keberadaan website *TJSL* Kota Bandung sebagai media komunikasi antar stakeholders juga merupakan kelebihan dari model kemitraan ini. Mengingat pesatnya perkembangan teknologi dewasa ini, pemanfaatan media website merupakan strategi yang tepat. Website yang dibangun juga memiliki tampilan yang *user friendly* dan sarat informasi terkait program *TJSL*.

Sama halnya dengan model kemitraan *PIPPK*, model kemitraan *TJSL* Kota Bandung juga memiliki dasar hukum yang jelas. Hal ini terlihat dari adanya beberapa peraturan seperti Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2005 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kota Bandung, Peraturan Walikota Nomor 354 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2012 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017, Keputusan Walikota Nomor 500/Kep.686-Bag.Ek/2014 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017. Ini berarti bahwa dilihat dari aspek regulasi, pelaksanaan model kemitraan *TJSL* ini sudah memiliki dasar hukum yang kuat.

Selain itu, figur Ridwan Kamil disinyalir juga memiliki dampak cukup besar bagi terbangunnya kepercayaan (*trust*) dari pihak swasta untuk terlibat dalam proses pembangunan di Kota Bandung melalui program *CSR*. Kepemimpinan dengan visi dan integritas yang kuat dan disertai dengan komitmen tinggi untuk terus melakukan advokasi mendorong kepada pihak Swasta, Perbankan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) melalui alokasi dana *CSR* yang dimilikinya sebagai bentuk tanggung jawab sosial perusahaan agar dapat berpartisipasi dan berkontribusi sebagai upaya pembenahan dan pembangunan Kota Bandung.

Namun demikian, model kemitraan *TJSL* Kota Bandung ini juga masih memiliki kelemahan atau kekurangan, baik pada tataran konsep maupun implementasi. *Pertama, belum optimalnya pelibatan stakeholders dalam model kemitraan *TJSL*.* Sampai dengan saat ini, konsepsi kemitraan *TJSL* Kota Bandung masih

cenderung sekedar untuk mengatasi persoalan keterbatasan pembiayaan pembangunan di Kota Bandung saja, belum sampai pada upaya untuk mengoptimalkan peran setiap stakeholders untuk berkolaborasi dan bersinergi dalam proses pembangunan sehingga ketercakupan dampak pembangunan menjadi lebih luas. Pihak Swasta/Perusahaan masih hanya sekedar berperan sebagai penyumbang dana dan infrastruktur saja, belum sampai pada peran-peran yang lebih besar seperti menyumbang ide/gagasan inovasi pembangunan di Kota Bandung pada skala yang lebih besar. Hal ini terlihat dari mekanisme perencanaan TJSL yang dilakukan secara sepihak oleh perusahaan/swasta. Di sini, perusahaan mempunyai konsep tersendiri dalam pelaksanaan program TJSL. Program-program TJSL yang didisain biasanya disesuaikan dengan visi misi dan tujuan perusahaan namun kadang tidak sinkron dengan program prioritas Kota Bandung. Meskipun sudah ada upaya untuk menyesuaikan perencanaan TJSL tersebut dengan sasaran pembangunan milik Pemerintah Kota Bandung melalui forum TJSL yang dibentuk, namun hal tersebut nampak belum secara optimal dilakukan.

Dilihat dari data realisasi program TJSL Kota Bandung, dana CSR yang masuk ke Kota Bandung berturut-turut yaitu sebesar Rp. 28.849.067.352 pada tahun 2014 dan Rp. 24.038.908.050 pada tahun 2015 dengan prosentase realisasi terbesar pada bidang lingkungan hidup dan sosial ekonomi. Lebih rinci mengenai realisasi program TJSL dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Realisasi Program TJSL pada Tahun 2014 dan 2015

No.	Bidang	TJSL 2014			TJSL 2015		
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah Pihak Swasta	Jumlah (Rp)	%	Jumlah Pihak Swasta
1	Lingk. Hidup	13.824.062.725	47,92	72	15.270.715.000	63,52	220
2	Sosial Ekonomi	5.279.986.000	18,30	32	3.109.376.250	12,93	46
3	Pendidikan	5.716.924.950	19,82	22	969.208.500	4,03	9
4	Kesehatan	2.238.035.337	7,76	18	1.490.117.500	6,20	8
5	Agama	868.166.000	3,01	25	2.724.958.000	11,34	8
6	Olahraga	482.190.000	1,67	9	51.000.000	0,21	2
7	Seni Budaya	439.702.340	1,52	13	423.532.800	1,76	6
Jumlah Total		28.849.067.352	100	132*	24.038.908.050	100	285*

Ket: \* Jumlah Pihak Swasta yang tercatat berkontribusi memberikan TJSL pada semua bidang (Bukan akumulasi dari setiap bidang)

Sumber : Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kota Bandung, 2016

Dari data tersebut di atas dapat dilihat bahwa dana CSR memang sudah cukup memberi kontribusi pada pembiayaan pembangunan di Kota Bandung, meskipun porsi tersebut masih jauh lebih kecil dari kebutuhan pembiayaan pembangunan yang diperlukan. Menurut keterangan Lusi Lesminingwati, SE., MM, Kepala Bagian Ekonomi, Sekretaris Daerah Kota Bandung, keterlibatan perusahaan di Kota Bandung dalam TJSL baru mencapai sekitar 10% dari jumlah perusahaan yang ada. Selain itu, perusahaan

pada umumnya masih sekedar memberikan sumber daya berupa anggaran dan sarana prasarana namun belum terlibat banyak dalam memberi gagasan atau ide inovasi pembangunan.

Belum optimalnya jumlah perusahaan/swasta yang terlibat dalam kemitraan TJSL ini salah satunya disebabkan karena sampai saat ini Pemerintah Kota Bandung belum bertindak proaktif dalam melakukan pendekatan atau advokasi ke perusahaan-perusahaan yang berdomisili di Bandung untuk mengakses dana CSR. Fungsi *social marketing* yang diharapkan dapat dijalankan oleh pemerintah belum dapat dilaksanakan dengan maksimal. Pemerintah masih cenderung bersikap pasif atau menunggu respon dari pihak swasta dan bergantung kepada sosok Ridwan Kamil untuk menarik minat pihak swasta untuk berkontribusi.

Selain itu, penerapan sanksi kepada perusahaan yang tidak berkomitmen melakukan program TJSL masih belum maksimal. Hal ini tentunya berdampak kepada masih minimnya jumlah perusahaan yang berkomitmen melakukan kewajibannya untuk melaksanakan program TJSL. Padahal pada Perda No. 13 Tahun 2012 Pasal 5 telah dijelaskan bahwa setiap perusahaan yang tidak melaksanakan kewajibannya melaksanakan program TJSL akan dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal, atau pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal. Bahkan selain sanksi administratif, badan usaha atau usaha perseorangan juga dapat dikenai sanksi lainnya sesuai ketentuan yang berlaku. Namun agaknya pemerintah Kota Bandung belum mampu secara tegas menerapkan pasal ini sehingga kesadaran perusahaan terhadap TJSL masih kurang.

Di samping peran pihak perusahaan/swasta yang masih harus terus ditingkatkan, pelibatan akademisi dalam kemitraan TJSL ini juga masih sangat minim. Di sini, pelibatan akademisi masih sebagai individu yang memberi masukan kebijakan saja dan belum sampai pada tahap pelibatan secara institusi perguruan tingginya. Hal ini tentunya tidak dapat menjamin kontribusi perguruan tinggi secara maksimal karena bergantung kepada sosok individu yang terlibat. Padahal perguruan tinggi adalah sebuah institusi pendidikan dengan sumber daya (*resources*) intelektual yang melimpah, baik dari pihak dosen maupun mahasiswa. Kota Bandung memiliki potensi lebih dari 78 Perguruan Tinggi dan 227 ribu mahasiswa, maka kedepan potensi ini harus dioptimalkan dalam rangka pembangunan Kota Bandung.

Selanjutnya, peran masyarakat juga perlu ditingkatkan. Sebagai penerima manfaat dari program TJSL ini hendaknya masyarakat bisa lebih aktif merancang program-program inovatif yang lebih berdampak kepada kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik dan bukan sekedar sebatas permintaan bantuan untuk kegiatan-kegiatan perayaan seperti 17 Agustusan saja sebagaimana banyak terjadi saat ini.

Walaupun pemerintah daerah telah menyediakan website TJSL sebagai wadah penghubung antara masyarakat dan perusahaan, namun sejauh ini media ini belum dimanfaatkan secara maksimal. Masyarakat masih enggan menggunakan website untuk mengajukan proposal inovasi. Selain itu perusahaan pun juga enggan memanfaatkan website ini dan kurang berkenan untuk memasukkan laporan pelaksanaan TJSL pada website TJSL.

Selanjutnya, dilihat dari struktur organisasinya, forum TJSL sebenarnya sudah jelas dan memiliki kekuatan hukum, namun sayangnya tidak semua bidang prioritas pembangunan yang diakomodir dalam struktur organisasi forum TJSL. Dari tujuh (7) bidang prioritas, hanya dua (2) bidang yang dilembagakan yaitu Bidang Sosial dan

Bidang Lingkungan. Hal ini tentunya akan berpengaruh terhadap pelaksanakan program prioritas tersebut. Sebagaimana terlihat pada Tabel 4.5 tentang gambaran realisasi pelaksanaan TJSL pada tahun 2014 dan 2015 bahwa realisasi pada bidang lingkungan dan sosial memiliki persentase yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya. Bidang pendidikan dan kesehatan yang merupakan kebutuhan dasar (*basicneeds*) masyarakat bahkan mengalami penurunan dalam realisasi tahun 2015 dari 19,82% menjadi 4,03% dan 7,76% menjadi 6,20%. Realisasi sementara pada tahun 2016 pun juga sama, dimana hingga akhir April 2016 bidang lingkungan hidup dan sosial ekonomi menjadi yang tertinggi yaitu 63,52% dan 12,93%. Bidang lain yang cukup menarik minat perusahaan swasta yang memberikan bantuan TJSL adalah agama yaitu 11,34%. Sedangkan untuk bidang-bidang lainnya yaitu pendidikan, kesehatan, olahraga, dan seni budaya kurang diminati oleh pihak swasta untuk berkontribusi sehingga realisasinya dibawah 7%.

#### C. Konsepsi Pengembangan Model Kemitraan Strategis Dalam Inovasi Administrasi Negara

Pada prinsipnya, model pengembangan yang dijelaskan di sini dibuat dalam rangka mendorong berbagai *stakeholders* untuk terlibat secara aktif dalam proses inovasi di daerah, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan. Pelibatan berbagai *stakeholders* ini selain dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan sumber daya (*resources*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik sumber daya *anggaran*, *Sumber Daya Manusia (SDM)* maupun Sarana Prasarana, juga dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan ide atau gagasan inovasi pembangunan di daerah. Dengan begitu diharapkan proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan dapat dilakukan dengan lebih komprehensif dan tepat sasaran. Selain itu, pelibatan berbagai *stakeholders* ini juga dimaksudkan agar inovasi-inovasi yang dirancang tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah saja, tetapi menjadi "milik bersama" semua pihak baik pemerintah, masyarakat, perguruan tinggi maupun swasta.

Di sini akan dijelaskan mengenai konsepsi model pengembangan kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara yang dibangun sebagai bentuk pengembangan dari model-model kemitraan yang ada di Kota Bandung. Selain itu, model pengembangan ini juga dibuat dengan mengacu pada konsep-konsep teoritis yang dikembangkan oleh Thomas (2012) dan Bryson (2013). Di sini, model pengembangan akan dibagi menjadi 2 yaitu Model Kemitraan Strategis Dua Pilar dan Model Kemitraan Strategis Empat Pilar. Kedua model ini diharapkan mampu menyempurnakan model-model kemitraan yang ada yang selanjutnya dapat diimplementasikan di Kota Bandung ataupun daerah-daerah lain yang bermaksud mereplikasi atau mengadopsi model kemitraan sejenis. Selanjutnya, pada subbab ini akan dijelaskan mengenai beberapa aspek meliputi *tujuan model, stakeholders yang terlibat beserta perannya masing-masing, serta mekanisme kemitraan*.

##### C.1 Model Kemitraan Strategis Dua Pilar

Model ini dibuat sebagai bentuk pengembangan dari model kemitraan PIPPK Kota Bandung yang pada prinsipnya dibangun dalam kerangka untuk mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan di daerah terutama yang didanai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

### C.1.1 Tujuan Model

Masyarakat selama ini dipandang sebagai objek pembangunan yang hanya berperan sebagai penerima manfaat saja. Namun demikian, sejalan dengan dinamika perkembangan lingkungan strategis, masyarakat perlu dilibatkan sebagai subjek atau pelaku pembangunan. Pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan merupakan hal yang penting mengingat pada hakekatnya pembangunan merupakan suatu proses integratif yang meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian yang dilakukan secara berkesinambungan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa hasil penelitian juga membuktikan bahwa partisipasi publik sangat berperan dalam pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan pemerintahan. Penelitian Yang dan Pandey (2011) melakukan pengujian terhadap model teori organisasi yang membuktikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan strategi umum yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam praktik-praktek administrasi publik.

Mengingat ruang lingkupnya yang sangat luas, kegiatan pembangunan tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah daerah saja, melainkan harus dilakukan dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat. Oleh karenanya, hubungan kemitraan strategis antara dua pilar yakni *pemerintahdaerah* dan *masyarakat* merupakan salah satu kunci utama untuk memecahkan berbagai permasalahan dalam pembangunan di daerah. Kemitraan dua pilar ini tentunya harus dibangun atas dasar aspek dan posisi kesejarahan yang bersifat demokratis dan proporsional. Implikasinya adalah bahwa pembangunan di daerah harus direncanakan, dilaksanakan dan dikendalikan oleh seluruh warga masyarakat dengan difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.

Secara konseptual maszab NPS memang mendukung terjadinya proses partisipasi masyarakat dalam pembangunan karena kemauan (*willingness*) masyarakat untuk berpartisipasi merupakan salah satu kunci sukses bagi ketercapaian tujuan pembangunan yang lebih strategis. Artinya, desain Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini memang dimaksudkan untuk mempercepat atau mengakselerasi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan strategis di daerah. Namun demikian, sebagaimana dijelaskan (Thomas, 2012) bahwa penerapan partisipasi masyarakat tidak berlaku "*one fits for all*" melainkan harus dikontekstualkan dengan kondisi kesiapan dan karakteristik masyarakat. Itulah kenapa Thomas (2012) membagi fase peran masyarakat dalam konsep partisipasi menjadi 5 fase yaitu: *a) fase pengabaian, b) fase pemberi data dan informasi, c) fase terlibat dalam konsultasi, d) fase kolaborasi dan control dalam implementasi kebijakan dan e) fase identifikasi masalah dan inisiatif solusi*. Prinsipnya, kelima fase ini menjelaskan tahapan peran yang dapat dilakukan oleh masyarakat mulai dari fase terendah dimana masyarakat mengabaikan berbagai ide atau gagasan inovasi pembangunan yang digulirkan oleh pemerintah sampai pada fase tertinggi dimana masyarakat mau dan mampu untuk terlibat dalam menganalisis permasalahan dan pengambilan keputusan untuk kepentingan mereka sendiri.

Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini semestinya diarahkan untuk tujuan pemberdayaan masyarakat sampai pada level tertinggi yaitu masyarakat yang berdaya untuk mengidentifikasi kebutuhan dan mengambil keputusan secara mandiri. Sebagaimana dijelaskan oleh Bryson (2013), tujuan ini harus disepakati bersama oleh semua stakeholders baik Sekretariat Daerah, Kecamatan, Kelurahan, RW, PKK, Karang Taruna, maupun LPM. Kesepahaman (*agreement*) ini penting untuk semua pihak dalam rangka untuk memberikan gambaran mengapa penting untuk berpartisipasi dan

tujuan apa yang akan dicapai. Selain itu, kejelasan tujuan ini dapat menghindarkan program-program inovasi yang diinisiasi dari konflik dan pemborosan penggunaan sumber daya.

Persoalan selanjutnya adalah pada bagaimana agar setiap stakeholders memiliki kesepahaman (*agreement*) mengenai tujuan tersebut. Disinilah perlunya dilakukan langkah-langkah strategis dalam rangka membangun kesepahaman (*agreement*) bersama. Pola-pola komunikasi dalam sosialisasi dan yang partisipatif, selain dapat dilakukan dengan *public hearing* juga dapat dilakukan dengan berkomunikasi secara langsung antar stakeholders sehingga kepercayaan (*trust*) meningkat. Selain itu, hal penting lain yang harus dilakukan dalam kerangka membangun kesepahaman (*agreement*) bersama antar stakeholders adalah dengan mendorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif sebagaimana dijelaskan pada subbab selanjutnya.

#### C.1.2 Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini melibatkan dua pihak atau *stakeholders* yaitu *pemerintah daerah* dan *masyarakat*. Adapun unsur Pemerintah daerah dimaksud meliputi *Kecamatan, Kelurahan, dan Bagian Pemerintahan Umum di Sekretariat Daerah*, sementara *stakeholder* masyarakat yang dimaksud dalam model ini diwakili oleh 4 Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yaitu *Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna dan LPM*. Pemilihan keempat Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan ini, sebagaimana yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Bandung, dipandang cukup baik mengingat keempatnya adalah lembaga sosial kemasyarakatan yang keberadaannya sudah diakui dan diketahui oleh masyarakat. Selain itu, dilihat dari aspek regulasi, keberadaan dan peran keempat lembaga kemasyarakatan ini diakui oleh Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Di Kota Bandung sendiri, Permendagri tersebut kemudian diturunkan kedalam Peraturan Kepala Daerah No. 2 Tahun 2013 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan. Keberadaan peraturan turunan pada level daerah yang mengatur tentang lembaga kemasyarakatan ini memang diperlukan dalam konteks operasionalisasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini.

Sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri tersebut, bahwa Rukun Warga (RW) merupakan lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya oleh Pemerintah Desa atau Lurah. Sementara Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP-PKK) adalah lembaga kemasyarakatan yang berperan sebagai mitra kerja pemerintah dan organisasi kemasyarakatan lainnya yang berfungsi sebagai fasilitator, perencana, pelaksana, pengendali dan penggerak pada masing-masing jenjang pemerintahan untuk terlaksananya program PKK. Dan Karang Taruna adalah Lembaga Kemasyarakatan yang merupakan wadah pengembangan generasi muda yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan rasa tanggung jawab sosial dari, oleh dan untuk masyarakat terutama generasi mudadi wilayah desa/kelurahan atau komunitas adat sederajat dan terutama bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial, yang secara fungsional dibina dan dikembangkan oleh Departemen Sosial. Sementara itu lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) adalah lembaga atau wadah yang dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra pemerintah kelurahan dalam menampung dan mewujudkan aspirasi serta kebutuhan masyarakat di bidang pembangunan. Selanjutnya, lembaga kemasyarakatan ini akan

dibagi berdasarkan tingkat wilayahnya yaitu kota/kabupaten, kecamatan dan kelurahan.

Selanjutnya, dengan mengadopsi konsep yang dikembangkan Bryson (2013), peran masing-masing *stakeholders* dalam kemitraan dua pilar ini adalah sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 2. Peran *Stakeholders* Dalam Kemitraan Dua Pilar

No	Stakeholders		Peran/Role
1.	Pemerintah Daerah	Sekretari-at Daerah	<p>Sebagai “<i>sponsor</i>” dalam implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar yang berperan mulai dari: menyiapkan dan menerbitkan aspek legal/regulasi, melindungi proses partisipasi, memastikan bahwa upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, pendeklasian wewenang, menyediakan atau merencanakan penganggaran, penyediaan sumber daya manusia yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi dan sebagai evaluator program.</p>
		Kecama-tan	<p>Sebagai “<i>champion</i>” yang berfungsi mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi/karakteristik stakeholders. Bertugas menjaga semangat stakeholders, menjaga dukungan sponsor serta membuat proses partisipasi terus berlanjut, Selain itu Kecamatan juga berperan sebagai pengguna anggaran dan penanggung jawab program.</p>
		Kelurahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai “<i>champion</i>” yang berfungsi mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi/karakteristik stakeholders. Bertugas menjaga semangat stakeholders, menjaga dukungan <i>sponsor</i> serta membuat proses partisipasi terus berlanjut</li> <li>• Selain sebagai “<i>champion</i>”, Kelurahan juga berperan sebagai “<i>fasilitator</i>” yang bertugas menjaga netralitas kesepakatan dan membantu masing-masing kelompok untuk bekerja bersama secara produktif.</li> </ul>
2.	Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK)	a.Rukun Warga (RW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, Lembaga kemasyarakatan berperan membantu</li> </ul>

No	Stakeholders	Peran/Role
	b.PKK c. Karang Taruna d.LPM	<p>pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>LKK bertugas melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan proses pengambilan keputusan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program.</li> </ul>

Sumber : Diolah dari Bryson (2013)

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa dalam rangka mencapai kesepahaman (*agreement*) bersama diantara para stakeholders, maka perlu didorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif. Untuk itu, perlu ada pembagian peran di antara para stakeholders. Sebagaimana dijelaskan oleh Morse (2010), beberapa peran yang harus ada dan perlu ditekankan dalam rangka mendorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif adalah peran sebagai *sponsor*, *champion*, dan *fasilitator*. Ketiga peran ini tidak harus ditekankan pada satu pihak atau satu individu tapi dapat dibagi dalam beberapa pihak.

Pada konteks Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, stakeholder yang berperan sebagai *sponsor* adalah Sekretariat Daerah yang merupakan SKPD yang memiliki kewenangan yang dapat digunakan untuk melegitimasi dan mempertanggungjawabkan upaya partisipasi. Di sini, tugas-tugas Sekretariat Daerah sebagai *sponsor* meliputi: menerbitkan kebijakan, melindungi proses partisipasi, memastikan bahwa upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan atau merencanakan penganggaran, dan menyediakan sumber daya manusia yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi.

Selanjutnya, stakeholder yang berperan sebagai *champion* adalah Kecamatan dan Kelurahan. Sebagai *champion*, Kecamatan dan Kelurahan berperan dalam mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi stakeholder. Selain itu juga bertugas menjaga semangat stakeholder, menjaga dukungan *sponsor* serta membuat proses partisipasi terus berlanjut. Selain sebagai *champion*, Kelurahan juga berperan sebagai *fasilitator* yang bertugas menjaga netralitas kesepakatan dan membantu masing-masing kelompok untuk bekerja bersama secara produktif. Sebagai *fasilitator*, aparatur kelurahan harus memahami dan mampu menggunakan proses-proses atau cara yang inklusif untuk melibatkan dan mengelola perbedaan secara efektif. Cara inklusif yang dimaksud membutuhkan desain partisipasi program dan aturan yang jelas, analisis kemungkinan konflik yang terjadi dan mekanisme resolusi serta metode berkomunikasi yang sesuai yang melibatkan semua pihak baik mayoritas maupun minoritas, termasuk didalamnya kaum yang termarjinalkan. Pendekatan komunikasi yang dapat dilakukan adalah dengan misalnya menggunakan bahasa lokal. Oleh karena besarnya peran yang diemban oleh Kelurahan dalam model kemitraan strategis dua pilar ini, maka selanjutnya perlu dilakukan upaya-upaya penguatan kelembagaan kelurahan baik dari sisi infrastruktur, anggaran maupun SDM. Strategi penguatan SDM Kelurahan pun sebaiknya bukan hanya pada konteks peningkatan jumlah (kuantitas) personil saja tetapi lebih jauh lagi pada upaya

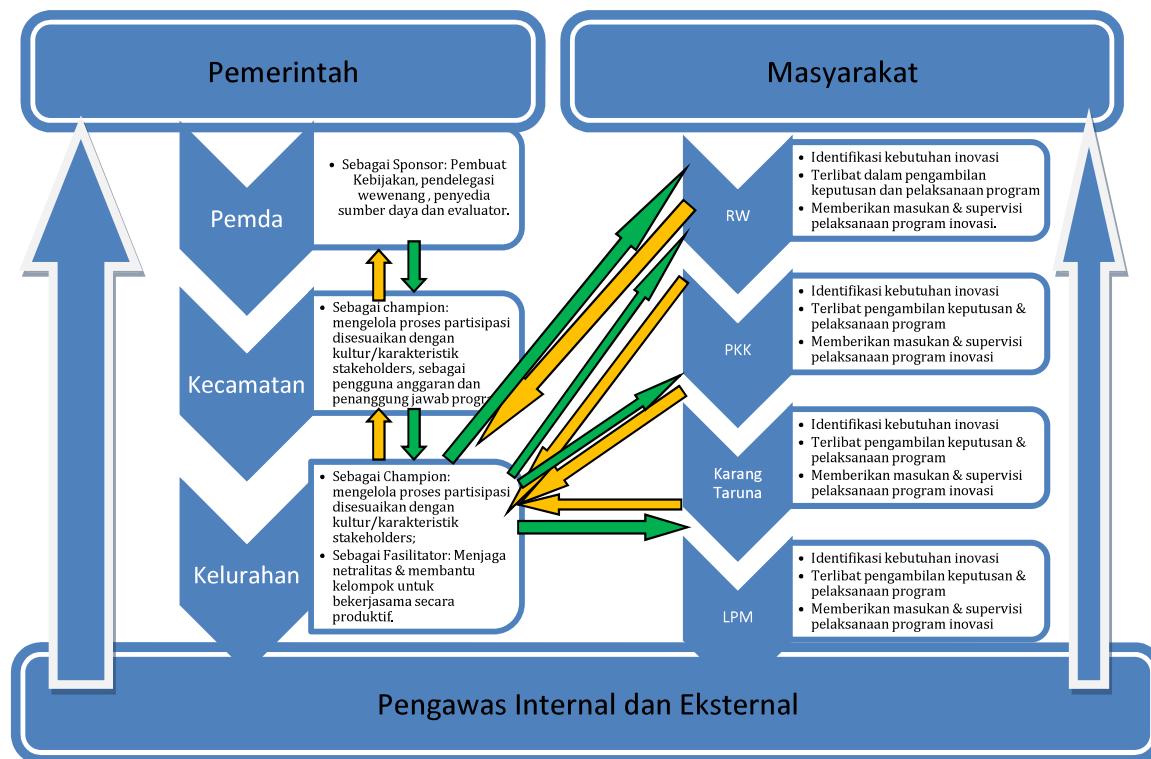
peningkatan kompetensi SDM. Hal ini penting mengingat Kelurahan adalah ujung tombak dalam Model Kemitraan Strategis Dua Pilar yang merupakan model kemitraan partisipatif.

Selanjutnya, terkait dengan lembaga kemasyarakatan, mengingat tujuan pelibatan masyarakat dalam model ini adalah untuk pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mampu mengidentifikasi kebutuhan inovasinya sendiri dan mampu mengambil keputusan secara mandiri, maka secara umum perannya adalah membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan. Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK) yang terdiri dari Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna dan LPM, masing-masing bertugas melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan proses pengambilan keputusan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program.

### C.1.3 Mekanisme Kemitraan

Mekanisme kemitraan dibuat dengan maksud untuk menggambarkan hubungan atau pola kerjasama di antara para stakeholders yang terlibat. Dengan mengakomodasi konsep Bryson (2013), maka mekanisme kemitraan dua pilar dapat dijelaskan sebagaimana terlihat pada gambar 1.

Gambar 1. Model Kemitraan Strategis Dua Pilar



Sumber: Diolah dari Bryson (2013)

Keterangan : Panah Kuning : Aliran ide/ gagasan

Panah Hijau: Aliran kemanfaatan

Panah Biru : Aliran koordinasi respon antar-pihak

## C.2 Model Kemitraan Strategis Empat Pilar

Model ini dibuat sebagai bentuk pengembangan dari model kemitraan TJSL Kota Bandung yang pada prinsipnya dibangun dalam kerangka untuk mengoptimalkan peran serta berbagai pihak dalam proses pembangunan di daerah. Adapun hal yang membedakan dengan model kemitraan sebelumnya selain terkait dengan jumlah stakeholders yang terlibat, juga terkait dengan sumber dananya dimana pada model ini pendanaan berasal dari anggaran Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (TJSL) atau *Corporate Social Responsibility* (CSR). Hal ini penting mengingat pembangunan merupakan tanggung jawab bersama baik pemerintah, swasta, perguruan tinggi, dan masyarakat. Selanjutnya, subbab ini akan menjelaskan tentang *tujuan model, stakeholders yang terlibat dan perannya masing-masing, mekanisme kemitraan, serta prasyarat/kunci sukses implementasinya*.

### C.2.1 Tujuan Model

Model Kemitraan Strategis Empat Pilar yang dirumuskan dalam kajian ini merupakan model modifikasi dari model kemitraan *Public Private Partnership (PPP)*. Berdasarkan konsepnya, model PPP adalah model kemitraan yang lebih banyak melibatkan *pemerintah dan sektor swasta* dalam penyediaan pelayanan publik dengan *anggaran yang berasal dari pemerintah*. Chen (2013) mengungkapkan bahwa pendekatan *top-down* memang sangat dominan dalam sebagian besar praktik model PPP.

Model Kemitraan Strategis Empat Pilar yang dirumuskan dalam kajian ini memodifikasi model PPP dalam kaitannya dengan 2 aspek: 1) *sumber pendanaan yang digunakan dalam kemitraan*; dan 2) *stakeholders yang dilibatkan dalam kemitraan*. Berdasarkan beberapa kajian yang dilakukan Chen (2013) dijelaskan bahwa penerapan model PPP cenderung mengabaikan peran masyarakat sehingga akibatnya program yang disusun kurang strategis dan justru membuat masyarakat menjadi kurang berdaya. Di samping itu, dalam beberapa teori dijelaskan juga bahwa model PPP selain melibatkan pemerintah dan swasta, sebenarnya dapat juga melibatkan universitas, meskipun pada sebagian besar praktik model PPP, universitas tidak dilibatkan. Oleh karenanya, Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini selain melibatkan pemerintah dan swasta, juga melibatkan masyarakat dan universitas. Adapun peran masing-masing dari keempat stakeholders ini akan dijelaskan pada subbagian selanjutnya.

Pada prinsipnya, Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini dikembangkan untuk tujuan-tujuan sebagaimana diungkapkan Link (2006) sebagai berikut:

- 1) *Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menciptakan solusi terhadap persoalan pembangunan secara lebih integratif*. Pelibatan 4 pilar stakeholders, tentunya memberikan variasi perspektif yang lebih komprehensif mengenai persoalan pembangunan, sehingga harapannya proses penyelesaian persoalannya lebih tepat sasaran.
- 2) *Memfasilitasi pendekatan inovatif dan kreatif*. Pelibatan 4 pilar stakeholders juga membuka peluang semakin banyaknya aliran ide atau gagasan kreatif dan inovatif dalam proses penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan.
- 3) *Mengurangi biaya dan waktu yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam implementasi program*. Persoalan keterbatasan anggaran pembangunan daerah dapat diatasi dengan adanya alternatif sumber pembiayaan dari anggaran CSR atau TJSL. Selain itu, pelibatan 4 stakeholders dengan pembagian peran yang jelas

- juga dapat berdampak pada efisiensi waktu dalam proses pelaksanaan program-program inovasi pembangunan.
- 4) *Memperkecil resiko kegagalan program.* Pelibatan 4 stakeholders dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dapat meminimalisasi resiko kegagalan dari program-program inovasi yang dilakukan.
  - 5) *Memperbesar ketersediaan sumber daya berupa kompetensi, pengalaman dan teknologi.* Pelibatan 4 stakeholders juga membuka peluang semakin besarnya jumlah SDM yang terlibat dalam proses inovasi-inovasi pembangunan yang memiliki pengalaman dan kompetensi yang lebih baik.

Selanjutnya terkait dengan pendanaan yang digunakan dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini bersumber dari dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) yang dimiliki oleh perusahaan swasta. Seperti halnya fase-fase wujud kesiapan dan ketercapaian kontribusi masyarakat dalam partisipasi publik sebagaimana diungkapkan Thomas (2012), praktek CSR dalam PPP sebagaimana dijelaskan oleh Saidi dan Abidin (2004), juga memiliki beberapa fase yang meliputi: 1) *Corporate Charity (Karitatif); 2) Corporate Philantropy (Filantropi), dan 3) Corporate Citizen.* Harapannya fase kontribusi CSR dari perusahaan/swasta dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini dapat diarahkan pada *fase ketiga* yaitu *Corporate Citizen*, dimana perusahaan berperan sebagai bagian dari warga kota. Pada fase ketiga ini, perusahaan sudah memiliki misi untuk mencari dan mengatasi akar masalah dan memberikan kontribusi kepada masyarakat secara berkelanjutan. Misi atau tujuan ini perlu ditekankan mengingat selama ini praktek kontribusi CSR di Indonesia lebih banyak pada *fase pertama* dan *kedua*. *Fase Pertama* yaitu *Corporate Charity*, dimana tujuan pemberian CSR lebih pada upaya mengatasi masalah sesaat atau insidental, sementara fase kedua yaitu *Corporate Philantropy*, kontribusi CSR sudah bertujuan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang ada, namun belum berkelanjutan. Penetapan tujuan kemitraan pada model ini dimaksudkan untuk mengurangi beban finansial pemerintah daerah dan dalam rangka mewujudkan kemitraan yang berkelanjutan antara Pemerintah Daerah, Swasta, Universitas dan Masyarakat.

#### C.2.2 Stakeholders Yang Terlibat Dan Perannya

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini selain melibatkan pemerintah dan swasta, juga melibatkan masyarakat dan universitas. Masing-masing stakeholders ini memiliki peran berbeda. Sebagaimana dalam Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, di sini pemerintah daerah juga berperan sebagai *leading sector* yang bertugas mempersiapkan regulasi, melindungi proses partisipasi, memastikan upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan sumber daya (*resources*) seperti SDM atau sumber daya lain yang memungkinkan dan program-program penguatan yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi. Namun bedanya dengan Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, dalam model ini pemerintah tidak berperan sebagai penyedia sumber daya (*resources*) anggaran.

Sementara itu, pihak swasta berperan sebagai pemilik sumber daya (*resources*) melalui alokasi dana TJSR atau CSR. Dalam hal ini agar model kemitraan ini dapat mencapai tujuannya, maka kebijakan perusahaan dalam pengelolaan dana CSR harus terintegrasi dengan agenda prioritas pembangunan dari pemerintah daerah. Sebagaimana Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, proses pelibatan masyarakat dalam

Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini juga dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat, dimana masyarakat mampu mengidentifikasi kebutuhan inovasinya sendiri dan mampu mengambil keputusan secara mandiri. Sehingga di sini secara umum peran masyarakat adalah membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan proses pembangunan. Selanjutnya, stakeholder universitas berperan dalam menyediakan sumber daya (*resources*) intelektual yang dapat melakukan riset-riset pendukung dalam rangka inovasi-inovasi pembangunan di daerah. Lebih rinci mengenai peran masing-masing stakeholders tersebut dijelaskan Tabel 3.

Tabel 3. Peran Stakeholders Dalam Kemitraan Empat Pilar

No.	Stakeholders	Peran/Role
1.	Pemerintah Daerah	Berperan sebagai <i>leading sector</i> yang bertugas mempersiapkan regulasi, melindungi proses partisipasi, memastikan upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan sumber daya ( <i>resources</i> ) terutama SDM dan sumber daya lain yang memungkinkan, juga membuat program-program penguatan yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi.
2.	Perusahaan/Swasta	Berperan sebagai pemilik sumber daya ( <i>resources</i> ) melalui alokasi dana TJSL atau CSR.
3.	Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, masyarakat berperan dalam membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan proses pembangunan.</li> <li>• Secara rinci masyarakat bertugas melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan proses pengambilan keputusan pembangunan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program pembangunan.</li> </ul>
4.	Perguruan Tinggi	Berperan dalam menyediakan sumber daya ( <i>resources</i> ) intelektual yang dapat melakukan riset-riset pendukung dalam rangka inovasi-inovasi pembangunan di daerah.

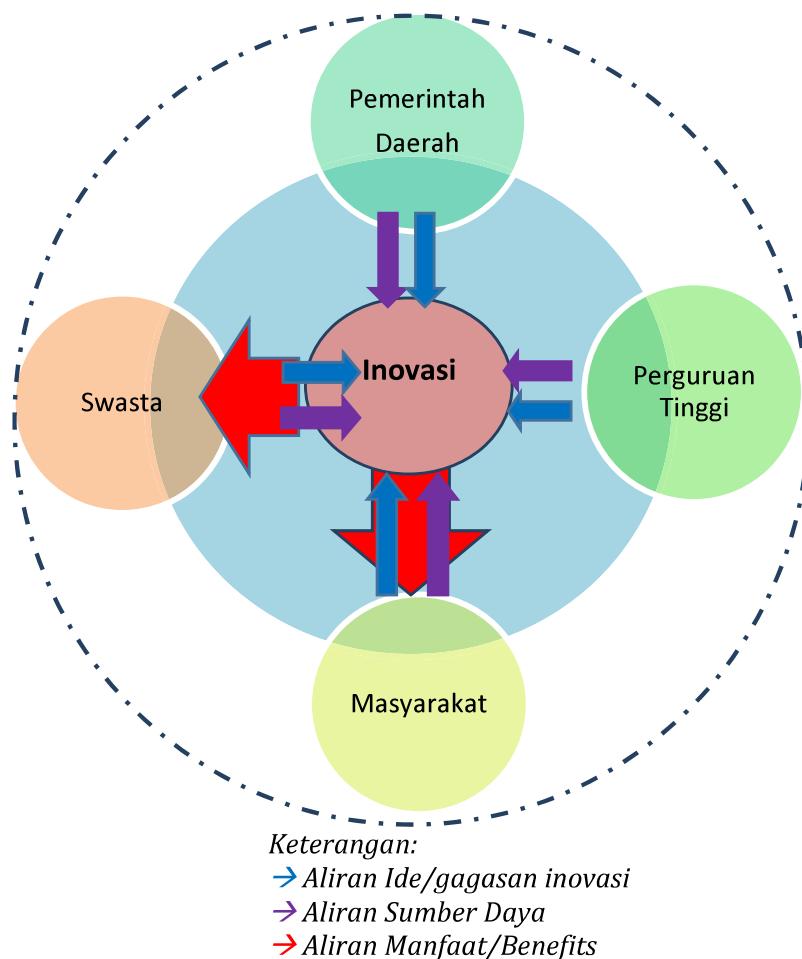
Sumber : Diolah dari Bryson (2013), Chen (2013) dan Link (2006)

#### C.2.3 Mekanisme Kemitraan

Mekanisme kemitraan dibuat dengan maksud untuk menggambarkan hubungan atau pola kerjasama di antara para stakeholders yang terlibat, sebagaimana dijelaskan pada gambar berikut:



Gambar 3. Mekanisme Model Kemitraan Strategis Empat Pilar



Dari gambar di atas terlihat bahwa panah (biru) yang menggambarkan aliran ide/gagasan inovasi berasal dari semua arah artinya baik pemeritah, swasta, universitas maupun masyarakat dapat berperan untuk menyampaikan ide atau gagasan inovasi dalam rangka penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan di daerah. Sebagaimana dijelaskan diawal bahwa pelibatan 4 stakeholders dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini memang diharapkan mampu membuka peluang semakin banyaknya aliran ide/gagasan kreatif dan inovatif dalam proses penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan di daerah. Ini berarti model kemitraan ini diharapkan dapat mengatasi persoalan “mental block” yang sering kali timbul dalam melahirkan gagasan/ide inovasi pembangunan di daerah.

Selain itu, panah (ungu) yang menggambarkan aliran sumber daya (*resources*) juga berasal dari semua arah artinya baik pemeritah, swasta, universitas maupun masyarakat dapat memberikan kontribusi sumber daya (*resources*) yang dimilikinya dalam rangka implementasi program-program inovasi pembangunan di daerah, hanya saja bentuk kontribusi sumber dayanya berbeda-beda bentuknya; pemeritah memberikan kontribusi SDM dan sumber daya lainnya yang memungkinkan, perusahaan/swasta memberikan kontribusi anggaran melalui dana TJSR atau CSR, universitas memberikan kontribusi SDM, teknologi, dan sumber daya lain yang

memungkinkan, dan masyarakat memberikan kontribusi SDM, sumbangan dan sumber daya lain yang memungkinkan.

Pada prinsipnya, manfaat dari Model Kemitraan semacam ini selain untuk membagi (*sharing*) beban dan tanggungjawab pembangunan di daerah diantara para pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik dalam kaitannya dalam upaya menginisiasi ide/gagasan inovasi maupun dalam rangka pengumpulan sumber daya (*resources*) berupa dana, sarana prasarana dan sumber daya manusia. Hal ini penting mengingat implementasi inovasi di daerah sering kali terkendala dengan keterbatasan sumber daya (*resources*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan oleh Kalvet (2012) dan Boris (2000) yang menyatakan bahwa salah satu persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan inovasi di daerah adalah keterbatasan anggaran (*inadequate funding*). Lebih jauh, pelibatan berbagai stakeholders dalam model kemitraan ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keberlanjutan (*sustainability*) program-program inovasi di daerah.

Selanjutnya, aliran manfaat (*benefits*) yang digambarkan dengan panah (merah) diterima oleh masyarakat yang merupakan objek dari program-program inovasi pembangunan dan perusahaan/swasta berupa kemanfaatan dalam bentuk *image/branding* yang menunjukkan nilai-nilai (*values*) yang dianut oleh perusahaan bersangkutan. Sementara itu, dalam rangka menjamin tercapainya akuntabilitas program, diperlukan media yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh stakeholders untuk mengkomunikasikan ide atau gagasan inovasinya. Media ini diharapkan dapat menjamin terjadinya keterbukaan informasi di antara para stakeholders. Harapannya, kemitraan dalam inovasi ini dapat menjadi sebuah gerakan yang massif dan terstruktur sehingga dapat memberikan dampak yang lebih besar pada peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

#### D. Prasyarat Implementasi Model

Bagian ini menjelaskan mengenai prasyarat atau kunci sukses implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar dan Model Kemitraan Strategis Empat Pilar yang dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam mereplikasi kedua model ini.

##### D.1 Prasyarat Implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar

Beberapa prasyarat yang menjadi kunci sukses penerapan Model Kemitraan Strategis Dua Pilar adalah sebagai berikut:

###### 1. Dukungan regulasi (*regulation support*).

Keberadaan kebijakan ini sangat penting sebagai dasar hukum bagi implementasi model kemitraan strategis dua pilar. Peraturan dimaksud meliputi: 1) Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan; 2) Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang dan Jasa; 3) Peraturan Daerah tentang Model Kemitraan Strategis Dua Pilar yang menjelaskan dari aspek tujuan, stakeholders yang terlibat beserta perannya masing-masing, mekanisme kemitraan, dan sebagainya. Selain itu juga perlu disusun Juknis Pedoman Pelaksanaan Program Kemitraan dan lain-lain.

2. Kesepahaman (*agreement*) Antar Stakeholders.  
Pemahaman dimaksud adalah mengenai tujuan kemitraan, kewenangan dan tanggung jawab masing-masing stakeholders dan sebagainya. Dalam rangka membangun kesepahaman (*agreement*) ini beberapa langkah strategis yang dapat dilakukan antara lain dengan membuat pola-pola komunikasi dalam sosialisasi yang partisipatif, baik melalui *public hearing* maupun proses komunikasi langsung antar stakeholders sehingga kepercayaan (*trust*) dapat terbangun. Selain itu, hal penting lain yang harus dilakukan dalam kerangka membangun kesepahaman (*agreement*) bersama antar stakeholders adalah dengan mendorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif sebagaimana dijelaskan pada subbab sebelumnya.
  3. Penguatan Kelembagaan Kelurahan.  
Dalam Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini, kelurahan berperan sebagai “*champion*” dan sekaligus sebagai “*fasilitator*”. Ini berarti kelurahan memegang peranan besar dan vital dalam model kemitraan strategis dua pilar ini, oleh karenanya perlu dilakukan upaya-upaya penguatan kelembagaan kelurahan baik dari sisi infrastruktur, anggaran maupun SDM. Strategi penguatan SDM Kelurahan pun sebaiknya bukan hanya pada konteks peningkatan jumlah (kuantitas) personil saja tetapi lebih jauh lagi pada upaya peningkatan kompetensi SDM. Hal ini penting mengingat Kelurahan adalah ujung tombak dalam implementasi model kemitraan partisipatif ini. Upaya peningkatan kompetensi SDM kelurahan tidak hanya berkaitan dengan kemampuan komunikasi yang kontekstual dengan karakteristik masyarakat di wilayah kerjanya tetapi juga kemampuan teknis pengelolaan program dan anggaran program. Lebih dari itu, perlu juga ditingkatkan mengenai kemampuan kepemimpinan yang efektif dalam rangka mewujudkan tujuan pemberdayaan masyarakat melalui program-program inovatif.
- D.2 Prasyarat Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar  
Beberapa prasyarat yang menjadi kunci sukses penerapan Model Kemitraan Strategis Empat Pilar akan dibagi per-stakeholders, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:
  1. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Pemerintah*, antara lain:
    - a. Adanya jaminan implementasi pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dapat menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari stakeholders lain;
    - b. Adanya komitmen dan tanggung jawab dari pemerintah;
    - c. Adanya transparansi pada setiap proses;
    - d. Adanya dukungan regulasi (*regulation support*) pada level pemerintah daerah yang mendasari implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini;
    - e. Program yang realistik dan memungkinkan untuk dilakukan dengan sumber daya yang tersedia.
  2. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Perusahaan/Swasta*, antara lain:
    - a. Adanya nilai-nilai (*values*) perusahaan yang baik;

- b. Adanya kebijakan CSR perusahaan yang mendukung;
  - c. Adanya komitmen dan tanggung jawab dari pihak perusahaan;
  - d. Adanya kebijakan ekonomi yang mendukung tumbuh kembang perusahaan.
- 3. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Universitas*, antara lain:
  - a. Adanya nilai-nilai (*values*) universitas yang baik sebagai bagian dari Tri Dharma Perguruan Tinggi.
  - b. Adanya komitmen dan tanggung jawab dari pihak universitas/perguruan tinggi untuk terlibat aktif dalam pembangunan;
- 4. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Masyarakat*, antara lain:
  - 1) Adanya komitmen dan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian pembangunan.

Selain hal-hal sebagaimana disebutkan di atas, prasyarat wajib (*mandatory prerequisites*) yang menjadi faktor kunci sukses implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini adalah kesepahaman (*agreement*) antar stakeholders. Pemahaman dimaksud adalah mengenai tujuan kemitraan, kewenangan dan tanggung jawab masing-masing stakeholders dan sebagainya. Adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam rangka membangun kesepahaman (*agreement*) ini adalah dengan membuat pola-pola komunikasi dalam sosialisasi yang partisipatif, baik melalui *public hearing* maupun Forum Komunikasi yang menjadi wadah untuk mengkomunikasikan ide atau gagasan pengembangan inovasi di antara para pemangku kepentingan. Sehingga intinya, forum ini memiliki tugas pokok sebagai wadah untuk mengkoordinasikan perencanaan, pelaksanaan, pembinaan dan pengawasan program inovasi.

Lebih jauh, peran berbagai stakeholders dalam kedua model kemitraan ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keberlanjutan (*sustainability*) program-program inovasi di daerah. Dengan mempersuasi kemanfaatan inovasi serta pemasaran sosial (*social marketing*) program-program inovasi kepada para stakeholders diharapkan setiap pihak semakin merasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap berbagai program inovasi yang ada sehingga dengan demikian dapat memperluas keterjangkauan atau keluasan dampak (*impact*) dan manfaat (*benefits*) program-program inovasi pembangunan di daerah.

# 1

# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Memasuki era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), Indonesia harus menghadapi kesempatan (*opportunity*) dan tantangan (*threat*) yang lebih besar. Di sini, Indonesia dituntut untuk mampu bersaing dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Untuk itu, setiap elemen baik pemerintah, swasta maupun masyarakat harus terus berbenah dalam rangka meningkatkan kapasitas dan daya saing bangsa.

Salah satu kunci untuk meningkatkan daya saing bangsa adalah melalui inovasi. Berbagai terobosan dan inovasi baru harus terus diciptakan dalam rangka meningkatkan kinerja di berbagai bidang, salah satunya di bidang administrasi negara. Dalam hal ini, inovasi diperlukan untuk menjalankan pemerintahan dan proses reformasi birokrasi dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks.

Pada 2015, Bank Dunia melaporkan bahwa peringkat Indonesia dalam *World Governance Index* terutama dalam kualitas pelayanan publik dan kebijakan publik terus menurun. Salam satu penentu kemajuan bangsa dalam menghadapi tantangan untuk akselerasi kinerja adalah inovasi. Namun berdasarkan *Global Innovation Index (GII)*, peringkat indeks inovasi di Indonesia pada tahun 2013 menempati peringkat 85, kemudian mengalami penurunan menjadi 87 pada tahun 2014. Sementara pada tahun 2015 turun lagi menjadi 97, namun pada tahun 2016 naik ke posisi 88. GII ini diukur berdasarkan riset yang dilakukan oleh *World Intellectual Property Organization (WIPO)* bersama dengan Cornel University dan INSEAD. Riset tahunan tersebut merupakan hasil survei di 143 negara di seluruh dunia dengan menggunakan 81 indikator untuk mengukur kemampuan inovasi dan hasil kinerja inovasi. Sejak tahun 2007, GII ini diklaim sebagai alat *benchmarking* terkemuka untuk para eksekutif bisnis, pelaku kebijakan dan pemerhati yang ingin mengetahui tingkat inovasi sebuah negara.

Masih rendahnya tingkat inovasi Indonesia dibanding negara-negara lain, bukan berarti semangat berinovasi tidak berkobar sama sekali di Indonesia. Beberapa tahun belakangan ini sebenarnya sudah semakin banyak daerah yang melakukan terobosan dan inovasi baru, seperti Surabaya, Bandung, Bantaeng, Banyuwangi dan sebagainya. Selain itu, dilihat dari *aspek regulasi*, beberapa kebijakan telah digulirkan dalam rangka mendukung upaya meningkatkan budaya inovasi di Indonesia. Pada Pasal 386 dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Kebijakan lain yang juga mendorong pemerintah daerah untuk berinovasi adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi (Permenpan RB) Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa pemerintah perlu melakukan pembangunan dan pengembangan inovasi pelayanan publik agar dapat mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik.

Salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan inovasi di lingkungan pemerintah daerah adalah dengan membangun kolaborasi atau kemitraan (*partnership*). Beberapa pengalaman menunjukkan bahwa kolaborasi beberapa *stakeholders* telah menuntun terjadinya perubahan evolusioner pada kinerja pemerintah (Vurro, et al, 2010). Organisasi masyarakat sipil juga terbukti lebih efektif ketika mereka berkolaborasi (Huijstee, 2012), sementara di sisi lain pada sektor privat juga sedang gencar mencari cara-cara baru dalam menciptakan nilai bersama melalui mekanisme kolaborasi (Porter dan Kramer, 2011). Dalam konteks praktik-praktik terbaik (*bestpractices*) inovasi pemerintahan secara global, beberapa penelitian lain membuktikan bahwa kolaborasi *multi-stakeholder* memiliki fungsi utama dalam menjamin keberlanjutan dan kesuksesan inovasi (Borins, 2000; Pattakos dan Dundon, 2003; Kamarack, 2003; Kalvet, 2012; Howard, 2012; Bryson, 2013).

Selain itu, pelibatan partisipasi publik juga merupakan salah satu bentuk kolaborasi yang menjadi salah satu kunci sukses dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Beberapa kajian membuktikan bahwa partisipasi publik sangat berkontribusi dalam pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan pemerintahan. Sebuah penelitian yang menguji model teori organisasi membuktikan bahwa partisipasi warga merupakan sebuah strategi umum yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam praktek-praktek administrasi publik (Yang dan Pandey, 2011).

Kota Bandung merupakan salah satu daerah yang cukup gencar melakukan inovasi. Hal ini dibuktikan dengan perolehan predikat Kota Bandung sebagai kota dengan inovasi terbanyak dari Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada akhir 2014. Kota ini juga terpilih sebagai salah satu dari enam kota di dunia yang tergolong *smartcity* dalam ajang *WorldSmartcityAwards*, sebuah pemilihan di Barcelona, Spanyol pada akhir tahun 2015. Dengan capaian tersebut, posisi Bandung setara dengan kota-kota terkemuka di dunia seperti Curitiba di Brazil, Buenos Aires di Argentina, Peterborough di Inggris, Moskow di Rusia serta Dubai di Uni Emirat Arab. Selain itu, pada akhir tahun 2015 lalu, Kota Bandung juga kembali terpilih sebagai penerima Piala Adipura setelah selama 17 tahun kota ini absen sebagai penerima penghargaan di bidang lingkungan tersebut. Hal ini sangat menggembirakan karena selama beberapa tahun sebelumnya Bandung justru merupakan kota dengan lautan sampah.

Salah satu strategi yang dikembangkan oleh Walikota Bandung, Ridwan Kamil, dalam melakukan inovasi adalah dengan mengembangkan kolaborasi dengan berbagai pihak baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, pihak swasta maupun masyarakat. Menurut Ridwan Kamil "*networking is everything*". Hal ini penting mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung. Dari sisi anggaran misalnya, Kota Bandung menghadapi persoalan kesenjangan (*gap*) anggaran untuk pembiayaan pembangunan. Menurut Data dari

Bagian Ekonomi Sekretariat Daerah Kota Bandung, pada tahun 2016 menyebutkan bahwa kapasitas Anggaran Belanja dan Pembangunan Daerah (APBD) Kota Bandung untuk pembangunan infrastruktur sangat terbatas yaitu sebesar Rp. 7.2 Triliun (US \$ 533.3 Juta) sementara estimasi kebutuhan pembiayaanya sebesar Rp. 60 Triliun (US\$ 4.4 Milyar). Bukan hanya menyoal keterbatasan anggaran, Pemerintah Kota Bandung juga dihadapkan pada persoalan keterbatasan kualitas sumber daya manusia (SDM) dan sarana prasarana lainnya. Oleh karenanya, kolaborasi adalah salah satu strategi yang diambil dalam kerangka menyelesaikan persoalan-persoalan ini. Bentuk-bentuk kolaborasi dalam kerangka mewujudkan inovasi di daerah inilah yang kemudian disebut sebagai model kemitraan strategis.

Mengingat dalam kurun waktu 2013-2016, Kota Bandung dipandang cukup mampu mengembangkan model-model kemitraan strategis dalam rangka mendorong terjadinya inovasi di daerah, maka selanjutnya Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Adminsitras Negara (PKP2A I LAN) sebagai lembaga yang berperan dalam menyelenggarakan kajian dan mendorong inovasi administrasi negara, memandang perlu untuk mengkaji mengenai model-model kemitraan strategis tersebut untuk kemudian dapat dikembangkan dan direplikasi oleh daerah-daerah lain di Indonesia. Harapan kedepannya, banyak daerah di Indonesia yang sukses membangun kemitraan dalam rangka inovasi di bidang administrasi negara.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah dalam kajian ini adalah "*Bagaimana Model Kemitraan Strategis di Pemerintah Daerah dalam Inovasi Administrasi Negara*". Selanjutnya, rumusan masalah tersebut diturunkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana model kemitraan strategis yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam inovasi administrasi negara?
2. Bagaimana model pengembangan kemitraan strategis dalam administrasi negara yang dapat direplikasi oleh daerah-daerah lain di Indonesia?
3. Apa saja prasyarat (*prerequisites*) atau kunci sukses (*key success factors*) dalam implementasi model kemitraan strategis di pemerintah daerah dalam inovasi administrasi negara?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilaksanakannya kajian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan model kemitraan strategis yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam inovasi administrasi negara;
2. Merumuskan model kemitraan strategis yang tepat yang dapat direplikasi oleh pemerintah daerah di Indonesia dalam rangka mengembangkan inovasi administrasi negara;

3. Merumuskan prasyarat (*prerequisites*) atau kunci sukses (*key success factors*) dalam implementasi model kemitraan strategis di pemerintahan daerah dalam inovasi administrasi negara.

#### **1.4 Output Yang Diharapkan**

Selanjutnya, output kajian ini berupa **buku hasil kajian** yang menjelaskan tentang: 1) model eksisting kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara yang ada di Kota Bandung; 2) model pengembangan kemitraan strategis di bidang administrasi negara yang dapat direplikasi oleh daerah-daerah di Indonesia; 3) rumusan prasyarat (*prerequisites*) atau kunci sukses (*key success factors*) dalam implementasi model kemitraan strategis di bidang administrasi negara. Selain itu, output lain pada kajian ini juga berupa **policy brief** yang menjelaskan mengenai rekomendasi model kemitraan strategis yang dapat diaplikasikan di daerah dalam kerangka inovasi administrasi negara berikut rumusan prasyarat (*prerequisites*) atau kunci sukses (*key success factors*) dalam implementasinya.

#### **1.5 Manfaat Hasil Penelitian**

Manfaat hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai rujukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan model kemitraanstrategis dalam pengembangan inovasi administrasi negara. Selanjutnya, diharapkan melalui implementasi model ini banyak daerah di Indonesia yang sukses membangun kemitraan dalam rangka inovasi di bidang administrasi negara.

#### **1.6 Sistematika Penulisan Laporan**

Adapun sistematika penulisan laporan ini adalah sebagai berikut:

##### **Bab I : Pendahuluan**

Berisi tentang hal-hal yang melatar belakangi perlunya dilakukan kajian, rumusan permasalahan yang akan dijawab, tujuan penelitian, output atau keluaran yang akan dihasilkan, manfaat hasil penelitian dan sistematika penulisan laporan hasil penelitian.

##### **Bab 2 : Tinjauan Literatur**

Menjelaskan tentang hasil pengkajian yang mencakup rangkuman, evaluasi, analisis dan sintesis yang mendalam mengenai literatur terkait, juga kritik terhadap penelitian sejenis yang dilakukan sebelumnya dan *positioning* penelitian ini dibandingkan dengan penelitian yang ada.

##### **Bab 3 : Metodologi Penelitian**

Bab ini menjelaskan tentang metodologi yang digunakan dalam kajian ini, yang meliputi: pendekatan penelitian, lokus, metode pengolahan data dan sebagainya.

**Bab 4 : Model Kemitraan Strategis Pemerintah Kota Bandung**

Bab ini menjelaskan tentang bentuk-bentuk kemitraan strategis yang ada di Kota Bandung yang meliputi desain model, mekanisme, stakeholders yang terlibat beserta perannya masing-masing, serta kelemahan dan kelebihan model-model kemitraan tersebut.

**Bab 5 : Konsepsi Model Kemitraan Strategis Dalam Inovasi Administrasi Negara**

Bab ini menjelaskan tentang konsepsi model kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara yang meliputi **Model Kemitraan Dua Pilar** dan **Model Kemitraan Empat Pilar**. Kedua model ini dibangun sebagai bentuk pengembangan model-model kemitraan yang ada di Kota Bandung yang dimaksudkan untuk dapat direplikasi oleh daerah-daerah lain di Indonesia.

**Bab 6 : Prasyarat Implementasi Model**

Bab ini menjelaskan mengenai prasyarat (*prerequisites*) atau kunci sukses (*key success factors*) yang diperlukan dalam rangka implementasi model pengembangan kemitraan strategis di daerah.

# 2

## TINJAUAN LITERATUR

Sejak mahzab *Old Public Administration* (OPA) atau Weberian dikritik karena berorientasi mekanistik dan mengesampingkan aspek kepentingan manusia sebagai subjek penggerak birokrasi, beberapa mahzab administrasi publik lain kemudian muncul. Osborne & Gabler (1992) mengkritik mahzab OPA dan menawarkan mahzab *New Public Management* (NPM) dan kemudian sering disebut dengan *reinventing government*. NPM berorientasi untuk menjalankan roda pemerintahan seperti sektor privat dengan cirinya antara lain penganggaran yang efektif, desentralisasi, organisasi yang harus ramping, penentuan mekanisme layanan sesuai keinginan publik, dan memberikan penghargaan pada produktivitas. Beberapa studi selanjutnya mengkritik pendekatan tersebut karena pendekatan tersebut kurang demokratis dan partisipatif lantaran kurang terwujudnya visi bersama masyarakat sipil. Pelayanan yang diselenggarakan seperti sektor privat juga tidak selalu mencerminkan kepentingan publik. Kritik-kritik yang ada kemudian menawarkan sebuah alternatif mahzab yakni *New Public Service* (NPS).

NPS menawarkan pendekatan yang lebih demokratis dengan cirinya yakni pelibatan masyarakat dalam perumusan visi pemerintah, menghargai sisi kemanusiaan daripada produktivitas, mempertimbangkan kepemimpinan informal masyarakat dalam penyusunan kebijakan serta menekankan partisipasi publik di atas kewirausahaan pemerintah (Denhart&Denhart, 2000). Mahzab NPS kemudian menciptakan gelombang baru. Gelombang yang terjadi pada pelayanan publik di berbagai negara ini kemudian disebut paradigma kolaborasi abad ke 21 (Austin, 2000).

Lebih lanjut, untuk menjelaskan secara lebih praktis tentang kolaborasi beberapa stakeholder, bab ini menjabarkan penelitian sebelumnya tentang kolaborasi beberapa stakeholder dalam konteks inovasi pemerintahan, kritik-kritik terhadap penelitian sebelumnya kemudian menjabarkan model teoritis untuk kemitraan strategis sehingga posisi penelitian ini diantara penelitian-penelitian sebelumnya jelas. Penelitian-penelitian sebelumnya memaparkan bukti empiris berbagai aspek kolaborasi dalam inovasi seperti pentingnya kolaborasi, permasalahan kolaborasi dalam inovasi pada pemerintahan daerah, kunci sukses kolaborasi, bentuk-bentuk kolaborasi dan hasilnya. Berbagai aspek yang digambarkan berikut ini akan menjadi salah satu landasan empiris dalam penyusunan model kemitraan dalam kerangka inovasi pemerintahan.

## 2.1 Pentingnya Kolaborasi Multi-Stakeholder dalam Inovasi Pelayanan Publik

Sebagai tindak lanjut dari *Millenium Development Goals* (MDG) atau tujuan pembangunan milenium, Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) telah menyepakati sejumlah tujuan pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDG) sejak 2015. Sekretaris Jenderal PBB mengakui bahwa SDG hanya bisa dicapai melalui kerjasama multi-stakeholder. Sementara itu, berdasarkan evaluasi pencapaian MDG pada 2015, Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan yakni dalam peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan warga serta angka kemiskinan yang masih tinggi (Chaniago, 2015). Laporan tersebut lebih lanjut merekomendasikan inovasi dan reformasi pemerintahan terutama dalam penyelenggaraan urusan wajib pemerintah daerah.

Hal yang krusial dalam inovasi pemerintahan adalah kolaborasi multi-stakeholder. Beberapa pengalaman menunjukkan bahwa kolaborasi beberapa stakeholder telah menuntun perubahan evolusioner pada kinerja institusi pemerintah (Vurro, et al, 2010). Organisasi masyarakat sipil juga terbukti lebih efektif ketika mereka berkolaborasi (Huijstee, 2012). Masyarakat menyadari bahwa mereka dapat mengubah keadaan dengan menemukan cara kolaborasi dan menggunakan instrumen daring. Di sisi lain pada sektor privat juga sedang gencar mencari cara-cara baru dalam menciptakan nilai bersama (Porter dan Kramer, 2011). Beberapa kajian lain juga membuktikan bahwa partisipasi publik merupakan hal yang sangat berkontribusi dalam pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan pemerintahan. Sebuah penelitian menguji model teori organisasi yang membuktikan partisipasi warga merupakan sebuah strategi umum yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam praktik-praktek administrasi publik (Yang dan Pandey, 2011).

Dalam konteks praktik-praktik terbaik inovasi pemerintahan secara global, beberapa penelitian lain membuktikan bahwa kolaborasi multi-stakeholder memiliki fungsi utama dalam menjamin keberlanjutan dan kesuksesan inovasi (Borins, 2000; Pattakos and Dundon, 2003; Kamarck, 2003; Kalvet, 2012; Howard, 2012; Bryson, 2013). Kolaborasi multi-stakeholder yang berkontribusi dalam keberlanjutan inovasi diperlukan untuk mencapai tujuan berikut:

1. Menciptakan visi dan strategi yang dirumuskan bersama secara jelas sehingga ketidakpastian dapat dikelola serta kepercayaan, komitmen dan rasa kepemilikan stakeholder terhadap program inovasi sama tingginya (Borins, 2000; Pattakos and Dundon, 2003; Bryson, 2013; Bender, 2015).
2. Menciptakan desain program inovasi dengan peran stakeholder dan target yang jelas serta kontekstual secara sosial, budaya dan ekonomi. Desain yang kontekstual dapat disusun melalui pemahaman lebih baik tentang permasalahan yang dihadapi yang didapatkan dari kolaborasi sehingga solusi potensial dapat dirumuskan (Borins, 2000; Pattakos and Dundon, 2003; Dunleavy, 2008; Homburg, 2008; Bryson, 2013).
3. Mendapatkan dukungan dan hasil yang lebih luas melalui diseminasi inovasi multi-stakeholder (Borins, 2000; Howard, 2012; Bryson, 2013).

4. Mewujudkan keterwakilan kepentingan yang berbeda sebagai wujud partisipasi yang inklusif dan demokratis (Bryson, 2013)
5. Meningkatkan keadilan sosial terutama tatkala melibatkan kelompok yang termarjinalkan (Bryson, 2013)
6. Menyusun kebijakan yang secara politis dan substantif lebih baik dan mendukung inovasi (Kamarck, 2003; Kalvet, 2012; Bryson, 2013; Grydehøj, A, 2013)

## **2.2 Tantangan dan Taktik Strategis Kolaborasi untuk Inovasi Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Berdasarkan pengalaman memfasilitasi laboratorium inovasi pada beberapa daerah oleh PKP2A 1 LAN, beberapa ide inovasi yang tercetuskan dalam penyusunan desain inovasi pada setiap sektor terlaksana namun kemudian terhenti. Ketidakberlanjutan program inovasi disebabkan oleh inisiator yang berpindah tugas, pergantian pemimpin, perencanaan dan penganggaran yang tidak ramah terhadap inovasi dan kebijakan yang tidak mendukung secara politis (Krismiyati & Pratiwi, 2016). Kebijakan yang kurang ramah pada inovasi juga dialami pada inovasi di Kantor SAMSAT Kota Yogyakarta. Pada program SAMSAT *drive thru*, tantangan yang dihadapi yakni kebijakan yang masih sentralistik sehingga tidak mendukung penyelenggaraan pelayanan di level terbawah untuk mengambil keputusan. Tantangan lain adalah kurangnya disseminasi partisipatif yang berdampak pada statisnya pola pikir masyarakat yang cenderung permisif pada pelanggaran (Jati, 2011).

Kendala utama dalam menjamin keberlanjutan dan kesuksesan inovasi di daerah-daerah yang menjadi praktik terbaik inovasi di Indonesia adalah dalam berkolaborasi dengan beberapa stakeholder. Di Kabupaten Aceh Barat, Peraturan Daerah (Perda)/ Qanun No. 10 tahun 2015 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan yang mengatur pemberdayaan masyarakat dan pelestarian lingkungan dalam penggunaan dana tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility/ CSR*) juga menghadapi tantangan tersendiri. Perda inovatif tersebut disahkan lantaran kurangnya transparansi dalam penyaluran dana CSR, terjadinya konflik dengan masyarakat, ketidakpercayaan publik terhadap pengelolaan dana CSR, serta tidak terlaksananya program CSR pada beberapa perusahaan (Kementerian PAN dan RB, 2016). Maka itu, melalui Perda No. 10 Tahun 2015, permasalahan tersebut diatasi dengan menyusun forum CSR untuk pembangunan masyarakat. Setelah Perda tersebut dilaksanakan, pendataan sumber daya, dana dan rencana penggunaannya terlaporkan dan melibatkan perguruan tinggi, LSM, dan pemangku kepentingan lainnya. 14 nota kesepahaman telah disusun pada CSR bidang pertambangan, 83 program dan 264 kegiatan CSR telaksana secara terpadu. Pelaksanaan program-program tersebut didukung dengan merekrut tenaga putra daerah untuk memfasilitasi perekonomian pedesaan. CSR tersebut disalurkan dalam sejumlah kegiatan antara lain pemberdayaan petani, layanan kesehatan keliling, pengobatan gratis keliling serta beasiswa untuk anak yang kurang mampu. Transparansi dan akuntabilitas mengurangi konflik dalam masyarakat. Meski demikian, CSR ini mengalami kendala dalam mensinergikan program-program CSR di perusahaan yang menjadi

prioritas dan ditentukan oleh kantor pusat perusahaan dengan kebutuhan pemerintah daerah. Kendala tersebut dapat diatasi dengan kolaborasi secara periodik dengan perusahaan-perusahaan terkait.

Kolaborasi terbukti juga menjadi solusi bagi program inovasi pemerintahan daerah di Kabupaten Aceh Singkil. Inovasi yang mendapatkan penghargaan dari *United Nations Public Service Awards* (UNPSA) pada 2015 ini mendorong kemitraan dukun bayi dan bidan untuk mengurangi angka kematian ibu dan anak (Kementerian PAN dan RB, 2015). Sebelum inovasi ini dilakukan, Kabupaten Aceh Singkil yang memiliki 110.707 penduduk hanya dilayani oleh 11 Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas). Sebelum inovasi ini dilakukan, 38% dari kasus kelahiran di kabupaten ini penanganannya dibantu oleh dukun bayi. Masyarakat di daerah terpencil di kabupaten ini masih percaya bahwa dukun bayi memiliki kekuatan khusus untuk membantu kelahiran. Selain itu, dukun bayi sangat memahami budaya dan bahasa lokal sehingga mudah diterima. Biaya bersalin di dukun bayi juga lebih murah dibanding dengan di fasilitas kesehatan pemerintah atau bidan. Lokasi dukun bayi juga mudah terjangkau dibandingkan dengan lokasi-lokasi bidan dan puskesmas. Masyarakat juga menganggap berkonsultasi tentang kehamilan dan reproduksi kepada petugas kesehatan sebagai hal yang tabu. Maka itu, program kemitraan dukun bayi dan bidan ini dimulai. Program ini dilakukan dengan pembangunan komitmen, penandatanganan nota kesepahaman antara bidan, dukun bayi, LSM, tokoh masyarakat, Kepala Desa dan pejabat di Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Singkil. Nota kesepahaman tersebut berisi kesepakatan dan komitmen akan peran masing-masing dalam mengurangi angka kematian Ibu dan anak di Kabupaten Aceh Singkil. Nota kesepahaman juga mengatur pelatihan untuk masyarakat dan pemberian insentif bagi dukun bayi bagi setiap ibu yang direkomendasikan untuk berkonsultasi dan bersalin di fasilitas kesehatan yang juga semakin didekatkan.

Program kemitraan ini di tengah perjalannya mengalami tantangan berupa resistensi dari masyarakat dan ketidakpercayaan masyarakat pada petugas kesehatan. Taktik yang digunakan untuk mengatasi kendala tersebut adalah dengan melakukan pendekatan secara periodik kepada masyarakat melalui tokoh masyarakat, ketua masjid, relawan kesehatan setempat dan dukun bayi dalam menjelaskan tujuan bersama program tersebut. Hasilnya, program tersebut telah terbukti mengurangi kematian ibu dan anak dan meningkatkan persentase kelahiran yang dibantu tenaga kesehatan profesional hingga sebanyak 82%.

Inovasi kedua yang mendapatkan penghargaan dari UNPSA mewakili Indonesia pada 2015 adalah Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK) Kabupaten Sragen. Pada 2011, Kabupaten Sragen termasuk dalam sepuluh besar Kabupaten termiskin di Jawa Tengah. Selain itu, banyak keluarga miskin tidak terlindungi dalam jaminan kesehatan masyarakat karena 45% dari data kemiskinan tergolong dalam data *exclusion* dan *inclusion error* atau dengan kata lain data yang ada tidak mewakili kondisi jumlah dan subjek keluarga miskin di lapangan. Data kemiskinan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Badan Pusat Statistik (BPS) juga tidak sinergi karena kedua instansi pemerintah tersebut memiliki definisi kemiskinan yang berbeda. Sebelum unit ini terbentuk, warga harus melalui delapan prosedur penanganan yang berbeda-beda.

Unit ini dibentuk dengan penandatanganan nota kesepahaman kemitraan antara Bupati, Sekretaris Daerah, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, aparatur daerah dan SKPD lain yang terkait untuk menyelenggarakan pelayanan penanganan kemiskinan yang efektif, ringkas dan terpadu. Masyarakat cukup menunjukan KTP dan melaporkan persoalan terkait kemiskinan yang dialami, kemudian petugas akan memverifikasi dan memberikan tindakan. Kendala dalam inovasi ini adalah perbedaan versi data kemiskinan. Untuk mengatasi kendala tersebut yakni dengan memverifikasi data secara bersama-sama dan rutin dengan SKPD yang melalui sistem informasi dengan jaringan *intranet* yang telah dibangun. Bagi warga miskin yang belum masuk dalam pendataan namun terverifikasi, warga tersebut mendapatkan Kartu Sintawati dan Saraswati sehingga tidak perlu menempuh prosedur yang panjang. Sejak dilaksanakannya pada 2012, program ini telah mampu mengurangi kemiskinan hingga 3% dari jumlah total penduduk di Kabupaten Sragen.

Program inovasi yang juga mendapatkan penghargaan dari Kementerian PAN dan RB pada 2015 yang dapat kita ambil pembelajarannya adalah program inovasi *E-Health* di Kota Surabaya. Sebelum program ini dimulai, warga harus lama mengantre di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dan Rumah Sakit di Kota Surabaya. Selain itu, tidak ada rekaman medis dari riwayat penyakit dan tindakan yang telah ditempuh yang terpadu dan terdokumentasi dengan baik pada tiap warga. Waktu yang diperlukan untuk melaporkan data pasien dari Puskesmas ke Dinas Kesehatan juga lama. Maka itu, pencegahan dini terhadap penyakit yang sedang mewabah tidak bisa diaplikasikan secara optimal. Keluhan masyarakat juga kian banyak terkait pelayanan kesehatan di Kota Surabaya. Hal-hal tersebutlah yang mendorong Walikota Surabaya untuk membangun inovasi *E-Health*.

*E-health* memungkinkan warga mempersingkat waktu antri untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas dan Rumah Sakit hanya dengan melakukan pendaftaran dan memasukkan data nama lengkap dan nomor KTP pada [www.ehealth.surabaya.go.id/daftar](http://www.ehealth.surabaya.go.id/daftar). Setelah pendaftaran dilakukan, warga mendapatkan nomor antrian dan jam datang di fasilitas kesehatan yang diminati, selain itu keluhan kesehatan serta tindakan medis pada warga juga dapat terdata dan terhubung ke Puskesmas, Rumah Sakit dan Dinas Kesehatan. Sistem informasi pendaftaran tersedia dalam tiga bahasa yakni Bahasa Indonesia, Bahasa Jawa dan Bahasa Madura. Stakeholder yang bermitra dalam program ini yakni Walikota Surabaya selaku inisiator, Dinas Kesehatan, Puskesmas, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Komunikasi dan Informatika, Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko), Jaminan Kesehatan Nasional, dan masyarakat sebagai target kebijakan. Kendala dari pelaksanaan program ini yakni dari segi infrastruktur kecepatan internet yang lambat. Kendala tersebut diatasi dengan bekerjasama dengan penyedia layanan internet dan komunikasi secara intensif dan responsif dengan penyedia internet setiap kali muncul permasalahan. Kendala yang lain yakni dari warga sebagai target kebijakan. Warga seringkali lupa membawa dan mengingat nomor KTP sehingga pendataan tidak dapat dilakukan secara cepat. Kendala ini diatasi dengan melakukan diseminasi melalui media sosial. Sebuah riset membuktikan bahwa warga cukup puas dengan program ini karena pelayanan kesehatan lebih cepat dan terekam dengan baik (Perdana, 2016).

Pada inovasi lain di bidang lingkungan, Kota Malang juga termasuk dalam peringkat teratas inovasi terbaik yang dinilai oleh Kementerian PAN dan RB pada

2015 lalu. Bank Sampah Malang (BSM) mendapatkan penghargaan karena kebijakannya yang inovatif dan pengurangan volume sampah yang dihasilkan melalui program tersebut. Kota Malang merupakan kota terpadat peringkat 10 di Indonesia. Kota tersebut tumbuh menjadi kota terpadat kedua di Provinsi Jawa Timur. Tiga Tempat Pembuangan Akhir Sampah (TPAS) di Kota Malang telah ditutup karena muatannya berlebih. Maka itu program ini dimulai dengan kolaborasi multi-stakeholder antara Walikota Malang, Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Lingkungan Hidup, Bagian Hukum Sekretariat Daerah, Bagian Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Daerah, program *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari Perusahaan Listrik Negara (PLN), media massa serta masyarakat sebagai penggerak utama. Program ini membangun Bank Sampah Malang dalam bentuk kelembagaan baru yang bertanggungjawab pada Bupati serta pengurusnya direkrut dan programnya dikelola melalui mekanisme koperasi. BSM memfasilitasi serta mengajak masyarakat untuk memisahkan sampahnya, mengelola sampah organik dan membuka tabungan hasil penjualan sampah non-organik yang dapat diambil secara periodik. Masyarakat, sekolah, perusahaan swasta dan pasar-pasar tradisional dapat menjadi agen dalam program ini dengan mempersyaratkan jumlah keanggotaan tertentu pada setiap jenis agennya.

Meski program yang telah dilaksanakan selama beberapa tahun ini telah mengurangi volume sampah di Kota Malang, namun program ini juga mengalami kendala yakni dalam membangun partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam membiasakan untuk memisahkan jenis sampah dan mengolah sampah organik. Kendala ini diatasi dengan merekrut agen masyarakat juga yang telah berhasil dan meningkat pendapatan ekonominya sejak mengikuti program ini. Agen tersebut diminta untuk mengajak dan mempresentasikan keberhasilannya di setiap RW yang didatangi sehingga dapat memotivasi anggota masyarakat yang lain untuk berpartisipasi. Cara tersebut terbukti dapat meningkatkan kesadaran masyarakat. Namun, kendala baru kemudian muncul karena bertambahnya partisipan sehingga infrastruktur untuk menampung sampah pun kurang. Kendala tersebut diatasi dengan memperkuat kemitraan dengan perusahaan. Sebuah studi membuktikan bahwa BSM telah memberikan dampak baik dalam peningkatan pendapatan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan (Naditya, 2013).

Dari inovasi-inovasi pemerintah daerah yang menjadi contoh dan mendapatkan penghargaan secara nasional dan internasional di atas, terbukti bahwa kemitraan dalam inovasi cukup efektif dalam kerangka menyelesaikan persoalan-persoalan pembangunan di daerah. Selain itu, dengan melakukan kolaborasi, program-program inovasi yang dirancang juga terus berkelanjutan (*sustainable*). Meski inovasi-inovasi di atas memberikan dampak positif bagi pelaksanaan urusan wajib pemerintah daerah, inovasi yang diselenggarakan tetaplah mengalami sejumlah kendala. Kendala dan permasalahan yang dihadapi yakni:

1. Kepentingan anak perusahaan dan perusahaan pusat yang berkolaborasi dengan pemerintah tidak sinergi.
2. Rendahnya kepercayaan stakeholder sehingga memunculkan resistensi kerjasama dari stakeholder terutama masyarakat.

3. Perbedaan versi data dan informasi antar stakeholder yang diperlukan dalam program kemitraan.
4. Rendahnya kualitas infrastruktur.
5. Rendahnya kesadaran kritis masyarakat serta kesadaran masyarakat untuk berubah menjadi lebih baik.

Adapun taktik-taktik yang dilakukan pada praktek inovasi terbaik di atas untuk mengatasi kendala tersebut sehingga kesuksesan inovasi dapat diwujudkan yakni:

1. Melakukan pendekatan secara formal kepada perusahaan dan berkomunikasi secara periodik.
2. Melibatkan partisipasi tokoh masyarakat lokal, tokoh keagamaan dan pemimpin informal masyarakat dalam pendekatan kepada masyarakat serta dengan menggunakan bahasa lokal.
3. Membangun basis sistem informasi untuk memverifikasi data antar stakeholder.
4. Menjajaki kemitraan dengan sektor privat.
5. Melibatkan partisipasi masyarakat lain menjadi agen diseminasi inovasi agar partisipasi masyarakat lebih meluas.

Kendati demikian, para pemenang penghargaan inovasi yang melibatkan kemitraan di atas merupakan kemitraan antar-sektor pemerintah dan diinisiasi oleh pemerintah daerah. Sedangkan masyarakat hanya dilibatkan sebagai objek kebijakan. Masyarakat dalam praktik-praktik kemitraan di atas belum dilibatkan sebagai partisipator yang memiliki daya kritis dalam mengidentifikasi masalah yang dialami dan menawarkan solusi pada pemerintah sebagai pemilik sumber daya dan pembuat kebijakan. Kewenangan untuk mengidentifikasi kebutuhan itu belum didelegasikan dari pemerintah daerah kepada masyarakat. Maka itu, diperlukan model-model kolaborasi lain yang dapat mendelegasikan kewenangan identifikasi kebutuhan inovasi kepada masyarakat serta menstimulasi partisipasi masyarakat yang lebih dalam dan luas.

## **2.3 Model-Model Kolaborasi Multistakeholder dalam Inovasi Pemerintah**

### **2.3.1 Multi-Stakeholder Partnership(MSP)**

Istilah MSP digunakan oleh *Center for Development Innovation*, Universitas Wageningen, Belanda. Pendekatan ini mereka gunakan dalam memfasilitasi sejumlah proyek inovasi pembangunan global terutama di bidang pertanian dan pemerintahan. MSP adalah sebuah konsep yang mengutamakan pendekatan menyeluruh untuk menyatukan kelompok-kelompok yang berbeda yang dapat berbagi permasalahan dan aspirasi yang sama secara interaktif ketika masing-masing kelompok tersebut memiliki *stakes* atau kepentingan yang berbeda-beda (Brouwer & Woodhill, 2015). MSP bertujuan untuk penentuan keputusan dan tindakan kolektif yang berdampak inovatif padatingkat lokal, nasional atau global (Brouwer & Woodhill, 2015). Fasilitasi MSP yang sukses membutuhkan beberapa fase dengan menyesuaikan nilai-nilai masing-masing stakeholder dan tujuan MSP. Setiap stakeholder memiliki peran yang berbeda. Misalnya pemerintah dapat menginisiasi proses MSP dengan arah kebijakan yang mendukung, Lembaga

Swadaya Masyarakat (LSM) dapat berperan dalam pengembangan kapasitas, pendekatan kultural pada masyarakat serta memberikan rekomendasi dari gambaran kondisi ekologi pada lokasi program, serta sektor swasta dapat berkontribusi dalam penyediaan infratsruktur atau program pengembangan masyarakat dalam rangka menjaring pasar baru dan merealisasikan nilai-nilai perusahaan.

MSP ini memiliki beberapa karakteristik atau prasyarat keberhasilan (Brouwer & Woodhill, 2015)yakni:

- a. Adanya permasalahan dan aspirasi bersama yang jelas. Seluruh stakeholder akan memerlukan komitmen secara emosional, rasa kepercayaan satu sama lain, derajatkepentingan yang sama akan alasan mengapa sepadan untuk menginvestasikan waktu dan tenaga mereka agar program MSP terlaksana secara efektif.
- b. Adanya stakeholder kunci yang berpartisipasi. MSP yang efektif melibatkan stakeholder kunci yang dapat memberikan dampak atau terpengaruh oleh program MSP dan dilibatkan dalam program sejak awal.
- c. Direalisasikan melalui sektor dan aktor yang berbeda-beda seperti LSM, pemerintah, swasta dan masyarakat lokal dengan kepentingan yang berbeda-beda.
- d. Memiliki desain program yang disepakati bersama namun prosesnya dapat berjalan secara dinamis. Seluruh stakeholder harus memiliki visi dan pemahaman yang sama mengapa dan bagaimana program MSP dijalankan. Proses dapat menjadi dinamis dan fleksibel pada pelaksanaannya.
- e. Melibatkan stakeholder dalam mengungkapkan harapan mereka terhadap jalinan kerjasama dalam program yang dilaksanakan. Dalam MSP, perlu adanya kesepakatan dan aturan-aturan bagaimana seluruh stakeholder dapat bekerja bersama. Peraturan tersebut mencakup bagaimana cara berkomunikasi, pengambilan keputusan, kepemimpinan dan tanggung jawab masing-masing stakeholder. Dari beberapa praktek MSP, hal ini diabaikan sehingga konflik di tengah perjalanan MSP sering terjadi.
- f. Diimplementasikan dengan kekuatan stakeholder yang berbeda-beda serta manajemen konflik. Masing-masing stakeholder pasti memiliki status, pengetahuan, hak politik, kuasa dan wewenang yang berbeda. Dengan kemajemukan tersebut, perlu dikelola agar tidak ada satu pihak yang kurang didengar hanya karena tidak dominan dalam pengetahuan atau kewenangan. Beberapa praktek MSP membuktikan bahwa hal tersebut mengakibatkan pengaruh yang destruktif pada program MSP.
- g. Mendorong agar setiap stakeholder dapat mempelajari sesuatu. Kapasitas manusia untuk berinovasi dan eksplorasi daya kreatifnya datang dari kesediannya untuk mempelajari sesuatu. Dalam pembelajaran, manusia dituntut untuk mempertanyakan dan menantang asumsi mereka, kepercayaan mereka dan memikirkan alternatif yang perlu dilakukan. MSP yang baik mendukung proses tersebut dengan memungkinkan lingkungan yang suportif dalam proses belajar yang interaktif dimana stakeholder dapat mempertanyakan dan mengubah sesuatu dan melihat hal-hal secara berbeda dari kacamata yang lain.

- h. Seimbang antara pendekatan *top-down* dan *bottom up*. MSP yang baik membutuhkan keseimbangan dalam bekerja dengan struktur dan keputusan yang berasal dari atas dan mendorong masukan dari stakeholder yang berbeda-beda yang berasal dari pengambilan keputusan di level bawah.
- i. Memungkinkan adanya perubahan institusional yang transformatif. *Business as usual* tidak akan banyak berkontribusi dalam MSP jika terus diterapkan, halangan-halangan pola pikir institusional lama hendaknya dihilangkan dan kebijakan harus ramah terhadap inovasi kerjasama stakeholder.

Model dari fase-fase dalam proses MSP ini terdiri dari beberapa tahapan antara lain:

- (1) Inisiasi. Pada tahap ini yang perlu dilakukan adalah:
  - Memperjelas alasan dan tujuan program MSP,
  - Analisis inisiasi program yang mencakup siapa stakeholder yang dilibatkan, permasalahan-permasalahan yang mungkin muncul, pola pikir, kuasa dan pengetahuan masing-masing stakeholder,
  - Membangun tim penggerak atau *task force*,
  - Mengumpulkan dukungan stakeholder,
  - Membangun ruang lingkup dan menentukan tanggung jawab masing-masing stakeholder,
  - Menyusun *outline* program MSP.
- (2) Perencanaan Adaptif. Pada tahap ini yang perlu dilakukan adalah:
  - Memperdalam pemahaman dan kepercayaan antar-stakeholder,
  - Mengidentifikasi permasalahan dan kesempatan yang ada,
  - Merumuskan visi bersama,
  - Menguji dan menganalisis skenario tentang kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi pada program MSP tersebut di masa depan,
  - Menyepakati strategi-strategi dan aturan perubahan,
  - Mengidentifikasi aktor-aktor dan tanggung jawab mereka,
  - Mengomunikasikan hasil-hasil yang diharapkan tiap tahap.
- (3) Aksi Kolaboratif. Pada tahap ini yang perlu dilakukan adalah:
  - Membangun rencana aksi yang detail,
  - Memastikan sumber-sumber daya yang dibutuhkan dan darimana dukungan sumber daya tersebut diperoleh,
  - Membangun kapasitas aksi,
  - Membangun struktur manajemen program,
  - Mengelola implementasi program,
  - Menjaga komitmen stakeholder.
- (4) Monitoring yang relektif. Dalam tahap ini, yang perlu dilakukan adalah:
  - Membangun budaya dan lingkungan pembelajaran yang interaktif dan egaliter,
  - Mendefinisikan kriteria kesuksesan program MSP dan indikatornya,
  - Membangun dan mengimplementasikan mekanisme monitoring,
  - Meninjau pencapaian-pencapaian yang dicapai dan pembelajaran yang didapatkan,

- Menggunakan pembelajaran yang didapatkan untuk meningkatkan implementasi selanjutnya.

Dalam mewujudkan prasyarat-prasyarat MSP dan fase-fase tersebut, MSP lebih lanjut dilengkapi dengan beberapa instrumen untuk memulai program, menghubungkan kepentingan, membangun kepercayaan dan budaya berkomunikasi secara efektif, instrumen manajemen ketika konflik terjadi, instrumen ko-kreasi, instrumen perbedaan pendapat, instrumen penyatuan pendapat, dan instrumen penjalinan komitmen (Brouwer & Woodhill, 2015).

### **2.3.2 Collaborative Innovation**

Sorensen dan Torfing (2012) menyebut bahwa *collaborative innovation* atau inovasi kolaboratif berguna untuk menggali bagaimana jaringan, kerjasama, dan interaksi diantara aktor-aktor yang terkena dampak dan relevan dapat mengakomodasi implementasi dan penciptaan ide baru yang dapat memperkuat pelayanan dan kebijakan publik. Lebih lanjut, penelitian tersebut menyarankan bahwa inovasi sektor publik lebih jauh dapat diperkuat dengan melibatkan aktor yang berbeda secara sosial dan politis dalam rangka memperkuat pengelolaan inovasi. Pertukaran yang konstruktif dapat membantu mendefinisikan permasalahan, tantangan dan solusi bersama dalam pelayanan publik. Menurut kajian tersebut, interaksi yang kolaboratif haruslah didasari dengan kepercayaan, lingkungan yang mendukung bagi tumbuhnya ide-ide baru, serta adanya pertukaran sumber daya. Pertukaran sumber daya ini dapat berwujud misalnya pemerintah yang memiliki kompetensi dalam analisis dan penyusunan kebijakan, tokoh masyarakat yang memiliki banyak pengalaman tentang karakteristik masyarakat serta sektor privat yang memiliki sumber infrastruktur.

Dalam proses pengelolaan inovasi yang kolaboratif yang efektif membutuhkan manajer. Manajer bertugas dalam menghilangkan batas-batas perbedaan antar stakeholder. Manajer dapat berasal dari salah satu aktor ataupun fasilitator independen yang profesional. Penting bagi seorang manajer agar memiliki kewenangan yang penuh, memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang yang menjadi program inovasi, serta memiliki akses sumber daya dan kompetensi organisasional. Manajer memiliki tiga peran (Page, 2010; Scott, 2011; Crosby & Bryson, 2010; Morse, 2010) yakni:

- a. Sebagai *convener*. *Convener* memotivasi, memberdayakan, dan melibatkan aktor-aktor untuk membangun interaksi, memulai agenda, mengklarifikasi proses dan memastikan pemahaman bersama tentang tujuan dan harapan program inovasi yang kolaboratif.
- b. Sebagai *mediator*. Mediator mewujudkan hubungan antar-aktor yang saling membutuhkan, mengelola proses dengan membagi dalam fase-fase, membangun kepercayaan antar-aktor, mengelola konflik, dan menghilangkan halangan-halangan kolaborasi.
- c. Sebagai *katalis*. Seorang katalis menguji dan melatih kepemimpinan yang dapat mendorong identifikasi masalah, mengumpulkan pengetahuan-pengetahuan baru, menggali tantangan dan kesempatan, mengelola resiko, mendukung pembelajaran transformatif dan berfikir di luar kotak.

Kajian-kajian lain kemudian memberikan rekomendasi prasyarat pengelolaan inovasi kolaboratif yang efektif yakni (Corwin, 2012; Ansell, 2008):

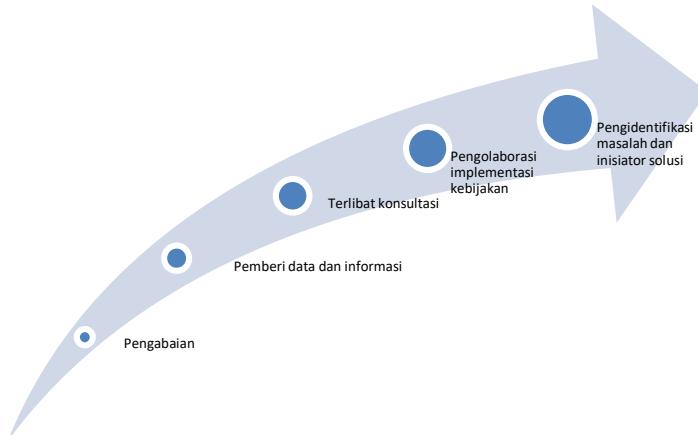
- a. Jelasnya misi yang disepakati semua aktor.
- b. Rencana implementasi yang detail.
- c. Pelibatan aktor-aktor yang memiliki komitmen terhadap program dan saling percaya.
- d. Kebijakan, peraturan dan peran-peran antar-aktor yang jelas.
- e. Pemimpin yang berkomitmen. Kepemimpinan ini penting terutama kepemimpinan yang lebih bersifat memfasilitasi daripada memerintah.
- f. Komunikasi periodik secara langsung.
- g. Adanya perayaan dan pengakuan jika target tercapai secara positif.
- h. Keterbukaan informasi.

Kendati model MSP dan inovasi kolaboratif di atas telah menjelaskan karakteristik, prasyarat dan langkah-langkah yang sebaiknya ditempuh dalam partisipasi masyarakat, namun, kajian-kajian serupa dikritik oleh Bryson (2013) karena sering tidak menjabarkan pemahaman yang baik tentang bagaimana teknis proses partisipasi desain untuk mencapai hasil yang diinginkan. Menurut penulis, kedua mode di atas juga belum tentu kontekstual dengan setiap tujuan program partisipasi di Indonesia dan konteks sosial budaya masyarakat Indonesia. Terdapat beberapa hal yang belum lengkap dalam kedua model di atas yakni konteks sosial budaya, desain inovasi kolaborasi dan peran-peran stakeholder yang selayaknya dilibatkan sesuai konteks tujuan dan sosial budaya masyarakat. Maka itu, sub bab berikutnya akan menjelaskan model kemitraan partisipasi masyarakat dan kemitraan publik-swasta yang lebih menyeluruh.

### **2.3.3 Model Kemitraan Partisipasi Masyarakat Bryson**

Mahzab NPS menekankan bahwa partisipasi adalah salah satu faktor yang membuat pencapaian tujuan pemerintah lebih strategis. Kendati demikian, mahzab ini lebih lanjut tidak memaparkan mekanisme partisipasi masyarakat pada konteks praktis. Menurut (Thomas, 2012) partisipasi masyarakat tidak dapat diseragamkan penerapannya karena kesiapan masyarakat dalam berperan dan berpartisipasi ini berbeda menurut fase dan karakteristiknya. Terdapat beberapa level partisipasi masyarakat yakni tergambar dalam fase-fase berikut:

Gambar 2.1 Fase Peran Masyarakat dalam Partisipasi Masyarakat



Sumber: Thomas, 2012

Deskripsi dari fase-fase tersebut adalah peran masyarakat di fase terendah adalah pengabaian akan ide-ide pembangunan hingga level tertinggi yakni memberdayakan atau membuat mereka mampu untuk menganalisis masalah dan mengambil keputusan untuk mereka sendiri. Setiap level memiliki prasyarat dan tipe desain partisipasi masing-masing (Thomas, 2012). Misalnya, jika level yang diharapkan dari masyarakat adalah sebagai informan maka metode partisipasi dengan nota kesepahaman tentang peran masing-masing tentu tidak diperlukan.

Secara umum, Bryson (2013) mengungkap hal-hal yang perlu diperhatikan dalam setiap proses dalam desain partisipasi publik. Petunjuk tersebut digambarkan dalam sebuah siklus desain proses partisipasi publik yakni:

Gambar 2.2 Siklus Desain Proses Partisipasi Publik



Sumber: Bryson, 2013

Siklus tersebut dielaborasi dalam petunjuk desain untuk partisipasi publik berikut;

1. Mengases dan mendesain konteks dan tujuan partisipasi publik
  - a. Mengases dan menyesuaikan desain partisipasi sesuai konteks dan permasalahan yang diidentifikasi. Konteks dan permasalahan partisipasi publik termasuk konteks sosial, demografis, politis, kesiapan teknologi, ketersediaan sumber daya, lingkungan fisik dan tujuan organisasi.

Bryson lebih lanjut menawarkan sembilan mode partisipasi masyarakat berdasarkan pada sembilan tujuan yang berbeda. Namun dalam bab ini akan dikaji satu model saja yang kontekstual dengan kajian ini, yakni: memenuhi perencanaan partisipatif masyarakat yang menjadi prioritas di kewilayahan, inovatif, meningkatkan partisipasi dan swadaya masyarakat dalam pembangunan, serta manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Dalam konteks tersebut, model berikutlah yang ditawarkan Bryson (2013).

Tabel 2.1 Desain Kolaborasi Inovasi dengan Tujuan Penguatan Partisipasi Inklusif di Masyarakat

<b>Tujuan</b>	<b>Pertimbangan dalam Desain</b>	<b>Kriteria Evaluasi</b>
Mewujudkan tipe ideal dari partisipasi masyarakat dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisis karakteristik jenis kelompok stakeholder di</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komposisi inklusifitas partisipan.</li> <li>Hasil terukur</li> </ul>

<b>Tujuan</b>	<b>Pertimbangan dalam Desain</b>	<b>Kriteria Evaluasi</b>
<p>inklusifitas yang demokratis. Sebagai contoh untuk mencapai keterwakilan kepentingan masyarakat melalui partisipasi dari berbagai kelompok masyarakat; memberikan kesempatan pada para partisipan untuk meningkatkan kapasitas berpartisipasi dalam kehidupan berdemokrasi atau menghasilkan pencapaian nilai-nilai masyarakat yang berkelanjutan dan bertahan (<i>institution</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>masyarakat yang dilibatkan.</li> <li>• Proses apa saja yang perlu ditempuh untuk mendorong partisipasi dan inklusifitas masyarakat dengan karakteristik tertentu</li> <li>• Pemerintah bertindak secara responsif untuk kontribusi setiap partisipan dan menstimulasi pandangan-pandangan berbeda terkait pencapaian tujuan.</li> <li>• Pendekatan deliberatif membantu partisipan membangun kapasitas dan komitmen untuk kontribusi lebih lanjut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan komitmen dan pemahaman masyarakat tentang cara berpartisipasi pada program dengan tujuan tertentu.</li> <li>• Ada kehendak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan.</li> </ul>

Sumber: Bryson, 2013

- b. Mengidentifikasi tujuan-tujuan partisipasi dan menentukan desain untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Tujuan dan permasalahan yang berbeda mempengaruhi mekanisme dan desain partisipasi publik. Tujuan ini harus jelas dan disepakati dengan mekanisme *co-produce* atau bersama oleh semua stakeholder hingga dapat menjawab persoalan yang telah diidentifikasi dan tergambarkan mengapa penting untuk berpartisipasi dan tujuan apa yang akan dicapai. Kejelasan tujuan dapat menghindarkan program dari konflik dan pemborosan penggunaan sumber daya serta upaya.
2. Mendaata kebutuhan sumber daya dan mengelola partisipasi
  - a. Menganalisis dan melibatkan stakeholder secara egaliter dan sesuai. Setiap stakeholder memiliki pengetahuan dan kuasa yang berbeda, maka itu, setiap stakeholder dapat melalui proses yang berbeda dan cara yang berbeda dalam berpartisipasi dan mungkin tidak dapat disamakan.
  - b. Bekerja dengan beberapa stakeholder untuk menjamin legitimasi proses dan program. Legitimasi dapat diperoleh dengan menggunakan struktur, proses, dan strategi yang sesuai dengan lingkungan organisasi dimana program partisipasi diimplementasikan.

- c. Mendorong kepemimpinan yang efektif. Kepemimpinan yang efektif dapat dilatih pada jiwa setiap individu. Beberapa peran yang perlu ada dan ditekankan dalam kepemimpinan yang efektif adalah sebagai *sponsor*, *champion* dan *fasilitator* (Morse, 2010). Tiga peran ini tidak harus diperankan oleh satu pihak atau satu individu namun dapat dibagi dalam beberapa pihak. Pihak pertama yakni *sponsor*, adalah individu yang memiliki kewenangan formal yang dapat digunakan untuk melegitimasi dan mempertanggungjawabkan upaya partisipasi. Tugas-tugas pemimpin sebagai *sponsor* mencakup menerbitkan kebijakan, melindungi proses partisipasi, memastikan bahwa upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan atau merencanakan penganggaran, dan menyediakan sumber daya manusia yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi. Pihak kedua yakni, *champion* berfungsi mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi stakeholder. *Champion* dapat berasal dari pemimpin informal dari masing-masing stakeholder. *Champion* bertugas menjaga semangat stakeholder, menjaga dukungan *sponsor* serta membuat proses partisipasi terus berlanjut. Peran kepemimpinan ketiga yakni *fasilitator* yang bertugas menjaga netralitas kesepakatan dan membantu masing-masing kelompok untuk bekerja bersama secara produktif dengan kompetensi yang dimiliki seorang fasilitator.
- d. Mencari sumber daya untuk dan melalui partisipasi. Dalam hal ini, sumber daya yang diperlukan tidak hanya sumber daya untuk sebuah program dari penganggaran, penyusunan kebijakan dan penyediaan infrastruktur, tapi perlu diperhatikan pula sumber daya partisipasi. Sumber daya yang diperlukan untuk partisipasi disediakan untuk membangun kepercayaan dan kehendak stakeholder untuk mau berpartisipasi.
- e. Menciptakan aturan-aturan yang sesuai dan struktur untuk memandu proses partisipasi. Aturan yang sesuai dan struktur dapat berbentuk dalam kesepakatan formal dan informal. Aturan dan struktur mencakup fungsi sebagai petunjuk operasional tentang mekanisme pengambilan keputusan, tujuan dan rencana kerja, peran dan tanggung jawab masing-masing stakeholder.
- f. Menggunakan proses-proses atau cara yang inklusif untuk melibatkan dan mengelola perbedaan secara efektif. Proses yang inklusif membutuhkan desain partisipasi program yang jelas, aturan yang jelas, analisis kemungkinan konflik yang terjadi dan mekanisme resolusi serta metode berkomunikasi yang sesuai karena berkaitan dengan definisi proses inklusif yang melibatkan semua pihak bahkan yang minoritas yang tidak mampu atau tidak memiliki saluran untuk mengungkapkan pendapatnya. Pendekatan komunikasi yang dapat dilakukan adalah dengan misalnya menggunakan bahasa lokal, menyediakan tempat penitipan anak, dan bantuan transportasi dan komunikasi bagi stakeholder yang berkebutuhan khusus.
- g. Mengelola dinamika kuasa. Masing-masing stakeholder memiliki wewenang dan kuasa yang berbeda. Beberapa stakeholder memiliki

wewenang yang lebih dominan dibandingkan dengan stakeholder yang lain. Namun, jangan sampai ada yang tidak terdengar. Pola-pola komunikasi dalam sosialisasi dan evaluasi program yang partisipatif selain dapat dilakukan dengan *public hearing* juga dapat dilakukan dengan berkomunikasi secara langsung antar stakeholder sehingga kepercayaan meningkat. Manamenen konflik yang baik juga dapat meningkatkan kepercayaan stakeholder yang dapat digunakan dalam pola komunikasi. Jika konflik terjadi, komunikasi hendak berfokus pada permasalahan dan cara mencapai tujuan dan bukan personal (Moynihan, 2009)

- h. Menggunakan beberapa jenis teknologi untuk melibatkan stakeholder yang berbeda-beda dalam mewujudkan tujuan-tujuan partisipasi. Teknologi yang digunakan dapat berbentuk aplikasi, website, *e-voting*, dan instrumen pemetaan strategis. Visualisasi dalam teknologi yang digunakan juga membantu dalam memberikan pemahaman dan membantu proses fasilitasi interaksi antarpengguna. Meski demikian, sangat penting untuk mempertimbangkan kemampuan seluruh stakeholder untuk mengakses teknologi yang digunakan dan mengantisipasi ketimpangan yang ada (Pew Foundations, 2011).

### 3. Mengevaluasi dan mendesain kembali secara berkelanjutan

Proses evaluasi dapat dilakukan dengan menetapkan sejumlah kriteria hasil dalam kurun waktu tertentu (Nabatchi, 2012). Kriteria-kriteria ini dapat dibagi menjadi kriteria pencapaian individu, kriteria pencapaian grup stakeholder dan kriteria pencapaian tujuan program secara keseluruhan. Pontensi konflik, resolusi konflik dan hal-hal yang meghambat dalam proses partisipasi juga dapat dijadikan komponen dalam mengevaluasi program partisipasi publik.

Tahap ini dapat dirumuskan dengan:

- a. Menyusun dan menggunakan ukuran evaluasi
- b. Melakukan desain kembali

Dari penjelasan Bryson (2013) di atas tentang desain dan proses partisipasi masyarakat di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat dua stakeholder yang dilibatkan dalam tujuan peningkatan partisipasi masyarakat yang demokratis dan inklusif yakni pemerintah dan masyarakat. Peran pemerintah pada masing-masing levelnya dapat memegang peran *sponsor*, *champion* dan *fasilitator*. Sedangkan masyarakat berperan sebagai pengidentifikasi kebutuhan inovasi dan dalam pengambilan keputusan. Maka itu, langkah dan prasyarat yang dipaparkan dalam artikel Bryson (2013) secara umum bertujuan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat pada level tertinggi yakni masyarakat sadar akan masalah yang dihadapi dan menginisiasi solusinya.

#### **2.3.4 Model Kemitraan *Public Private Partnership (PPP)***

PPP adalah kerjasama antara pemerintah dan swasta melalui kontrak dalam penyediaan pelayanan publik. Tujuan dari PPP adalah terutama dalam penyediaan pelayanan publik yang lebih cepat dan murah dengan anggaran pemerintah yang terbatas. PPP sudah mulai diperaktekan dan dipublikasikan praktek-praktek terbaiknya sejak 1980. Kendati dalam istilahnya yang sering

dilibatkan adalah pemerintah secara institusi formal dan sektor swasta, sebuah kajian praktek terbaik PPP di Taiwan dan Tiongkok mengkritik diabaikannya peran masyarakat dalam PPP sehingga program yang disusun menjadi kurang strategis dan justru membuat masyarakat menjadi kurang berdaya (Chen, 2013). Beberapa kajian mengungkap bahwa pendekatan *top-down* mendominasi dalam praktek PPP. Padahal, masyarakat perlu dilibatkan untuk mengetahui pandangan dan harapan (*voice*) mereka serta ide mereka (*choice*) dalam rangka mewujudkan pelayanan terbaik (Chen, 2013). Peran masyarakat dalam model PPP adalah melakukan identifikasi kebutuhan dan memonitoring akuntabilitas pelaksanaan kontrak dalam saluran yang disediakan pemerintah.

Dalam tinjauan teori yang lain, inisiasi PPP dapat pula melibatkan pemerintah, industri dan universitas yang mendukung pembangunan pemerintah dan penggunaan teknologi dan meningkatkan kinerja sehingga keuntungan yang terukur juga bisa didapatkan perusahaan. Kerjasama penelitian dan pembangunan antara industri, pemerintah dan universitas juga dapat memberikan banyak manfaat dalam mendukung misi pemerintah bidang kesehatan, energy, lingkungan dan investasi (Link, 2006). PPP dapat pula menjadi metode efektif dalam pengembangan *smart city*. Dalam konteks tersebut, PPP diharapkan dapat menstimulasi nilai-nilai pembangunan lokal multi-dimensi misalnya ekonomi, pengembangan pengetahuan, keberlanjutan lingkungan dan sosial (Dupont, 2015). Stakeholder yang dilibatkan dapat berupa pemerintah sebagai sektor yang memimpin, swasta sebagai pemilik sumber daya dan memiliki nilai, masyarakat sebagai subjek utama layanan publik dan universitas dalam riset-riset jika sumber daya intelektual belum dimiliki oleh swasta dan pemerintah.

Adapun manfaat dari PPP ini adalah (Link, 2006):

- Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menciptakan solusi yang terintegrasi.
- Memfasilitasi pendekatan inovatif dan kreatif.
- Mengurangi biaya dan waktu yang dikeluarkan pemerintah dalam implementasi program.
- Memperkecil resiko kegagalan program.
- Memperbesar ketersediaan sumber daya berupa kompetensi , pengalaman dan teknologi.

Untuk mendapatkan manfaat di atas, swasta dapat berperan dalam PPP melalui salah satunya kegiatan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) yang mereka selenggarakan. Seperti halnya fase-fase wujud kesiapan dan ketercapaian kontribusi masyarakat dalam partisipasi publik sebagaimana diungkapkan Thomas (2012), praktek CSR dalam PPP memiliki fase-fasenya sebagai berikut:

Tabel 2. 2 Fase Kontribusi CSR

Paradigma	Fase CSR		
	Corporate Charity (Karitatif)	Corporate Philantropy (Filantropi)	Corporate Citizen (Perusahaan sebagai bagian dari warga kota)
Motivasi	Agama, tradisi, adat.	Norma, etika, dan hukum universal redistribusi kekayaan.	Pencerahan diri dan rekonsiliasi dengan ketertiban sosial.
Misi	Mengatasi masalah sesaat, insidental.	Menolong sesama namun tidak berkelanjutan.	Mencari dan mengatasi akar masalah dan memberikan kontribusi kepada masyarakat secara berkelanjutan.
Pengelolaan	Jangka pendek/parsial, spontan.	Terencana, terorganisasi dan terprogram.	Terintegrasi dalam kebijakan perusahaan.
Pengorganisasian	Kepanitiaan.	Yayasan/ dana abadi	Profesional, perlu keterlibatan tenaga ahli di bidangnya
Penerima Manfaat	Orang miskin	Masyarakat luas	Masyarakat luas dan perusahaan.
Kontribusi	Hibah sosial	Hibah pembangunan	Hibah sosial, hibah pembangunan dan keterlibatan masyarakat program.
Inspirasi	Kewajiban	Norma	Kepentingan bersama.

Sumber: Saidi dan Abidin, 2004

Sejalan dengan harapan efektivitas PPP sebagaimana diungkap oleh Dupont (2015) maka peran CSR dari swasta yang diharapkan dari praktek PPP adalah peran pada fase ketiga. Dengan tujuan berupa pengurangan beban finansial pemerintah dan mewujudkan kemitraan berkelanjutan, sebuah studi tentang praktek PPP di Malaysia mengungkap faktor-faktor penentu keberhasilan dari PPP yakni; faktor dari pemerintah dan faktor dari swasta.

Faktor pendukung kunci sukses PPP dari pemerintah antara lain:

- Adanya jaminan pemerintahan yang baik yakni yang berintegritas.
- Adanya kesepakatan komitmen dan tanggung jawab dari masing-masing pihak yakni pemerintah dan masyarakat.

- Program yang realistik secara teknis.
- Adanya transparansi dalam proses pengadaan yakni terpantauya hasil-hasil dan pertimbangan pengadaan.
- Adanya kerangka hukum yang kuat yang mendasari PPP pada level pemerintah daerah.

Sedangkan faktor pendukung kunci sukses PPP dari swasta antara lain:

- Adanya nilai-nilai perusahaan yang baik.
- Adanya ketersediaan pasar finansial bagi mereka.
- Adanya kebijakan CSR perusahaan.
- Adanya kesepakatan komitmen dan tanggung jawab dari masing-masing pihak yakni pemerintah dan masyarakat.
- Adanya kebijakan ekonomi yang mendukung tumbuh kembang perusahaan.

Terkait dukungan kebijakan pemerintah sebagai salah satu faktor kunci sukses PPP, sebuah meta-analisis penelitian tentang CSR merangkum empat tipe kebijakan pemerintah dalam mendapatkan dukungan dan mengakomodasi program CSR (Ingram dan Ton, 2013) yakni:

- a. Mendukung kebijakan yang menyediakan dukungan politis bagi upaya-upaya CSR misalnya aturan penggunaan label CSR, dan menawarkan program dukungan terhadap transparansi program masyarakat sipil.
- b. Mendorong kerjasama pemerintah dan sektor privat dengan nota kesepahaman tentang sebuah proyek tertentu yang berkelanjutan.
- c. Memfasilitasi kebijakan yang ramah CSR misalnya dengan memberikan pengurangan pajak serta keringanan dalam pengadaan barang dan jasa.
- d. Menyusun kebijakan yang memerintah atau memberi mandat yang berisi petunjuk dan kewajiban perusahaan terhadap jenis-jenis kebutuhan pemerintah misalnya dalam peraturan daerah tentang jenis partisipasi CSR yang wajibkan perusahaan untuk berpartisipasi dan adanya tindakan hukum bagi perusahaan jika mereka melanggar peraturan tersebut.

#### **2.4 Prasyarat Kesuksesan dan Keberlanjutan Kolaborasi Multi-Stakeholder Inovasi Pemerintahan**

Dari beberapa studi dan penelitian yang dijelaskan dalam sub bab sebelumnya, berikut ini adalah unsur-unsur dan mekanisme yang menjadi prasyarat bagi kesuksesan dan keberlanjutan kolaborasi multi-stakeholder dalam konteks inovasi pemerintah:

Tabel 2.1 Prasyarat Kesuksesan dan Keberlanjutan  
Kolaborasi Multi-Stakeholder Inovasi

<b>Unsur</b>	<b>Mekanisme</b>	<b>Diperkuat dalam Studi</b>
Kejelasan Desain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permasalahan, visi, misi dan tujuan yang jelas, dipahami dan disepakati oleh seluruh</li> </ul>	Ansell, 2008; Brouwer & Woodhill, 2015; Corwin, 2012; Ingram dan Ton,

<b>Unsur</b>	<b>Mekanisme</b>	<b>Diperkuat dalam Studi</b>
	<p>stakeholder yang terkena dampak dan dapat memberi dampak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Milestones dan perencanaan program jelas dan terdokumentasi. Semua stakeholder memahami mekanisme perencanaan dan implementasinya.</li> </ul>	2013; Kementerian PAN dan RB, 2015.
Kepercayaan kuat antar-stakeholder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengidentifikasi aktor-aktor dan tanggung jawab mereka.</li> <li>• Adanya nota kesepahaman tentang cara komunikasi, pengambilan keputusan, peran, harapan, hak dan kewajiban serta tanggung jawab masing-masing stakeholder.</li> <li>• Adanya analisis potensi konflik dan mekanisme resolusi.</li> <li>• Melibatkan seluruh stakeholder dari perencanaan hingga evaluasi.</li> <li>• Mengomunikasikan hasil-hasil yang diharapkan tiap tahap.</li> <li>• Melibatkan partisipasi masyarakat lain menjadi agen diseminasi inovasi agar partisipasi masyarakat lebih meluas.</li> <li>• Menyeimbangkan pendekatan bottom up dan top down.</li> <li>• Menerapkan pola komunikasi yang berbeda pada stakeholder yang memiliki karakteristik berbeda.</li> <li>• Mendorong agar setiap stakeholder dapat mempelajari sesuatu dalam lingkungan egaliter.</li> <li>• Menggunakan proses-proses atau cara yang inklusif untuk melibatkan dan mengelola perbedaan secara efektif.</li> <li>• Majamenen konflik berorientasi pada masalah dan tujuan bukan personal.</li> <li>• Keterbukaan informasi</li> </ul>	Brouwer & Woodhill, 2015; Bryson, 2013; Kementerian PAN dan RB, 2015; Moynihan, 2009.

Unsur	Mekanisme	Diperkuat dalam Studi
Kepemimpinan yang efektif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sebagai <i>convener, mediator, katalis, sponsor, champion dan facilitator.</i></li> </ul>	Page, 2010; Scott, 2011; Crosby & Bryson, 2010; Morse, 2010
Penggunaan Teknologi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perlu dipertimbangkan kemampuan seluruh stakeholder untuk mengakses teknologi yang digunakan dan mengantisipasi ketimpangan yang ada.</li> </ul>	Kementerian PAN dan RB, 2015; Pew Foundation, 2011.
Evaluasi Efektif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menetapkan kriteria pencapaian individu, kriteria pencapaian grup stakeholder dan kriteria pencapaian tujuan program secara keseluruhan. Pontensi konflik, resolusi konflik dan hal-hal yang meghambat dalam proses partisipasi juga dapat dijadikan komponen dalam mengevaluasi program partisipasi publik.</li> </ul>	Nabatchi, 2012

Sumber: Berbagai Studi.

## 2.5 Posisi penelitian ini diantara Penelitian Sebelumnya

Kekurangan dari penelitian-penelitian sebelumnya baik itu model tentang partisipasi masyarakat dan model PPP adalah kurangnya pendekatan yang lebih jelas pada level praktis dalam hal peran masing-masing serta prosedur kerjasama yang kontekstual dengan kebijakan PIPPK dan TJSN di Kota Bandung. Maka itu, penelitian ini akan berfokus pada menyusun model yang kontekstual dengan tujuan kebijakan PIPPK dan TJSN di Kota Bandung. Sejauh ini belum ada model yang komprehensif memberikan prasyarat dan rekomendasi kebijakan bagi kedua program di atas yang bertujuan pada kesuksesan dan keberlanjutan sebuah kolaborasi inovasi multi-stakeholder.

# 3

## METODOLOGI PENELITIAN

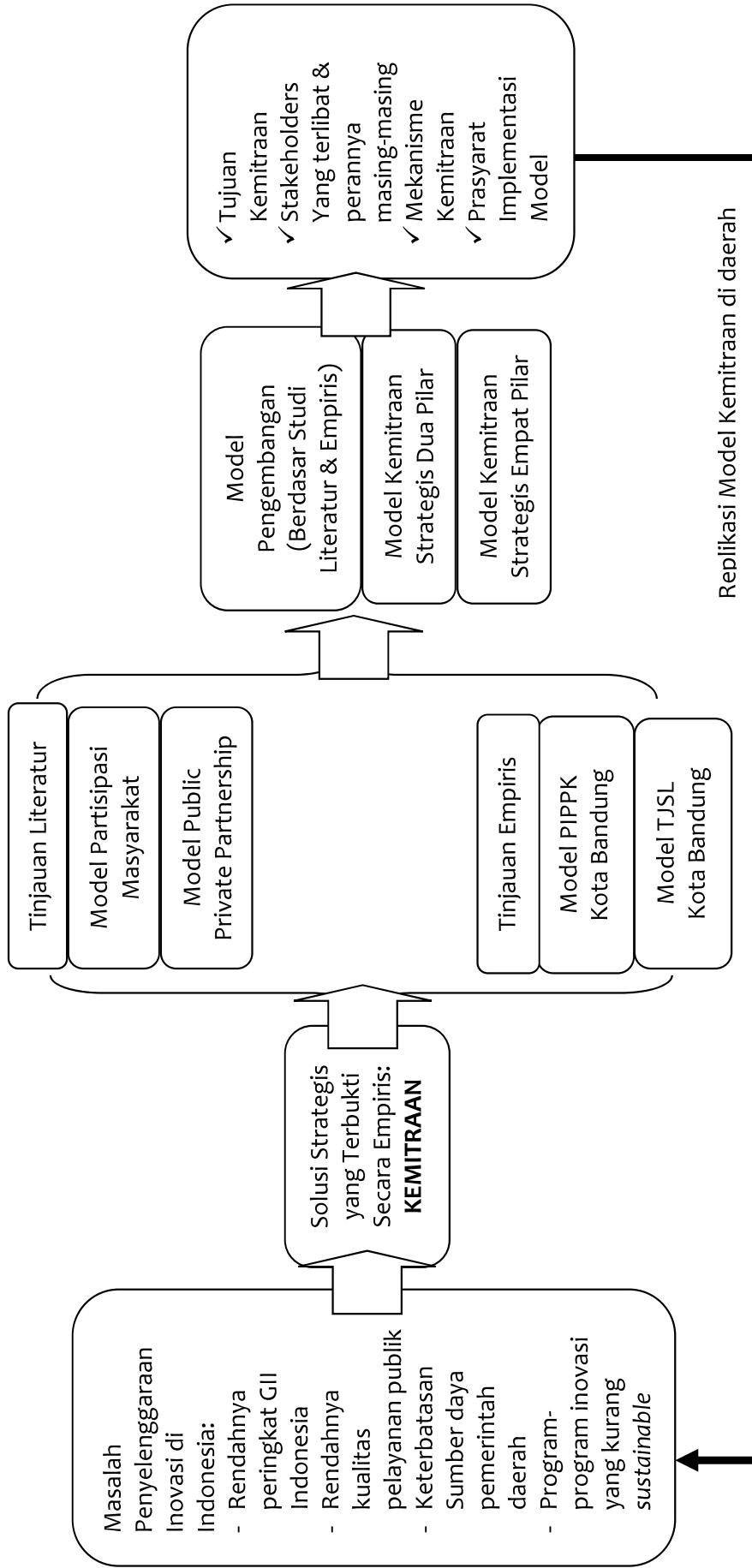
Bab ini menjelaskan tentang metodologi yang digunakan dalam kajian ini, yang meliputi: pendekatan penelitian, lokus, variabel yang digunakan, metode pengolahan data dan sebagainya.

### 3.1 Metode dan Pendekatan Penelitian

Sebagaimana telah dijelaskan ke dalam Gambar 3.1, tantangan-tantangan utama penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia adalah rendahnya indeks inovasi, rendahnya kualitas pelayanan, rendahnya kualitas kebijakan dan sumber daya pemerintah yang terbatas. Maka itu, berdasarkan dasar empiris dari tinjauan teori, beberapa model kemitraan sebagai solusi strategis pembangunan inovasi pemerintah diajukan seperti partisipasi masyarakat dan model *Public Private Partnership* (PPP). Kajian ini akan berfokus pada mekanisme kemitraan strategis untuk inovasi pemerintah daerah melalui partisipasi masyarakat dan PPP. Maka itu, kajian ini akan berfokus pada model kemitraan strategis inovasi pemerintah daerah yang bertujuan untuk: pertama, meningkatkan partisipasi masyarakat dan kedua, mempermurah dan mempermudah layanan public tanpa banyak menggunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah. Oleh sebab itu, untuk mendapatkan pembelajaran dari konteks kemitraan inovasi pada masing-masing tujuan, kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pilihan metode studi kasus. Pungkas kajian ini menggambarkan dua model kemitraan strategis yang kontekstual untuk direplikasi pemerintah daerah di Indonesia dengan sejumlah persyaratan.



**Gambar 3.1**  
**Kerangka Pikir Kajian**





Untuk merumuskan kedua model tersebut, dalam penggalian data kajian ini, peneliti menggunakan metode studi kasus. Studi kasus kualitatif merupakan metode penelitian sosial yang memungkinkan fenomena kompleks untuk dieksplorasi dan digali prakteknya melalui identifikasi faktor-faktor yang berbeda mengapa sebuah kasus atau fenomena social itu terjadi dan dapat dimunculkan solusinya pada daerah dengan karakteristik tertentu (Debout, 2016). Studi kasus juga tepat digunakan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang relevan, kontekstual dan praktis terkait subjek yang diteliti (Flyvbjerg, 2006). Studi kasus dalam penelitian ini tidak berfungsi untuk membuktikan efektivitas kemitraan atau teori kolaborasi, namun untuk memodelkan pembelajaran bagaimana proses kemitraan strategis untuk inovasi dapat berhasil. Model kemitraan yang dihasilkan dalam penelitian studi kasus ini juga tidak berarti hanya bisa diaplikasikan di daerah lokus saja, namun dapat pula diaplikasikan pada Pemerintah Kota dan Kabupaten lainnya dengan prasyarat tertentu.

Lokus dari penelitian ini adalah Pemerintah Kota Bandung dengan subjek kebijakan Peraturan Walikota tentang PIPPK dan TJSN. Pemerintah Kota Bandung dijadikan sebagai lokus karena setelah pencarian penelitian-penelitian sebelumnya, belum ditemukan bukti-bukti empiris pelaksanaan pola kemitraan yang diinisiasi pemerintah kota atau kabupaten lain di Indonesia sebagai pemimpin inovasi multi-sektor yang partisipatoris. Kebijakan TJSN dilaksanakan pula di Kabupaten Aceh Barat, namun setelah penelusuran kajian empiris pada program tersebut, praktek TJSN di Kota Bandung memiliki model jejaring dan pertukaran informasi antar-stakeholder yang lebih luas serta panduan yang lebih menyeluruh daripada praktik TJSN di Kabupaten Aceh Barat.

Dalam penggalian data studi kasus, kajian ini menyoroti Pemerintah Kota Bandung dalam melakukan inovasi yaitu TJSN dan PIPPK, mendeskripsikannya, kemudian merumuskan model kemitraan strategis dalam inovasi yang dapat direplikasikan di seluruh daerah di Indonesia. Data utama dari kajian ini berupa data kualitatif. Adapun data kuantitatif pendukung disajikan secara deskriptif.

### **3.2 Jenis dan Sumber Data**

Untuk mencapai maksud dan tujuan penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer dimaksud diperoleh dari narasumber di Forum TJSN dan Pihak Kelurahan untuk PIPPK. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan untuk memperoleh data primer tersebut adalah melalui teknik wawancara (*interview*).

### **3.3 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi terkait dengan kemitraan strategis dalam inovasi administrasi Negara meliputi:

- 1) *Desk Research.* *Desk research* dilakukan untuk memperoleh berbagai data yang relevan seperti berbagai peraturan-perundang-undangan terkait dengan kebijakan inovasi pemerintah daerah dan kebijakan kemitraan antara pemerintah daerah dengan pihak swasta maupun masyarakat.

- 2) Wawancara atau diskusi dengan Narasumber. Wawancara atau diskusi dilakukan kepada Bagian Ekonomi di Sekretariat Kota Bandung sebagai penggerak utama kebijakan serta aparatur kecamatan sebagai champion dan fasilitator kebijakan. Wawancara dilakukan untuk memperoleh gambaran terkait dengan model kemitraan strategis dalam inovasi administrasi Negara berupa TJSL dan PIPPK di Kota Bandung.

### **3.4 Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan alat bantu bagi peneliti dalam mengumpulkan data. Instrumen yang digunakan oleh peneliti dalam hal ini adalah instrumen pokok dan instrumen penunjang. Instrumen pokok adalah manusia itu sendiri sedangkan instrument penunjang adalah pedoman observasi dan pedoman wawancara.

- a. Instrumen pokok dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, peneliti sebagai instrument dapat berhubungan langsung dengan responden dan mampu memahami serta menilai berbagai bentuk dari interaksi di lapangan. Pada prinsipnya, kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif adalah ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana, pengumpulan data, analisis, penafsir data, pada akhirnya ia menjadi pelapor hasil penelitiannya.
- b. Untuk membantu peneliti sebagai instrument pokok, maka peneliti membuat instrument penunjang. Dalam penyusunan instrument penunjang tersebut, pemilihan metode yang akan digunakan peneliti ditentukan oleh tujuan penelitian, sampel penelitian, lokasi, pelaksana, biaya dan waktu dan data yang ingin diperoleh. Dari tujuan yang akan dikemukakan tersebut, dalam penelitian ini menggunakan daftar pertanyaan wawancara dan observasi.

### **3.5 Teknik Pengolahan Data**

Teknik pengolahan data pada penelitian ini dilakukan dengan tahapan berikut:

- a. Penyusunan data untuk memverifikasi apakah semua jenis data telah terkumpul seluruhnya. Penyusunan data juga dilakukan melalui pemisahan pendapat pewawancara dan narasumber.
- b. Data-data yang sudah dikelompokan tersebut kemudian disusun dalam sistematika untuk menjawab rumusan masalah dan hubungan antar fenomena berdasarkan teori dan tinjauan pustaka disusun.
- c. Interpretasi hasil pengelompokan dan analisis data dilakukan untuk menarik suatu kesimpulan yang berisikan intisari dari seluruh rangkaian kegiatan penelitian dan membuat model kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara.

### 3.6 Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan mengelompokkan data yang telah dikumpulkan dan interpretasi berdasarkan teori dan tinjauan pustaka yang telah disusun untuk menghasilkan model kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara.

### 3.7 Tahapan Penelitian

Secara umum, tahapan penelitian yang dilakukan dalam Kajian Kemitraan Strategis dalam Inovasi Administrasi Negara mengikuti tahapan sebagai berikut.

- 1) Tahap Persiapan. Tahap ini dilakukan dengan melakukan penyusunan TOR. Kegiatan ini dilakukan untuk merumuskan acuan dasar dalam pelaksanaan penelitian.
- 2) Tahap Pembuatan *Research Design*. *Research Design* atau rancangan penelitian adalah suatu rencana operasional pelaksanaan penelitian yang meliputi penetapan tujuan dan sasaran penelitian, metode dan pendekatan penelitian yang akan digunakan, instrument penelitian, cara mengumpulkan dan mengolah data, cara penganalisisan data, serta hal-hal lain agar penelitian dapat dilaksanakan dengan lancar sehingga tujuan penelitian dapat dicapai.
- 3) Tahap Pengumpulan Data. Tahapan ini dilakukan dengan melakukan pengumpulan data, baik data sekunder melalui *desk research* dan data primer dari hasil wawancara dengan narasumber.
- 4) Tahap Penyusunan Model. Tahap penyusunan model dilakukan dengan cara identifikasi model kemitraan strategis dari berbagai teori dan berdasarkan praktek di Kota Bandung.
  - a) Identifikasi Model. Tahapan ini bertujuan untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi apa saja yang terdapat dalam sebuah model kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara, baik berdasarkan teori, maupun model yang digunakan di Kota Bandung. Kemudian diidentifikasi berbagai aspeknya, serta syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan kemitraan strategis tersebut.
  - b) Perumusan Rancangan Model. Tahapan ini bertujuan untuk menghasilkan rancangan model kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara yang dapat direplikasikan di seluruh daerah di Indonesia.
- 5) Tahap Penyusunan laporan. Tahapan penyusunan laporan dilakukan untuk menghasilkan laporan penelitian.

# 4

## MODEL KEMITRAAN INOVASI DI KOTA BANDUNG

Secara eksisting, terdapat beberapa model kemitraan yang ada di Kota Bandung. Namun demikian, kajian ini hanya akan membahas mengenai 2 model saja yaitu *Model Kemitraan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahana (PIPPK)* dan *Model Kemitraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSR)*. Model pertama merupakan model kemitraan antara Pemerintah Daerah Kota Bandung dan masyarakat dalam rangka mengoptimalkan pembangunan di daerah yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sementara itu model kedua adalah model kemitraan dalam penyelenggaraan pembangunan di Kota Bandung yang memanfaatkan dana dari perusahaan/swasta dalam bentuk dana *Corporate Social Responsibility (CSR)* atau Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSR). Lebih lanjut, penjelasan mengenai kedua model kemitraan ini akan meliputi: a) *Mekanisme kemitraan*, b) *Stakeholders yang terlibat dan perannya*, dan c) *Kelemahan atau kekurangan model kemitraan tersebut*.

### 4.1 Model Kemitraan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahana (PIPPK)

Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahana atau disingkat dengan PIPPK adalah program pembangunan yang inovatif melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat yang dikehendaki dan direncanakan secara kolaboratif untuk mengakselerasi percepatan pembangunan di kewilayahana. Jadi, Model Kemitraan PIPPK merupakan model kemitraan antara Pemerintah Daerah dan masyarakat Kota Bandung dalam rangka mengoptimalkan pembangunan di daerah yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

PIPPK berawal dari pemikiran dan pandangan bahwa perubahan-perubahan dinamis yang terjadi dimasyarakat dapat dicapai secara optimal melalui metode pemberdayaan masyarakat. Dilihat dari sejarahnya, Program PIPPK terlahir sebagai sebuah "janji politik" dari Ridwan Kamil sebagai Walikota terpilih untuk periode 2013-2018. Ridwan Kamil menjelaskan bahwa PIPPK ini diharapkan bisa menjawab berbagai permasalahan pembangunan di tingkat lokal dengan mengadopsi berbagai program yang pernah ada sebelumnya seperti Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM), Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan lainnya. Selain itu, program PIPPK ini juga diharapkan mampu memberikan pembelajaran dan pemberdayaan bagi masyarakat, bahwa proses pembangunan harus dilakukan dengan pendekatan desentralisasi yang dilakukan secara inovatif oleh semua pihak (kolaborasi) dan menjadi tanggung jawab semua pihak dalam pelaksanaan dan pemeliharaannya.

Adapun maksud dari program ini adalah untuk mengoptimalkan tugas, peran, dan fungsi aparat serta pemberdayaan masyarakat kota Bandung berbasis

kewilayahan dalam rangka percepatan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Dengan semangat desentralisasi, inovasi, dan kolaborasi berbagai program pembangunan akan diamanatkan kepada setiap kelurahan atas dasar kerjasama antara pemerintah Kota Bandung dengan seluruh masyarakat Kota Bandung. Pemerintah Kota Bandung berbagi peran dalam merealisasikan PIPPK dengan meningkatkan fungsi kemampuan dan peranan lembaga kemasyarakatan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi, mengkoordinasikan dan memberdayakan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan serta mampu untuk mengelola proses pembangunan secara inovatif dan mandiri. Sehingga diharapkan dapat terwujudnya sinergitas kinerja aparatur kewilayahan dengan lembaga kemasyarakatan kelurahan.

PIPPK dilaksanakan melalui pemberian anggaran sebesar 100 juta Rupiah kepada setiap lembaga kemasyarakatan yang diakui oleh pemerintah Kota Bandung yaitu Rukun Warga (RW), Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, serta Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)<sup>1</sup>. Dengan begitu pembangunan di Kota Bandung diharapkan dapat merata di 1560-an RW yang ada di Bandung.

Adapun sumber dana pelaksanaan PIPPK ini berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung. Dana sebesar 100 juta Rupiah tersebut tidak diberikan dalam bentuk uang, namun digunakan untuk membiayai program dan kegiatan sesuai dengan ruang lingkup lembaga tersebut di atas. Ruang lingkup kegiatan yang dapat dibiayai melalui PIPPK adalah sebagai berikut :

Tabel 4.1 Ruang Lingkup dan Jenis Kegiatan pada PIPPK

No	Jenis Kegiatan PIPPK	Ruang Lingkup Kegiatan
1.	Fasilitasi Pemberdayaan Lingkup RW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktur</li> <li>• Sosial kemasyarakatan</li> <li>• Penguatan kelembagaan RW</li> <li>• Fasilitasi pelaksanaan ketertiban, kebersihan, keindahan lingkup RW</li> <li>• Pemberdayaan dan inovasi ekonomi lokal</li> </ul>
2.	Fasilitasi Pemberdayaan Lingkup PKK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguatan kelembagaan</li> <li>• Fasilitasi program/kegiatan lingkup Pokja I PKK, yaitu: mengelola penghayatan dan pengamalan pancasila dan gotong royong</li> <li>• Fasilitasi program/kegiatan lingkup Pokja II PKK, yaitu: mengelola program pendidikan dan keterampilan dan pengembangan kehidupan berkoperasi</li> <li>• Fasilitasi program/kegiatan lingkup Pokja III PKK, yaitu: mengelola program pangan, sandang, perumahan, dan tata laksana rumah tangga</li> <li>• Fasilitasi program/kegiatan lingkup Pokja I PKK, yaitu: mengelola program kesehatan,</li> </ul>

<sup>1</sup>Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2013 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan

No	Jenis Kegiatan PIPPK	Ruang Lingkup Kegiatan
		kelestarian lingkungan hidup, dan perencanaan sehat
3.	Fasilitasi Pemberdayaan Lingkup Karang Taruna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguatan kelembagaan</li> <li>• Rekreasi, olah raga, dan kesenian dalam rangka peringatan hari besar nasional</li> <li>• Pengabdian pada masyarakat</li> <li>• Penyelenggaraan kesejahteraan sosial</li> <li>• Usaha ekonomi produktif</li> </ul>
4.	Fasilitasi Pemberdayaan Lingkup LPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguatan kelembagaan</li> <li>• Peningkatan kapasitas pengurus dan pelaku pembangunan di kewilayahan melalui pelatihan dan bimtek</li> <li>• Fasilitasi dan koordinasi kegiatan pembangunan dan kemasyarakatan di kelurahan</li> </ul>

Sumber : Petunjuk Teknis Pelaksanaan PIPPK, Lampiran Peraturan Walikota No. 436  
Tahun 2015

#### 4.1.1 Mekanisme Kemitraan PIPPK

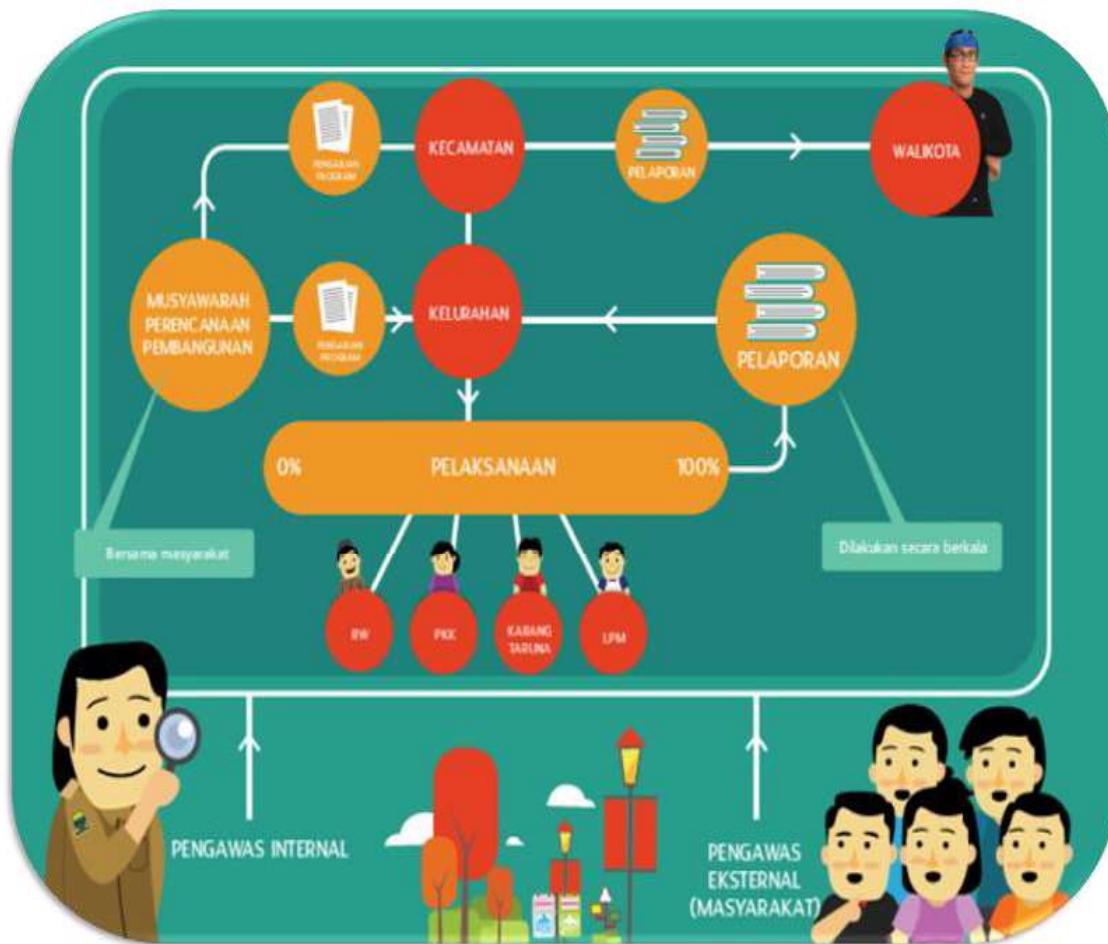
Mekanisme pelaksanaan PIPPK berdasarkan pada proses pembangunan sebagaimana lazimnya yaitu dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, evaluasi dan monitoring, serta pelaporan dan pertanggung jawaban. Agar maksud dantujuan serta sasaran daripelaksanaan PIPPK dapat dicapai dan dapat terlaksanadengan baik, termasuk hasilnya dapat dimanfaatkan dan dirasakan olehmasyarakat maka dalam pelaksanaan PIPPK diperlukan keikutsertaan,serta keterlibatan masyarakat secara langsung pada seluruh tahapan prosespembangunan.

Kegiatan PIPPK bermula dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau dikenal dengan Musrenbang yang diadakan ditingkat Kelurahan. Dalam rangka meningkatkan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PIPPK oleh lembaga Kelurahan maka musyawarah merupakan media yang tepat untuk mewujudkan Percepatan Pelaksanaan Pembangunan Daerah. Musyawarah Kelurahan merupakan forum yang mewadahikeinginan masyarakat melalui wakil-wakilnya yang hadir dalammusyawarah tersebut, sehingga forum ini menjadi media pengambilankeputusan tertinggi dalam pengelolaan dana bantuan PIPPK. Musyawarah di tingkat Kelurahan ini harus dihadiri oleh warga setempat yang mewakili unsur-unsur kepengurusan seluruh RT, kepengurusanseluruh RW, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh wanita, tokohpemuda dan anggota masyarakat lainnya.

Berdasarkan masukan dari masyarakat yang dihimpun oleh RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM maka diajukanlah proposal pembangunan pada Musrenbang tingkat Kelurahan. Dari seluruh proposal yang diajukan akan diputuskan kegiatan mana yang akan dibiayai oleh PIPPK dan kegiatan mana yang akan diteruskan ke Musrenbang tingkat Kecamatan untuk diusulkan sebagai kegiatan yang patut dibiayai dari sumber pendanaan lainnya baik APBDyang dikelola oleh SKPD maupun dana CSR. Setelah disetujui, program dan kegiatan akan dikelola oleh Camat selaku Pejabat Pengguna

Anggaran dan Lurah selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Untuk pelaksanaannya, Lembaga Kemasyarakatan (RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM) akan melaksanakan kegiatan PIPPK sesuai dengan ruang lingkup dan jenis kegiatannya masing-masing. Sedangkan untuk proses pelaporan dilakukan secara berjenjang mulai dari ke Lurah, ke Camat, dan kemudian disampaikan kepada Walikota. Selain itu, untuk memastikan bahwa pelaksanaan PIPPK berjalan *on the track* dan tepat sasaran maka proses pelaksanaannya akan diawasi oleh Tim Pengawas Internal (atasan langsung dan pengawas fungsional) dan Pengawas Eksternal (masyarakat dan ombudsman). Untuk lebih jelasnya, gambar di bawah ini menggambarkan bagaimana mekanisme kegiatan PIPPK terjadi.

Gambar 4.1. Mekanisme Kegiatan PIPPK



Sumber : Bagian Pemerintahan Umum Sekretaris Daerah Kota Bandung, 2016

#### 4.1.2 Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya

Stakeholders yang menjadi bagian dari program PIPPK terdiri dari berbagai unsur. Dengan berbagi peran dan berkolaborasi maka diharapkan pelaksanaan PIPPK dapat berjalan sesuai dengan target. Tiga unsur penting yang menjadi penggerak pada PIPPK adalah pemerintah Kota Bandung, Lembaga Kemasyarakatan, dan masyarakat. Setiap stakeholder memiliki peran penting dalam pelaksanaan PIPPK. Untuk lebih jelasnya berikut tabel stakeholders pada PIPPK beserta pembagian perannya:

Tabel 4.2 Stakeholders Kemitraan PIPPK

beserta Pembagian Perannya

NO.	STAKEHOLDERS	PERAN
1.	Pemerintah Daerah	<p>1. Sekretaris Daerah 2. Kecamatan 3. Kelurahan</p> <p>Ketiga unsur pemerintah tersebut menjadi Tim Pengarah berdasarkan lingkup wilayahnya.</p> <p>Secara umum, partisipasi dan peran aktif Pemerintah Daerah yang diharapkan dalam pelaksanaan PIPPK adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menumbuhkan iklim yang mendukung untuk upaya pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin</li> <li>• Mendorong "pelembagaan" mekanisme yang menjamin terwujudnya inovasi, komunikasi, koordinasi dan kolaborasi antara Pemerintah Daerah dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.</li> <li>• Melakukan audit untuk semua pelaku PIPPK dan menjadi wasit perangkat Pemerintah Daerah untuk mampu mengalihkan peran dari pelaksana menjadi pemampu, dari peran birokrasi menjadi fasilitator atau pendamping warga, dan selalu berorientasi pada pengembangan masyarakat dengan mengedepankan prakarsa masyarakat.</li> </ul> <p>Secara khusus perangkat Pemerintah Daerah dituntut agar mampu berperan sebagai katalis pembangunan untuk mendorong terjadinya proses transformasi dan bukan transplantasi.</p>
2.	Lembaga Kemasyarakatan	<p>Terdiri dari lembaga kemasyarakatan yang diakui oleh pemerintah daerah yaitu RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM . Pembagian perannya dibagi</p> <p>Lembaga kemasyarakatan secara umum membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan.</p>

NO.	STAKEHOLDERS	PERAN
	berdasarkan tingkat wilayahnya.	
	a. Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kota	<p>Lembaga Kemasyarakatan (Forum RW, PKK, LPM dan Karang Taruna) Kota Bandung mempunyai tugas, membantu Tim Pengarah PIPPK dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengkoordinasikan dan menjadi fasilitator bagi Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kecamatan dalam menampung aspirasi usulan kegiatan dalam PIPPK dari setiap Kecamatan</li> <li>• Memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan PIPPK kepada Tim Pengarah PIPPK Kota Bandung</li> <li>• Melakukan supervisi dalam peningkatan kemampuan berkaitan dengan pelaksanaan PIPPK kepada Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kecamatan</li> <li>• Memberikan fasilitasi konsultasi kepada Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kecamatan terkait dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian PIPPK</li> <li>• Menjadi fasilitator Pendamping PIPPK dengan tugas memantau dan mencatat seluruh tahapan dan perkembangan pelaksanaan PIPPK; pendampingan terhadap lembaga kemasyarakatan tingkat Kelurahan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian PIPPK; melakukan pelatihan bagi lembaga kemasyarakatan tingkat Kecamatan dalam rangka persiapan pendampingan oleh lembaga kemasyarakatan tingkat Kecamatan kepada lembaga kemasyarakatan tingkat</li> </ul>

NO.	STAKEHOLDERS	PERAN
		<p>Kelurahan; melakukan koordinasi dan konsultasi dengan tim pengarah PIPPK tingkat Kota Bandung dalam setiap perkembangan PIPPK.</p>
	b. Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kecamatan	<p>Lembaga Kemasyarakatan (Forum RW, PKK, LPM dan Karang Taruna) tingkat Kecamatan mempunyai tugas, membantu Tim Pengarah PIPPK tingkat Kecamatan dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengkoordinasikan dan menjadi fasilitator serta pendamping bagi Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kelurahan dalam menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian serta pertanggungjawaban PIPPK</li> <li>• Melakukan Sosialisasi dan menjadi narasumber dalam pelaksanaan PIPPK di setiap Kelurahan;</li> <li>• Melakukan supervisi dalam peningkatan kemampuan berkaitan dengan pelaksanaan PIPPK kepada Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kelurahan;</li> <li>• Memberikan fasilitasi konsultasi kepada Lembaga Kemasyarakatan Tingkat Kelurahan dari mulai perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian PIPPK;</li> <li>• Melakukan rekap perhitungan tingkat partisipasi masyarakat dari setiap Kelurahan dalam pelaksanaan PIPPK.</li> <li>• Memberikan Laporan Pelaksanaan Kegiatan PIPPK Tingkat Kecamatan Kepada Tim Pengarah PIPPK Tingkat Kecamatan.</li> </ul>
	c. Lembaga Kemasyarakatan Tingkat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lembaga Kemasyarakatan yang berada di Kelurahan sebagai penunjang PIPPK, mempunyai</li> </ul>

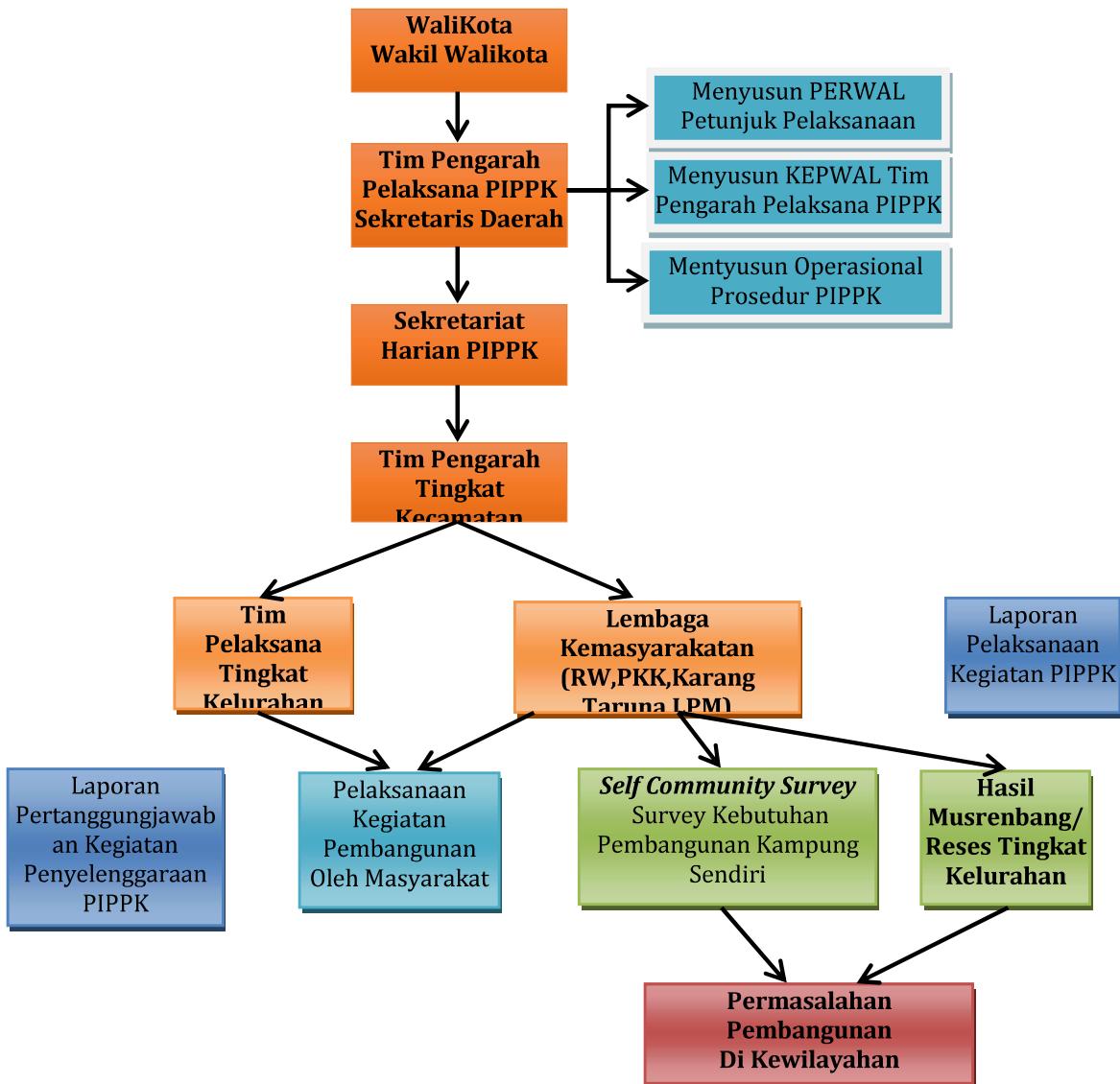
NO.	STAKEHOLDERS	PERAN
	Kelurahan	<p>tugas :</p> <p>Menyiapkan dan membuat dokumen usulan kegiatan yang disusun secara partisipatif sebagai dasar dari usulan kebutuhan pembangunan yang dituangkan dalam proposal usulan rencana pembangunan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyusun usulan prioritas kegiatan dan proposal permohonan pelaksanaan PIPPK</li> <li>• Melakukan koordinasi dengan lembaga kemasyarakatan tingkat Kecamatan dan Lurah dalam persiapan pelaksanaan PIPPK mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan</li> <li>• Melakukan kegiatan penyebarluasan informasi PIPPK kepada seluruh masyarakat di Kelurahan yang bersangkutan</li> <li>• Mengidentifikasi sarana dan prasarana di Kelurahan yang menjadi prioritas pelaksanaan PIPPK</li> <li>• Menyusun rencana kegiatan, penjadwalan, dan mengorganisasikan kegiatan PIPPK</li> <li>• Mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan PIPPK untuk dibahas pada musyawarah Kelurahan;</li> <li>• Melakukan perhitungan tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PIPPK dimasing-masing Kelurahan oleh setiap Lembaga Kemasyarakatan</li> <li>• Menerima pengaduan dari masyarakat dan melakukan investigasi lapangan atas masalah di tingkat Kelurahan</li> </ul>
3.	Masyarakat	<p>Individu atau kelompok</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan masukan terhadap usulan kegiatan PIPPK melalui</li> </ul>

NO.	STAKEHOLDERS	PERAN
	masyarakat	<p>musrenbang tingkat kelurahan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menjadi pengawas eksternal pelaksanaan PIPPK</li> <li>• Menerima manfaat PIPPK</li> </ul>

Sumber : Petunjuk Teknis Pelaksanaan PIPPK, Lampiran Peraturan Walikota No. 436  
Tahun 2015

Kemudian sebagai upaya dari pemerintah Kota Bandung untuk mencapai tujuan dan sasaran serta mendukung kelancaran pengelolaan PIPPK, maka dibentuk organisasi pelaksana PIPPK yang digambarkan pada **Gambar 4.2**. Sebagaimana terlihat pada gambar tersebut Pemerintah Kota Bandung juga membentuk Tim Pengarah Program Inovasi Pembangunan Pemberdayaan Kewilayahan (TP-PIPPK) yang berfungsi sebagai fasilitator dalam membantu, memberdayakan dan mendampingi masyarakat di dalam pelaksanaan seluruh tahapan kegiatan, dan ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

Gambar 4.2 Organisasi Pelaksana PIPPK



#### 4.1.3 Kelebihan dan Kelemahan Model Kemitraan PIPPK

Dilihat dari konsepnya, desain model kemitraan PIPPK sudah bagus dan cukup rinci. Hal ini terlihat dari keberadaan beberapa regulasi yang mengatur mengenai pelaksanaan program ini misalnya Peraturan Walikota No. 436 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Bandung Nomor 281 tahun 2015 tentang Pelaksanaan PIPPK Kota Bandung, beserta lampirannya tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan PIPPK dan Keputusan Walikota Nomor 138/Kep.440-Bag.Pem.Um/2015 tentang Tim Pengarah Pelaksanaan PIPPK Kota Bandung Tahun 2015. Di dalam lampiran Perwal Nomor 436 Tahun 2015 sendiri berisi penjelasan yang cukup rinci mulai dari visi, misi dan prinsip pelaksanaan program PIPPK, mekanisme pengadaan barang/jasa dalam PIPPK, mekanisme pelaksanaan, evaluasi dan monitoring,

pelaporan dan pengukuran kinerja, juga dilengkapi dengan beberapa formulir untuk melakukan *checklist* kebutuhan pelaksanaan kegiatan dari mulai identifikasi kebutuhan program hingga pengukuran kinerja yang dapat memudahkan para pelaksana di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan regulasi atau kebijakan (*regulation supporting*) dari pelaksanaan PIPPK sudah sangat baik. Menurut informasi dari Kasubag Bina Pemerintahan Kecamatan, Drs. Tatang Hamdani, Pemerintah Kota Bandung dari akhir tahun 2014 hingga pertengahan 2015 cukup intensif mempersiapkan beberapa peraturan tersebut selain juga melakukan audiensi kepada pihak Dewan. Selain itu, mungkin karena terlahir dari sebuah “janji politik”, komitmen pimpinan daerah dan segenap jajarannya terlihat cukup besaruntuk menggulirkan program PIPPK ini. Hal ini memang peranan sangat besar dalam kesuksesan pelaksanaan program-program pembangunan di daerah, salah satunya program PIPPK.

Persoalan PIPPK lebih banyak terletak pada proses implementasinya di lapangan yang masih mengalami beberapa kendala. Kelemahan pertama dari model kemitraan PIPPK Kota Bandung ini adalah terkait dengan **kurangnya kesepahaman (*lack of agreement*) antara pemerintah daerah dan masyarakat mengenai implementasi Program PIPPK**. Meskipun dukungan kebijakan telah cukup baik dipersiapkan sebelum program PIPPK digulirkan, namun proses pembangunan komunikasi dua arah antara pemerintah daerah dan masyarakat belum secara optimal dilakukan. Memang proses sosialisasi kepada para stakeholders sudah diupayakan untuk dilakukan oleh Tim Pengarah baik di tingkat kota, kecamatan, maupun kelurahan, namun nampaknya sosialisasi ini belum mampu membangun kesamaan persepsi dan pemahaman (*agreement*) mengenai esensi program PIPPK ini. Ditambah lagi, aparatur kelurahan yang menjadi garda depan dari implementasi program PIPPK, tidak semuanya mengetahui strategi yang tepat untuk berkomunikasi dengan masyarakat. Akibatnya, visi dan misi program PIPPK tidak terkomunikasikan dengan baik kepada masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan pada Bab II bahwa kolaborasi multi-stakeholders dalam rangka mewujudkan keberlanjutan dan kesuksesan inovasi memerlukan proses komunikasi dua arah sehingga dapat tercipta pemahaman yang sama mengenai visi dan strategi yang akan dilakukan. Tercapainya pemahaman yang sama antara pemerintah daerah dan lembaga kemasyarakatan/masyarakat inilah yang belum terjadi pada implementasi program PIPPK. Padahal hal ini penting dalam kerangka menguatkan (*establishment*) fondasi atau dasar sebelum program PIPPK digulirkan.

Sebagai akibatnya, terjadi ketidakpercayaan (*distrust*) masyarakat di beberapa wilayah terhadap aparatur kewilayahan dalam rangka implementasi program ini. Menurut narasumber Ami Rahmiyani, S.Sos, Sekretaris Lurah, Kelurahan Karangpamulang Kecamatan Mandalajati, beberapa masyarakat masih berfikir bahwa dana PIPPK sebesar 100 juta per RW adalah untuk dibagi-bagi dalam bentuk tunai, padahal konsepnya masyarakat selain berperan sebagai penerima (*objek*) manfaat juga sebagai pelaku (*subjek*) pembangunan. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan desain awal dari program PIPPK ini yang bermaksud untuk memberdayakan masyarakat dalam setiap proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian. Belum adanya kesepahaman (*agreement*) antara pemerintah daerah dan masyarakat ini nampaknya juga berdampak pada minimnya tingkat partisipasi masyarakat di beberapa kelurahan, sehingga banyak masyarakat cenderung mengambil peran sekedar sebagai penerima manfaat saja tanpa mau terlibat dalam pembangunan. Namun demikian, hal ini tidak terjadi seluruh wilayah di Kota Bandung.

Beberapa wilayah lain seperti Kelurahan Pasir Impun dan Kelurahan Babakan Ciparay, menurut Kepala Seksi Kemasyarakatan Kelurahan Pasir Impun, Lina Yulinar, S.I.P., M.A.P, tingkat keaktifan warganya dalam program PIPPK cukup baik, mulai dari tahapan perencanaan hingga pelaksanaan.

Selain berdampak pada rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, kekurangpahaman masyarakat mengenai program PIPPK ini juga berakibat pada kemampuan masyarakat mendesain program-program inovatif di wilayahnya. Hal ini terlihat dari tingginya prosentase pemanfaatan anggaran PIPPK untuk pembangunan infrastruktur pada tahun 2015 dan 2016. Hal ini disampaikan oleh Ami Rahmiyani S.Sos dan Lina Yulinar, S.I.P., M.A.P yang juga merupakan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dari Program PIPPK di Kelurahan Karangpamulang dan Kelurahan Pasir Impun.

Persoalan selanjutnya adalah terkait dengan **masih kurangnya kapasitas dan kompetensi, baik aparatur kewilayahanmaupun pengelola lembaga kemasyarakatan**, yang mana keduanya merupakan ujung tombak dari program PIPPK. Kapasitas kompetensi dimaksud adalah kemampuan komunikasi, pemahaman mengenai prosedur atau tata laksana implementasi program, pengelolaan keuangan dan pelaporan, dan sebagainya. Kemampuan komunikasi yang kontekstual secara sosial, budaya dan ekonomi diperlukan untuk menghadapi perbedaan karakteristik masyarakat masing-masing wilayah di Kota Bandung yang memang beragam sebagaimana dijelaskan oleh Borins (2000), Pattakos dan Dundon (2003), Dunleavy (2008), Homburg (2008) dan Bryson (2013).

Kurangnya kompetensi aparatur kewilayahan dalam melakukan pendekatan dan komunikasi dengan masyarakat ini salah satunya berdampak pada tidak tercapainya kesepakatan bersama (*agreement*) antara pemerintah dan masyarakat mengenai visi dan strategi yang ingin dicapai dari program PIPPK sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Selain itu juga berdampak pada proses pemberdayaan masyarakat yang belum optimal. Sementara itu, rendahnya kemampuan aparatur dalam melakukan pengelolaan program PIPPK menyebabkan program-program yang dijalankan cenderung berorientasi pada pembangunan fisik infrastruktur sementara program-program pemberdayaan masyarakat yang lebih inovatif belum banyak dilakukan. Selain itu, indikator capaian program masih dilihat dari aspek penyerapan anggaran, belum pada aspek-aspek yang lebih berkelanjutan (*sustainable*).

#### **4.2 Model Kemitraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL)**

Sebagai kota dengan rata-rata Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) cukup besar yaitu 8.59% sementara rata-rata LPE nasional sebesar 5.89%, Kota Bandung tumbuh menjadi kota metropolitan dengan segala permasalahannya baik sampah, kemacetan, banjir, sosial ekonomi, dan sebagainya. Sementara di sisi lain, besaran kesenjangan (*gap*) antara anggaran pembangunan yang diperlukan dan APBD yang dimiliki sangat besar, maka pemerintah Kota Bandung harus berfikir kreatif dan cerdas untuk mencari sumber pembiayaan pembangunan lainnya. Salah satu alternatif pembiayaan yang dapat dimanfaatkan adalah dana *Corporate Social Responsibility (CSR)* atau Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSL). Program CSR atau TJSL sendiri sebenarnya adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan untuk dapat menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat, serta untuk berperan serta dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan

lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perusahaan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

Sebenarnya, di Kota Bandung, program TJSL atau CSR sudah diatur sejak 2012 pada masa pemerintahan Walikota Dada Rosada melalui Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Kewajiban Program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan. Namun hal ini belum secara optimal dimanfaatkan oleh pemerintah daerah sebagai salah satu alternatif pembiayaan pembangunan dan pengembangan inovasi di luar APBD. Terpilihnya Ridwan Kamil Sebagai Walikota Bandung untuk periode 2013-2018 telah membawa angin segar bagi pemanfaatan dana TJSL yang lebih baik.

Dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan dana CSR atau TJSL, maka pada masa kepemimpinan Ridwan Kamil, kemudian dibuat Peraturan Walikota Nomor 354 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2012 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017. Peraturan ini mengikat bagi setiap perusahaan yang kegiatan usahanya berdomisili di Kota Bandung. Dan jika ada perusahaan yang tidak melaksanakan kewajiban ini maka menurut Perda ini dapat dikenakan sanksi administratif berupa *a) Peringatan tertulis; b) Pembatasan kegiatan usaha; c) Pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal; d) Pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal.* Selain dikenai sanksi administratif, badan usaha atau usaha perseorangan yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut dapat dikenai sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, pada prakteknya di lapangan, sanksi-sanksi tersebut belum diberlakukan bagi perusahaan/kegiatan usaha yang tidak melaksanakan kewajiban TJSL.

Oleh karenanya, model kemitraan yang dibahas dalam bagian kedua ini adalah model kemitraan dalam penyelenggaraan pembangunan di Kota Bandung yang memanfaatkan dana dari perusahaan/swasta dalam bentuk dana *CSR* atau *TJSL*. Adapun stakeholders yang terlibat dalam model ini meliputi pemerintah daerah, swasta, akademisi/perguruan tinggi dan masyarakat. Adapun ruang lingkup pelaksanaan program TJSL diselaraskan dengan 7 (tujuh) Agenda Prioritas Pembangunan Daerah Kota Bandung yang meliputi *bidang pendidikan, kesehatan, kemakmuran, lingkungan hidup, seni budaya, olahraga, dan agama*. Ketujuh bidang yang menjadi prioritas daerah untuk dibangun dengan program TJSL dapat dilaksanakan melalui beberapa kegiatan sebagaimana dijelaskan pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3  
Bidang Prioritas Pembangunan Daerah Beserta Sasaran Dan Kegiatannya yang Menjadi Target Program TJSI

No	Bidang Prioritas	Sasaran	Kegiatan
1	Bidang Pendidikan	1. peningkatan peran serta perguruan tinggi dan dunia usaha dalam menuju pengembangan masyarakat  2. Pembangunan sarana dan prasarana yang belum memadai  3. Pendampingan dan penyuluhan pendidikan luar sekolah bermuatan motivasi berprestasi dan budaya  4. Program bimbingan kreativitas anak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan laboratorium lapangan berorientasi pendidikan masyarakat (<i>lifeskill education</i>)</li> <li>• Pembuatan buletin pendidikan masyarakat secara periodik</li> <li>• Pengembangan perpustakaan kelurahan dan kecamatan</li> <li>• Pengadaan buku-buku untuk perpustakaan sekolah dan masyarakat</li> <li>• Pendirian perpustakaan kecamatan</li> <li>• Rehabilitasi ruang kelas pada SD, SMP, dan SM</li> <li>• Pendampingan masyarakat terkait motivasi dan prestasi</li> <li>• Penyuluhan tentang bahaya merokok dan narkoba serta etika budaya bangsa</li> <li>• Lomba kreasi anak</li> <li>• Beasiswa anak-anak berprestasi</li> <li>• Pendirian rumah singgah untuk anak-anak terlantar</li> <li>• Beasiswa anak asuh</li> </ul>
2	Bidang Kesehatan	1. Peningkatan mutu SDM bidang informasi kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelatihan sistem pencatatan dan basis data dan informasi kesehatan</li> </ul>

No	Bidang Prioritas	Sasaran	Kegiatan
		2. Peningkatan sarana dan prasarana informasi kesehatan berbasis komputer dan penyempurnaan sistem informasi kesehatan 3. Sistem pendataan cakupan imunisasi dan linakes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyediaan teknologi informasi modern</li> <li>• Pemutakhiran data dan informasi kesehatan</li> </ul>
4.	Bantuan imunisasi		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaksanaan imunisasi secara periodik</li> </ul>
5.	Peningkatan perilaku hidup sehat		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerakan ibu terampil dan warga sehat, forum kelurahan sehat, donor darah, dan sosialisasi penanggulangan penyakit menular (HIV, NAFZA, dll)</li> </ul>
6.	Peningkatan sarana kesehatan dan kebersihan lingkungan		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyediaan air bersih melalui hydrant umum, pembangunan septic tank komunal, fasilitas air bersih, dan pelayanan kesehatan</li> </ul>
3	Bidang Kemakmuran	1. Kewirausahaan dan kemandirian  2. Pengembangan pangsa pasar produk UMKM  3. Pembinaan ekonomi kejamaahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diklat kewirausahaan</li> <li>• Bimbingan teknis kewirausahaan spesifik wilayah</li> <li>• Magang ketenagakerjaan usia produktif</li> <li>• Fasilitasi permodalan usaha bagi UMKM</li> <li>• Promosi usaha bekerjasama dengan media massa periodik               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pameran produk unggulan UMKM</li> <li>• Pameran produk unggulan berbasis kewilayahan</li> </ul> </li> <li>• Pembentukan kelompok usaha bersama KUBE dan lembaga keuangan mikro tingkat</li> </ul>

No	Bidang Prioritas	Sasaran	Kegiatan
			<ul style="list-style-type: none"> <li>kecamatan</li> <li>Pendampingan usaha fakir miskin</li> </ul>
4.	Pendampingan kelompok usaha bersama fakir miskin		<ul style="list-style-type: none"> <li>Bimbingan teknis usaha kecil berbasis lokal</li> <li>Bimbingan pemasaran produk usaha kecil fakir miskin</li> </ul>
5.	Penataan infrastruktur wilayah		<ul style="list-style-type: none"> <li>Penataan taman desa</li> <li>Reboisasi dan penataan hutan disekitarnya</li> <li><i>Sponsorship</i> revitalisasi sarana umum dan tempat ibadah</li> <li>Kedulian pada bidang energi terutama dalam mendukung berkelaanjutan sumber energi (<i>sustainable energy</i>)</li> <li>pembangunan jalan</li> </ul>
4	Bidang Lingkungan Hidup	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan sampah terpadu</li> <li>2. Lingkungan hidup</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penerapan sistem pengelolaan reaktor terpadu berbasis rumah tangga</li> <li>Pelatihan pengelolaan sampah terpadu</li> <li>Bimbingan teknis usaha pengelolaan sampah terpadu</li> <li>Pembangunan area hijau</li> <li>Penanaman pohon da taman</li> <li>Kegiatan pelestarian lingkungan</li> </ul>
5	Bidang Seni Budaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perlindungan pengetahuan tradisional seni dan budaya masyarakat</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inventarisasi pengetahuan tradisional seni dan budaya dalam masyarakat</li> <li>Pendaftaran hak atas kekayaan intelektual (HAKI) pengetahuan tradisional seni dan budaya</li> <li>Revitalisasi pengetahuan tradisional seni</li> </ul>

No	Bidang Prioritas	Sasaran	Kegiatan
2.	Pembangunan sarana seni dan budaya		<p>dan budaya melalui <i>event</i> pameran atau gelar seni budaya dengan <i>sponsorship</i> swasta dan pemerintah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revitalisasi sarana dan prasarana seni dan budaya</li> <li>• Penguatan kearifan loka</li> <li>• Pengembangan skema perlindungan sosial berbasis masyarakat</li> </ul>
6	Bidang Olahraga	1. Kaderisasi atlit olahraga berprestasi 2. Penguatan sarana olahraga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi cabang olahraga pada anak-anak</li> <li>• Pekan olahraga antar desa</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan gedung olahraga</li> <li>• Penyediaan alat-alat olahraga bagi siswa sekolah</li> <li>• Pengembangan pusat informasi pendidikan dan pelatihan keolahragaan</li> </ul>
7	Bidang Agama	1. Bantuan sarana prasarana 2. Dukungan kegiatan keagamaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Sponsorship</i> pada <i>event</i> olahraga</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana peribadatan</li> <li>• Bantuan peringatan hari-hari besar keagamaan</li> <li>• Bantuan lomba dan kegiatan keagamaan Lingkungan</li> </ul>

Sumber : Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Kewajiban Program Tanggung Jawab Perusahaan.  
Dan  
Sosial

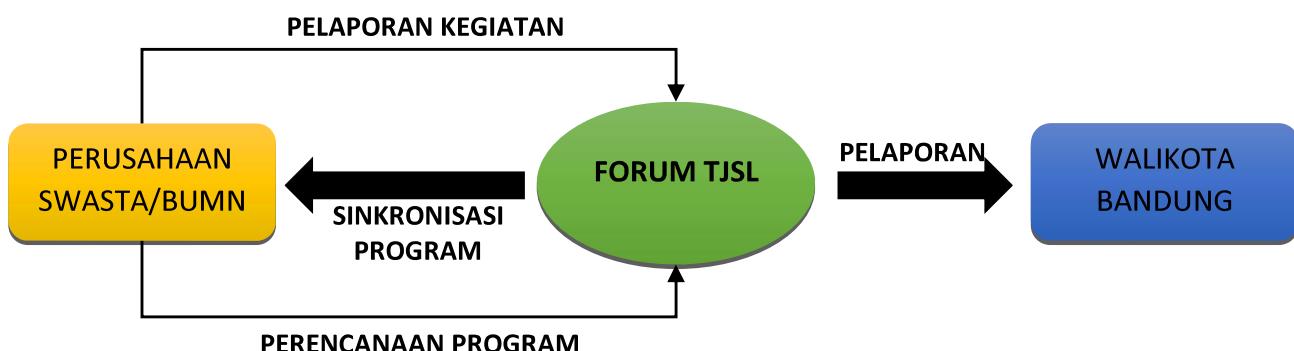
#### 4.2.1 Mekanisme Kemitraan TJSL

Untuk membantu Walikota dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan program TJSL maka dibentuklah sebuah forum yang diberi nama Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (Forum TJSL). Forum ini melibatkan baik pihak pemerintah daerah, swasta, akademisi, maupun masyarakat. Forum ini menyelenggarakan pertemuan rutin triwulan.

Berdasarkan Perwal Nomor 354 Tahun 2014, tugas pokok dari Forum TJSL adalah membantu Walikota dalam mengkoordinasikan perencanaan, pelaksanaan, pembinaan dan pengawasan program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) di Kota Bandung, sedangkan fungsi dari Forum TJSL adalah: *a) Penyusunan rencana kerja Forum TJSL; b) Pengkoordinasian perencanaan program TJSL; c) Pengkoordinasian pelaksanaan program TJSL; d) Pembinaan dan pengawasan perencanaan dan pelaksanaan program TJSL; e) Pelaporan dan evaluasi program TJSL.*

Program TJSL memiliki tiga tahap prosedur yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Berikut ini adalah gambaran mengenai mekanisme pelaksanaan program TJSL di Kota Bandung:

Gambar 4.3 Mekanisme Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pelaporan Program TJSL



Sumber : Perwal No. 354 Tahun 2014

Sebagaimana dijelaskan pada gambar tersebut di atas, perencanaan program TJSL berasal dari perusahaan sesuai dengan sasaran yang dituju. Namun laporan perencanaan TJSL yang telah disahkan oleh Pimpinan atau Direksi perusahaan harus disampaikan kepada Walikota Bandung melalui Forum TJSL. Waktu yang diberikan adalah paling lambat satu bulan setelah ditetapkan. Pada laporan perencanaan TJSL hendaknya memuat rincian kegiatan, lokasi, sasaran atau target kegiatan, tujuan, dan rencana pembiayaan. Kemudian Forum TJSL akan mensinkronkan perencanaan tersebut dengan program prioritas pembangunan Kota Bandung. Jika program TJSL telah disetujui oleh Forum TJSL maka perusahaan dapat melaksanakan program tersebut. Setelah pelaksanaan program TJSL, perusahaan juga wajib untuk menyampaikan laporan pelaksanaan program TJSL yang telah ditetapkan oleh Pimpinan atau Direksi Perusahaan kepada Walikota melalui Forum TJSL paling lambat satu bulan setelah pelaksanaan kegiatan. Laporan pelaksanaan program TJSL hendaknya paling sedikit memuat kegiatan yang dilaksanakan, lokasi kegiatan, realisasi dan sumber pembiayaan, output kegiatan, dan kuantitas target kegiatan yang

dipandang perlu untuk disampaikan. Selain itu, Forum TJSL juga diwajibkan untuk melakukan evaluasi dan melaporkan *progress* program TJSL secara berkala setiap triwulan atau sewaktu-waktu sesuai permintaan Walikota.

Kemudian dalam rangka mengapresiasi perusahaan yang telah melaksanakan program TJSL, maka Pemerintah Kota Bandung memberikan penghargaan dengan kriteria tertentu. Kriteria yang menjadi acuan dalam menentukan perusahaan yang berhak mendapatkan penghargaan dari Walikota adalah sebagai berikut :

- Aspek kebijakan/komitmen perusahaan terhadap program TJSL dengan melihat jumlah dan nominal program TJSL yang dilaksanakan oleh perusahaan pada setiap tahun.
- Aspek perencanaan program TJSL dengan indikator utamanya adalah kesesuaian rencana program TJSL dengan program pembangunan kota Bandung.
- Aspek pelaksanaan program TJSL dengan melihat presentase deviasi antara perencanaan dan pelaksanaan program TJSL.
- Aspek monitoring dan evaluasi program TJSL yaitu adanya laporan pelaksanaan monitoring dan evaluasi program TJSL yang dilakukan oleh perusahaan.
- Aspek keberlanjutan program TJSL dengan melihat *road map* program TJSL yang tercantum dalam Rencana Kerja Perusahaan.
- Aspek dokumen pelengkap program TJSL yaitu adanya bukti-bukti administrasi dan fisik perencanaan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi program TJSL.
- Aspek-aspek lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh Forum TJSL.

Perusahaan yang mendapatkan penghargaan merupakan hasil evaluasi dari Tim Penilai Pemberian Penghargaan Program TJSL yang dibentuk oleh Forum TJSL. Pemberian penghargaan yang dilakukan oleh Walikota ini dilaksanakan 2 (dua) tahun sekali.

Selain membentuk Forum TJSL, Pemerintah Kota Bandung juga membangun website TJSL. Website yang dapat diakses melalui <http://tjsl.bandung.go.id/> ini merupakan media untuk mempermudah prosedur pelaksanaan program TJSL. Website ini dapat digunakan oleh pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan program TJSL, termasuk masyarakat. Jadi masyarakat dapat menggunakan website ini untuk mempermudah proses permohonan TJSL ke perusahaan. Adapun fitur yang tersedia untuk masyarakat terkait program TJSL adalah sebagai berikut :

1. Masyarakat terlebih dahulu mengakses website pada url <http://tjsl.bandung.go.id/>
2. Lalu pilih menu “Permohonan TJSL” pada menu yang tersedia di bagian atas website
3. Masyarakat kemudian diminta untuk mengisi form permohonan TJSL dengan informasi yang terkait dengan permohonan tersebut seperti informasi tentang program TJSL yang diusulkan, identitas pemohon, dan lembaga yang dituju. Pada menu ini juga dapat disertakan dokumen pendukung permohonan TJSL.

Berikut ini adalah tampilan menu untuk permohonan proposal TJSL dari masyarakat :

Gambar 4.4  
Tampilan Menu Permohonan TJSL

The screenshot shows the TJSL Pemkot Bandung website. The header features the TJSL logo and the word 'BANDUNG'. The menu bar includes 'Home', 'Permohonan TJSL' (which is highlighted in green), 'Inforial', 'Rekapitulasi TJSL', 'Daftar Perusahaan', and 'Panduan'. Below the menu is a banner with flags. The main content area is titled 'Permohonan TJSL' and shows the URL 'home / permohonan tjsl'. The form itself has tabs for 'Program', 'Identitas', and 'Lembaga Yang Dituju'. The 'Lembaga Yang Dituju' tab is active. It contains several input fields: 'Program Prioritas' (dropdown menu), 'Sub Program Prioritas' (dropdown menu), 'Deskripsi' (text area), 'Jenis Permohonan' (dropdown menu), 'Nilai RAB' (text area), and 'Dokumen-Dokumen' (button labeled '+ Tambah Document').

Sumber :screenshot dari <http://tjsl.bandung.go.id/>

Selain sebagai media komunikasi mengenai program TJSL bagi masyarakat, website ini juga ditujukan bagi perusahaan yang ingin berpartisipasi dalam program TJSL di Kota Bandung. Untuk keperluan tersebut, maka prosedur yang harus ditempuh oleh perusahaan adalah sebagai berikut :

1. Perusahaan Swasta/BUMN menyampaikan surat permohonan partisipasi program pembangunan disertai proposal kepada Walikota Bandung dengan tembusan kepada Forum TJSL.
2. Jika syarat telah sesuai dengan Perda Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kota Bandung maka Walikota akan mendisposisikan surat permohonan tersebut kepada Forum TJSL.
3. Forum TJSL melalui rapat akan memutuskan apakah surat permohonan tersebut disetujui atau tidak.
4. Jika disetujui maka akan ditindak lanjuti oleh SKPD terkait
5. Laporan kepada Walikota

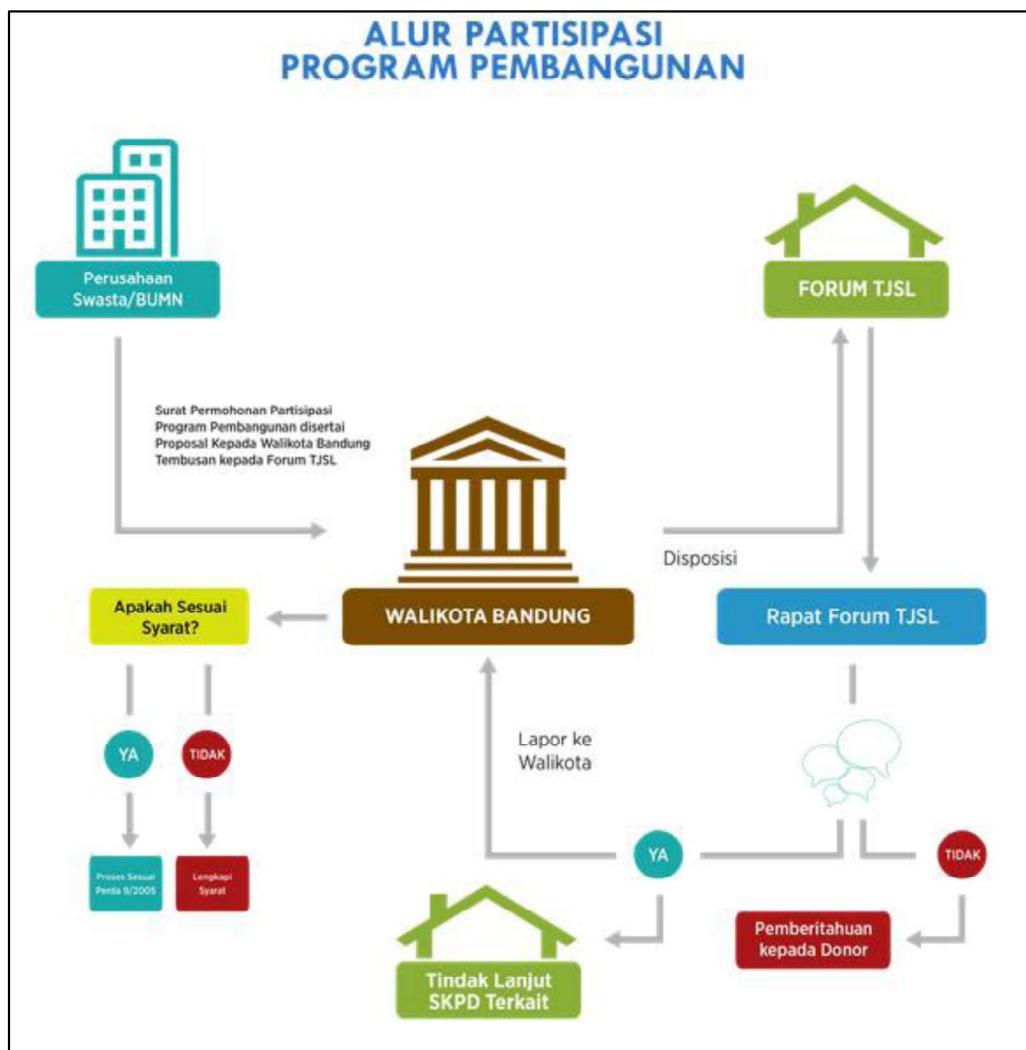
Untuk lebih jelasnya mengenai gambaran alur partisipasi program pembangunan yang disampaikan melalui website TJSL dapat dilihat pada Gambar 4.4.

Jika perusahaan telah berkomitmen untuk bermitra dengan Pemerintah Kota Bandung dalam program pembangunan, maka nama perusahaan akan tercantum dalam daftar perusahaan yang bisa dipilih oleh masyarakat untuk diajukan permohonan TJSL. Agar perusahaan dapat menindaklanjuti permohonan dari masyarakat tersebut, maka prosedur pelaksanaannya adalah sebagai berikut :

1. Perusahaan mengirim email kepada Forum TJSL untuk meminta akun perusahaan di website TJSL.
2. Setelah permintaan akun terpenuhi, maka perusahaan dapat login di url <http://tjsl.bandung.go.id/admins>.
3. Buka menu “Permohonan TJSL” yang ada di menu kiri, lalu akan masuk ke halaman utama permohonan TJSL.
4. Perusahaan kemudian memilih salah satu permohonan TJSL yang diajukan oleh masyarakat yang sesuai dengan program perusahaan tersebut.
5. Selanjutnya perusahaan harus mengunggah program-program realisasi permohonan TJSL yang dipilih.
6. Untuk memperlancar pelaksanaan dan koordinasi, maka perusahaan dapat berdiskusi dengan Forum TJSL di halaman Forum yang telah disediakan pada website TJSL.

Selain itu, website ini juga digunakan sebagai wadah untuk memberikan informasi terkait *progress* kegiatan TJSL. Informasi yang disajikan adalah data mengenai jumlah pemohon, jumlah realisasi kegiatan dan perusahaan, jumlah pengunjung; persentase realisasi TJSL; dasar hukum; program unggulan; mitra program; skema TJSL; video singkat mengenai TJSL, berita, dan tautan akun sosial media.

Gambar 4.5 Alur Partisipasi Perusahaan Swasta/BUMN  
Dalam Program Pembangunan di Kota Bandung



Sumber :screenshot dari<http://tjsl.bandung.go.id/>

#### 4.2.2 Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa model kemitraan TJSB ini melibatkan 4 stakeholders yaitu pemerintah daerah yang terdiri dari berbagai SKPD, swasta, akademisi dan masyarakat. Lebih rinci mengenai pembagian peran (role) diantara para stakeholders dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 4.4 Stakeholders Kemitraan TJSL beserta Pembagian Perannya

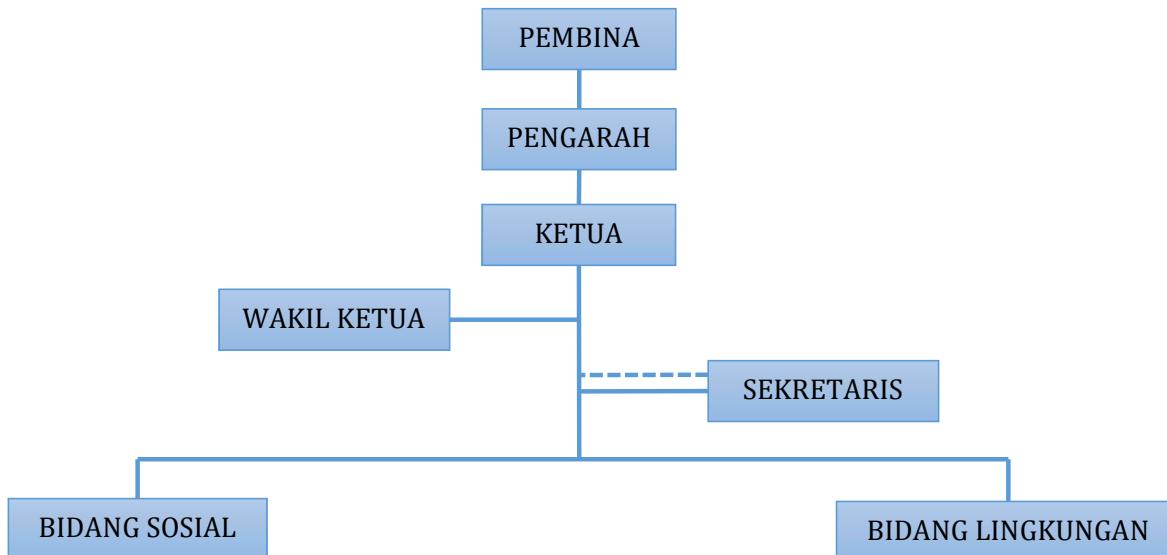
NO.	STAKEHOLDERS		PERAN
1.	Pemerintah Daerah	<p>SKPD yang tugas pokok dan fungsinya terkait dengan Program TJSL, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sekretariat Daerah</li> <li>2. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana</li> <li>3. Dinas Pendidikan</li> <li>4. Satuan Polisi Pamong Praja</li> <li>5. Dinas Koperasi, UKM dan Perindustrian Perdagangan</li> <li>6. Dinas Tenaga Kerja</li> <li>7. Dinas Kesehatan</li> <li>8. Dinas Pemuda dan Olahraga</li> <li>9. Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah</li> <li>10. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah</li> <li>11. Dinas Perhubungan</li> <li>12. Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya</li> <li>13. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan</li> <li>14. Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup</li> <li>15. Dinas Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran</li> <li>16. Dinas Bina Marga dan Pengairan</li> <li>17. Kantor Perpusatakan dan Arsip Daerah</li> <li>18. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata</li> <li>19. Dinas Sosial</li> <li>20. PD. Kebersihan</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memfasilitasi, melakukan pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan program TJSL di daerah.</li> <li>• Melakukan penilaian terhadap perusahaan yang melaksanakan program TJSL untuk mendapatkan penghargaan dari Walikota.</li> <li>• Membayai pelaksanaan kegiatan pembinaan dan pengawasan program TJSL.</li> </ul>
2.	Akademisi	<p>Akademisi dari berbagai Perguruan Tinggi di Bandung yang terlibat dalam program TJSL berasal dari beberapa perguruan tinggi sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Universitas Padjadjaran</li> <li>2. Universitas Maranatha</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan rekomendasi/masukan terhadap pelaksanaan program TJSL</li> </ul>

NO.	STAKEHOLDERS		PERAN
	3. Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati 4. Universitas Langlangbuana 5. Universitas Pendidikan Indonesia 6. Universitas Parahyangan 7. Sekolah Tinggi Seni Indonesia 8. Universitas Nurtanio 9. Universitas Komputer Indonesia 10. Institut Teknologi Telkom 11. Institut Teknologi Harapan Bangsa 12. Institut Teknologi Bandung		
3.	Pelaku Dunia Usaha	Perusahaan adalah setiap kegiatan usaha baik yang berbadan hukum perseroan terbatas maupun berbadan hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kegiatannya berdomisili di daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melakukan perencanaan program TJSI</li> <li>• Membayai pelaksanaan program TJSI</li> <li>• Melaporkan setiap pelaksanaan program TJSI.</li> </ul>
4.	Masyarakat	Individu atau kelompok masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengajukan proposal permohonan kegiatan yang akan didanai oleh program TJSI</li> <li>• Menerima manfaat TJSI</li> </ul>

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2016

Para stakeholders yang terlibat dalam pelaksanaan TJSL tersebut menjadi bagian dalam Forum TJSL. Forum yang bersifat independen ini memiliki struktur organisasi Forum TJSL sebagai berikut :

Gambar 4.5 Struktur Organisasi Forum Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017



Sumber : Keputusan Walikota Bandung Nomor : 500/Kep.686-Bag.Ek/2014

#### 4.2.3 Kelebihan dan Kelemahan Model Kemitraan TJSL Kota Bandung

Bentuk kemitraan TJSL ini sebenarnya sudah lazim dilaksanakan di beberapa kabupaten/kota di Indonesia. Namun yang menjadi pembeda dari model kemitraan TJSL yang ada di Kota Bandung adalah dibentuknya sebuah forum yang menjadi wadah komunikasi bagi para stakeholders yang terlibat yang meliputi pemerintah, swasta, akademisi dan masyarakat. Adanya forum TJSL akan mempermudah proses koordinasi antar stakeholders dalam pelaksanaan program TJSL.

Selain itu, keberadaan website TJSL Kota Bandung sebagai media komunikasi antar stakeholders juga merupakan kelebihan dari model kemitraan ini. Mengingat pesatnya perkembangan teknologi dewasa ini, pemanfaatan media website merupakan strategi yang tepat. Website yang dibangun juga memiliki tampilan yang *user friendly* dan sarat informasi terkait program TJSL.

Sama halnya dengan model kemitraan PIPPK, model kemitraan TJSL Kota Bandung juga memiliki dasar hukum yang jelas. Hal ini terlihat dari adanya beberapa peraturan seperti Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2005 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Kota Bandung, Peraturan Walikota Nomor 354 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2012 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota Bandung Periode Tahun 2014-2017, Keputusan Walikota Nomor 500/Kep.686-Bag.Ek/2014 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota

Bandung Periode Tahun 2014-2017. Ini berarti bahwa dilihat dari aspek regulasi, pelaksanaan model kemitraan TJSL ini sudah memiliki dasar hukum yang kuat.

Selain itu, figur Ridwan Kamil disinyalir juga memiliki dampak cukup besar bagi terbangunnya kepercayaan (*trust*) dari pihak swasta untuk terlibat dalam proses pembangunan di Kota Bandung melalui program CSR. Kepemimpinan dengan visi dan integritas yang kuat dan disertai dengan komitmen tinggi untuk terus melakukan advokasi mendorong kepada pihak Swasta, Perbankan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) melalui alokasi dana CSR yang dimilikinya sebagai bentuk tanggung jawab sosial perusahaan agar dapat berpartisipasi dan berkontribusi sebagai upaya pemberian dan pembangunan Kota Bandung.

Namun demikian, model kemitraan TJSL Kota Bandung ini juga masih memiliki kelemahan atau kekurangan, baik pada tataran konsep maupun implementasi. *Pertama, belum optimalnya perlibatan stakeholders dalam model kemitraan TJSL.* Sampai dengan saat ini, konsepsi kemitraan TJSL Kota Bandung masih cenderung sekedar untuk mengatasi persoalan keterbatasan keterbatasan pembiayaan pembangunan di Kota Bandung saja, belum sampai pada upaya untuk mengoptimalkan peran setiap stakeholders untuk berkolaborasi dan bersinergi dalam proses pembangunan sehingga ketercakupan dampak pembangunan menjadi lebih luas. Pihak Swasta/Perusahaan masih hanya sekedar berperan sebagai penyumbang dana dan infrastruktur saja, belum sampai pada peran-peran yang lebih besar seperti menyumbang ide/gagasan inovasi pembangunan di Kota Bandung pada skala yang lebih besar. Hal ini terlihat dari mekanisme perencanaan TJSL yang dilakukan secara sepihak oleh perusahaan/swasta. Di sini, perusahaan mempunyai konsep tersendiri dalam pelaksanaan program TJSL. Program-program TJSL yang didisainbiasanya disesuaikan dengan visi misi dan tujuan perusahaan namun kadang tidak sinkron dengan program prioritas Kota Bandung. Meskipun sudah ada upaya untuk menyesuaikan perencanaan TJSL tersebut dengan sasaran pembangunan milik Pemerintah Kota Bandung melalui forum TJSL yang dibentuk, namun hal tersebut nampak belum secara optimal dilakukan.

Dilihat dari data realisasi program TJSL Kota Bandung, dana CSR yang masuk ke Kota Bandung berturut-turut yaitu sebesar Rp. 28.849.067.352 pada tahun 2014 dan Rp. 24.038.908.050 pada tahun 2015 dengan prosentase realisasi terbesar pada bidang lingkungan hidup dan sosial ekonomi. Lebih rinci mengenai realisasi program TJSL dapat dilihat pada Tabel 4.5.

Tabel 4.5 Realisasi Program TJSL pada Tahun 2014 dan 2015

No.	Bidang	TJSL 2014			TJSL 2015		
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah Pihak Swasta	Jumlah (Rp)	%	Jumlah Pihak Swasta
1	Lingk.Hidup	13.824.062.725	47,92	72	15.270.715.000	63,52	220
2	Sosial Ekonomi	5.279.986.000	18,30	32	3.109.376.250	12,93	46
3	Pendidikan	5.716.924.950	19,82	22	969.208.500	4,03	9
4	Kesehatan	2.238.035.337	7,76	18	1.490.117.500	6,20	8
5	Agama	868.166.000	3,01	25	2.724.958.000	11,34	8
6	Olahraga	482.190.000	1,67	9	51.000.000	0,21	2
7	Seni Budaya	439.702.340	1,52	13	423.532.800	1,76	6
<b>Jumlah Total</b>		<b>28.849.067.352</b>	<b>100</b>	<b>132*</b>	<b>24.038.908.050</b>	<b>100</b>	<b>285*</b>

Ket: \* Jumlah Pihak Swasta yang tercatat berkontribusi memberikan TJSL pada semua bidang (Bukan akumulasi dari setiap bidang)

Sumber : Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kota Bandung, 2016

Dari data tersebut di atas dapat dilihat bahwa dana CSR memang sudah cukup memberi kontribusi pada pembiayaan pembangunan di Kota Bandung, meskipun porsi tersebut masih jauh lebih kecil dari kebutuhan pembiayaan pembangunan yang diperlukan. Menurut keterangan Lusi Lesminingwati, SE., MM, Kepala Bagian Ekonomi, Sekretaris Daerah Kota Bandung, keterlibatan perusahaan di Kota Bandung dalam TJSL baru mencapai sekitar 10% dari jumlah perusahaan yang ada. Selain itu, perusahaan pada umumnya masih sekedar memberikan sumber daya berupa anggaran dan sarana prasarana namun belum terlibat banyak dalam memberi gagasan atau ide inovasi pembangunan.

Belum optimalnya jumlah perusahaan/swasta yang terlibat dalam kemitraan TJSL ini salah satunya disebabkan karena sampai saat ini Pemerintah Kota Bandung belum bertindak proaktif dalam melakukan pendekatan atau advokasi ke perusahaan-perusahaan yang berdomisili di Bandung untuk mengakses dana CSR. Fungsi *social marketing* yang diharapkan dapat dijalankan oleh pemerintah belum dapat dilaksanakan dengan maksimal. Pemerintah masih cenderung bersikap pasif atau menunggu respon dari pihak swasta dan bergantung kepada sosok Ridwan Kamil untuk menarik minat pihak swasta untuk berkontribusi.

Selain itu, penerapan sanksi kepada perusahaan yang tidak berkomitmen melakukan program TJSL masih belum maksimal. Hal ini tentunya berdampak kepada masih minimnya jumlah perusahaan yang berkomitmen melakukan kewajibannya untuk melaksanakan program TJSL. Padahal pada Perda No. 13 Tahun 2012 Pasal 5 telah dijelaskan bahwa setiap perusahaan yang tidak melaksanakan kewajibannya melaksanakan program TJSL akan dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal, atau pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal. Bahkan selain sanksi administratif, badan usaha atau usaha perseorangan juga dapat dikenai sanksi lainnya sesuai ketentuan yang berlaku. Namun agaknya pemerintah Kota Bandung belum mampu secara tegas menerapkan pasal ini sehingga kesadaran perusahaan terhadap TJSL masih kurang.

Di samping peran pihak perusahaan/swasta yang masih harus terus ditingkatkan, pelibatan akademisi dalam kemitraan TJSL ini juga masih sangat minim. Di sini, pelibatan akademisi masih sebagai individu yang memberi masukan kebijakan saja dan belum sampai pada tahap pelibatan secara institusi perguruan tingginya. Hal ini tentunya tidak dapat menjamin kontribusi perguruan tinggi secara maksimal karena bergantung kepada sosok individu yang terlibat. Padahal perguruan tinggi adalah sebuah institusi pendidikan dengan sumber daya (*resources*) intelektual yang melimpah, baik dari pihak dosen maupun mahasiswa. Kota Bandung memiliki potensi lebih dari 78 Perguruan Tinggi dan 227 ribu mahasiswa, maka kedepan potensi ini harus dioptimalkan dalam rangka pembangunan Kota Bandung.

Selanjutnya, peran masyarakat juga perlu ditingkatkan. Sebagai penerima manfaat dari program TJSL ini hendaknya masyarakat bisa lebih aktif merancang program-program inovatif yang lebih berdampak kepada kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik dan bukan sekedar sebatas permintaan bantuan untuk kegiatan-kegiatan perayaan seperti 17 Agustusan saja sebagaimana banyak terjadi saat ini.

Walaupun pemerintah daerah telah menyediakan website TJSL sebagai wadah penghubung antara masyarakat dan perusahaan, namun sejauh ini media ini belum dimanfaatkan secara maksimal. Masyarakat masih enggan menggunakan website untuk mengajukan proposal inovasi. Selain itu perusahaan pun juga enggan

memanfaatkan website ini dan kurang berkenan untuk memasukkan laporan pelaksanaan TJSN pada website TJSN.

Selanjutnya, dilihat dari struktur organisasinya, forum TJSN sebenarnya sudah jelas dan memiliki kekuatan hukum, namun sayangnya tidak semua bidang prioritas pembangunan yang diakomodir dalam struktur organisasi forum TJSN. Dari tujuh (7) bidang prioritas, hanya dua (2) bidang yang dilembagakan yaitu Bidang Sosial dan Bidang Lingkungan. Hal ini tentunya akan berpengaruh terhadap pelaksanaan program prioritas tersebut. Sebagaimana terlihat pada Tabel 4.5 tentang gambaran realisasi pelaksanaan TJSN pada tahun 2014 dan 2015 bahwa realisasi pada bidang lingkungan dan sosial memiliki persentase yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya. Bidang pendidikan dan kesehatan yang merupakan kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat bahkan mengalami penurunan dalam realisasi tahun 2015 dari 19,82% menjadi 4,03% dan 7,76% menjadi 6,20%. Realisasi sementara pada tahun 2016 pun juga sama, dimana hingga akhir April 2016 bidang lingkungan hidup dan sosial ekonomi menjadi yang tertinggi yaitu 63,52% dan 12,93%. Bidang lain yang cukup menarik minat perusahaan swasta yang memberikan bantuan TJSN adalah agama yaitu 11,34%. Sedangkan untuk bidang-bidang lainnya yaitu pendidikan, kesehatan, olahraga, dan seni budaya kurang diminati oleh pihak swasta untuk berkontribusi sehingga realisasinya dibawa 7%.



# 5

## KONSEPSI PENGEMBANGAN MODEL KEMITRAAN STRATEGIS DALAM PENGEMBANGAN INOVASI ADMINISTRASI NEGARA

Pada prinsipnya, model pengembangan yang dijelaskan pada bab ini dibuat dalam rangka mendorong berbagai *stakeholders* untuk terlibat secara aktif dalam proses inovasi di daerah, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan. Pelibatan berbagai *stakeholders* ini selain dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan sumber daya (*resources*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik sumber daya *anggaran*, *Sumber Daya Manusia (SDM)* maupun Sarana Prasarana, juga dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan ide atau gagasan inovasi pembangunan di daerah. Dengan begitu diharapkan proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan dapat dilakukan dengan lebih komprehensif dan tepat sasaran. Selain itu, pelibatan berbagai *stakeholders* ini juga dimaksudkan agar inovasi-inovasi yang dirancang tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah saja, tetapi menjadi “milik bersama” semua pihak baik pemerintah, masyarakat, perguruan tinggi maupun swasta.

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai konsepsi model pengembangan kemitraan strategis dalam inovasi administrasi negara yang dibangun sebagai bentuk pengembangan dari model-model kemitraan yang ada di Kota Bandung. Selain itu, model pengembangan ini juga dibuat dengan mengacu pada konsep-konsep teoritis yang dikembangkan oleh Thomas (2012) dan Bryson (2013). Di sini, model pengembangan akan dibagi menjadi 2 yaitu **Model Kemitraan Strategis Dua Pilar** dan **Model Kemitraan Strategis Empat Pilar**. Kedua model ini diharapkan mampu menyempurnakan model-model kemitraan yang ada yang selanjutnya dapat diimplementasikan di Kota Bandung ataupun daerah-daerah lain yang bermaksud mereplikasi atau mengadopsi model kemitraan sejenis. Selanjutnya, pada subbab ini akan dijelaskan mengenai beberapa aspek meliputi *tujuan model*, *stakeholders yang terlibat beserta perannya masing-masing*, serta *mekanisme kemitraan*.

### 5.1 MODEL KEMITRAAN STRATEGIS DUA PILAR

Model ini dibuat sebagai bentuk pengembangan dari model kemitraan PIPPK Kota Bandung yang pada prinsipnya dibangun dalam kerangka untuk mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan di daerah terutama yang didanai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

### 5.1.1 Tujuan Model

Masyarakat selama ini dipandang sebagai objek pembangunan yang hanya berperan sebagai penerima manfaat saja. Namun demikian, sejalan dengan dinamika perkembangan lingkungan strategis, masyarakat perlu dilibatkan sebagai subjek atau pelaku pembangunan. Pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan merupakan hal yang penting mengingat pada hakikatnya pembangunan merupakan suatu proses integratif yang meliputiaspek perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian yang dilakukan secara berkesinambungan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa hasil penelitian juga membuktikan bahwa partisipasi publik sangat berperan dalam pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan pemerintahan. Penelitian Yang dan Pandey (2011) melakukan pengujian terhadap model teori organisasi yang membuktikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan strategi umum yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam praktik-praktek administrasi publik.

Mengingat ruang lingkupnya yang sangat luas, kegiatan pembangunan tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah daerah saja, melainkan harus dilakukan dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat. Oleh karenanya, hubungan kemitraan strategis antara dua pilar yakni *pemerintah daerah* dan *masyarakat* merupakan salah satu kunci utama untuk memecahkan berbagai permasalahan dalam pembangunan di daerah. Kemitraan dua pilar ini tentunya harus dibangun atas dasar aspek dan posisi kesejarahan yang bersifat demokratis dan proporsional. Implikasinya adalah bahwa pembangunan di daerah harus direncanakan, dilaksanakan dan dikendalikan oleh seluruh warga masyarakat dengan difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.

Secara konseptual mahzab NPS memang mendukung terjadinya proses partisipasi masyarakat dalam pembangunan karena kemauan (*willingness*) masyarakat untuk berpartisipasi merupakan salah satu kunci sukses bagi ketercapaian tujuan pembangunan yang lebih strategis. Artinya, desain Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini memang dimaksudkan untuk mempercepat atau mengakselerasi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan strategis di daerah. Namun demikian, sebagaimana dijelaskan (Thomas, 2012) bahwa penerapan partisipasi masyarakat tidak berlaku "*one fits for all*" melainkan harus dikontekstualkan dengan kondisi kesiapan dan karakteristik masyarakat. Itulah kenapa Thomas (2012) membagi fase peran masyarakat dalam konsep partisipasi menjadi 5 fase yaitu: *a) fase pengabaian, b) fase pemberi data dan informasi, c) fase terlibat dalam konsultasi, d) fase kolaborasi dan control dalam implementasi kebijakan dan e) fase identifikasi masalah dan inisiatif solusi*. Prinsipnya, kelima fase ini menjelaskan tahapan peran yang dapat dilakukan oleh masyarakat mulai dari fase terendah dimana masyarakat mengabaikan berbagai ide atau gagasan inovasi pembangunan yang digulirkan oleh pemerintah sampai pada fase tertinggi dimana masyarakat mau dan mampu untuk terlibat dalam menganalisis permasalahan dan pengambilan keputusan untuk kepentingan mereka sendiri.

Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini semestinya diarahkan untuk tujuan pemberdayaan masyarakat sampai pada level tertinggi yaitu masyarakat yang berdaya untuk mengidentifikasi kebutuhan dan mengambil keputusan secara mandiri. Sebagaimana dijelaskan oleh Bryson (2013), tujuan ini harus disepakati bersama oleh semua stakeholders baik Sekretariat Daerah, Kecamatan, Kelurahan, RW, PKK, Karang Taruna, maupun LPM. Kesepahaman (*agreement*) ini penting untuk semua pihak dalam

rangka untuk memberikan gambaran mengapa penting untuk berpartisipasi dan tujuan apa yang akan dicapai. Selain itu, kejelasan tujuan ini dapat menghindarkan program-program inovasi yang diinisiasi dari konflik dan pemborosan penggunaan sumber daya.

Persoalan selanjutnya adalah pada bagaimana agar setiap stakeholders memiliki kesepahaman (*agreement*) mengenai tujuan tersebut. Disinilah perlunya dilakukan langkah-langkah strategis dalam rangka membangun kesepahaman (*agreement*) bersama. Pola-pola komunikasi dalam sosialisasi dan yang partisipatif, selain dapat dilakukan dengan *public hearing* juga dapat dilakukan dengan berkomunikasi secara langsung antar stakeholders sehingga kepercayaan (*trust*) meningkat. Selain itu, hal penting lain yang harus dilakukan dalam kerangka membangun kesepahaman (*agreement*) bersama antar stakeholders adalah dengan mendorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif sebagaimana dijelaskan pada subbab selanjutnya.

### **5.1.2 Stakeholders Yang Terlibat dan Perannya**

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini melibatkan dua pihak atau *stakeholders* yaitu *pemerintah daerah* dan *masyarakat*. Adapun unsur Pemerintah daerah dimaksud meliputi *Kecamatan, Kelurahan, dan Bagian Pemerintahan Umum di Sekretariat Daerah*, sementara *stakeholder* masyarakat yang dimaksud dalam model ini diwakili oleh 4 Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yaitu *Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna dan LPM*. Pemilihan keempat Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan ini, sebagaimana yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Bandung, dipandang cukup baik mengingat keempatnya adalah lembaga sosial kemasyarakatan yang keberadaannya sudah diakui dan diketahui oleh masyarakat. Selain itu, dilihat dari aspek regulasi, keberadaan dan peran keempat lembaga kemasyarakatan ini diakui oleh Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Di Kota Bandung sendiri, Permendagri tersebut kemudian diturunkan kedalam Paraturan Kepala Daerah No. 2 Tahun 2013 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan. Keberadaan peraturan turunan pada level daerah yang mengatur tentang lembaga kemasyarakatan ini memang diperlukan dalam konteks operasionalisasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini.

Sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri tersebut, bahwa Rukun Warga (RW) merupakan lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya oleh Pemerintah Desa atau Lurah. Sementara Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP-PKK) adalah lembaga kemasyarakatan yang berperan sebagai mitra kerja pemerintah dan organisasi kemasyarakatan lainnya yang berfungsi sebagai fasilitator, perencana, pelaksana, pengendali dan penggerak pada masing-masing jenjang pemerintahan untuk terlaksananya program PKK. Karang Taruna adalah Lembaga Kemasyarakatan yang merupakan wadah pengembangan generasi muda yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan rasa tanggung jawab sosial dari, oleh dan untuk masyarakat terutama generasi mudadi wilayah desa/kelurahan atau komunitas adat sederajat dan terutama bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial, yang secara fungsional dibina dan dikembangkan oleh Departemen Sosial. Sementara itu lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) adalah lembaga atau wadah yang dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra

pemerintah kelurahan dalam menampung dan mewujudkan aspirasi serta kebutuhan masyarakat di bidang pembangunan. Selanjutnya, lembaga kemasyarakatan ini akan dibagi berdasarkan tingkat wilayahnya yaitu kota/kabupaten, kecamatan dan kelurahan.

Selanjutnya, dengan mengadopsi konsep yang dikembangkan Bryson (2013), peran masing-masing *stakeholders* dalam kemitraan dua pilar ini adalah sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 5.1. Peran *Stakeholders* Dalam Kemitraan Dua Pilar

No.	Stakeholders		Peran/Role
1.	Pemerintah Daerah	Sekretariat Daerah	<p>Sebagai “sponsor” dalam implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar yang berperan mulai dari: menyiapkan dan menerbitkan aspek legal/regulasi, melindungi proses partisipasi, memastikan bahwa upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, pendelegasian wewenang, menyediakan atau merencanakan penganggaran, penyediaan sumber daya manusia yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi dan sebagai evaluator program.</p>
		Kecamatan	<p>Sebagai “champion” yang berfungsi mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi/karakteristik stakeholders. Bertugas menjaga semangat stakeholders, menjaga dukungan sponsor serta membuat proses partisipasi terus berlanjut, Selain itu Kecamatan juga berperan sebagai pengguna anggaran dan penanggung jawab program.</p>
		Kelurahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai “champion” yang berfungsi mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi/karakteristik stakeholders. Bertugas menjaga semangat stakeholders, menjaga dukungan sponsor serta membuat proses partisipasi terus berlanjut</li> <li>• Selain sebagai “champion”, Kelurahan juga berperan sebagai “fasilitator” yang bertugas menjaga netralitas kesepakatan dan membantu masing-masing kelompok untuk bekerja</li> </ul>

No.	Stakeholders		Peran/Role
			bersama secara produktif.
2.	Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK)	a. Rukun Warga (RW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, Lembaga kemasyarakatan berperan membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan.</li> </ul>
		b. PKK	
		c. Karang Taruna	
		d. LPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LKK bertugas melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan proses pengambilan keputusan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program.</li> </ul>

Sumber : Diolah dari Bryson (2013)

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa dalam rangka mencapai kesepahaman (*agreement*) bersama diantara para stakeholders, maka perlu didorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif. Untuk itu, perlu ada pembagian peran di antara para stakeholders. Sebagaimana dijelaskan oleh Morse (2010), beberapa peran yang harus ada dan perlu ditekankan dalam rangka mendorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif adalah peran sebagai *sponsor*, *champion*, dan *fasilitator*. Ketiga peran ini tidak harus ditekankan pada satu pihak atau satu individu tapi dapat dibagi dalam beberapa pihak.

Pada konteks Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, stakeholder yang berperan sebagai *sponsor* adalah Sekretariat Daerah yang merupakan SKPD yang memiliki kewenangan yang dapat digunakan untuk melegitimasi dan mempertanggungjawabkan upaya partisipasi. Di sini, tugas-tugas Sekretariat Daerah sebagai *sponsor* meliputi: menerbitkan kebijakan, melindungi proses partisipasi, memastikan bahwa upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan atau merencanakan penganggaran, dan menyediakan sumber daya manusia yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi.

Selanjutnya, stakeholder yang berperan sebagai *champion* adalah Kecamatan dan Kelurahan. Sebagai *champion*, Kecamatan dan Kelurahan berperan dalam mengelola jalannya proses partisipasi yang secara kultural lebih memahami kondisi stakeholder. Selain itu juga bertugas menjaga semangat stakeholder, menjaga dukungan *sponsor* serta membuat proses partisipasi terus berlanjut. Selain sebagai *champion*, Kelurahan juga berperan sebagai *fasilitator* yang bertugas menjaga netralitas kesepakatan dan membantu masing-masing kelompok untuk bekerja bersama secara produktif. Sebagai *fasilitator*, aparatur kelurahan harus memahami dan mampu menggunakan proses-proses atau cara yang inklusif untuk melibatkan dan mengelola perbedaan secara efektif. Cara inklusif yang dimaksud membutuhkan desain partisipasi program dan aturan yang jelas, analisis kemungkinan konflik yang terjadi dan mekanisme resolusi serta metode berkomunikasi yang sesuai yang melibatkan semua pihak baik mayoritas maupun minoritas, termasuk didalamnya kaum yang termarjinalkan. Pendekatan komunikasi yang dapat dilakukan adalah dengan misalnya

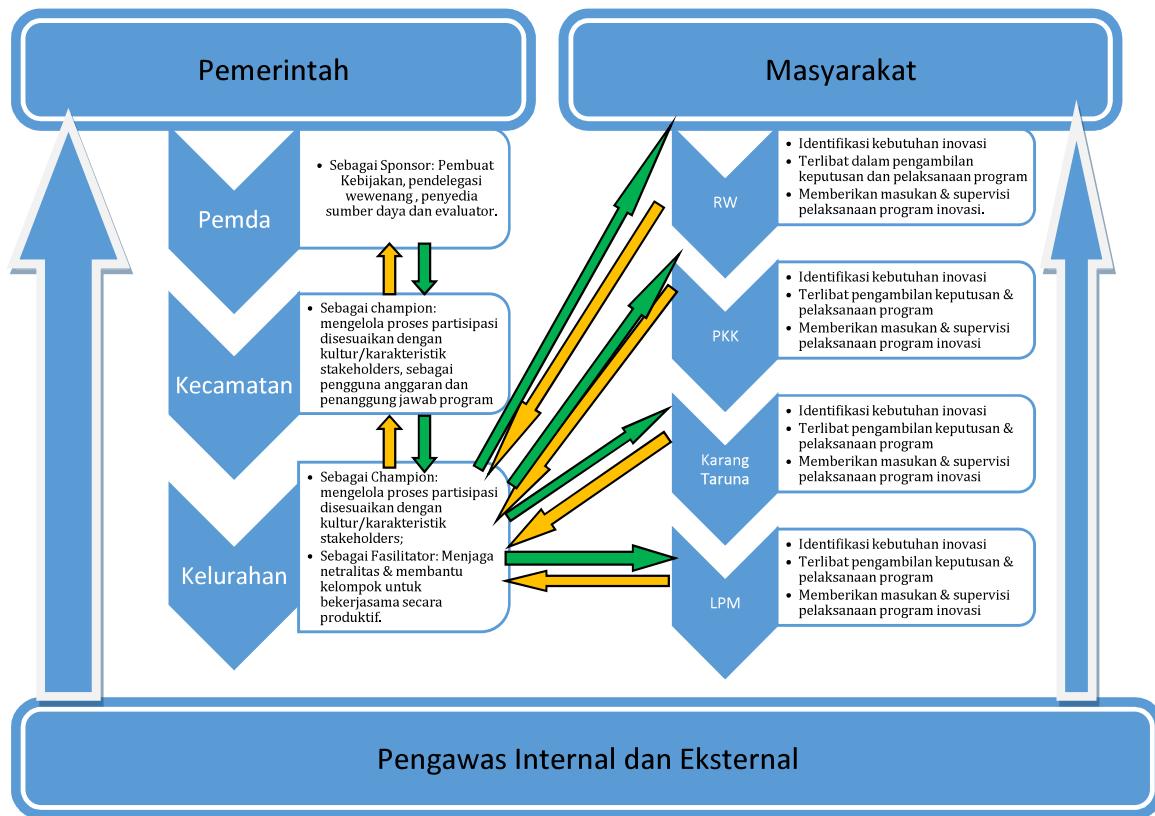
menggunakan bahasa lokal. Oleh karena besarnya peran yang diemban oleh Kelurahan dalam model kemitraan strategis dua pilar ini, maka selanjutnya perlu dilakukan upaya-upaya penguatan kelembagaan kelurahan baik dari sisi infrastruktur, anggaran maupun SDM. Strategi penguatan SDM Kelurahan pun sebaiknya bukan hanya pada konteks peningkatan jumlah (kuantitas) personil saja tetapi lebih jauh lagi pada upaya peningkatan kompetensi SDM. Hal ini penting mengingat Kelurahan adalah ujung tombak dalam Model Kemitraan Strategis Dua Pilar yang merupakan model kemitraan partisipatif.

Selanjutnya, terkait dengan lembaga kemasyarakatan, mengingat tujuan pelibatan masyarakat dalam model ini adalah untuk pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mampu mengidentifikasi kebutuhan inovasinya sendiri dan mampu mengambil keputusan secara mandiri, maka secara umum perannya adalah membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan. Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK) yang terdiri dari Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna dan LPM, masing-masing bertugas melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan proses pengambilan keputusan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program.

### 5.1.3 Mekanisme Kemitraan

Mekanisme kemitraan dibuat dengan maksud untuk menggambarkan hubungan atau pola kerjasama di antara para stakeholders yang terlibat. Dengan mengakomodasi konsep Bryson (2013), maka mekanisme kemitraan dua pilar dapat dijelaskan sebagaimana terlihat pada gambar berikut:

Gambar 5.1 Model Kemitraan Strategis Dua Pilar



Sumber: Diolah dari Bryson (2013)

Keterangan : Panah Kuning : Aliran ide/ gagasan

Panah Hijau: Aliran kemanfaatan

Panah Biru : Aliran koordinasi respon antar-pihak

Dari gambar tersebut di atas, terlihat bahwa model ini mencoba menyeimbangkan perencanaan pembangunan dengan pendekatan yang bersifat *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *topdown* dilihat darisisi dimana pemerintah daerah tetap berperan sebagai *leading sector* atau menurut Morse (2010) disebut sebagai *sponsor* yang memiliki tugas-tugas meliputi: menerbitkan kebijakan, melindungi proses partisipasi, memastikan bahwa upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan atau merencanakan penganggaran, dan menyediakan sumber daya manusia yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi. Sementara itu pendekatan *bottomup* dilihat dari sisi dimana masyarakat berperan dalam melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan proses pengambilan keputusan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program.

Untuk dapat mencapai titik keseimbangan (*equilibrium*) yang tepat di antara sistem perencanaan dan sistem penganggaran, tentunya diperlukan proses komunikasi yang baik antar kedua belah pihak, juga ruang-ruang penyesuaian (*adjustment*). Hal ini penting mengingat selama ini sistem penganggaran di pemerintahan bersifat sangat

kaku (*rigid*) sementara dinamika perubahan yang terjadi di masyarakat bersifat terus menerus (*continues*). Oleh karenanya, perlu dibuat kebijakan sistem perencanaan dan penganggaran yang “*ramah inovasi*”.

Sementara itu, dalam rangka menjamin tercapainya akuntabilitas program, model ini menempatkan pengawas *internal* dan *eksternal*. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, salah satu stakeholder yang bertugas melakukan pengawasan adalah Sekretariat Daerah. Selain itu, masyarakat juga diberikan tugas untuk melakukan pengawasan program-program yang dijalankan. Apabila masyarakat mendapati penyelewengan maka masyarakat dapat melaporkannya kepada Ombudsman sebagai pengawas *eksternal*.

## 5.2 MODEL KEMITRAAN STRATEGIS EMPAT PILAR

Model ini dibuat sebagai bentuk pengembangan dari model kemitraan TJSL Kota Bandung yang pada prinsipnya dibangun dalam kerangka untuk mengoptimalkan peran serta berbagai pihak dalam proses pembangunan di daerah. Adapun hal yang membedakan dengan model kemitraan sebelumnya selain terkait dengan jumlah stakeholders yang terlibat, juga terkait dengan sumber dananya dimana pada model ini pendanaan berasal dari anggaran Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (TJSL) atau *Corporate Social Responsibility* (CSR). Hal ini penting mengingat pembangunan merupakan tanggung jawab bersama baik pemerintah, swasta, perguruan tinggi, dan masyarakat. Selanjutnya, subbab ini akan menjelaskan tentang *tujuan model, stakeholders yang terlibat dan perannya masing-masing, mekanisme kemitraan, serta prasyarat/kunci sukses implementasinya*.

### 5.2.1 Tujuan Model

Model Kemitraan Strategis Empat Pilar yang dirumuskan dalam kajian ini merupakan model modifikasi dari model kemitraan *Public Private Partnership (PPP)*. Berdasarkan konsepnya, model PPP adalah model kemitraan yang lebih banyak melibatkan *pemerintah dan sektor swasta* dalam penyediaan pelayanan publik dengan *anggaran yang berasal dari pemerintah*. Chen (2013) mengungkapkan bahwa pendekatan *top-down* memang sangat dominan dalam sebagian besar praktik model PPP.

Model Kemitraan Strategis Empat Pilar yang dirumuskan dalam kajian ini memodifikasi model PPP dalam kaitannya dengan 2 aspek: 1) *sumber pendanaan yang digunakan dalam kemitraan*; dan 2) *stakeholders yang dilibatkan dalam kemitraan*. Berdasarkan beberapa kajian yang dilakukan Chen (2013) dijelaskan bahwa penerapan model PPP cenderung mengabaikan peran masyarakat sehingga akibatnya program yang disusun kurang strategis dan justru membuat masyarakat menjadi kurang berdaya. Di samping itu, dalam beberapa teori dijelaskan juga bahwa model PPP selain melibatkan pemerintah dan swasta, sebenarnya dapat juga melibatkan universitas, meskipun pada sebagian besar praktik model PPP, universitas tidak dilibatkan. Oleh karenanya, Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini selain melibatkan pemerintah dan swasta, juga melibatkan masyarakat dan universitas. Adapun peran masing-masing dari keempat stakeholders ini akan dijelaskan pada subbagian selanjutnya.

Pada prinsipnya, Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini dikembangkan untuk tujuan-tujuan sebagaimana diungkapkan Link (2006) sebagai berikut:

- 1) *Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menciptakan solusi terhadap persoalan pembangunan secara lebih integratif.* Pelibatan 4 pilar stakeholders, tentunya memberikan variasi perspektif yang lebih komprehensif mengenai persoalan pembangunan, sehingga harapannya proses penyelesaian persoalannya lebih tepat sasaran.
- 2) *Memfasilitasi pendekatan inovatif dan kreatif.* Pelibatan 4 pilar stakeholders juga membuka peluang semakin banyaknya aliran ide atau gagasan kreatif dan inovatif dalam proses penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan.
- 3) *Mengurangi biaya dan waktu yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam implementasi program.* Persoalan keterbatasan anggaran pembangunan daerah dapat diatasi dengan adanya alternatif sumber pembiayaan dari anggaran CSR atau TJSI. Selain itu, pelibatan 4 stakeholders dengan pembagian peran yang jelas juga dapat berdampak pada efisiensi waktu dalam proses pelaksanaan program-program inovasi pembangunan.
- 4) *Memperkecil resiko kegagalan program.* Pelibatan 4 stakeholders dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dapat meminimalisasi resiko kegagalan dari program-program inovasi yang dilakukan.
- 5) *Memperbesar ketersediaan sumber daya berupa kompetensi, pengalaman dan teknologi.* Pelibatan 4 stakeholders juga membuka peluang semakin besarnya jumlah SDM yang terlibat dalam proses inovasi-inovasi pembangunan yang memiliki pengalaman dan kompetensi yang lebih baik.

Selanjutnya terkait dengan pendanaan yang digunakan dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini bersumber dari dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) yang dimiliki oleh perusahaan swasta. Seperti halnya fase-fase wujud kesiapan dan ketercapaian kontribusi masyarakat dalam partisipasi publik sebagaimana diungkapkan Thomas (2012), praktik CSR dalam PPP sebagaimana dijelaskan oleh Saidi dan Abidin (2004), juga memiliki beberapa fase yang meliputi: *1) Corporate Charity (Karitatif); 2) Corporate Philantropy (Filantropi), dan 3) Corporate Citizen.* Harapannya fase kontribusi CSR dari perusahaan/swasta dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini dapat diarahkan pada *fase ketiga* yaitu *Corporate Citizen*, dimana perusahaan berperan sebagai bagian dari warga kota. Pada fase ketiga ini, perusahaan sudah memiliki misi untuk mencari dan mengatasi akar masalah dan memberikan kontribusi kepada masyarakat secara berkelanjutan. Misi atau tujuan ini perlu ditekankan mengingat selama ini praktik kontribusi CSR di Indonesia lebih banyak pada *fase pertama* dan *kedua*. *Fase Pertama* yaitu *Corporate Charity*, dimana tujuan pemberian CSR lebih pada upaya mengatasi masalah sesaat atau insidental, sementara fase kedua yaitu *Corporate Philantropy*, kontribusi CSR sudah bertujuan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang ada, namun belum berkelanjutan. Penetapan tujuan kemitraan pada model ini dimaksudkan untuk mengurangi beban finansial pemerintah daerah dan dalam rangka mewujudkan kemitraan yang berkelanjutan antara Pemerintah Daerah, Swasta, Universitas dan Masyarakat.

### **5.2.2 Stakeholders Yang Terlibat Dan Perannya**

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini selain melibatkan pemerintah dan swasta, juga melibatkan masyarakat dan

universitas. Masing-masing stakeholders ini memiliki peran berbeda. Sebagaimana dalam Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, di sini pemerintah daerah juga berperan sebagai *leading sector* yang bertugas mempersiapkan regulasi, melindungi proses partisipasi, memastikan upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan sumber daya (*resources*) seperti SDM atau sumber daya lain yang memungkinkan program-program penguatan yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi. Namun bedanya dengan Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, dalam model ini pemerintah tidak berperan sebagai penyedia sumber daya (*resources*) anggaran.

Sementara itu, pihak swasta berperan sebagai pemilik sumber daya (*resources*) melalui alokasi dana TJSL atau CSR. Dalam hal ini agar model kemitraan ini dapat mencapai tujuannya, maka kebijakan perusahaan dalam pengelolaan dana CSR harus terintegrasi dengan agenda prioritas pembangunan dari pemerintah daerah. Sebagaimana Model Kemitraan Strategis Dua Pilar, proses pelibatan masyarakat dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini juga dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat, dimana masyarakat mampu mengidentifikasi kebutuhan inovasinya sendiri dan mampu mengambil keputusan secara mandiri. Sehingga di sini secara umum peran masyarakat adalah membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan proses pembangunan. Selanjutnya, stakeholder universitas berperan dalam menyediakan sumber daya (*resources*) intelektual yang dapat melakukan riset-riset pendukung dalam rangka inovasi-inovasi pembangunan di daerah. Lebih rinci mengenai peran masing-masing stakeholders tersebut dijelaskan Tabel 5.2.

Tabel 5.2. Peran Stakeholders Dalam Kemitraan Empat Pilar

No.	Stakeholders	Peran/Role
1.	Pemerintah Daerah	Berperan sebagai <i>leading sector</i> yang bertugas mempersiapkan regulasi, melindungi proses partisipasi, memastikan upaya-upaya partisipasi berdampak pada penyusunan kebijakan, menyediakan sumber daya ( <i>resources</i> ) terutama SDM dan sumber daya lain yang memungkinkan, juga membuat program-program penguatan yang memungkinkan untuk mendukung partisipasi.
2.	Perusahaan/Swasta	Berperan sebagai pemilik sumber daya ( <i>resources</i> ) melalui alokasi dana TJSL atau CSR.
3.	Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, masyarakat berperan dalam membantu pemerintah daerah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pelaporan proses pembangunan.</li> <li>• Secara rinci masyarakat bertugas melakukan identifikasi kebutuhan inovasi, terlibat aktif dalam pelaksanaan dan</li> </ul>

No.	Stakeholders	Peran/Role
		proses pengambilan keputusan pembangunan, memberikan masukan dalam setiap tahapan penyusunan kebijakan, dan melakukan supervisi dalam pelaksanaan program pembangunan.
4.	Perguruan Tinggi	Berperan dalam menyediakan sumber daya ( <i>resources</i> ) intelektual yang dapat melakukan riset-riset pendukung dalam rangka inovasi-inovasi pembangunan di daerah.

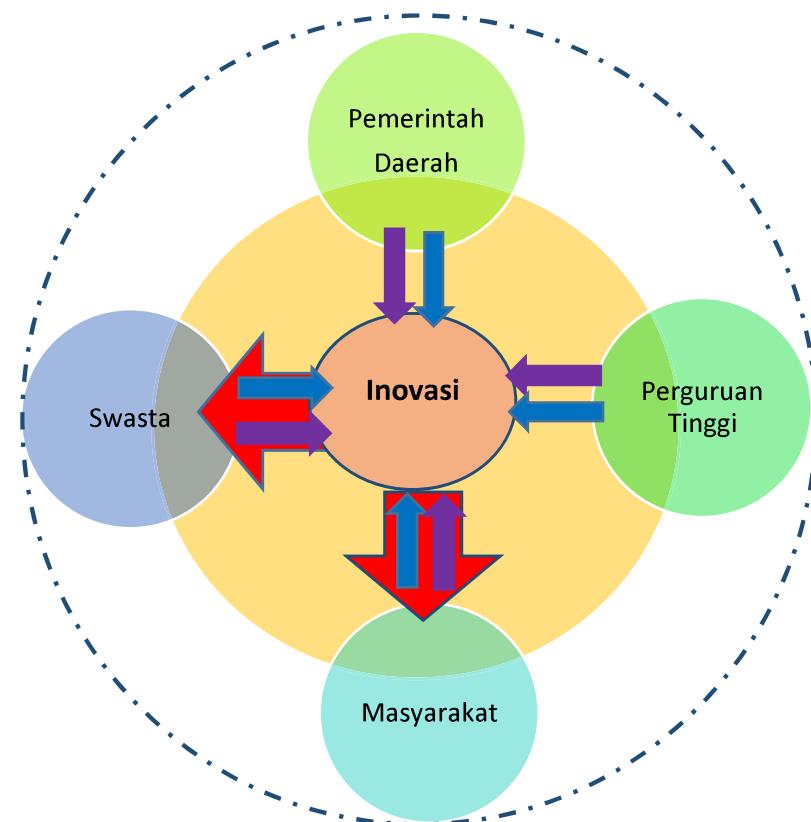
Sumber: Dimodifikasi dari Link (2006)

### 5.2.3 Mekanisme Kemitraan

Mekanisme kemitraan dibuat dengan maksud untuk menggambarkan hubungan atau pola kerjasama di antara para stakeholders yang terlibat, sebagaimana dijelaskan pada gambar berikut:

**Gambar 5.2**

Mekanisme Model Kemitraan Strategis Empat Pilar



Keterangan:

- Aliran Ide/gagasan inovasi
- Aliran Sumber Daya
- Aliran Manfaat/Benefits

Dari gambar di atas terlihat bahwa panah (biru) yang menggambarkan aliran ide/gagasan inovasi berasal dari semua arah artinya baik pemerintah, swasta, universitas maupun masyarakat dapat berperan untuk menyampaikan ide atau gagasan inovasi dalam rangka penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan di daerah. Sebagaimana dijelaskan diawal bahwa pelibatan 4 stakeholders dalam Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini memang diharapkan mampu membuka peluang semakin banyaknya aliran ide/gagasan kreatif dan inovatif dalam proses penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan di daerah. Ini berarti model kemitraan ini diharapkan dapat mengatasi persoalan “*mental block*” yang sering kali timbul dalam melahirkan gagasan/ide inovasi pembangunan di daerah.

Selain itu, panah (ungu) yang menggambarkan aliran sumber daya (*resources*) juga berasal dari semua arah artinya baik pemerintah, swasta, universitas maupun masyarakat dapat memberikan kontribusi sumber daya (*resources*) yang dimilikinya dalam rangka implementasi program-program inovasi pembangunan di daerah, hanya saja bentuk kontribusi sumber dayanya berbeda-beda bentuknya; pemerintah memberikan kontribusi SDM dan sumber daya lainnya yang memungkinkan, perusahaan/swasta memberikan kontribusi anggaran melalui dana TJSI atau CSR, universitas memberikan kontribusi SDM, teknologi, dan sumber daya lain yang memungkinkan, dan masyarakat memberikan kontribusi SDM, sumbangan dan sumber daya lain yang memungkinkan.

Pada prinsipnya, manfaat dari Model Kemitraan semacam ini selain untuk membagi (*sharing*) beban dan tanggungjawab pembangunan di daerah diantara para pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik dalam kaitannya dalam upaya menginisiasi ide/gagasan inovasi maupun dalam rangka pengumpulan sumber daya (*resources*) berupa dana, sarana prasarana dan sumber daya manusia. Hal ini penting mengingat implementasi inovasi di daerah sering kali terkendala dengan keterbatasan sumber daya (*resources*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan oleh Kalvet (2012) dan Boris (2000) yang menyatakan bahwa salah satu persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan inovasi di daerah adalah keterbatasan anggaran (*inadequate funding*). Lebih jauh, pelibatan berbagai stakeholders dalam model kemitraan ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keberlanjutan (*sustainability*) program-program inovasi di daerah.

Selanjutnya, aliran manfaat (*benefits*) yang digambarkan dengan panah (merah) diterima oleh masyarakat yang merupakan objek dari program-program inovasi pembangunan dan perusahaan/swasta berupa kemanfaatan dalam bentuk *image/branding* yang menunjukkan nilai-nilai (*values*) yang dianut oleh perusahaan bersangkutan. Sementara itu, dalam rangka menjamin tercapainya akuntabilitas program, diperlukan media atau sistem informasi yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh stakeholders untuk mengkomunikasikan ide atau gagasan inovasinya. Media ini diharapkan dapat menjamin terjadinya keterbukaan informasi di antara para stakeholders. Harapannya, kemitraan dalam inovasi ini dapat menjadi sebuah gerakan yang massif dan terstruktur sehingga dapat memberikan dampak yang lebih besar pada peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

# 6 PRASYARAT IMPLEMENTASI MODEL

Bab ini menjelaskan mengenai prasyarat atau kunci sukses implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar dan Model Kemitraan Strategis Empat Pilar yang dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam mereplikasi kedua model ini.

## 6.1 Prasyarat Implementasi Model Kemitraan Strategis Dua Pilar

Beberapa prasyarat yang menjadi kunci sukses penerapan Model Kemitraan Strategis Dua Pilar adalah sebagai berikut:

### A. Dukungan regulasi (*regulation support*).

Keberadaan kebijakan ini sangat penting sebagai dasar hukum bagi implementasi model kemitraan strategis dua pilar. Peraturan dimaksud meliputi: 1) Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan; 2) Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang dan Jasa; 3) Peraturan Daerah tentang Model Kemitraan Strategis Dua Pilar yang menjelaskan dari aspek tujuan, stakeholders yang terlibat beserta perannya masing-masing, mekanisme kemitraan, dan sebagainya. Selain itu juga perlu disusun Juknis Pedoman Pelaksanaan Program Kemitraan dan lain-lain.

### B. Kesepahaman (*agreement*) Antar Stakeholders.

Pemahaman dimaksud adalah mengenai tujuan kemitraan, kewenangan dan tanggung jawab masing-masing stakeholders dan sebagainya. Dalam rangka membangun kesepahaman (*agreement*) ini beberapa langkah strategis yang dapat dilakukan antara lain dengan membuat pola-pola komunikasi dalam sosialisasi yang partisipatif, baik melalui *public hearing* maupun proses komunikasi langsung secara informal antar stakeholders sehingga kepercayaan (*trust*) dapat terbangun. Selain itu, hal penting lain yang harus dilakukan dalam kerangka membangun kesepahaman (*agreement*) bersama antar stakeholders adalah dengan mendorong terwujudnya kepemimpinan yang efektif sebagaimana dijelaskan pada sub bab sebelumnya.

**C. Penguatan Kelembagaan Kelurahan.**

Dalam Model Kemitraan Strategis Dua Pilar ini, kelurahan berperan sebagai “*champion*” dan sekaligus sebagai “*facilitator*”. Ini berarti kelurahan memegang peranan besar dan vital dalam model kemitraan strategis dua pilar ini, oleh karenanya perlu dilakukan upaya-upaya penguatan kelembagaan kelurahan baik dari sisi infrastruktur, anggaran maupun SDM. Strategi penguatan SDM Kelurahan pun sebaiknya bukan hanya pada konteks peningkatan jumlah (kuantitas) personil saja tetapi lebih jauh lagi pada upaya peningkatan kompetensi SDM. Hal ini penting mengingat Kelurahan adalah ujung tombak dalam implementasi model kemitraan partisipatif ini. Upaya peningkatan kompetensi SDM kelurahan tidak hanya berkaitan dengan kemampuan komunikasi yang kontekstual dengan karakteristik masyarakat di wilayah kerjanya tetapi juga kemampuan teknis pengelolaan program dan anggaran program. Lebih dari itu, perlu juga ditingkatkan mengenai kemampuan kepemimpinan yang efektif dalam rangka mewujudkan tujuan pemberdayaan masyarakat melalui program-program inovatif.

**6.2 Prasyarat Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar**

Beberapa prasyarat yang menjadi kunci sukses penerapan Model Kemitraan Strategis Empat Pilar akan dibagi per-stakeholders, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

- A. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Pemerintah*, antara lain:
  - 1) Adanya jaminan implementasi pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dapat menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari stakeholders lain;
  - 2) Adanya komitmen dan tanggung jawab dari pemerintah;
  - 3) Adanya transparansi pada setiap proses;
  - 4) Adanya dukungan regulasi (*regulation support*) pada level pemerintah daerah yang mendasari implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini;
  - 5) Program yang realistik dan memungkinkan untuk dilakukan dengan sumber daya yang tersedia.
- B. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Perusahaan/Swasta*, antara lain:
  - 1) Adanya nilai-nilai (*values*) perusahaan yang baik;
  - 2) Adanya kebijakan CSR perusahaan yang mendukung;
  - 3) Adanya komitmen dan tanggung jawab dari pihak perusahaan;
  - 4) Adanya kebijakan ekonomi yang mendukung tumbuh kembang perusahaan.

- C. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Universitas*, antara lain:
  - 1) Adanya nilai-nilai (*values*) universitas yang baik sebagai bagian dari Tri Dharma Perguruan Tinggi.
  - 2) Adanya komitmen dan tanggung jawab dari pihak universitas/ perguruan tinggi untuk terlibat aktif dalam pembangunan;
  
- D. Prasyarat Kunci Sukses Implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar dari *Masyarakat*, antara lain:
  - 1) Adanya komitmen dan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian pembangunan.

Selain hal-hal sebagaimana disebutkan di atas, prasyarat wajib (*mandatory prerequisites*) yang menjadi faktor kunci sukses implementasi Model Kemitraan Strategis Empat Pilar ini adalah kesepahaman (*agreement*) antar stakeholders. Pemahaman dimaksud adalah mengenai tujuan kemitraan, kewenangan dan tanggung jawab masing-masing stakeholders dan sebagainya. Adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam rangka membangun kesepahaman (*agreement*) ini adalah dengan membuat pola-pola komunikasi dalam sosialisasi yang partisipatif, baik melalui *public hearing* maupun Forum Komunikasi yang menjadi wadah untuk mengkomunikasikan ide atau gagasan pengembangan inovasi di antara para pemangku kepentingan. Sehingga intinya, forum ini memiliki tugas pokok sebagai wadah untuk mengkoordinasikan perencanaan, pelaksanaan, pembinaan dan pengawasan program inovasi.

Lebih jauh, pelibatan berbagai stakeholders dalam kedua model kemitraan ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keberlanjutan (*sustainability*) program-program inovasi di daerah. Dengan mempersuasi kemanfaatan inovasi serta pemasaran sosial (*social marketing*) program-program inovasi kepada para stakeholders diharapkan setiap pihak semakin merasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap berbagai program inovasi yang ada sehingga dengan demikian dapat memperluas keterjangkauan atau keluasan dampak (*impact*) dan manfaat (*benefits*) program-program inovasi pembangunan di daerah.

### **6.3 Epilog**

Berdasarkan teori dan penelitian sebelumnya, model kemitraan strategis yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Bandung secara legal formal telah memenuhi prasyarat yang ada demi inovasi yang berkelanjutan seperti adanya kejelasan desain dan petunjuk teknis serta jaminan hukum. Meski demikian, pada tataran implementasi, konsep PIPPK dan TJSL ini menghadapi tantangannya

masing-masing. Sebagai contoh kurangnya kepercayaan dan kemampuan warga dalam menyusun usulan yang inovatif karena kurang efektifnya diseminasi program serta tidak diantisipasinya ketimpangan kompetensi petugas PIPPK di Kelurahan dalam penanganan konflik. Untuk menghadapi tantangan tersebut, penelitian ini menyusun dua mode pengembangan kemitraan strategis dalam administrasi negara yang dapat direplikasi oleh daerah lain. Model itu adalah Model Kemitraan Strategis Dua Pilar dan empat pilar.

Kedua model tersebut disusun dengan tujuan masing-masing dengan pertimbangan saran pada penelitian-penelitian sebelumnya bahwa model yang seragam tidak bisa diterapkan pada praktik inovasi partisipatif dengan tujuan yang berbeda. Kedua model tersebut memiliki prasyaratnya masing-masing jika akan diterapkan di suatu daerah. Prasyarat tersebut adalah terpenuhinya praktik-praktek kepemimpinan yang baik, kepemerintahan yang baik, desain yang jelas, nilai-nilai yang disepakati serta kepercayaan bersama.

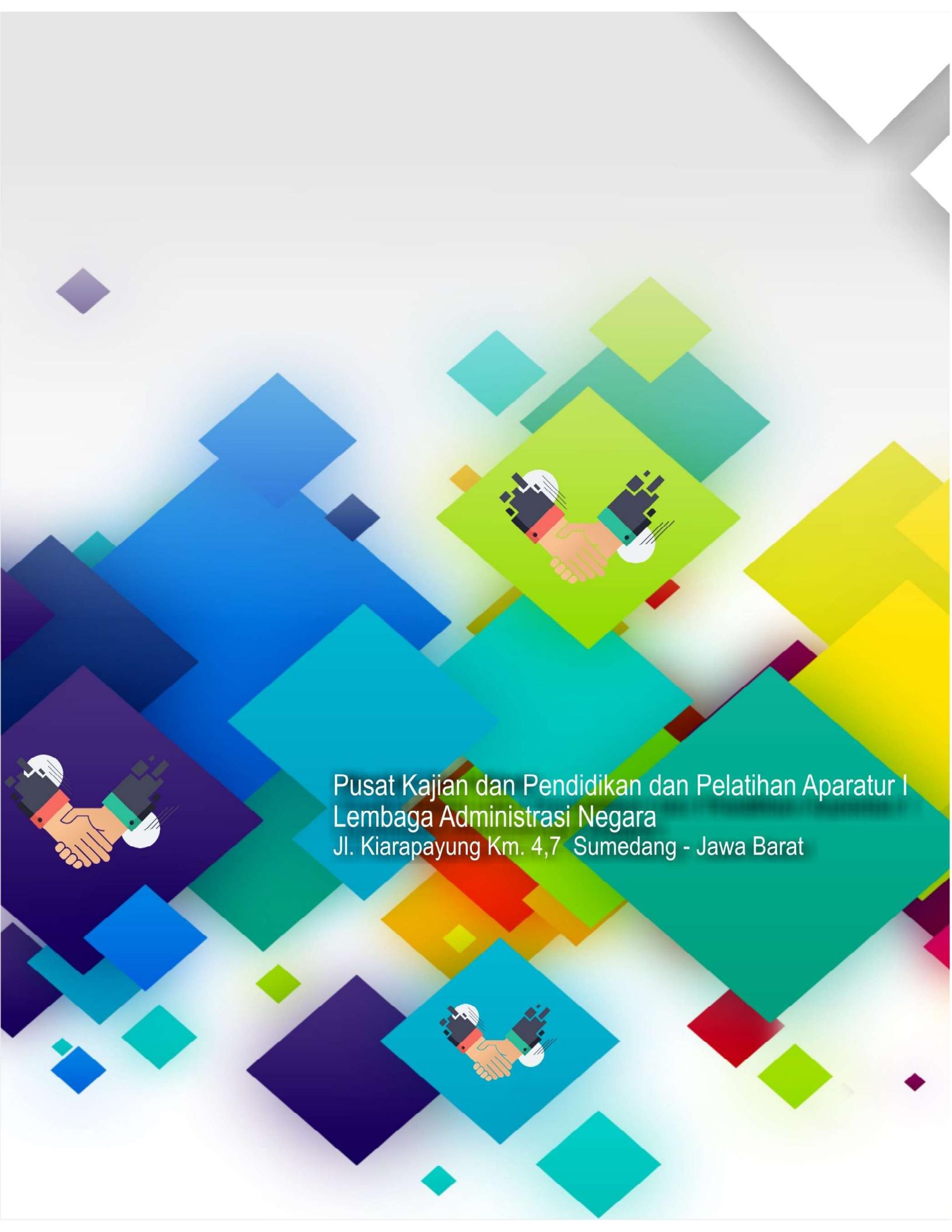
Pada prinsipnya, kedua model kemitraan strategis tersebut di atas didisain untuk mengoptimalkan libatkan berbagai stakeholders dalam program-program inovasi pembangunan di daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah maupun untuk mendorong terwujudnya keberlanjutan (*sustainability*) program-program inovasi di daerah. Dengan mempertimbangkan tujuan, stakeholders yang dilibatkan, mekanisme kemitraan serta prasyarat implementasinya, kedua model ini dapat direplikasi oleh setiap daerah di Indonesia, baik secara terpisah maupun bersamaan disesuaikan dengan kebutuhan dari daerah yang bersangkutan. Dengan mempersuasi kejelasan desain masing-masing model kemitraan tersebut kepada para stakeholders, maka diharapkan banyak pihak semakin merasa memiliki (*sense of belonging*) dan tergerak untuk terlibat aktif dalam berbagai program inovasi pembangunan yang ada di daerah. Dengan demikian harapan selanjutnya adalah dapat memperluas keterjangkauan atau keluasan dampak (*impact*) dan manfaat (*benefits*) program-program inovasi pembangunan di daerah bagi peningkatan keajahteraan masyarakat.

# Daftar Pustaka

- Ansell, C and A. Gash. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Jurnal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-71.
- Austin, James (2000) *The Collaboration Challenges: How Nonprofits and Business Succeed through Strategic Alliances*. San Fransisco:Jossey Bass.
- Bender, K. W., Cedeno, J. E., Cirone, J. F., Klaus, K. P., Leahey, L. C., & Menyhart, T. D. (2000). Process Innovation: Case studies of critical success factors. *Engineering Management Journal*, 12(4), 17-24.
- Borins, Sanford. (2000). *Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public managers*
- Brouwer, Herman; Woodhill, Jim dengan Hemmati, Mitu; Verhoosel, Karen; dan Vugt, Simone (2015). *The MSP Guide: How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships*. Wageningen University: Center for Development Innovation.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1), 23-34.
- Chaniago, et al. (2015). *Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia 2014*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 3.
- Chen, Cheng, Michael Hubbard, and Chun-Sung Liao. (2013) "When public-private partnerships fail: Analysing citizen engagement in public-private partnerships-cases from Taiwan and China." *Public Management Review*15.6 (2013): 839-857.
- Corwin, L, Corbin, J. H & Mittelmark, M. B. (2012) *Producing Synergy in Collaborations: A Scquesful Hospital Innovation*. The Innovation Journal, 17(1), 2.
- Crosby, B. C and J. Bryson (2010). *Integrative Leadership and The Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaboration*. *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-30.
- Debout, C. (2016). *Qualitative case study*. Soins; la revue de référence infirmière, 61(806), 57.
- Denhart & Denhart. (2000). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*. In *Public Administration Review*, November/ December 2000, Vol. 60, No. 6, New Jersey: Wiley Blackwell, 557.
- Dupont, L., Morel, L., & Guidat, C. (2015). Innovative public-private partnership to support Smart City: the case of "Chaire REVES". *Journal of Strategy and Management*, 8(3), 245-265.

- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Howard, J. H.(2012) Innovation, Ingenuity and Initiative: The adoption and application of new Ideasin Australian local government, Canberra, ANSZOG Institute for Governance, Australian Centre of Excellence for Local Government.
- Huijstee, Mariette Van (2012). Multi-Stakeholder Initiatives: A Strategic Guide for Civil Society Organization. Amsterdam: SOMO.  
[http://somo.nl/publications-en/Publications\\_3786](http://somo.nl/publications-en/Publications_3786).
- Ingram, Verina Jane & Ton, Giel (2012). Corporate Social Responsibility: the role of public policy, A systematic literature review. *IOB Study* No. 377. Netherlands: Ministry of Foreign Affairs.
- Jati, WR, (2011) Inovasi Pelayanan Publik Setengah Hati: Studi Pelayanan Publik di SAMSAT Kota Yogyakarta. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 15 (1), 68-78. Yogyakarta: FISIPOL Universitas Gadjah mada.
- Kamarck. (2003). *Government Innovation Arround the World*. Boston: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 5-6.
- Kalvet, T (2012). Innovation: A Factor Explaining e-government Success in Estonia. *Electronic Government, an International Journal*, 9(2), 142-157.
- Kedeputian Bidang Pelayanan Publik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi (RB), (2016). Top 99 Inovasi Pelayanan Publik Indonesia 2016. Jakarta: Kementerian PAN dan RB.
- Krismiyati dan Pratiwi (2016). *Laporan Penelitian Mandiri: Model Inovasi Wisata Buku Sahabat Anak dalam Meningkatkan Minat Baca Masyarakat Kabupaten Ciamis*. Sumedang: PKP2A 1 LAN.
- Link, Albert N. (2006) *Public/private partnerships: innovation strategies and policy alternatives*. Springer Science & Business Media.,
- Morse, R (2010). *Integrative Public Leadership: Catalyzing Collaboration to Create Public Value*. *The Leadership Quarterly*, 21(2) : 231-45.
- Moynihan (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(4):895-915.
- Nabatchi (2012). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review* 72 (5): 699-708.
- Naditya, R. (2013). *Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Sampah (Suatu Studi Di Dinas Kebersihan Dan Pertamanan (DKP) Dalam Pelaksanaan Program Bank Sampah Malang (BSM) Di Kelurahan Sukun Kota Malang)*. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(6), 1086-1095.

- Osborne & Gaebler. (1992). *Mewirausahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Pattakos, Alex., Dundon, Elaine. (2003). *Cultivating Innovation in Government; Oxymoron or Core Competency?* In Canadian Government Executive, Issue 3, 14-16.
- Page, S (2010). *Integrative Leadership for Collaborative Governance: Civic Engangement in Seattle. The Leadership Quarterly*, 21(2): 246-63.
- Pew Foundation (2011) Pew Internet and American Life Project. <http://www.pewinternet.org> yang diakses tanggal 26 November 2016.
- Perdana, N. P. (2016). Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Layanan E-Health Di Puskesmas Keta邦ang Surabaya. *Jurnal Mahasiswa Teknologi Pendidikan*, 4(1).
- Porter, Michael dan Mark Kramer (2011) Creating Shared Value. *Harvard Business Review, January-February*, <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>.
- Saidi, Zaim dan Hamid Abidin (2004). Menjadi Bangsa Pemurah: Wacana dan Praktek Kedermawanan Sosial di Indonesia. Jakarta: Piramedia
- Sorensen, Eva dan Torfing, Jacob (2012) *Introduction: Collaborative Innovation in The Public Sector* dalam *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1), article 1.
- Scott, C (2011). *A Case Study of Collaborative Governance: Health Care Law Reform in Georgia*. *Conflict Resolution Quarterly*, 28(4): 441-62.
- Thomas (2012). Citizen, Customer, Partner: Enganging the Public in Public management. Armonk, NY: M. E Sharpe.
- Vurro, Clodia, Tina Dacin dan Fransesco Perrini (2010) Institutional Change : How Institutional Logics Shape Cross-Sector Social Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 94(1): 39-53.
- Yang, Kaifeng, dan Sanjay K. Pandey (2011). *Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?* *Public Administration Review* 71 (6): 880-92.



Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara  
Jl. Kiarapayung Km. 4,7 Sumedang - Jawa Barat