

Collaborative Governance: Pemecahan Masalah Publik vs Konsolidasi Kekuasaan

Mita Widyastuti¹⁾; Andi Sopandi²⁾; Fadhilah³⁾; Adi Susila⁴⁾

^{1,4)} Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Muhammadiyah Indonesia

^{2,3)} Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Muhammadiyah Indonesia

Email: ¹⁾ mitawidyastuti2905@gmail.com; ²⁾ andisopandi2016@gmail.com; ³⁾ fadhilah.mb@gmail.com; ⁴⁾ adisusila17@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received [16 Mei 2026]

Revised [20 Juni 2026]

Accepted [23 Juli 2026]

KEYWORDS

kolaboratif governance,
problem solving, konsolidasi
kekuasaan

This is an open access
article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)
license



ABSTRAK

Penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan: bagaimana praktek kolaborasi yang dilaksanakan pemerintah daerah, apakah kolaborasi menjamin pemecahan masalah public lebih efektif dan efisien. Paska reformasi berbagai perubahan terjadi dalam system politik dan tata kelola pemerintahan. Otonomi daerah, demokratisasi dengan system multi partai dan pemilihan langsung, berbarengan dengan perubahan paradigma government menjadi governance. Kolaborasi menjadi tren pengelolaan masalah public oleh pemerintah baik pusat maupun daerah, keterlibatan stakeholder diharapkan mampu memberikan solusi pemecahan masalah-masalah publik dengan lebih efektif. Salah satu permasalahan dari kompleksitas kota Bekasi adalah konflik antar umat beragama dan upaya kolaboratif dengan membentuk FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama). Pendekatan penelitian adalah diskriptif kualitatif, data primer diperoleh melalui interview dan sekunder dengan memanfaatkan dokumen yang tersedia. Informan penelitian adalah pengurus atau anggota FKUB. Kolaborasi merupakan solusi inovatif permasalahan yang dihadapi yaitu dengan membentuk forum kerukunan beragama di tingkat kecamatan dan kelurahan dengan nama Majelis Umat Beragama (MUB) mengingat wilayah kerja FKUB terlalu luas untuk Kota Bekasi. Kolaborasi pada tingkat akar rumput mencerminkan partisipasi dan kepedulian masyarakat dengan terlibat sebagai pengurus secara sukarela.

ABSTRACT

This study attempts to answer the question: how are collaboration practices implemented by local governments, and does collaboration guarantee more effective and efficient public problem solving? Post-reform, various changes have occurred in the political system and governance. Regional autonomy, democratization with a multi-party system and direct elections, coincided with a paradigm shift from government to governance. Collaboration has become a trend in public problem management by both central and regional governments, with stakeholder involvement expected to provide more effective solutions to public problems. One of the complex problems of Bekasi City is inter-religious conflict and collaborative efforts have resulted in the formation of the FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama). The research approach is descriptive qualitative, with primary data obtained through interviews and secondary data utilizing available documents. The research informants are FKUB administrators or members. Collaboration is an innovative solution to the problems faced, namely by establishing a religious harmony forum at the sub-district and village levels under the name Majelis Umat Beragama (MUB), considering that the FKUB's working area is too broad for Bekasi City. Collaboration at the grassroots level reflects community participation and concern by voluntarily becoming involved as administrators.

PENDAHULUAN

Pengelolaan pemerintahan yang sarwa negara memasuki era pancanean, dunia disadarkan bahwa birokrasi/pemerintah tidak menjadi pemecah masalah justru menjadi bagian dari masalah. Ketidamampuan pemerintah dalam mengikuti dinamika masyarakat, juga keterbatasan dalam anggaran, sumberdaya dan teknologi dibanding dengan yang dimiliki sector privat. Pemikiran dari Osborne & Gaebler (1989) makin relevan bahwa sector public harus dikelola dengan metode yang sama dengan metode yang dipakai pada sector privat. Keterlibatan sector privat dibutuhkan dalam memperbaiki kinerja sector public.

Perkembangan selanjutnya, disadari bahwa pengelolaan negara harus melibatkan semua stakeholder, sehingga dikenal dengan tiga pilar governance yaitu pemerintah (sector public), sector privat dan masyarakat (*civil society*).

Perubahan pemikiran dari government ke governansi tersebut berkembang di negara maju maupun negara berkembang, seperti Indonesia. Era dominasi negara yang dipraktekkan dalam paradigma Old Publik Administration (OPA) mulai ditinggalkan dan beralih ke paradigma New Public Management (NPM) yang melibatkan banyak stakeholder dalam pengelolaan masalah-masalah public. Secara kelembagaan dibentuk lembaga negara penunjang (*auxiliary state agency* atau *state auxiliary organ*) dalam praktek tata kelola negara, yaitu lembaga negara independen yang dibentuk untuk menunjang, membantu atau melengkapi pelaksanaan fungsi lembaga negara utama (*main state organ*). Organisasi tersebut menjadi jembatan antara pemerintah dengan masyarakat, masyarakat didorong ikut berpartisipasi dalam pemerintah secara kolaboratif. Beberapa *auxiliary state agency* yang tumbuh dalam pemerintah antara lain: Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dan sebagainya yang berada di tingkat pusat, sedang di daerah juga dibentuk kelembagaan yang sama dengan pusat. Pejabat yang menempati posisi komisioner diisi oleh unsur independen seperti profesional, praktisi atau masyarakat. Namun, dalam banyak kasus para komisioner memiliki kecenderungan berafiliasi dengan partai politik, utamanya organisasi yang memiliki posisi strategis.

Paska tumbangnya Orde Baru oleh gerakan Reformasi merupakan momentum perubahan tata kelola pemerintah. Demokratisasi ditandai dengan dirumuskan dan disyahkan berbagai undang-undang oleh Presiden BJ Habibie antara lain: UU Pemerintah Daerah, UU Pemilu, UU Kepartaian, UU Susduk dan sebagainya. Kebijakan desentralisasi dan pemilihan kepala daerah langsung memberi kesempatan Masyarakat untuk memilih pimpinan daerah dan memberi peluang putra-putra daerah untuk berpartisipasi lebih besar dalam mewujudkan pemerintahan yang peduli pada masalah public. Demokratisasi juga mendorong partisipasi pada akar rumput, pengambilan keputusan deliberatif menjadi alternatif. Sisi gelap demokrasi, ongkos politik yang tinggi hanya memberi kesempatan pada actor politik yang memiliki modal atau actor politik yang memiliki jaringan pada pemodal untuk membiayai pencalonannya (oligarki). Rekrutmen calon kepala daerah oleh partai politik seringkali diwarnai oleh praktik transaksional atau biasa disebut sebagai mahar politik dengan nilai yang cukup tinggi (Kurniawan & Handayani, 2022).

Sisi baiknya, demokratisasi telah meningkatkan partisipasi masyarakat terlibat dalam menangani berbagai urusan publik. Program PNPM Mandiri (Perdesaan dan Perkotaan) yang diinisiasi pada masa pemerintahan presiden SBY berkontribusi mendorong masyarakat terlibat dalam pembangunan di wilayahnya, baik itu pembangunan infrastruktur, pertanian, sanitasi, kesehatan, pariwisata dan sebagainya. Di setiap daerah kabupaten/kota tumbuh kelembagaan yang diprakarsai masyarakat maupun kolaborasi antar berbagai stakeholder. Pada umumnya kelembagaan tersebut lahir sebagai bentuk keprihatinan atas permasalahan publik yang ada di wilayahnya.

Modernitas dan heterogenitas yang dihadapi masyarakat -kota terutama-berkorelasi dengan kompleksitas masalah yang dihadapi. Kota Bekasi sebagai penyangga ibukota seringkali mendapat limpahan masalah dari Jakarta, seperti limpahan penduduk dengan berbagai masalah yang menyertai:

kejahatan, penyalahgunaan obat-obat psikotropika, pengangguran, kemiskinan dan sebagainya. Transformasi masyarakat yang cepat ikut menyumbang masalah, masyarakat Bekasi yang awalnya masyarakat agraris berubah menjadi masyarakat industri tanpa kesiapan yang memadai sehingga banyak menimbulkan masalah seperti marginalisasi dan pemiskinan. Adanya aktifitas ekonomi (industri dan perdagangan) mengundang urbanisasi dari seluruh penjuru tanah air, masyarakat yang awalnya relative homogen menjadi heterogen. Pertumbuhan ekonomi Bekasi yang tidak diimbangi dengan pemerataan menimbulkan kesenjangan yang memicu gesekan diantara anggota masyarakat.

Salah satu permasalahan public yang eksis beberapa tahun belakangan adalah masalah kerukunan beragama yang sering memantik konflik. Konflik yang muncul terkait ijin mendirikan rumah ibadah (gereja) di lingkungan masyarakat yang mayoritas Islam, tata cara beribadah yang dirasa mengganggu lingkungan setempat, konflik antar entis dan konflik yang dipicu oleh masalah ekonomi. Intensitas dan cakupan konflik antar umat beragama dirasa hal yang paling urgen dan membutuhkan antisipasi serta pemecahan yang tepat. Bagaimana pemerintah kota Bekasi bersama stakeholder lainnya menangani masalah ini?

LANDASAN TEORI

1. Kolaborative Governance

Perubahan paradigma administrasi public dari *government* menjadi *governance* merupakan evolusi dari monopoli ke pengelolaan secara kolaboratif. Monopoli yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah saat ini harus menyertakan stakeholder yang lain seperti: swasta, masyarakat, perguruan tinggi, pers, LSM, asosiasi dan stakeholder lainnya (*multi stakeholder*). Dengan pengelolaan kolaboratif diharapkan benefit dapat dirasakan secara lebih adil dan merata, disamping itu kolaborasi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi terlibat didalamnya. Pengambilan keputusan yang dilakukan bersama menjamin setiap pihak yang terlibat bertanggungjawab atas keputusan tersebut dan memberikan kekuatan untuk memelihara hasilnya.

Kolaborasi seringkali mendapat label yang berbeda-beda seperti konsorsium, aliansi dan sebagainya. Kita seringkali mempertukarkan konsep *collaboration* dengan *partnership*, tentu kita harus membedakan antara *collaboration* dengan *public-private partnership*. Publik-privat *partnership* sebagai tipe khusus dari kolaborasi antar sektor pada umumnya memiliki dasar yang formal, merupakan hubungan kontraktual antara dua atau lebih entitas (Bryson & Crosby, 2015). Dalam hal ini relasi terjadi antara *principal* dengan *agen*, hubungan keduanya tidak sejajar melainkan hubungan antara pemberi pekerjaan dan penerima pekerjaan. *Agen* melakukan pekerjaan sesuai dengan kontrak yang disepakati.

Pendapat Himmelman (2002), kolaborasi sebagai sebuah kerjasama seringkali dipersamakan dengan *networking*, *cooperation*, *coordination*. Anggapan itu keliru, kesemuanya merupakan strategi kerjasama namun masing-masing memiliki keunikan dalam hubungan antar organisasi, perbedaan komitmen dan pengendali kegiatan (Janine O'Flynn, 2008). Hal yang sama dilakukan Vigoda menyandingkan konsep kolaborasi dengan konsep integrasi, *partnership*, *cooperation*, *coordination*, *association*, *negotiation* dan *empowerment* (Vigoda, 2002). Hal ini merujuk kadar kerjasama dan level dimana kolaborasi diimplementasikan dalam praktek. Sedangkan, Ansell dan Gash menyandingkan

konsep kolaborasi dengan konsep *corporatism* dalam bentuk penyatuan perwakilan kelompok kepentingan dalam satu wadah, *assosiational governance* merujuk model tata kelola asosiasi dan *policy network* yang menggambarkan pluralisme kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat dalam pengambilan keputusan (Ansell & Gash, 2007). Berbagai perbandingan ini menunjukkan bahwa kolaborasi adalah sebuah kerjasama yang khas dan praktek kerjasama ini belum pernah digagas atau muncul dalam era sebelumnya.

Menurut O'Leary, Gerard dan Bingham (2006) perbedaan penggambaran konsep kolaborasi oleh kalangan ilmuwan maupun praktisi muncul karena mereka hanya menekankan pada salah satu aspek tertentu, seperti pra kondisi, proses dan hasil. Dalam area manajemen publik, konsep kolaborasi digambarkan sebagai strategi, sebagian menggambarkan sebagai opsi atau pilihan dan yang lain sebagai model atau struktur (Janine O'Flynn, 2008). Perbedaan pada fokus kajian mendorong adanya variasi konsep tersebut. Konsep yang menekankan pada konten bahwa kolaborasi adalah sebuah proses dimana organisasi saling bertukar informasi, menyatukan aktivitas, berbagi sumberdaya, dan peningkatan kapasitas untuk manfaat dan tujuan bersama dengan saling berbagi resiko, tanggungjawab dan penghargaan,

Assell dan Gash mendefinisikan kolaborasi dengan *"A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets"*. Dalam hal ini aktor publik atau *public agency* meliputi aktor di luar pemerintah dan lembaga publik baik birokrasi pusat sampai daerah, legislatif, peradilan maupun organisasi yang dibiayai pemerintah (Ansell & Gash, 2007). Berbeda dengan pendapat Ansell dan Gash yang masih menekankan kolaborasi dalam lingkup kerjasama lembaga atau actor public dan non-publik, yang dipandang terlalu sempit. Agrawal dan Lemos bahwa kolaborasi tidak hanya terbatas pada stakeholder pemerintah dan non pemerintah tetapi juga terbentuk atas sector privat, masyarakat dan komunitas sipil (*multipartner governance*)(Maria Lemos & Arun Agrawal, 2009) dan pendapat yang sama dikemukakan oleh Balogh dkk (Emerson et al., 2011).

Dari berbagai pandangan tersebut, kolaborasi digambarkan sebagai sebuah bentuk kerjasama yang memiliki karakteristik, antara lain: kerjasama bersifat sukarela, adanya kesetaraan diantara para pihak, masing-masing memiliki otonomi dan kekuasaan untuk mengambil keputusan secara independen dan kesepakatan kerjasama memiliki tujuan yang bersifat transformatif atau memiliki keinginan untuk meningkatkan kapasitas sistemik dengan menggabungkan sumberdaya yang mereka kuasai (Gray & Wood, 1991), memberi keuntungan bersama (Vagen, Siv, Huxham, 2012), menaikkan nilai publik (Bardach, 2001), memecahkan masalah yang tidak dapat dipecahkan oleh satu organisasi melainkan berbagai pihak (Dwiyanto, 2010).

Berbeda dengan kerjasama pada umumnya, kerjasama kolaboratif mendudukan pemerintah dengan mitra sebagai partner yang sejajar, disebutkan oleh Peter (1998) bahwa hubungan prinsipal-agen tidak berlaku karena yang terjadi adalah kerjasama antara prinsipal dengan prinsipal (Dwiyanto, 2010). Dalam hubungan yang sejajar, kerjasama dilandasi pada adanya kesamaan visi dan tujuan yang ingin dicapai bersama-sama karena apabila dilakukan sendiri tujuan tersebut akan sulit dicapai.

2. Konsolidasi Kekuasaan

Dalam setiap konstelasi politik selalu diakhiri dengan ada pihak yang menang dan pihak yang lain yang kalah. Pertandingan seringkali menimbulkan konflik atau luka pada pihak yang kalah, semakin keras pertentangan akan semakin keras konflik apalagi dalam proses pertandingan disinyalir banyak kecurangan, aturan permainan dilanggar, penyelenggara dan wasit tidak kompeten serta kurang memiliki integritas. Namun, pasca konstelasi pihak pemenang harus melakukan upaya konsolidasi agar pemerintahan berjalan dengan baik dan kondusif. Pemenang bisa menawarkan win-win solusi dengan menjadi bagian pemerintahan atau sebagai mitra yang terhormat. Konsolidasi kekuasaan dapat diartikan sebagai proses atau Upaya yang dilakukan oleh seorang pemimpin, kelompok atau rezim untuk memperkuat, menyatukan dan mengamankan posisi politik mereka setelah berhasil meraih kekuasaan.

Putra dan Siregar mengidentifikasi tiga sumber kekuasaan yang harus dikuasai vote getter pascapemilu: (1) hard power (legitimasi suara dan posisi organisasi), (2) soft power (jaringan akar rumput dan pengaruh psikologis-sosiologis), dan (3) kekuasaan struktural (posisi yang dijamin perundang-undangan). Konsolidasi atas ketiga bentuk kekuasaan ini menuntut kompromi dengan elite, yang pada akhirnya menciptakan ironisme demokrasi: mandat rakyat harus 'disesuaikan' dengan kepentingan elite (Siregar, 2024).

Taufikurrahman menemukan asimetri penting: partai memiliki pengaruh langsung dan formal (kelembagaan) di DPR melalui fraksi, namun hanya berpengaruh tidak langsung di eksekutif melalui proses pencalonan dan hubungan DPR-Presiden. Temuan ini penting karena menjelaskan mengapa kekuatan partai lebih terasa di parlemen dibanding di eksekutif, yang dalam praktiknya menciptakan dynamic tension antara presiden yang membutuhkan dukungan koalisi dan partai-partai koalisi yang menuntut imbalan posisi (Taufikurrahman, 2019).

Ada beberapa cara yang umum dilakukan oleh aktor politik untuk mengamankan posisinya atau melakukan konsolidasi kekuasaan, antara lain: dengan menyingkirkan lawan politik atau pembersihan politik (*purging*); akomodasi politik yaitu dengan bagi-bagi kursi; sentralisasi pengambilan keputusan; kontrol terhadap lembaga yang strategis dan legitimasi hukum dan narasi public yaitu dengan mengubah aturan/undang-undang dan propaganda pada Masyarakat.

METODE PENELITIAN

Metode Analisis

Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif, dengan format desain diskriptif kualitatif. Format penelitian ini pada umumnya pada penelitian studi kasus, penelitian studi kasus dipilih mengingat peneliti hanya fokus pada unit tertentu dimana fenomena kolaborasi muncul di unit yang diteliti dan tidak ada upaya untuk membuat generalisasi. Pendekatan diskriptif kualitatif dipandang cocok mengingat data-data penelitian perlu digali secara mendalam untuk memperoleh gambaran yang komprehensif dan tuntas dari fenomena yang diteliti. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu memotret fakta-fakta tersembunyi dari sebuah fenomena (Bungin, 2012).

Data diperoleh melalui penelitian lapangan, sumber data utama diperoleh wawancara dengan informan penelitian, yaitu subyek/seseorang yang melakukan, mengerti atau mengalami kejadian dari

masalah yang diteliti. Disamping itu, pemanfaatan data sekunder dilakukan untuk mendukung penelitian. Penentuan informan penelitian dilakukan dengan mengidentifikasi stakeholder yang terlibat dalam lembaga kolaboratif yang ada di Kota Bekasi. Dari informan kunci (para pengurus) peneliti akan mengembangkan beberapa informan dari orang-orang yang terlibat dari dalam organisasi. Secara keseluruhan penentuan informan penelitian dilakukan dengan purposive sampling. Penelitian ini mengambil obyek organisasi/lembaga wadah kolaborasi yang ada di Kota Bekasi, seperti: FKUB dan MUB. Analisa data dilakukan dengan teknik triangulasi, yaitu dengan melalui tahapan: 1) pengumpulan data; 2) reduksi data; 3) penyajian data; dan 4) penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Paska reformasi terjadi beberapa perubahan dalam tata kelola pemerintahan. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah atau yang dikenal dengan Otonomi Daerah menjadi suatu tonggak yang penting. Terjadi proses pelimpahan beberapa kewenangan yang dulunya menjadi kewenangan pusat menjadi kewenangan daerah. Daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur daerahnya artinya kepala daerah bersama DPRD memiliki keleluasaan untuk mengelola apa yang menjadi kewenangan daerah. Tidak dipungkiri bahwa terdapat beberapa urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun propinsi. Dengan otonomi daerah akan mendekatkan pemerintah dengan masyarakat, memberi harapan adanya perbaikan pelayanan public dan kesempatan berpartisipasi, akhirnya akan terwujud good governance.

Perubahan proses politik terjadi sejalan dengan ditetapkan Undang-undang Nomor 8 tahun 2000 tentang Pemilu, Indonesia memasuki era multi partai. Pemilu tahun 2004 diikuti 24 partai politik dan menyusut menjadi 16 partai politik di tahun 2009 dan tahun berikutnya tahun 2014 15 (12 partai nasional, 3 partai lokal), tahun 2019 20 (16 partai nasional, 4 partai lokal), tahun 2024 24 (18 partai nasional dan 6 partai lokal), masyarakat memiliki banyak pilihan dalam menyampaikan aspirasinya. Demokratisasi ini diharapkan dapat memperbaiki kondisi yang ditinggalkan Orde Baru, ekonomi ambruk, KKN merajalela, hukum dipermainkan, otoritarianisme dan kondisi negative lainnya. Partai politik memiliki peran strategis, melalui partai politik rekrutmen politik dilakukan. Kader partai dapat duduk dalam legislative (DPR, DPD, DPRD I, DPRD II), eksekutif (presiden dan wakil presiden, Menteri, kepala daerah dan posisi strategis lainnya). Namun, keberadaan partai politik belum memberi dampak positif bagi perpolitikan kita, partai politik belum bisa menjalankan perannya dengan maksimal (sosialisasi politik, rekrutmen politik, artikulasi dan agregasi kepentingan). Partai sibuk mengejar kekuasaan dengan menempatkan kadernya pada jabatan-jabatan strategis dan mengenyampingkan peran lainnya.

Dalam politik Indonesia berlaku pemahaman bahwa kekuasaan adalah penguasaan sumberdaya. Beberapa hal yang membuat partai politik tidak dapat menjalankan perannya dapat ditelusuri dari kelahiran partai, partai yang seharusnya digagas oleh masyarakat karena kesamaan visi dan ideologi ternyata semua partai politik di Indonesia digagas dan dibidani oleh para penguasa dan pemilik modal. Penguasa membuat partai untuk kendaraan dalam rangka melanggengkan kekuasaan, demikian pemilik modal masuk ke perpolitikan dengan tujuan mendapatkan kekuasaan yang artinya mendapatkan penguasaan sumberdaya. Persyaratan dalam pendirian partai politik ikut andil dalam menciptakan partai politik yang elitis, luas wilayah Indonesia yang terdiri dari 514 kota/kabupaten dan 38 propinsi membuat mahalny membangun

infrastruktur partai. Disamping pendidikan politik yang kurang memadai, kebijakan massa mengambang yang berlangsung 30 tahun, tingkat pendidikan dan tingkat ekonomi yang relatif rendah mempertambat proses demokratisasi. Jalan pintas yang dilakukan partai adalah mempredator orang-orang yang menduduki jabatan publik (pada organisasi quasi publik) dan di birokrasi.

Perubahan juga terjadi dalam paradigma pengelolaan negara yang bertumpu pada government menjadi governance, merubah relasi kekuasaan antara pemerintah dengan stakeholder lainnya. Pemerintah yang pada awalnya sangat dominan maka sekarang harus membagi tanggungjawab dan kewenangannya pada stakeholder secara seimbang. Pada prakteknya pemerintah (pusat dan daerah) masih berproses untuk menyesuaikan dengan perubahan-perubahan tersebut. Kepala daerah yang memahami perubahan tersebut dan sadar bahwa mewujudkan *good governance* merupakan tuntutan publik disamping dia harus menjaga kekuasaannya agar pemerintahan stabil dan berpikir jauh ke depan untuk mempertahankan kekuasaan. Melalui jaringan partai politik dan birokrasi pemerintah kepala daerah menempatkan orang-orangnya di lembaga-lembaga yang merupakan organisasi quasi publik maupun mengangkat dalam jabatan di birokrasi.

Pelibatan stakeholder dalam memecahkan dan mengelola masalah public menjadi suatu cara untuk memperbaiki tata kelola yang selama ini berjalan. Disadari bahwa kompleksitas masalah public tidak seimbang dengan kemampuan pemerintah menangani, kenyataan semakin kompleks masalah justru semakin kecil kemampuan pemerintah untuk menangani. Sejalan dengan demokratisasi, partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam urusan publik mengalami pasang naik. Collaborasi mendapatkan wujud yang nyata dalam tata kelola pemerintah. Keterlibatan stakeholder dibutuhkan karena stakeholder di luar pemerintah memiliki kemampuan, pemikiran, sumberdaya, teknologi dan jaringan yang tidak dimiliki oleh pemerintah. Pemerintah kota Bekasi tampaknya sudah menyadari hal itu dan kepala daerah berupaya untuk melibatkan stakeholder lainnya. Pemerintah bertindak sebagai fasilitator yang merangkul semua kepentingan. Sejalan dengan kompleksitas masalah yang ada di kota Bekasi beberapa prakarsa masyarakat muncul seperti Masyarakat Ekonomi Syariah, Forum Kewaspadaan Dini, Badan Kerukunan Bekasi, Badan Kerukunan Melayu Betawi, Dewan Kesenian dan Kebudayaan, Perkumpulan Cagar Budaya dan sebagainya.

Dalam penelitian di peroleh data-data awal bahwa terdapat beberapa masalah public yang coba dipecahkan dengan melibatkan stakeholder lainnya secara kolaboratif. Sebagai kota yang letaknya paling dekat dengan ibu kota negara, maka Kota Bekasi mendapat kelimpahan masalah-masalah social dan keamanan dari Jakarta. Kota Bekasi yang pada awalnya daerah pinggiran yang bertumpu pada pertanian kemudian berubah menjadi daerah industry sejalan dengan kebijakan industrialisasi yang dijalankan pemerintah pusat. Dalam waktu 20 tahun terjadi perubahan besar di Bekasi, yang awalnya masyarakat homogen kemudian menjadi heterogen. Bekasi menjadi daerah baru yang menjadi tujuan migrasi dari masyarakat luar Bekasi, mereka berbondong-bondong mencari penghidupan yang lebih baik di industry dengan banyak perusahaan nasional (PMDN) maupun asing (PMA) di Bekasi. Heterogenitas terjadi di Bekasi baik dari sisi pekerjaan, suku, agama, pendapatan dan sebagainya, perubahan yang cepat tersebut akibatnya timbul friksi-friksi atau konflik (baik manifest maupun laten) di masyarakat, baik antara masyarakat asli dengan pendatang maupun antara sesama pendatang.

Perkembangan dan tumbuhan kota Bekasi digambarkan oleh Walikota dengan semakin heterogen ragam pemeluk agama yang saat ini ada di kota Bekasi, dari yang sebelumnya homogen sebagai pemeluk agama Islam ke heterogen dengan hadirnya umat beragama lainnya. Dikatakan oleh Walikota pada waktu itu "Kota Bekasi sekarang berbeda dengan dulu karena sangat heterogen. Mayoritas merupakan Muslim sebanyak dua juta penduduk, sedangkan pemeluk Katolik 65.000 orang, Budha 12.000 orang, Kristen Protestan 195.000 orang, Hindu 47.000 orang, dan Konghucu 196 orang. Kota Bekasi harus menjadi salah satu miniatur umat beragama, tidak ada lagi kaum minoritas atau mayoritas. Hak warga Kota Bekasi sama tidak dibeda-bedakan" (Bekasikota.go.id, 16 November 2016).

Konflik yang sering terjadi yaitu antara suku yang dibalut dengan perbedaan keyakinan (agama), masyarakat asli Bekasi yang mayoritas Islam harus menerima kelompok/suku yang beragama Kristen/Katolik maupun yang lain. Friksi itu timbul pada hal yang berurusan dengan pendirian/pembangunan tempat ibadah dan terkait dengan ritual ibadah yang diselenggarakan di tempat yang menimbulkan gangguan pada masyarakat sekitarnya. Konflik tersebut menimbulkan keresahan di masyarakat asli Bekasi maupun umat yang sedang beribadah sehingga menimbulkan ketidaknyamanan di masyarakat secara keseluruhan. Berdasarkan data konflik yang terkumpul baik dalam literatur, buku dan hasil *Focus Group Discussion* (FGD) tentang membangun jaringan kelembagaan dalam pencegahan konflik sosial di Kota Bekasi, menunjukkan bahwa ada beberapa permasalahan utama penyebab terjadinya kasus-kasus konflik keagamaan, umumnya yang ditemui di perkotaan, di antaranya adalah:

- (1) Masalah perbedaan pemahaman ajaran atau mazhab tertentu dengan masyarakat sekitar atau masalah penistaan agama
- (2) Konflik berkaitan dengan masalah pendirian tempat ibadah
- (3) Pola Peribadatan
- (4) Masalah peningkatan status tempat ibadah (Sopandi, 2020)

Masalah pendirian tempat ibadah tidak terlepas dari masalah ketersediaan rumah ibadah sebagai sebuah kebutuhan hakiki bagi pemeluk agama di perkotaan. Akan tetapi, terkadang kebutuhan akan tempat ibadah ini menjadi pemicu untuk terciptanya konflik horizontal di masyarakat Kota Bekasi. Beberapa konflik sosial yang terjadi di masyarakat Kota Bekasi bersumber dari permasalahan pendirian rumah ibadah. Perkembangan teknologi informasi justru semakin terbukanya pengetahuan dan wawasan masyarakat tentang aturan dan tata cara pendirian rumah ibadah seperti yang diamanahkan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 9 dan 8 Tahun 2006.

Oleh sebab itu, terjadi kecenderungan sebagian besar panitia Pendirian tempat Ibadah (baik Gereja, masjid atau tempat ibadah lainnya) di Kota Bekasi menggunakan cara-cara pintas memperlambat pihak ketiga/penguasa, arogan dalam bertindak, tidak mau bekerjasama dengan Penyelenggara Bimas yang ada di Kantor Kementerian Agama Kota Bekasi, memaksakan kehendak, dan tidak sabar khususnya Panitia Pendirian Gereja atau tempat ibadah lainnya, yang dipimpin oleh oknum aparat/mantan aparat (Muchtar, 2018).

Secara administratif, pemerintah baik pusat dan daerah telah mensosialisasikan tahapan dan persyaratan pendirian tempat Ibadah, baik dalam bentuk buku, pamflet, buku kecil, website dan sebagainya kepada masyarakat. Bahkan melalui sosialisasi baik ditingkat kelurahan, kecamatan dan

kota/kabupaten. Namun, terkadang akses yang telah ada kurang dimanfaatkan secara optimal sehingga pola pemahaman masyarakat umat beragama berbeda-beda dalam menyikapinya.

Masalah yang ditemui terutama yang menyebabkan terjadinya konflik pendirian tempat ibadah, di antaranya adalah: (a) Kelengkapan administratif yang telah ditetapkan, (b) peruntukan lahan; (c) penggunaan fasilitas Fasos/Fasum atau tanah milik pemerintah dan (d) ijin lingkungan masyarakat sekitar. Berikut ini adalah tahapan pengajuan pendirian tempat ibadah berdasarkan Standar Operasional Pelayanan (SOP) Pendirian Tempat Ibadah berdasarkan Sumber Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 dan Peraturan Walikota Nomor 16 Tahun 2007 Perubahan Atas Peraturan Walikota Bekasi Nomor 01 Tahun 2005 Tentang Pedoman Dan Prosedur Pembuatan Produk Hukum di Lingkungan Pemerintah Kota Bekasi,

Apabila kita hubungkan dengan teori perkembangan kota dari Harris & Ulman maka konflik yang terjadi dalam masyarakat kota Bekasi dapat dipetakan di tempat-tempat yang memiliki karakteristik apa saja dan dimana konflik itu muncul dalam bentuk laten maupun manifest. Peta konflik ini sangat bermanfaat untuk merumuskan solusi yang cocok dalam menangani potensi konflik di Kota Bekasi.

Tabel.1
Pola Potensi Konflik Sosial di Wilayah Perkotaan

No	Jenis Konflik Sosial yang Berkembang	Zona 1 Pusat Kegiatan (DPK) atau <i>Central Business District (CBD)</i> , Zona Grosir dan Manufactur	Zona 2 Peralihan (Zone of Transition).	Zona 3 Pemukiman Suburban dan Pemukiman Kelas Rendah-Menengah	Zona 4 Pemukiman kelas Menengah–Tinggi dan Industri Suburban (Kecil-Menengah)	Zona 5 Pemukiman Suburban
A	Konflik Keagamaan					
	1. Pendirian tempat ibadah	√	√	√	√	-
	2. Pola Peribadatan	-	-	-	-	-
	3. Perubahan Status Tempat Ibadah	-	-	-	-	-
	4. Perbedaan Pemahaman Ajaran	√	-	-	√	√
B	Konflik Antar-etnis	-	√	√	√	-
C	Konflik Ekonomi	√	√	-	√	-
	Intentitas Potensi Konflik	-	+	+	+	-
	Intentitas Integrasi Sosial	-	-	-	+	-

Tipologi Adaptasi Sosial (Merton, 1983: 83)	Konformitas (Conformity)	Retreatisme (Retreatism)	Retreatisme (Retreatism)	Retreatisme (Retreatism)	Ritualisme (Ritualism)
Potensi Konflik Sosial	Inovasi	Rebellion	Rebellion	Rebellion	Inovasi
Kecenderungan Konflik Sosial dan Integrasi Sosial	Kecenderungan Konflik Rendah dan Integrasi Sosial Rendah	Kecenderungan Konflik Tinggi dan Integrasi Sosial Rendah	Kecenderungan Konflik Tinggi dan Integrasi Sosial Rendah	Kecenderungan Konflik Tinggi dan Integrasi Sosial Rendah	Kecenderungan Konflik Tinggi dan Integrasi Sosial Tinggi

Sumber: Diolah kembali dari dua akar landasan teori Struktur Kota menurut Harris dan Ullman (1945), dalam Teori Inti Ganda (*Multiple Nucleus Theory*) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Bekasi 2015 – 2033; Soemardjan (2001); Bertrand (2004: 14); Coser (1956); Dahdendorf (1989); Teori Pola Penyesuaian/Adaptasi Sosial dalam Merton, 1983:83(Sopandi, 2020).

Merujuk pada peta konflik diatas, yang memiliki pola-pola tertentu pada masing-masing zona, konflik intensitas rendah di zona yang menjadi pusat bisnis dan pemukiman sub-urban dan konflik dengan intensitas tinggi di zona transisi dan tempat pemukiman kaum menengah dan bawah yang berasal dari para buruh yang umumnya berasal dari luar Bekasi. Adanya perbedaan di setiap bagian kota tersebut maka perlu penanganan yang cermat dan komprehensif. Secara kelembagaan terdapat lembaga berupa Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang cakupan wilayah operasinya di tingkat kabupaten/kota. Lembaga ini merupakan mandatory dari kebijakan pusat dan berlaku di semua kabupaten/kota. FKUB mewadahi seluruh stakeholder yang mewakili pemerintah, masyarakat dari seluruh umat beragama, swasta dan perguruan tinggi, sehingga kolaborasi terwadahi dalam forum ini. Pengurus FKUB berjumlah 15 orang yang terdiri dari para pemuka masyarakat dan merupakan perwakilan dari setiap agama/kepercayaan.

Mengingat luasnya cakupan wilayah kerja FKUB yang meliputi kota Bekasi yang terdiri dari 8 kecamatan dan dengan berbagai karakteristik yang berbeda di setiap zona membuat FKUB kurang mampu menjalankan misinya. Wilayah kota Bekasi mayoritas berada dalam zona-zona yang memiliki konflik tinggi dan dengan sumberdaya yang tersedia FKUB sulit memantau situasi di lapangan. Pemerintah daerah melakukan prakarsa inovasi dengan membentuk forum kerukunan di tingkat kecamatan dan kelurahan dengan mana Majelis Umat Beragama (MUB), sehingga ada pembagian tugas antara FKUB dengan forum MUB tingkat kecamatan dan kelurahan. MUB juga beranggotakan seluruh stakeholder di tingkat kecamatan dan kelurahan dengan jumlah 11 orang. Melalui forum ini benih kolaborasi tumbuh sampai tingkat bawah.

Pemekaran FKUB kedalam MUB menjadi inovasi yang solutif, berdasarkan pengakuan salah satu pengurus MUB Kecamatan Rawalumbu bahwa setelah MUB beberapa tahun berjalan konflik antar umat beragama memiliki kecenderungan menurun. Pengurus MUB yang diambil dari para tokoh masyarakat terbukti mampu menjalankan tugasnya dalam menjaga kondusifitas wilayahnya. Berbeda dengan kepengurusan di organisasi quasi publik yang beberapa kasus terafiliasi partai politik, dalam kepengurusan MUB pada umumnya berasal dari masyarakat atau tokoh masyarakat. Organisasi semacam MUB merupakan organisasi yang berbasis kesukarelawanan, tidak mendatangkan keuntungan reputasi maupun finansial sehingga tidak menarik bagi partai politik untuk menanamkan orang-orangnya dalam kepengurusan. Kalaupun ada pengurus yang terafiliasi partai namun jumlahnya kurang signifikan, FKUB dan MUB bukan posisi yang strategis di masyarakat.

Berbeda dengan kelembagaan daerah yang otonom dan berkolaborasi dengan masyarakat seperti KPUD, Bawaslu, KIP, Badan Percepatan Pembangunan, Dewan Transportasi dan sebagainya menjadi jabatan yang dilirik kepala daerah dan partai politik untuk menempatkan personilnya pada jabatan tersebut.

Hal ini beralasan mengingat jabatan-jabatan tersebut strategis mengingat lembaga tersebut menangani urusan yang outputnya mempengaruhi kehidupan masyarakat. Kepengurusan KPUD dan Bawaslu secara aturan terbuka untuk masyarakat untuk berpartisipasi didalamnya, namun faktanya mayoritas komisioner (pengurus) terafiliasi partai politik. Lembaga yang memiliki jaringan sampai bawah merupakan peluang bagi partai untuk memanfaatkan. Dengan memanfaatkan jaringan kelembagaan yang ada maka konsolidasi kekuasaan dapat efektif. Penguasaan jaringan tersebut disatu sisi menguntungkan penguasa (kepala daerah dan partai pendukung) namun di sisi lain akan menghalangi partisipasi anggota masyarakat yang ingin terlibat, posisi-posisi yang seharusnya terbuka untuk semua pihak menjadi tertutup karena dibajak partai politik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Paska Reformasi terjadi perubahan besar dalam sistem politik dan tata kelola pemerintahan. Terjadi demokratisasi dengan di sahkan UU Kepartaian, UU Pemilu, UU Pemerintah Daerah. Sedang tata kelola pemerintahan bergeser dari government ke governance, yaitu dengan pelibatan sebanyak mungkin stakeholder dalam pengelola negara. Hal ini diikuti dengan lahirnya berbagai kelembagaan yang bersifat kolaboratif antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Demokratisasi memberi dampak yang positif maupun negatif. Kebebasan politik yang dimanifestasikan dengan tumbuh suburnya partai-partai politik baru, membuat suasana kompetisi dalam politik mewarnai kehidupan di masyarakat. Keberhasilan sebuah partai (koalisi partai) mendapatkan kekuasaan selalu dilanjutnya dengan upaya konsolidasi kekuasaan untuk tujuan jangka pendek maupun jangka panjang. Kelembagaan di daerah menjadi sasaran untuk dijadikan arena konsolidasi kekuasaan dengan menempatkan kader atau simpatisan partai dalam organisasi, seperti yang terjadi dalam KPUD dan Bawaslu.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah publik yang ada di kota Bekasi dapat diselesaikan secara inovatif dengan kolaborasi, melibatkan banyak stakeholder. Hal ini, terdapat masalah konflik dalam masyarakat, yang selama ini diidentifikasi sebagai konflik antar umat beragama, konflik antar etnik dan konflik ekonomi. Pelembagaan FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) dipandang mampu mengatasi konflik antar umat beragama, hal ini bisa dilihat dari frekuensi konflik yang menurun dari tahun ke tahun. Keberhasilan ini juga atas inovasi pemerintah daerah yang memandang cakupan kerja FKUB terlalu luas untuk seluruh kota Bekasi, sehingga memprakarsai pembentukan FKUB di tingkat kecamatan dan kelurahan dengan nama Majelis Umat Beragama (MUB).

Terdapat perbedaan orientasi kepentingan dalam menempatkan orang-orangnya pada organisasi kolaboratif (*auxiliary state agency*) yang ada di daerah mengingat organisasi tersebut memiliki posisi strategis membantu dalam memperoleh ataupun mempertahankan kekuasaan dan menjaga stabilitas. Jaringan dan sumberdaya yang dimiliki organisasi merupakan hal yang sangat berharga bagi partai politik. Sedang organisasi yang dipandang kurang strategis tidak menjadi pilihan partai politik untuk menempatkan orang-orangnya di organisasi. Meskipun prakarsa pembentukan wadah kolaborasi berasal dari pemerintah,

namun masyarakat mampu mengisi kehendak baik tersebut dengan berpartisipasi di dalamnya. Kepengurusan organisasi hasil kolaborasi tersebut lebih banyak didukung oleh sifat kesukarelawan.

Saran

Setiap perubahan ke arah lebih baik selalu menghadapi tantangan, salah satu tantangan yang muncul adalah menghadapi aktor, kelompok dan organisasi yang siap membelokkan perubahan. Aturan main yang sudah disepakati menuju arah yang baru (yang lebih baik), bisa dibajak atau dibelokkan ke arah sebaliknya. Masa transisi merupakan masa yang paling krusial bagaimana proses perubahan bisa berkesimbangan dan menuju arah yang benar. Oleh karena itu perlu kepemimpinan yang amanah dan pengawasan yang terus-menerus dari semua pihak. Pemerintah diharapkan terus mendorong masyarakat untuk terus berpartisipasi ikut terlibat dalam memecahkan masalah publik melalui wadah kolaboratif. Partisipasi publik merupakan modal sosial bagi pemerintah untuk keberlangsungan pembangunan.

Penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi metodologi maupun ketajaman dalam mengkaji masalah. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian lanjutan dengan populasi yang lebih luas, metode yang lebih komprehensif, variasi teori yang dipakai sebagai pisau analisis dan rumusan masalah atau pertanyaan penelitian yang lebih tajam.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bardach, E. (2001). *Developmental Dynamics : Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon*. 11, 149–164.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed*. 75, 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>.
- Bungin, B. (2012). *Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial lainnya*. Kencana Predana Media Grup.
- Dwiyanto, A. (2010). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. Gadjah Mada University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. June 2009, 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Janine O'Flynn, J. W. (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*
- Kurniawan, F., & Handayani, R. S. (2022). *Dampaknya Terhadap Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*. 4(2), 128–145.
- Maria Lemos & Arun Agrawal. (2009). Environmental Governance and Political Science. In *Governance for the Environment, New Perspective* (pp. 69–97).
- Siregar, S. S. P. (2024). Populisme versus kekuasaan elit: dinamika kandidat vote getter dalam sistem proporsional terbuka di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 4(17), 61–75.
- Sopandi, A. (2020). *Membangun Jaringan Kelembagaan Dalam Sistem Pencegahan Dini Konflik Sosial di Kota Bekasi* (Issue April). FISIP Universitas Padjadjaran.
- Taufikurrahman. (2019). *Jurnal Civics : Media Kajian Kewarganegaraan*. 16(2), 145–153.
- Vagen, Siv, Huxham, C. (2012). *The Tangled Web : Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations*. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur065>
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance , Citizens , and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540.