



COLLABORATIVE GOVERNANCE ANTARA BAPPEDA PROVINSI JAWA TIMUR DAN PT SARANA TIRTA ABADI DALAM PENGELOLAAN OUTSOURCING

COLLABORATIVE GOVERNANCE BETWEEN BAPPEDA OF EAST JAVA PROVINCE AND PT SARANA TIRTA ABADI IN OUTSOURCING MANAGEMENT

Laskar Intifada Saifullah Fatah Wardana^{1*}, Anang Kistyanto², Suci Megawati³

Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Email: laskar.23002@mhs.unesa.ac.id¹, anangkistyanto@unesa.ac.id²,
sucimegawati@unesa.ac.id³

Abstract

This study seeks to identify and evaluate the practice of collaborative governance within the public-private partnership between the East Java Provincial Development Planning Agency (BAPPEDA) and PT Sarana Tirta Abadi in the management of outsourced personnel. Employing a qualitative approach that integrates in-depth interviews, field observations, and analysis of contractual and administrative documents, this research examines the dynamics of collaboration using the four dimensions of the Ansell and Gash model: starting conditions, institutional design, collaborative process, and facilitative leadership. The findings indicate that interactions between the actors remain framed by hierarchical authority structures, thereby limiting the private partner's participation in policy formulation, performance monitoring, and operational strategy development. Power imbalances, non-deliberative institutional arrangements, and weak collaborative communication further hinder the formation of effective joint action. Based on these results, the study recommends the development of shared operational guidelines—including Joint Performance Indicators and a Service Level Agreement—the establishment of inclusive and periodic evaluation forums, and the strengthening of facilitative leadership as essential elements for fostering a more equitable, adaptive, and sustainable model of collaborative governance in managing outsourced personnel within regional government institutions.

Keywords: Collaborative governance, public private partnerships, outsourcing, BAPPEDA East Java, governance.

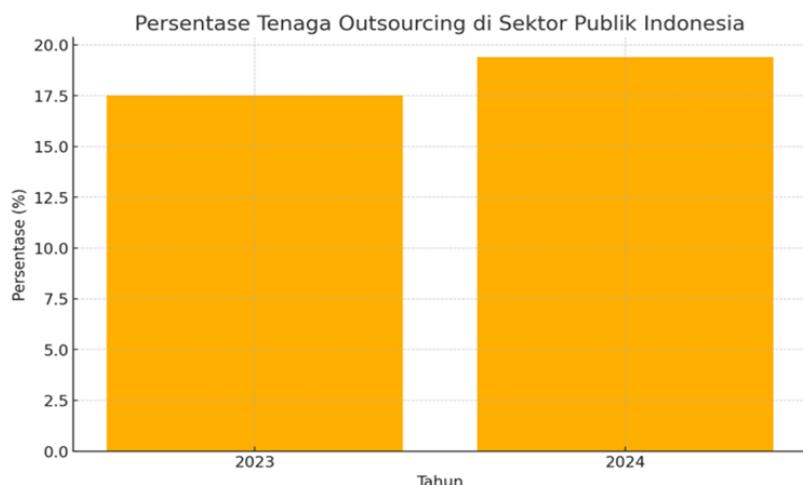
Abstrak

Kajian ini berupaya mengidentifikasi dan mengevaluasi praktik collaborative governance dalam kemitraan publik–swasta antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi pada konteks pengelolaan tenaga outsourcing. Melalui pendekatan kualitatif yang memadukan wawancara mendalam, observasi lapangan, serta analisis dokumen kontrak dan administrasi, penelitian ini menelaah dinamika kolaborasi berdasarkan empat dimensi model Ansell dan Gash, yaitu starting condition, institutional design, collaborative process, dan facilitative leadership. Temuan menunjukkan bahwa interaksi antarpihak masih dibingkai oleh struktur kewenangan yang hierarkis, sehingga ruang partisipasi mitra swasta dalam perumusan kebijakan, monitoring kinerja, dan penyusunan strategi operasional belum terakomodasi secara optimal. Ketimpangan kekuasaan, desain kelembagaan yang kurang deliberatif, serta komunikasi kolaboratif yang lemah berkontribusi menghambat terbentuknya joint action yang efektif. Berdasarkan hasil tersebut, penelitian merekomendasikan penyusunan pedoman operasional bersama, termasuk Joint Performance Indicators dan Service Level Agreement, pembentukan forum evaluasi periodik yang inklusif, serta penguatan kepemimpinan fasilitatif sebagai unsur penting untuk mewujudkan tata kelola kolaboratif yang lebih setara, adaptif, dan berkelanjutan dalam pengelolaan tenaga outsourcing di lingkungan pemerintah daerah.

Kata kunci: collaborative governance, kemitraan publik–swasta, outsourcing, BAPPEDA Jawa Timur, governance

PENDAHULUAN

Collaborative Governance dalam kemitraan publik–swasta menjadi pendekatan penting untuk memahami dinamika penyelenggaraan layanan publik yang semakin kompleks dan menuntut efisiensi, akuntabilitas, serta fleksibilitas birokrasi. Perubahan paradigma administrasi public dari New Public Management (NPM) menuju New Public Service (NPS) mendorong pemerintah untuk mengadopsi model tata kelola yang lebih partisipatif, inklusif, dan kolaboratif. Dari sisi kontekstual, data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2023 menunjukkan bahwa sekitar 17,5%, sedangkan data tahun 2024 menunjukkan kenaikan 19,5% tenaga kerja sektor publik di Indonesia berasal dari outsourcing, dengan konsentrasi terbesar pada fungsi administrasi, keamanan, dan kebersihan. Ketergantungan ini menunjukkan adanya pergeseran struktur kepegawaian pemerintah yang semakin mengandalkan tenaga non-ASN.



Gambar 1. Data BPS dalam Penggunaan Tenaga Outsourcing oleh OPD

Pada konteks inilah outsourcing diposisikan sebagai strategi administratif untuk mendukung fungsi non-inti pemerintah melalui kerja sama dengan sektor swasta. Pada level birokrasi daerah, outsourcing menjadi praktik yang umum, termasuk di BAPPEDA Provinsi Jawa Timur yang memanfaatkan tenaga outsourcing sebagai dukungan operasional. Kerja sama BAPPEDA dengan PT Sarana Tirta Abadi (PT STA) muncul sebagai solusi atas kekosongan penyedia jasa sebelumnya dan dilaksanakan melalui mekanisme penunjukan langsung sesuai ketentuan pengadaan barang/jasa. Meski demikian, praktik outsourcing ini menyisakan berbagai persoalan normatif dan operasional, seperti ketidaksesuaian perangkat kerja, ketidakjelasan ruang partisipasi, dan asimetri kewenangan antara pemerintah dan mitra swasta.

Pada tataran operasional, BAPPEDA Provinsi Jawa Timur menjalin kemitraan dengan PT Sarana Tirta Abadi (PT STA) dalam penyediaan tenaga outsourcing yang bertugas mendukung layanan perkantoran dan administrasi. Kerja sama ini muncul sebagai respon atas kekosongan penyedia jasa sebelumnya, sehingga BAPPEDA perlu memastikan

keberlanjutan fungsi operasional melalui penunjukan langsung sesuai Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun, praktik kemitraan ini tidak terlepas dari persoalan implementatif yang mengindikasikan bahwa pola hubungan yang terbentuk masih bersifat hierarkis dan teknokratis, bukan kolaboratif. Sejumlah temuan lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara harapan normatif terhadap kolaborasi dan realitas yang terjadi. Pertama, terdapat asimetri kekuasaan dan sumber daya, di mana BAPPEDA memiliki kewenangan lebih besar dalam menentukan kebijakan, ruang lingkup kerja, serta standar kinerja tenaga outsourcing, sementara PT STA hanya berperan sebagai pelaksana teknis. Kedua, desain kelembagaan kemitraan belum sepenuhnya menyediakan mekanisme deliberatif seperti forum evaluasi bersama, pedoman operasional gabungan (joint operational guidelines), maupun prosedur komunikasi lintas aktor yang bersifat partisipatif. Hal ini berdampak pada keterbatasan PT STA dalam memberikan masukan strategis terkait kebutuhan operasional dan penyesuaian tenaga kerja outsourcing.

Ketiga, proses kolaboratif antara kedua aktor belum berjalan secara optimal. Komunikasi masih berfokus pada penyampaian instruksi, bukan dialog dua arah yang memungkinkan terjadinya shared learning dan pemecahan masalah bersama. Kepercayaan antarpihak juga belum terbentuk secara stabil karena interaksi yang berlangsung cenderung sporadis dan bersifat formalitas administratif. Keempat, tidak tampak adanya kepemimpinan fasilitatif yang mampu memediasi kepentingan, mereduksi konflik, serta menciptakan ruang deliberatif yang adil bagi semua pihak. Minimnya peran pemimpin kolaboratif berdampak pada stagnasi dinamika interaksi dan rendahnya inovasi dalam kemitraan.

Dari perspektif teoritis, isu tersebut berkaitan dengan prasyarat collaborative governance sebagaimana dikemukakan Ansell dan Gash—meliputi starting condition, institutional design, collaborative process, dan facilitative leadership. Berbagai temuan lapangan menunjukkan adanya ketimpangan peran dan desain kelembagaan yang belum sepenuhnya mendukung kolaborasi deliberatif. Selain itu, sektor outsourcing juga menghadapi gap regulatif antara aturan nasional (UU Cipta Kerja dan PP 35/2021) dengan Perda Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2013 mengenai penyerahan sebagian pekerjaan kepada pihak ketiga. Dengan mempertimbangkan celah empiris, gap normatif, dan keterbatasan literatur yang mengkaji praktik kolaborasi outsourcing di instansi pemerintah daerah, penelitian ini berfokus pada bagaimana collaborative governance diimplementasikan dalam kemitraan BAPPEDA Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi. Secara akademik, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap kajian tata kelola kolaboratif dan kemitraan publik–swasta, sedangkan secara praktis, penelitian ini relevan untuk memperbaiki tata kelola outsourcing agar lebih efektif, transparan, dan berkelanjutan.

Dari sisi penelitian, kajian mengenai collaborative governance dalam konteks outsourcing pemerintah daerah masih relatif terbatas, khususnya pada instansi perencana seperti BAPPEDA. Padahal, karakteristik kerja BAPPEDA yang bersifat strategis dan lintas sektor menuntut adanya mekanisme tata kelola kolaboratif yang mampu memastikan koordinasi, integrasi, dan transparansi dalam mengelola sumber daya manusia pendukung. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki nilai akademik dan praktis yang signifikan untuk

memperkaya literatur governance di Indonesia dan memberikan rekomendasi berbasis bukti bagi peningkatan efektivitas kemitraan.

Dengan demikian, penelitian ini difokuskan untuk menganalisis bagaimana prinsip-prinsip collaborative governance diimplementasikan dalam kemitraan BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat maupun mendukung efektivitas tata kelola kolaboratif tersebut. Pendekatan ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai dinamika kolaborasi publik–swasta dalam konteks birokrasi daerah dan memberikan kontribusi terhadap perumusan model tata kelola yang lebih inklusif, adaptif, dan berkelanjutan.

TINJAUAN PUSTAKA

Collaborative Governance sebagai Pendekatan Tata Kelola Modern

Kajian mengenai collaborative governance berangkat dari pemahaman bahwa tuntutan penyelenggaraan layanan publik pada era administrasi publik kontemporer semakin kompleks dan tidak dapat ditopang oleh kapasitas pemerintah secara unilateral. Meningkatnya keterbatasan sumber daya birokrasi, tingginya intensitas masalah lintas sektor, serta meningkatnya tuntutan publik terhadap transparansi dan akuntabilitas telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma dari model birokrasi hierarkis menuju tata kelola yang bersifat jejaring, partisipatif, dan adaptif. Dalam konteks ini, collaborative governance berkembang sebagai kerangka teoritis yang menekankan pentingnya interaksi antara aktor sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil dalam proses perumusan kebijakan, implementasi program, dan penyediaan layanan publik. Pendekatan ini memungkinkan pembagian peran yang lebih seimbang, menciptakan saling ketergantungan yang produktif, serta membuka ruang deliberasi yang lebih inklusif dalam pengambilan keputusan.

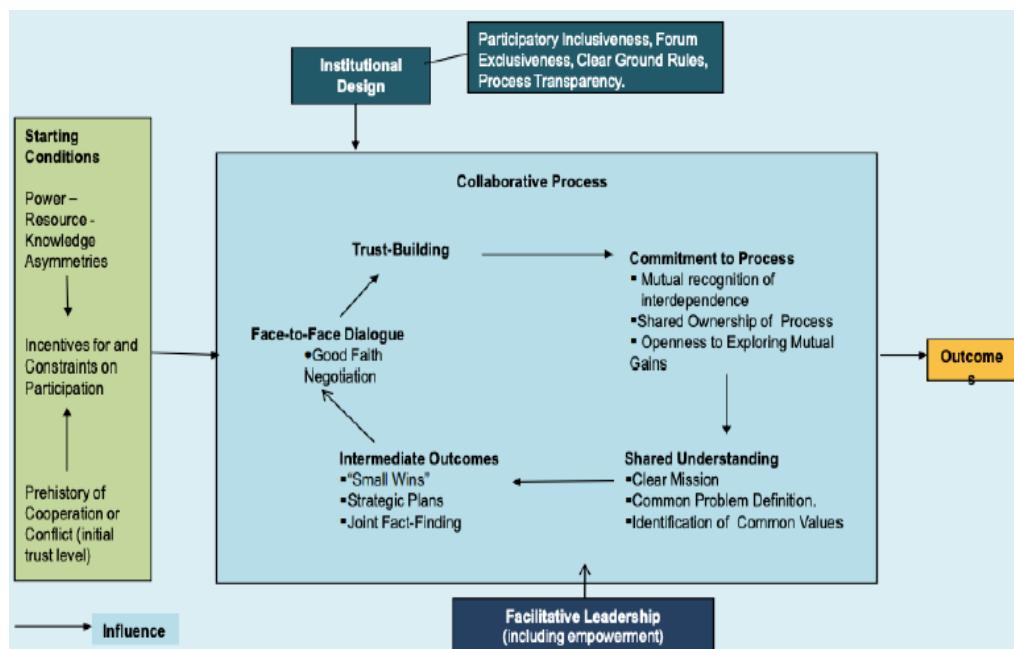
Model Ansell & Gash: Empat Pilar Utama Tata Kelola Kolaboratif

Ansell dan Gash (2018) memperkenalkan model collaborative governance yang kini menjadi salah satu kerangka analitis paling berpengaruh dalam studi tata kelola kolaboratif. Model ini menekankan empat elemen utama yang saling berkaitan, yaitu kondisi awal (*starting conditions*), desain kelembagaan (*institutional design*), proses kolaboratif (*collaborative process*), dan kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*).

Kondisi awal meliputi derajat ekuitas hubungan antarpihak, tingkat kepercayaan yang sudah terbentuk, serta riwayat interaksi sebelumnya. Kolaborasi akan sulit berkembang ketika kondisi awal ditandai ketimpangan kekuasaan, mistrust, atau ketidakseimbangan sumber daya. Selanjutnya, desain kelembagaan berperan dalam mengatur struktur dan mekanisme interaksi melalui aturan main, forum deliberasi, prosedur komunikasi, serta mekanisme akuntabilitas. Tanpa desain kelembagaan yang inklusif, kolaborasi mudah terjebak dalam proses administratif yang bersifat teknokratis.

Di sisi lain, proses kolaboratif menitikberatkan pada dialog intensif, pembangunan kepercayaan, pertukaran informasi, dan pembentukan pemahaman bersama (*shared understanding*). Proses ini merupakan inti dari kolaborasi karena menentukan sejauh mana

aktor dapat belajar bersama dan menyelesaikan permasalahan secara kolektif. Sementara itu, kepemimpinan fasilitatif menjadi faktor pendorong yang memastikan dinamika koordinasi berjalan efektif melalui mediasi konflik, fasilitasi diskusi, dan penyusunan agenda kolaboratif. Tanpa pemimpin yang inklusif dan adaptif, hubungan kolaboratif rentan mengalami stagnasi atau dominasi oleh pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar.



Gambar 2. Model Collaborative Ansel dan Gash (2018)

Rezim Collaborative Governance Regime (CGR) Emerson & Nabatchi

Pendekatan *Collaborative Governance Regime* (CGR) yang dikembangkan oleh Emerson dan Nabatchi (2015; 2020) memperluas konsep Ansell & Gash dengan memfokuskan pada tiga komponen yang saling mempengaruhi: *drivers*, *collaborative dynamics*, dan *capacity for joint action*. *Drivers* menunjuk pada faktor pendorong kolaborasi seperti urgensi masalah publik, ketergantungan antarsektor yang tidak dapat dihindari, tekanan lingkungan (regulatif maupun sosial), serta kepemimpinan yang mampu menggerakkan kolaborasi. Tanpa pendorong institusional yang kuat, kolaborasi sulit terwujud secara autentik.

Collaborative dynamics meliputi tiga subkomponen: *principled engagement*, *shared motivation*, dan *joint action*, sebagai berikut :

- 1) *Principled engagement* merujuk pada bagaimana para aktor membangun forum dialog yang transparan dan inklusif.
- 2) *Shared motivation* mengacu pada kepercayaan, pemahaman bersama, serta legitimasi interpersonal.
- 3) *Joint action* merupakan aksi kolektif yang menunjukkan bagaimana hasil kolaborasi diimplementasikan.

Capacity for joint action mencakup desain kelembagaan, sumber daya, struktur pembiayaan, kompetensi SDM, dan mekanisme operasional yang memungkinkan aktor melaksanakan hasil kolaborasi secara efektif. CGR menekankan bahwa kapasitas ini harus terus dibangun dan diperbarui agar kolaborasi tidak berhenti di tataran diskursif. Dengan demikian, teori CGR memberikan pemahaman bahwa collaborative governance bukan hanya interaksi sosial, tetapi juga konstruksi institusional yang membutuhkan investasi sumber daya, komitmen berkelanjutan, dan kepemimpinan visioner.

Kolaborasi Lintas Sektor dalam Perspektif Bryson, Crosby & Stone

Literatur lain yang relevan adalah kerangka kolaborasi lintas sektor yang dikembangkan oleh Bryson, Crosby, dan Stone (2021). Mereka berargumen bahwa kolaborasi lintas sektor menuntut perpaduan antara struktur formal dan dinamika informal. Struktur formal meliputi kontrak, standar operasional prosedur (SOP), dan indikator kinerja, sedangkan dinamika informal mencakup kepercayaan, jaringan komunikasi non-formal, dan kemampuan organisasi untuk beradaptasi. Menurut mereka, kemitraan publik–swasta tidak hanya merupakan hubungan kontraktual semata, melainkan arena strategis yang menuntut integrasi visi, keselarasan insentif, dan mekanisme kelembagaan yang mampu mengurangi ketimpangan kekuasaan. Ketika hubungan kemitraan terlalu dominan dipengaruhi struktur formal, kolaborasi bisa terkunci dalam pola *compliance*, bukan *co-creation*.

Kerja Sama Outsourcing dalam Pemerintahan Daerah: Perspektif Teoretis dan Praktis

Outsourcing di sektor publik dipandang sebagai strategi untuk meningkatkan efisiensi, mengurangi beban administratif, dan mempercepat pelayanan. Namun, teori dan praktik menunjukkan bahwa outsourcing tidak otomatis meningkatkan kualitas layanan bila tidak disertai tata kelola kolaboratif yang kuat. Studi-studi kontemporer menunjukkan bahwa outsourcing sering terjebak dalam pola kontraktual yang minim partisipasi penyedia jasa, sehingga mitra swasta tidak memiliki ruang untuk menyampaikan masukan strategis. Pola ini menghasilkan hubungan *principal–agent* yang tidak mendukung inovasi dan pembelajaran bersama. Selain itu, perubahan regulasi nasional seperti UU Cipta Kerja serta ketidaksinkronan regulasi daerah sering menyebabkan ketidakjelasan prosedur, sehingga menghambat efektivitas implementasi outsourcing. Literatur juga menekankan bahwa outsourcing membutuhkan mekanisme koordinasi yang jelas, standar kinerja yang adil, serta forum evaluasi rutin agar hubungan kerja tidak semata berbasis kontrak, tetapi berkembang menjadi kerja sama yang saling menguntungkan.

Berdasarkan rangkaian teori tersebut, penelitian ini memposisikan kemitraan antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi dalam perspektif collaborative governance untuk menilai sejauh mana praktik outsourcing dijalankan sebagai proses kolaboratif, bukan sekadar hubungan kontraktual. Kerangka teoritis ini memberikan landasan untuk mengevaluasi dinamika hubungan antarpihak, efektivitas mekanisme kelembagaan, serta kapasitas kolaboratif yang muncul dalam implementasi kemitraan.

Dengan demikian, tinjauan pustaka ini tidak hanya berfungsi sebagai landasan teoretis, tetapi juga sebagai peta analitis untuk mengidentifikasi hambatan struktural, peluang penguatan kolaborasi, dan aspek kelembagaan yang perlu dikembangkan lebih lanjut.

METODE

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif deskriptif yang dipilih untuk menghasilkan pemahaman yang holistik, mendalam, dan kontekstual mengenai implementasi *collaborative governance* dalam kemitraan publik–swasta antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi. Pendekatan ini relevan karena fenomena kolaborasi antarsektor bersifat kompleks, dinamis, dan melibatkan interaksi sosial yang tidak dapat direduksi menjadi angka atau variabel kuantitatif tunggal. Dengan demikian, desain kualitatif memungkinkan peneliti menangkap makna, pola komunikasi, ketegangan kepentingan, serta konstruksi sosial yang membentuk proses tata kelola kolaboratif di lingkungan birokrasi daerah. Penelitian dilakukan di lingkungan BAPPEDA Provinsi Jawa Timur sebagai lembaga pemerintah yang membentuk kemitraan outsourcing, serta PT Sarana Tirta Abadi sebagai mitra swasta yang bertanggung jawab menyediakan tenaga outsourcing. Kedua lokasi ini dipilih secara sengaja (*purposive*) berdasarkan relevansinya dengan fokus penelitian. Informan penelitian mencakup pejabat struktural BAPPEDA yang berperan dalam penyusunan kebijakan outsourcing, manajer PT STA yang terlibat dalam koordinasi operasional, serta tenaga outsourcing sebagai pelaksana lapangan. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling* yang mempertimbangkan keterlibatan langsung, pengetahuan substantif, dan representasi posisi dalam struktur hubungan kerja sama.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama, yakni wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan secara semi-terstruktur agar peneliti dapat menggali narasi personal informan terkait praktik koordinasi, pengalaman dalam kolaborasi, serta persepsi terhadap peran masing-masing pihak. Pedoman wawancara disusun berdasarkan empat dimensi *collaborative governance*—*starting condition*, *institutional design*, *collaborative process*, dan *facilitative leadership* sehingga setiap respons informan dapat dianalisis dalam kerangka teoretis yang konsisten. Selain itu, observasi lapangan dilakukan untuk mengamati pola interaksi antara tenaga outsourcing dan pejabat BAPPEDA, mekanisme supervisi, serta dinamika kegiatan operasional sehari-hari. Observasi bertujuan menangkap aspek-aspek non-verbal dan praktik informal yang kerap tidak muncul dalam wawancara. Sementara itu, studi dokumentasi mencakup telaah terhadap kontrak kerja sama, struktur pembiayaan, SOP, laporan evaluasi, dan berbagai dokumen administratif lain yang dapat memperkuat pemahaman terhadap struktur kelembagaan dan mekanisme kerja sama.

Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña—meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Pada tahap reduksi, peneliti mengorganisasi hasil wawancara, catatan observasi, dan dokumen ke

dalam kategori tematik yang berkaitan dengan model collaborative governance. Tahap penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi analitis dan matriks tematik yang membantu memetakan relasi antarkonsep. Selanjutnya, kesimpulan ditarik secara bertahap melalui proses *iterative analysis* dengan menghubungkan pola-pola temuan terhadap kerangka teori. Untuk memastikan keabsahan data, penelitian menerapkan triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan member checking. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan perspektif pejabat BAPPEDA, manajemen PT STA, dan tenaga outsourcing untuk melihat konsistensi informasi. Triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Sedangkan *member checking* dilakukan dengan mengonfirmasi interpretasi awal kepada informan utama guna memastikan bahwa analisis peneliti tidak menyimpang dari konteks empiris yang dimaksud. Melalui desain metodologis tersebut, penelitian ini tidak hanya mampu menggali kedalaman fenomena kolaborasi antarpihak, tetapi juga memberikan gambaran yang komprehensif mengenai bagaimana tata kelola kolaboratif dijalankan, dinegosiasikan, dan dipengaruhi oleh faktor struktural maupun relasional dalam konteks outsourcing pemerintahan daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi collaborative governance dalam kemitraan antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi berlangsung dalam dinamika yang belum sepenuhnya mencerminkan prinsip kolaboratif yang setara. Temuan empiris memperlihatkan bahwa hubungan antarpihak masih lebih banyak ditandai oleh pola kerja administratif dan hierarkis, dengan dominasi peran pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan maupun dalam pengendalian operasional. Kondisi ini menegaskan bahwa berbagai prasyarat yang ditekankan Ansell dan Gash terutama starting condition, institutional design, dan facilitative leadership belum terpenuhi secara optimal.

Starting Condition: Ketimpangan Peran dan Minimnya Ruang Keterlibatan hingga mempengaruhi kualitas proses kolaboratif.

Pada dimensi starting condition, penelitian menemukan bahwa kerja sama antara BAPPEDA dan PT STA diawali bukan dari proses perundingan setara, tetapi lebih bersifat responsif terhadap kebutuhan administratif pemerintah daerah untuk menutup kekosongan penyedia jasa sebelumnya. Karena kemitraan terbentuk melalui mekanisme penunjukan langsung, posisi awal kedua aktor tidak berada pada level negosiasi yang seimbang. BAPPEDA memegang otoritas penuh dalam menentukan struktur pekerjaan, kriteria tenaga outsourcing, bahkan komponen biaya yang harus dipenuhi penyedia jasa. PT STA pada praktiknya lebih berperan sebagai pelaksana teknis ketimbang sebagai mitra strategis.

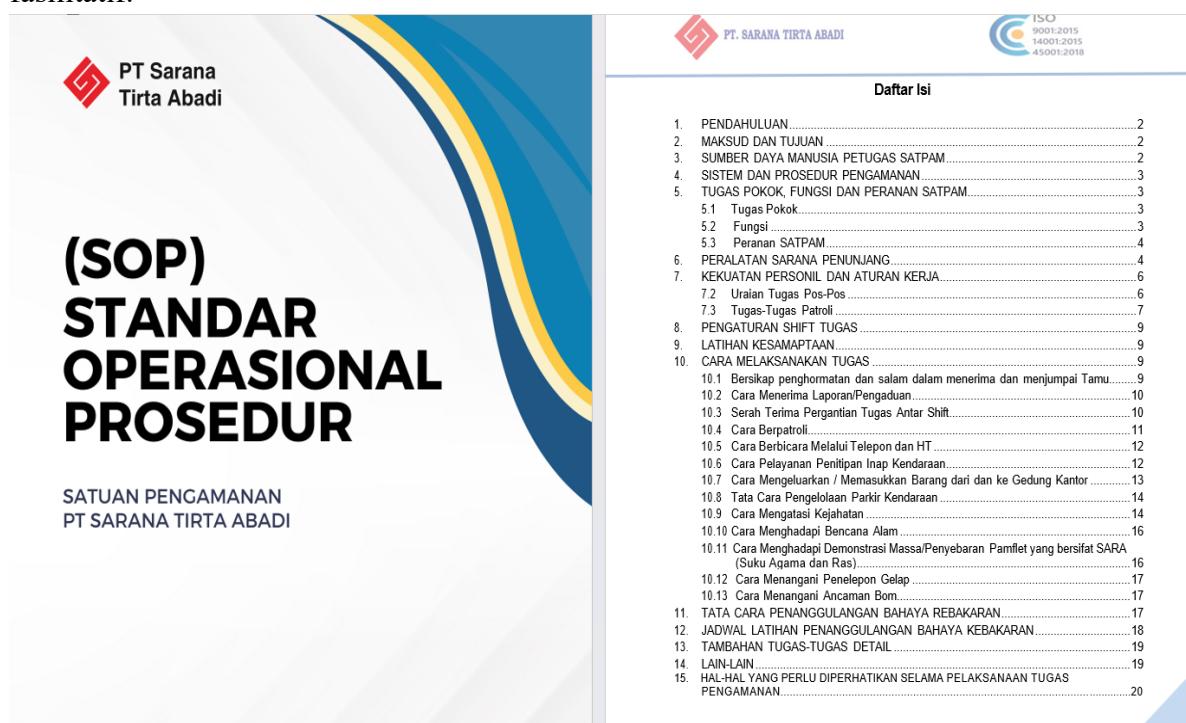
Kondisi ini berdampak pada minimnya motivasi partisipatif PT STA dalam proses perumusan kebijakan outsourcing. Temuan lapangan menunjukkan bahwa PT STA tidak dilibatkan dalam penyusunan rencana kebutuhan tenaga kerja, tidak memiliki akses terhadap informasi strategis terkait perubahan beban kerja, dan hanya terlibat ketika diminta memberikan klarifikasi administratif. Hal ini konsisten dengan konsep starting imbalance

yang dikemukakan Ansell dan Gash (2018), bahwa kolaborasi sangat sulit berkembang apabila aktor swasta berada pada posisi yang tidak memiliki sumber daya, informasi, atau otoritas yang setara.

Collaborative Process: Dialog Minim dan Pembelajaran Bersama Tidak Terbentuk

Proses kolaboratif yang ditemukan dalam penelitian ini lebih bersifat komunikasi satu arah daripada dialog deliberatif. Interaksi utama antara BAPPEDA dan PT STA berlangsung melalui instruksi teknis, pemberitahuan perubahan tugas, atau klarifikasi terhadap laporan kerja. Tidak terdapat forum yang secara konsisten mempertemukan kedua pihak untuk mendiskusikan hambatan operasional, kebutuhan peningkatan kapasitas, atau aspek evaluasi secara kolektif. Minimnya dialog menyebabkan proses shared learning tidak berkembang. PT STA seringkali tidak mendapatkan umpan balik langsung atas kualitas layanan, sementara BAPPEDA juga tidak memperoleh masukan strategis dari penyedia jasa mengenai kondisi lapangan. Padahal, literatur collaborative governance menekankan bahwa dialog berkelanjutan adalah mekanisme utama yang menciptakan kepercayaan, pemahaman bersama, dan kapasitas aksi bersama.

Keterbatasan proses kolaboratif ini juga berpengaruh pada persepsi keadilan. Tenaga outsourcing sering mengalami perubahan SOP mendadak tanpa melalui mekanisme penjelasan yang transparan. Hal ini memperkuat temuan bahwa proses kolaboratif belum berjalan sebagaimana mestinya karena dominasi struktural belum disertai kapasitas fasilitatif.



Gambar 3. Contoh SOP PT Sarana Tirta Abadi

Institutional Design: Mekanisme Kelembagaan Belum Deliberatif

Dimensi institutional design memperlihatkan bahwa struktur kelembagaan kemitraan masih berorientasi kontraktual dan administratif. Meskipun kontrak kerja sama telah mengatur jumlah tenaga outsourcing, nilai kontrak, dan mekanisme pembayaran, namun belum tersedia pedoman operasional bersama (joint operational guidelines), standar evaluasi kolaboratif, maupun mekanisme koordinasi yang terjadwal secara formal. Tidak adanya forum triwulanan atau mekanisme evaluasi berkala menyebabkan penyelesaian masalah lebih sering dilakukan secara ad hoc melalui komunikasi personal. Hal ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian operasional, tetapi juga menghambat terbentuknya shared understanding antarpihak yang dalam literatur Emerson & Nabatchi (2020) menjadi fondasi penting bagi keberhasilan rezim kolaboratif.

Selain itu, temuan lapangan menunjukkan adanya persoalan teknis seperti ketidaksesuaian perangkat kerja yang disediakan, perubahan jumlah pekerja pada tahun berikutnya, serta skema fee management yang diberikan melalui termin. Unsur-unsur ini seharusnya dapat dinegosiasikan secara deliberatif apabila desain kelembagaan menyediakan ruang partisipasi bersama. Namun, karena desain kelembagaan masih top-down, penyedia jasa tidak memiliki posisi dalam proses penyesuaian kebutuhan.

Facilitative Leadership: Ketiadaan Figur Mediator Memperlemah Kolaborasi

Dalam konteks kemitraan publik–swasta antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi, kepemimpinan fasilitatif yang menurut Emerson dan Nabatchi (2020) merupakan salah satu elemen fundamental dalam menjaga keberlangsungan rezim kolaborasi muncul sebagai aspek yang paling lemah dan tidak terkelola secara sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiadaan figur, unit, maupun mekanisme kelembagaan yang secara eksplisit memerlukan fungsi-fungsi fasilitatif menyebabkan praktik kolaborasi yang diharapkan berkembang menuju pola deliberatif dan partisipatif justru terjerat kembali dalam relasi hierarkis yang bersifat instruktif. Dalam struktur yang demikian, pimpinan BAPPEDA cenderung memposisikan diri sebagai pengendali administrasi dan regulator teknis, sementara PT STA lebih ditempatkan sebagai pelaksana perintah tanpa kapasitas untuk bernegosiasi atau mengajukan alternatif kebijakan, sehingga tidak terdapat aktor yang mengambil peran sebagai mediator yang mampu mempertemukan perbedaan kepentingan, mereduksi ketimpangan kewenangan, serta membuka ruang dialog lintas organisasi.

Absennya figur kepemimpinan fasilitatif tersebut berimplikasi luas terhadap proses kolaboratif. Pertama, pembentukan visi bersama yang dalam praktik collaborative governance seharusnya menjadi fondasi bagi penciptaan kepemilikan kolektif atas tujuan kemitraan tidak pernah berkembang secara substantif, karena tiap pihak bergerak dalam kerangka tujuan dan orientasi birokratis yang saling terpisah. Kedua, penanganan konflik secara konstruktif, yang seharusnya difasilitasi oleh pemimpin kolaboratif melalui proses dialog terbuka, justru tidak muncul karena konflik yang terjadi lebih sering dipahami sebagai

masalah administratif yang cukup diselesaikan dengan instruksi, bukan sebagai isu relasional yang memerlukan mediasi.

Ketiga, dalam ketiadaan kepemimpinan yang mampu mendorong proses inovasi, kolaborasi tidak menghasilkan terobosan manajerial dalam pengelolaan outsourcing, sehingga penyesuaian beban kerja, peningkatan kualitas layanan, atau penguatan kapasitas tenaga outsourcing hanya dilakukan secara reaktif dan fragmentaris. Keempat, tidak hadirnya pemimpin dengan orientasi fasilitatif membuat hubungan kerja antara BAPPEDA dan PT STA stagnan dalam pola interaksi yang repetitif dan administratif, di mana pertukaran informasi, koordinasi teknis, maupun proses evaluasi tidak pernah beranjak menuju level kolaboratif yang melibatkan negosiasi, refleksi bersama, dan perencanaan partisipatif.

Dalam kerangka konseptual Emerson dan Nabatchi (2020), kepemimpinan fasilitatif diposisikan sebagai penggerak (driver) utama yang mampu mengaktifkan tiga fungsi kritis dalam kolaborasi, yakni convening (memanggil dan menyatukan aktor dalam forum dialog bermakna), mediating (menjembatani konflik kepentingan dan ketimpangan sumber daya), serta stewarding (menjaga keberlanjutan proses kolaboratif melalui pembinaan kepercayaan dan komitmen bersama). Ketiadaan fungsi-fungsi tersebut dalam kemitraan BAPPEDA-PT STA menyebabkan model kolaborasi tidak pernah bertransformasi menjadi hubungan yang benar-benar partisipatif dan deliberatif; sebaliknya, struktur interaksi kedua pihak terus tertarik kembali ke pola hierarkis yang menempatkan kekuasaan secara terpusat pada pemerintah daerah dan menempatkan mitra swasta dalam posisi yang pasif dan adaptif terhadap instruksi birokrasi.

Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Kerjasama bidang Pengelolaan Outsourcing

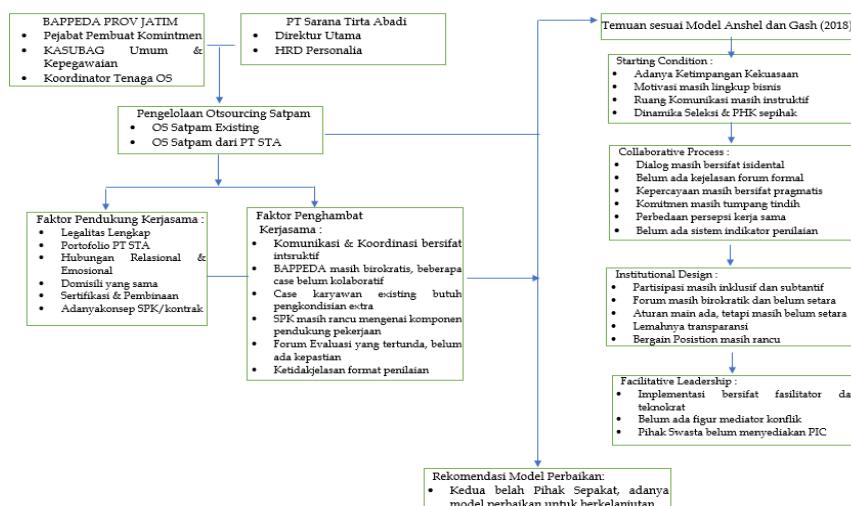
Implementasi pelaksanaan kerja sama antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi dalam pengelolaan tenaga outsourcing menunjukkan bahwa efektivitas kolaborasi sangat dipengaruhi oleh kombinasi faktor struktural dan relasional. Dari sisi struktural, keberadaan legalitas PT STA yang lengkap, portofolio pengalaman yang kuat, serta kepatuhan terhadap standar legalitas penunjang tenaga kerja satpam menjadi fondasi yang meningkatkan kredibilitas penyedia jasa. Selain itu, adanya SPK/kontrak yang menjadi pedoman implementasi memberikan kerangka kerja yang jelas bagi kedua belah pihak dalam menentukan hak, kewajiban, dan mekanisme kerja operasional.

Namun, efektivitas kerja sama ini juga dipengaruhi secara signifikan oleh faktor relasional, terutama hubungan emosional dan kedekatan historis antara BAPPEDA dan PT STA. Pengalaman kerja sama sebelumnya dalam layanan lain, kedekatan domisili kantor, serta komunikasi informal yang sering terjalin, menjadi katalis yang mempermudah koordinasi harian. Interaksi yang cair dan fleksibel membuat berbagai isu teknis dapat diselesaikan secara cepat tanpa menunggu mekanisme formal yang rumit. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan interpersonal dapat berperan sebagai lubricant dalam praktik collaborative governance di level operasional. Di sisi lain, hasil penelitian juga mengungkap

adanya faktor penghambat yang cukup signifikan, baik dari aspek komunikasi, kelembagaan, maupun tata kelola. Komunikasi dan koordinasi sering kali bersifat instruktif dan satu arah, mencerminkan pola hubungan yang belum sepenuhnya kolaboratif. BAPPEDA masih menjalankan pendekatan birokratis, sehingga beberapa keputusan strategis—seperti perubahan jumlah tenaga kerja dan penggunaan tenaga kerja existing—sering disampaikan secara mendadak. Selain itu, keberadaan SPK yang belum menjelaskan secara rinci komponen pendukung pekerjaan, serta forum evaluasi triwulanan yang berulang kali tertunda, menambah hambatan dalam pencapaian proses kolaborasi yang ideal.

Lebih jauh, ketidakjelasan format penilaian kinerja vendor dan minimnya mekanisme evaluasi bersama menunjukkan bahwa desain kelembagaan yang ada belum sepenuhnya mendukung prinsip collaborative governance ala Ansell dan Gash. Kondisi ini menyebabkan ketimpangan beban tanggung jawab antara pemerintah daerah dan pihak swasta, terutama dalam menghadapi persoalan karyawan existing maupun isu teknis operasional. Dengan demikian, meskipun terdapat sejumlah faktor pendukung yang kuat, efektivitas kemitraan sangat bergantung pada adanya penyempurnaan desain kelembagaan, peningkatan mekanisme komunikasi yang deliberatif, serta penciptaan forum evaluasi yang terstruktur untuk menjamin keberlanjutan kolaborasi yang lebih seimbang dan adaptif.

Secara keseluruhan, hasil penelitian memperlihatkan bahwa kerja sama yang dijalankan masih berada pada level koordinasi administratif, bukan kolaborasi substantif. Relasi yang terbentuk lebih mencerminkan pola principal–agent dibandingkan pola co-governance. Ketimpangan kekuasaan, desain kelembagaan yang minim partisipasi, ketiadaan dialog deliberatif, serta absennya kepemimpinan fasilitatif menjadi hambatan struktural bagi terwujudnya collaborative governance yang ideal. Temuan ini konsisten dengan literatur terbaru (Emerson & Nabatchi, 2020; Bryson et al., 2021) yang menunjukkan bahwa kolaborasi tidak dapat dicapai hanya melalui kontrak atau kebijakan, tetapi memerlukan konteks kelembagaan yang mendukung partisipasi, kepercayaan, dan aksi bersama.



Bagan 1. Temuan Model Collaborative Governance BAPPEDA dan PT Sarana Tirta Abadi

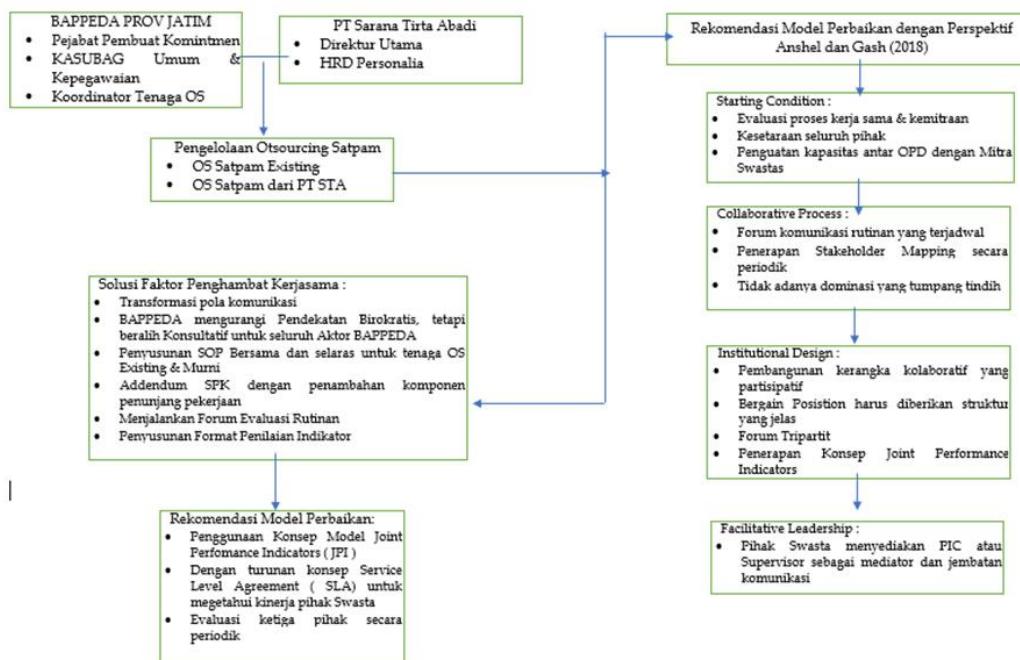
Rekomendasi Model Perbaikan Kerja Sama BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi

Upaya perbaikan kemitraan antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi menunjukkan bahwa model kerja sama yang berjalan saat ini masih didominasi oleh pola birokratis dan instruksional. Kondisi ini berimplikasi pada kurang optimalnya prinsip collaborative governance yang menekankan proses deliberatif, kesetaraan peran, dan pembentukan mekanisme bersama. Hasil analisis menyatakan bahwa kebutuhan mendasar yang mendesak adalah penciptaan ruang dialog formal yang mampu mewadahi seluruh aktor, termasuk tenaga outsourcing, sehingga interaksi tidak hanya bersifat satu arah dari pemerintah ke mitra swasta. Ketiadaan format kolaborasi yang terstruktur menjadi hambatan sekaligus peluang perbaikan yang perlu diakomodasi dalam model kelembagaan baru.

Secara substantif, rekomendasi utama yang muncul dari narasumber adalah penguatan saluran komunikasi melalui forum rutin, kanal digital, serta mekanisme pertukaran informasi yang lebih transparan. BAPPEDA memandang bahwa komunikasi dapat diperbaiki melalui pembentukan pertemuan berkala, sedangkan pihak PT STA mengharapkan adanya wadah formal yang memungkinkan pembahasan isu-isu teknis maupun non-teknis secara setara. Rekomendasi ini sejalan dengan dimensi collaborative process dalam model Ansell & Gash, yang menuntut dialog tatap muka, shared understanding, dan trust-building sebagai fondasi integrasi kebijakan. Dengan demikian, perbaikan model harus berfokus pada transformasi komunikasi dari sekadar instruksional menuju hubungan kolaboratif yang berorientasi pada pemecahan masalah bersama.

Selain komunikasi, aspek kelembagaan menjadi titik krusial dalam usulan strategi perbaikan. Pihak PT STA dan tenaga outsourcing secara konsisten menyampaikan perlunya model kelembagaan yang menaungi proses evaluasi, pengelolaan kinerja, serta penanganan isu-isu sensitif seperti karyawan existing. Ketiadaan format penilaian kinerja, ketidakpastian forum evaluasi triwulan, serta minimnya pelibatan tenaga outsourcing dalam proses pengambilan keputusan menegaskan perlunya desain kelembagaan baru yang mampu menjamin inklusivitas. Dalam kerangka Ansell & Gash, rekomendasi ini berkaitan dengan dimensi institutional design, di mana aturan main yang disepakati bersama menjadi syarat terbangunnya kolaborasi yang efektif dan berkeadilan.

Akhirnya, model perbaikan yang direkomendasikan membutuhkan komitmen kepemimpinan kolaboratif (facilitative leadership) dari pihak pemerintah daerah. Tanpa inisiasi dari BAPPEDA sebagai aktor dominan, mekanisme kolaborasi sulit berjalan adaptif dan hanya akan mempertahankan ketimpangan relasi. Karena itu, usulan forum bersama, SOP terpadu, mekanisme penilaian kinerja, hingga pelibatan tenaga outsourcing harus dimotori oleh pihak pemerintah untuk memastikan keberlangsungan model kelembagaan yang dihasilkan. Dengan demikian, rekomendasi model perbaikan bukan hanya perbaikan teknis, melainkan transformasi struktural menuju pola kemitraan yang lebih deliberatif, setara, dan selaras dengan prinsip collaborative governance.



Bagan 2. Rekomendasi Model Perbaikan Collaborative Governance Perspektif Anshel dan Gash (2018)

PENUTUP

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi collaborative governance dalam kemitraan antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi masih berlangsung dalam pola hubungan yang bersifat administratif dan hierarkis, sehingga belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip kolaboratif sebagaimana dipaparkan dalam teori Ansell & Gash serta Emerson & Nabatchi. Ketimpangan kekuasaan dan sumber daya pada kondisi awal, ketidakjelasan mekanisme partisipasi, serta keterbatasan forum dialog membuat proses interaksi antarpihak cenderung bersifat satu arah dan bersifat teknis-operasional. Desain kelembagaan yang ada lebih mengutamakan kepatuhan kontraktual dibanding penciptaan ruang deliberatif, sehingga kolaborasi tidak berkembang menjadi hubungan ko-kreatif yang mampu mendorong pembelajaran bersama, penguatan kepercayaan, dan pembentukan pemahaman umum.

Selain itu, penelitian menemukan bahwa absennya kepemimpinan fasilitatif menjadi faktor penghambat terbentuknya dinamika kolaboratif yang sehat. Minimnya fungsi mediasi, negosiasi, dan fasilitasi membuat kemitraan tidak memiliki mekanisme penyeimbang dalam menghadapi ketimpangan kepentingan dan beban kerja antarpihak. Kondisi ini berimplikasi pada lemahnya kapasitas aksi bersama serta rendahnya efektivitas implementasi outsourcing di lingkungan BAPPEDA. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa praktik yang berlangsung masih jauh dari kualitas kolaborasi substantif, dan untuk memperkuatnya diperlukan reformulasi desain kelembagaan, pembentukan forum komunikasi rutin,

penyempurnaan SOP kolaboratif, serta pengembangan kapasitas kepemimpinan yang mampu membangun iklim kerja sama yang lebih setara, inklusif, dan berkelanjutan.

Saran

Penguatan kemitraan antara BAPPEDA Provinsi Jawa Timur dan PT Sarana Tirta Abadi perlu diarahkan pada pemberian kerangka kelembagaan yang memastikan tersedianya standar kolaborasi yang jelas, terukur, serta dapat dipertanggungjawabkan. Penyusunan Joint Performance Indicators (JPI) yang disepakati bersama menjadi langkah strategis untuk menyelaraskan harapan kinerja kedua belah pihak sekaligus menyediakan dasar penilaian objektif terhadap pelaksanaan tugas outsourcing. Selain JPI, penerapan Service Level Agreement (SLA) diperlukan untuk memastikan standar pelayanan, kecepatan respons, kualitas kerja, dan tingkat penyelesaian tugas dapat dimonitor secara komprehensif. SLA yang dirumuskan secara transparan akan memperkuat akuntabilitas dan meminimalkan ambiguitas peran maupun ekspektasi kinerja di lapangan. Kerangka tersebut perlu dilengkapi dengan forum evaluasi rutin agar JPI dan SLA tidak berhenti sebagai dokumen administratif, tetapi menjadi instrumen kolaboratif yang hidup dan menuntun praktik sehari-hari.

Di samping pemberian indikator dan standar layanan, penguatan proses interaksi kolaboratif juga perlu dilakukan secara lebih sistematis. Pemerintah daerah disarankan membentuk mekanisme komunikasi berkala, baik dalam bentuk rapat triwulanan maupun sesi koordinasi tematik, guna memastikan setiap isu operasional dapat diselesaikan melalui dialog dua arah. Pengembangan kapasitas kepemimpinan fasilitatif, baik di lingkungan BAPPEDA maupun PT STA, menjadi krusial untuk memastikan bahwa diskusi, negosiasi, dan penanganan konflik dapat dilakukan secara konstruktif dan dalam posisi yang lebih setara. Selain itu, penggunaan stakeholder mapping secara periodik dapat memastikan seluruh pihak relevan tetap teridentifikasi dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, kemitraan outsourcing dapat berkembang dari hubungan kontraktual menjadi model collaborative governance yang lebih inklusif, adaptif, dan berorientasi pada peningkatan mutu layanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2018. *“Collaborative Governance in Theory and Practice.”* *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543–571.
- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2018. *Collaborative Governance: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone. 2021. *“Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging.”* *Public Administration Review* 81 (1): 19–30.
- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi. 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi. 2020. "Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix." *Public Performance & Management Review* 43 (4): 817–841.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Osborne, Stephen P. 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters. 2020. *Governing the New Public Management*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Uyarra, Elvira, and Kieron Flanagan. 2010. "Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement." *European Planning Studies* 18 (1): 123–143.
- Wirtz, Bernd W., Oliver Daiser, and Steven R. Sigmund. 2021. "Understanding Public-Private Partnership Collaboration: A Systematic Review." *Public Management Review* 23 (6): 791–818.
- Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Ketenagakerjaan Indonesia 2024*. Jakarta: BPS RI
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.
- Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Istirahat, serta Pemutusan Hubungan Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 66.
- Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2021). Surat Edaran Nomor M/6/HK.04/IV/2021 tentang Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan Alih Daya. Jakarta: Kemenaker RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.