

COLLABORATIVE GOVERNANCE (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya)

Denny Irawan

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

This study aims to describe the process of collaborative governance in maintenance of air pollution in Surabaya City. The result shows that the collaborative governance has three stages, there are identifying obstacles and opportunities, debating strategies for influence, and planning collaborative actions that haven't been effective yet. That shows in the criteria of collaborative governance which hasn't been fulfilled yet especially in distributive accountability and access to resources criteria in the debating strategies for influence stage. Those criterias indicate the lack of involvement of other stakeholders in the collaboration forum and the insufficient financial resources.

Keywords: good governance, collaborative governance, air pollution

Pendahuluan

Pemerintahan dituntut untuk selalu menyesuaikan dengan apa yang dibutuhkan oleh lingkungannya. Penyesuaian tersebut sebagai upaya untuk merespon perkembangan global yang terjadi di lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Hal ini disebabkan karena perkembangan lingkungan yang semakin global menuntut peran-peran instansi pemerintah bisa menjawab semua kepentingan dalam kerangka demokrasi.

Berbagai kerja sama antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan juga dilakukan sebagai suatu usaha dan respon pemerintah dalam kegiatan penanganan masalah publik. Istilah kerja sama antar pemangku kepentingan yang melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat dapat diartikan sebagai *collaborative governance*.

Kolaborasi diartikan sebagai bentuk kerja sama, interaksi, kompromi beberapa elemen terkait baik individu, lembaga atau pihak-pihak yang terlibat secara langsung dan tidak langsung yang menerima akibat dan manfaat. (Haryono, N., 2012:48)

Penjelasan tersebut menegaskan bahwa berbagai bentuk kerja sama, interaksi di pemerintahan, maupun resolusi konflik di berbagai aktor yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung akan menerima dampak dari penyelenggaraan pemerintahan.

Dampak dari penyelenggaraan pemerintahan dapat dioptimalkan melalui perencanaan. Bahkan beberapa ahli seperti Innes dan Booher, Healey, serta Gunton dan Day mengemukakan perencanaan kolaboratif sudah berhasil dilaksanakan di beberapa negara misalnya untuk mengatasi kasus-kasus lingkungan, keamanan, pengelolaan air yang melibatkan banyak pemangku kepentingan, dan lintas daerah administratif. (Sufianty, E., 2014:78)

Salah satu negara yang menggunakan pendekatan kolaboratif untuk mengatasi kasus-kasus

lingkungan yaitu Indonesia. Permasalahan utama negara berkembang seperti Indonesia, terutama di daerah perkotaan yaitu kemacetan lalu lintas, permukiman kumuh, kebutuhan akan air bersih, maupun kebutuhan akan udara yang sehat.

Hafis, Hakim, dan Haryono menambahkan bahwa selain permasalahan tersebut, masyarakat global saat ini juga menghadapi masalah yang salah satunya berkaitan dengan transportasi. (Hafis, Abdul, dan Bambang, 2013:171)

Mendukung pernyataan tersebut, Adisasmita menjelaskan bahwa permasalahan yang berkaitan dengan transportasi terjadi juga di Indonesia yaitu tentang kemacetan (Ekawati, Mochammad, dan Heru, 2014:131)

**Tabel 1. Daftar Kota Termacet Di Dunia Menurut
Castrol's Magnatec Stop-Start Index Tahun 2014**

No	Nama Kota	Nama Negara	Kemacetan/Tahun
1	Jakarta	Indonesia	33.240
2	Istanbul	Turki	32.520
3	Mexico City	Mexico	30.840
4	Surabaya	Indonesia	29.880
5	St. Petersburg	Rusia	29.040
6	Moskow	Rusia	28.680
7	Roma	Italia	28.680
8	Bangkok	Thailand	27.480
9	Guadalajara	Mexico	24.840
10	Buenos Aires	Argentina	23.760

Sumber: www.tribunnews.com, diakses tanggal 16 Oktober 2016

Berdasarkan tabel 1., diketahui bahwa dua kota di Indonesia menempati peringkat lima besar sebagai kota termacet di dunia. Dua kota tersebut adalah Jakarta yang menempati peringkat pertama dan Kota Surabaya menempati peringkat ke empat.

Hasil survey tersebut sejalan dengan pernyataan dari Rozari dan Wibowo yang menyatakan bahwa kemacetan lalu lintas ini sering dijumpai di

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

setiap kota-kota besar seperti Jakarta, dan Surabaya. (Rozari, dan Yudi, 2015:42)

Salah satu penyebab tingginya tingkat kemacetan yang tinggi di Kota Surabaya adalah semakin tingginya jumlah penduduk yang ada di Surabaya. Data dari website Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispenduk Capil) Kota Surabaya menyebutkan bahwa jumlah penduduk Surabaya pada Tahun 2011 dan Tahun 2012 adalah sebesar 3.006.789 jiwa. Angka tersebut dinilai sangat tinggi karena jumlah penduduk Surabaya pada dua tahun sebelumnya hanya sekitar 2,9 juta jiwa. (Purnomo, <http://surabaya.tribunnews.com/2011/12/10/penduduk-surabaya-lewati-3-juta-jiwa>. Dipetik pada tanggal 21 Oktober, 2016)

Dengan seiring bertambahnya jumlah penduduk dalam sebuah kota karena laju pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi, maka tingkat urbanisasi akan ikut meningkat. Dengan demikian, akan menyebabkan bertambahnya jumlah kendaraan bermotor sebagai penunjang aktivitas masyarakat yang berakibat semakin menumpuknya alat transportasi pribadi. (Arifiyananta, 2015:3)

Tabel 2. Pertumbuhan Kendaraan Pribadi Di Kota Surabaya Tahun 2010-2014

Tahun	Mobil Pribadi	%	Sepeda Motor	%
2010	524.555		1.213.457	
		6,25		6,69
2011	557.329		1.294.660	
		7,07		10,62
2012	596.760		1.432.190	
		7,71		11,29
2013	642.792		1.593.876	
		9,49		12,08
2014	703.796		1.786.385	
Pertumbuhan Rata-Rata		7,63		10,17

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah, Jawa Timur, 2015

Berdasarkan tabel 2., terlihat bahwa jumlah kendaraan pribadi di kota Surabaya sepanjang Tahun 2010 hingga Tahun 2014 terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan di setiap tahunnya. Terdapat dua jenis kendaraan pribadi yaitu mobil pribadi dan sepeda motor. Di mana jumlah pertumbuhan rata-rata mobil pribadi sepanjang Tahun 2010 hingga Tahun 2014 sebesar 7,63%, sedangkan untuk pertumbuhan rata-rata sepeda motor jauh lebih tinggi dibandingkan mobil pribadi yaitu sebesar 10,17%. Tingginya pertumbuhan ini tidak sebanding dengan jumlah prasarana jalan raya yang tersedia. Sehingga banyaknya kendaraan pribadi ini akan menyebabkan kemacetan dan berpotensi dapat menambah pencemaran udara akibat dari kendaraan yang berlalu lintas di Kota Surabaya.

Kemudian jika dibandingkan dengan tingkat pencemaran udara yang terjadi di Kota Surabaya, penilaiannya dapat dilihat melalui ISPU atau Indeks Standar Pencemaran Udara. Adapun data ISPU Kota

Surabaya pada Tahun 2014 dan Tahun 2015, yaitu sebagai berikut:

Tabel 3. Nilai ISPU Kota Surabaya Tahun 2014 dan 2015

Bulan	ISPU Tahun 2014	ISPU Tahun 2015
Januari	63,71	49,90
Februari	63,89	62,71
Maret	64,39	58,58
April	73,50	68,27
Mei	71,52	74,00
Juni	66,70	77,30
Juli	56,68	67,90
Agustus	67,03	73,13
September	81,00	79,20
Oktober	87,61	73,19
November	83,70	64,03
Desember	91,42	53,26
Rata-Rata	72,60	66,79

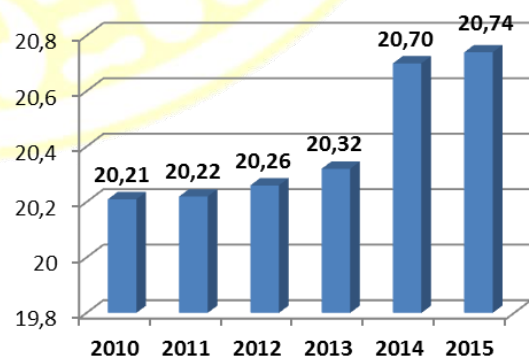
Sumber: Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya, 2016

Berdasarkan tabel 3., dapat diketahui tingkat pencemaran udara di Kota Surabaya Tahun 2014 dan Tahun 2015 berada di tingkat sedang. Meskipun tingkat pencemaran udara mengalami penurunan nilai ISPU namun kualitas udara yang dimiliki Kota Surabaya mampu berpotensi memberikan dampak yang kurang baik bagi masyarakat dan lingkungan sekitar apabila tidak ada pengendalian yang baik dari pemerintah.

Selanjutnya pada sisi ketersediaan Ruang Terbuka Hijau yang dimiliki Kota Surabaya, diketahui bahwa luas Ruang Terbuka Hijau terus mengalami perkembangan setiap tahunnya. Karena ketersediaan Ruang Terbuka Hijau dapat membantu dalam mengatasi permasalahan lingkungan hidup terkait dengan pencemaran udara yang ada di Kota Surabaya.

Gambar 1. Perkembangan Luas Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya

Persentase Luas RTH Terhadap Luas Kota (%)



Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, 2016

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

Gambar 1., menjelaskan pada Tahun 2014 mengalami perkembangan paling pesat dan pada Tahun 2015, luas Ruang Terbuka Hijau yang dimiliki Kota Surabaya terus menerus mengalami perkembangan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya memiliki prioritas untuk berupaya memberikan Ruang Terbuka Hijau yang layak bagi masyarakat Kota Surabaya serta memberikan ruang bagi kota untuk mengurangi resiko dari tingkat pencemaran udara.

Selain itu, Dinas Lingkungan Hidup bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Kota, melalui usulan dan kajian daerah atau titik mana yang bisa menjadi RTH. (Lestari S. H., <http://surabaya.tribunnews.com/2016/01/15/rth-terkendala-status-lahan-baru-21-persen-dari-target-30-persen>. Dipetik pada tanggal 26 Februari, 2017)

Bertambahnya luas Ruang Terbuka Hijau merupakan bagian dari perencanaan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatasi permasalahan pencemaran udara. Selain itu, pemerintah juga berupaya melalui Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 2006 dan Nomor 23 Tahun 2012 sebagai peraturan pengujian emisi gas buang kendaraan bermotor. Sehingga kendaraan yang memiliki gas buang melebihi ambang baku mutu yang telah ditetapkan dalam peraturan tersebut tidak diberikan ijin untuk beroperasi di jalan raya atau dipergunakan sebagai sarana transportasi. Adapun hasil uji emisi gas buang kendaraan bermotor di Kota Surabaya pada Tahun 2015, yaitu:

Tabel 4. Hasil Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Di Kota Surabaya Tahun 2015

No.	Bulan	Jumlah Kendaraan		Jenis BBM Bensin		Jenis BBM Solar	
		L	TL	L	TL	L	TL
1.	Januari	126	14	16	3	110	11
2.	Februari	91	26	19	19	72	7
3.	Maret	88	41	15	6	73	35
4.	April	81	14	17	12	64	2
5.	Mei	424	208	306	34	118	174
6.	Juni	72	11	12	0	60	11
7.	Juli	76	35	5	18	71	17
8.	Agustus	98	24	10	10	88	14
9.	September	111	19	8	6	103	13
10.	Oktober	115	17	14	7	101	10
11.	November	117	18	10	6	107	12
12.	Desember	77	9	2	2	75	7
Total Jumlah		1476	436	434	123	1042	313

Sumber: Dinas Perhubungan, Kota Surabaya, 2016

Berdasarkan tabel tersebut, membuktikan bahwa pemerintah Kota Surabaya juga berupaya dalam mengurangi tingkat pencemaran udara dari sumber bergerak yaitu kendaraan bermotor melalui uji emisi gas buang kendaraan bermotor.

Uji emisi juga dilakukan dalam memperingati hari Jadi Kota Surabaya (HJKS) ke 721, Dinas Perhubungan (Dishub) Surabaya mengadakan Uji Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Simpatik dan Layanan Perbaikan Ringan secara cuma-cuma di halaman Taman Surya. Pada uji emisi simpatik ini, Dishub Surabaya bekerja sama dengan Dinas Lingkungan Hidup (DLH), Oto Point Surabaya, Astra

Grup, Polrestabes Surabaya, Gartab III Surabaya, Dinas Komunikasi dan Informatika (DinKominfo), dan beberapa instansi lainnya. (Dinas Perhubungan, <http://sits.dishub.surabaya.go.id/ver2/berita-PERINGATI%20HJKS%20KE721,%20DISHUB%20SURABAYA%20GELAR%20UJI%20EMISI%20SIMPATIK>. Dipetik pada tanggal 26 Februari, 2017)

Bahkan Dinas Perhubungan juga bekerjasama dengan Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Organda Tanjung Perak Surabaya dalam rangka mengadakan pelaksanaan pendaftaran uji KIR angkutan barang dan mengadakan uji KIR secara mandiri atau kolektif. Kegiatan ini sekaligus mendukung program pemerintah yaitu Dukong Keselamatan di Jalan Raya. (Dinas Perhubungan, <http://dishub.surabaya.go.id/index.php/post/1909/terminalmenanggal.wordpress.com>. Dipetik pada tanggal 18 Mei, 2017)

Selain kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dan LSM. Terdapat juga kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dengan kelompok masyarakat melalui uji emisi. Dalam hal ini, Himpunan Mahasiswa Teknik Lingkungan FTSP ITS Surabaya bekerjasama dengan Dinas Perhubungan Provinsi Jatim melalui acara yang bertema Environation 17. (Beritajatim, <http://beritajatim.com/pendidikan/kesehatan/295998/peringatan-hari-bumi.html> ftsp its gelar uji emisi gratis.html. Dipetik pada tanggal 20 Mei, 2017)

Melalui berbagai penyampaian mengenai kerjasama yang dilakukan pemerintah dengan pihak swasta maupun masyarakat. Dapat diartikan bahwa ketiga aktor pemerintahan memiliki peranan penting dalam mewujudkan kualitas udara yang bersih di Kota Surabaya.

Namun, salah satu kendala dalam mewujudkannya yaitu masih minimnya anggaran dalam penanganan masalah lingkungan hidup seperti pencemaran udara yang tertuang di draft RAPBD Kota Surabaya Tahun 2014. Para legislator menilai PemKot Surabaya mulai tidak peduli dengan permasalahan lingkungan hidup. Bahkan berdasarkan alokasi anggaran yang di postkan ke Dinas Lingkungan Hidup (DLH), tim anggaran PemKot Surabaya hanya mengusulkan dana sekitar Rp.14 miliar dalam setahun untuk menangani permasalahan lingkungan hidup. Jika diprosentase, anggaran tersebut terbilang sangat rendah yaitu hanya sekitar 0,2 persen dari total APBD 2014 yang mencapai Rp6,3 triliun. (Kesra, <http://d-onenews.com/dewan-kecewa-anggaran-untuk-lingkungan-minim>. Dipetik pada tanggal 5 April, 2017)

Dengan penjelasan tersebut, dapat diartikan bahwa komitmen Pemerintah Kota Surabaya dalam pengendalian pencemaran udara belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan kurangnya penyediaan anggaran yang diatur dalam RAPBD Kota Surabaya untuk penanganan masalah lingkungan seperti pencemaran udara.

Organisasi Pengusaha Angkutan Darat Surabaya juga menilai program pengendalian

pencemaran udara seperti Car Free Day belum berjalan dengan baik. Menurut Wastomi Suheri selaku Ketua Organda Surabaya menyampaikan bahwa Car Free Day dinilai lebih berbau bisnis daripada mengedepankan misi lingkungan karena banyak perusahaan yang memanfaatkan CFD untuk promosi produk atau jasa dan itu difasilitasi oleh PemKot. (Faizal, <http://tekno.kompas.com/read/2012/03/01/00022893/~Regional~Jawa>. Dipetik pada tanggal 5 April, 2017)

Kemudian berdasarkan serangkaian upaya dan permasalahan dalam pelaksanaannya, pada dasarnya seluruh peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah memiliki nilai korelasi yang tinggi untuk mengendalikan pencemaran udara di Kota Surabaya. Namun masing-masing pemangku kepentingan kebijakan tidak dapat berjalan sendiri-sendiri, karena adanya keterbatasan kapasitas pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga diperlukan dukungan semua pihak seperti pihak *non*-pemerintah yaitu swasta dan masyarakat karena peran mereka juga dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti penyelenggaraan kebijakan publik.

Oleh karena itu, ketika seluruh pemangku kebijakan yaitu pemerintah, swasta, maupun masyarakat dapat menjalankan peranannya masing-masing serta dapat tercipta suatu kolaborasi yang baik, maka pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya tidak hanya sekedar wacana saja, melainkan benar-benar dapat terwujud dengan baik dan berkelanjutan. Hal ini dapat diartikan bahwa akan tercipta tata kelola pemerintahan yang baik melalui proses kolaborasi yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan kebijakan.

Perspektif *collaborative governance* juga telah banyak digunakan untuk pemecahan masalah daerah lokal karena adanya keterbatasan pemerintah lokal dalam menjalankan pemerintahan di daerahnya. Karena perspektif *collaborative governance* merupakan proses yang melibatkan banyak aktor kebijakan untuk dapat dikatakan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu, juga terlihat masih ada banyak kendala dalam penerapan *collaborative governance* seperti kendala kewenangan dalam hirarki organisasi, kurangnya komitmen pemerintah, kurangnya kepercayaan masyarakat, keterbatasan informasi, kurangnya melibatkan *stakeholders* lain, serta keterbatasan kapasitas pemerintah lokal.

Melalui berbagai penjelasan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penentuan sumber data dilakukan secara *Purposive* dan *Snow Ball*. Kemudian teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen dan wawancara. Untuk uji validitas data,

peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan mereduksi, dan mengorganisasikan data, serta menarik kesimpulan.

Good Governance

Perspektif *good governance* muncul karena tidak efektifnya kinerja pemerintah sebagai penyelenggara urusan publik. Munculnya perspektif *good governance* diartikan sebagai salah satu pandangan baru berdasarkan nilai penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. Pemahaman perspektif *good governance* bagi setiap orang berbeda-beda, namun bagi sebagian besar masyarakat membayangkan mereka akan mendapatkan pemerintahan yang baik, maka kualitas kebijakan publik dan pelayanan publik semakin lebih baik, dan pemerintah akan semakin peduli dengan kepentingan masyarakat. Kemudian akan mempercayai kualitas kinerja dari pemerintah. (Tumengkol, A. R., 2015:107-108)

Perubahan tata kelola pemerintahan yang menuju pada desentralisasi atau pelimpahan wewenang dan tanggungjawab pusat kepada daerahnya masing-masing merupakan bentuk reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan *good governance*. Mahfud M.D menjelaskan bahwa untuk mencapai cita-cita atau tujuan nasional perlu disepakati dasar-dasar organisasi dan penyelenggaraan negara. (Tome, A. H., 2012:132)

Kesepakatan itulah yang menjadi pilar dari konstitusi sebagaimana yang dinyatakan oleh Andrew W. G. bahwa terdapat tiga elemen kesepakatan dalam konstitusi. (Tome, A. H., 2012: 132) Adapun ketiga elemen kesepakatan dalam konstitusi, yaitu:

1. Tentang tujuan dan nilai bersama dalam kehidupan berbangsa (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Tentang aturan dasar sebagai landasan penyelenggaraan negara dan pemerintahan (*the basis of government*).
3. Tentang institusi dan prosedur penyelenggaraan negara (*the form of institutions and procedure*).

Menurut Tome, melalui ketiga elemen kesepakatan tersebut. Pemerintah Indonesia membuat perundang-undangan tentang pelaksanaan reformasi birokrasi sebagaimana yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010. Namun, secara umum belum mencapai hasil yang sangat memuaskan. Asas/prinsip *good governance* belum diterapkan dengan baik pada indikator keberhasilan reformasi birokrasi. (Tome, A. H., 2012:143)

Kemudian jika dilihat dari segi fungsi *governance* dapat dinilai telah berfungsi efektif dan efisien apabila telah mencapai tujuan yang seharusnya. Kemudian UNDP memberikan definisi "*the exercise of political, economic, and administrative authority to*

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

manage a nation's affair at all levels." (Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000:5)

Melalui berbagai tujuan dan fungsi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai wujud pemerintahan agar menjadi lebih baik. Hanapih menjelaskan *good governance* memiliki empat makna utama. (Hanapih, P., 2007:2) Yaitu sebagai berikut:

1. Berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
2. Keberdayaan masyarakat dan swasta.
3. Pemerintahan yang bekerja sesuai dengan hukum-positif negara.
4. Pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien.

Dengan demikian, *good governance* merupakan perspektif yang bertujuan untuk kepentingan publik melalui pemberdayaan, penegakan kebijakan, maupun penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pada penerapan perspektif *good governance* melibatkan berbagai aktor publik seperti masyarakat dan swasta. Karena untuk mewujudkan pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien membutuhkan peran serta berbagai aktor pemerintahan.

Perspektif *governance* pada dasarnya merupakan sebuah proses pembuatan kebijakan, dimana kebijakan tersebut pada pelaksanaannya melibatkan berbagai unsur pemerintahan seperti negara (pemerintah), sektor privat (swasta), maupun masyarakat.

Kesemuanya merupakan aktor yang memiliki peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Negara (pemerintah) berperan dalam menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, dan masyarakat madani berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik yang memadai bagi mobilisasi individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik, dan sosial. (Kurniawan, T., 2007:17)

Menurut Salomo, birokrasi dituntut agar mempunyai karakter bersih, terbuka, akuntabel responsif, berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong partisipasi masyarakat bagi keterlibatan dalam proses pembuatan, pelaksanaan, dan kontrol kebijakan. Dunia usaha dituntut adanya keterbukaan, akuntabilitas, moralitas tinggi, *social responsibility*, dan patuh pada perundang-undangan yang berlaku, serta masyarakat dituntut agar kuat, selalu menyatakan pendapatnya, berkualitas tinggi, serta partisipatif terhadap berbagai proses yang dilakukan baik oleh birokrasi maupun oleh dunia usaha. Setiap aktor tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Karenanya melalui *good governance* diharapkan terciptanya interaksi yang

konstruktif dan memadai diantara aktor tersebut. (Kurniawan, T., 2007:17)

Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha swasta melalui peningkatan partisipasi dan kemitraan juga dilakukan pemerintah dengan berbagai pendekatan. Seperti pendekatan kolaborasi, dimana pendekatan ini merupakan pendekatan yang melibatkan tiga aktor utama *governance* yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Pendekatan kolaborasi tidak hanya digunakan dalam pelayanan publik dan pembangunan dunia usaha, akan tetapi juga digunakan dalam kebijakan publik. Karena selama ini kebijakan publik yang diimplementasikan belum sepenuhnya berjalan dengan baik, dan masih adanya keterbatasan kapasitas pemerintah lokal dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Oleh karena itu, keterlibatan pihak swasta dan masyarakat juga dibutuhkan untuk mewujudkan *good governance* dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan publik.

Collaborative Governance

Ansell and Gash menjelaskan strategi baru dari pemerintahan disebut sebagai pemerintahan kolaboratif atau *collaborative governance*. Bentuk dari *governance* yang melibatkan berbagai *stakeholders* atau pemangku kepentingan secara bersamaan di dalam sebuah forum dengan aparat pemerintah untuk membuat keputusan bersama. (Ansell dan Alison, 2007:543)

O'Flynn dan Wanna mengartikan kolaborasi sebagai bekerja bersama atau bekerja sama dengan orang lain. Hal tersebut menyiratkan bahwa seorang aktor atau seorang individu, kelompok atau organisasi melakukan kerjasama dalam beberapa usaha. Setiap orang yang melakukan kerjasama dengan yang lainnya memiliki ketentuan syarat dan kondisi tertentu, dimana hal tersebut sangat bervariasi. Kata "*collaboration*" pada awalnya digunakan pada abad kesembilan belas dalam perkembangan industrialisasi, munculnya organisasi yang lebih kompleks, dan pembagian kerja dan tugas yang meningkat. Kondisi tersebut merupakan norma dasar utilitarianisme, liberalisme sosial, kolektivisme, saling membantu dan kemudiran manajemen ilmiah dan teori organisasi hubungan manusia. (O'Flynn dan John, 2008:3)

Ansell dan Gash menjelaskan *collaborative governance* adalah suatu pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan *non-pemerintah* dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif yang bertujuan untuk membuat dan menerapkan kebijakan publik serta mengelola program ataupun aset publik. (Afful-Koomson dan Kwabena, 2013:13)

Donahue dan Zeckhauser mengartikan "*collaborative governance can be thought of a form of*

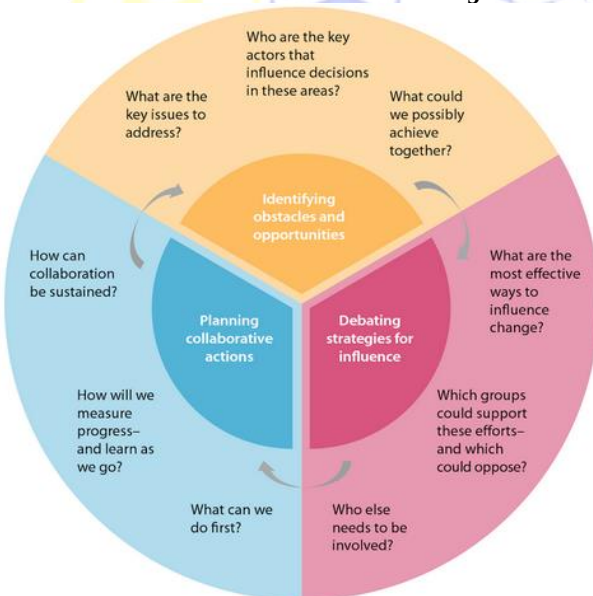
Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

agency relationship between government as principal, and private players as agent." (Donahue dan Richard, 2011:30) Artinya bahwa pemerintahan kolaboratif dapat dianggap sebagai suatu bentuk hubungan kerja sama antara pemerintah sebagai regulator dan pihak swasta sebagai pelaksana.

Mengacu dari berbagai pengertian yang dijelaskan mengenai *collaborative governance*, dapat diterangkan bahwa pada dasarnya kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari hubungan saling ketergantungan yang terjalin antar pihak atau antar *stakeholders*. *Collaborative governance* dapat diterangkan sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor *governance*. Melalui perspektif *collaborative governance*, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai.

Selanjutnya menurut Ratner, di dalam *collaborative governance* terdapat tiga fokus fase atau tiga tahapan yang merupakan proses kolaborasi dalam tata kelola pemerintahan. (Ratner, 2012:5) dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 2. Tiga Tahap Proses Collaborative Governance dan Action Planning



Sumber: Ratner. *Collaborative Governance Assessment*. Malaysia: CGIAR.

Berdasarkan gambar 2., maka dapat diketahui tiga tahap tersebut meliputi:

1. *Identifying Obstacles and Opportunities* (Fase Mendengarkan)

Pada tahap ini pemerintah dan *stakeholders* atau pemangku kebijakan yang melakukan kolaborasi yaitu pihak swasta dan masyarakat, akan melakukan identifikasi mengenai berbagai jenis hambatan yang akan dihadapi selama proses tata kelola pemerintahan. Pada tahap ini setiap *stakeholders* saling menerangkan

mengenai permasalahan dan *stakeholders* lain saling mendengarkan setiap permasalahan yang diterangkan oleh setiap *stakeholders* yang terlibat. Kemudian memperhitungkan mengenai peluang dalam penyelesaian setiap permasalahan yang telah diidentifikasi, seperti solusi dari permasalahan yang akan terjadi. Setiap *stakeholders* memiliki kewenangan yang sama dalam menentukan kebijakan pada setiap permasalahan yang telah diidentifikasi dan memperhitungkan peluang berupa *achievement* yang dapat diperoleh dari masing-masing pihak yang terlibat. Pada dasarnya, fase ini merupakan fase saling mendengarkan mengenai permasalahan dan kesempatan untuk dapat memanfaatkan dari setiap permasalahan yang diterangkan oleh masing-masing *stakeholders*.

2. *Debating Strategies For Influence* (Fase Dialog)

Pada tahap ini, *stakeholders* atau pemangku kebijakan yang terlibat dalam tata kelola pemerintahan melakukan dialog ataupun diskusi mengenai hambatan yang telah diterangkan pada fase pertama. Diskusi yang dilakukan oleh masing-masing *stakeholders* yang terlibat meliputi diskusi mengenai langkah yang dipilih sebagai langkah yang paling efektif untuk memecahkan permasalahan. Kemudian mendiskusikan mengenai pihak-pihak yang mampu mendukung penyelesaian permasalahan dalam tata kelola pemerintahan yang telah diterangkan.

3. *Planning Collaborative Actions* (Fase Pilihan)

Setelah melalui tahap mendengarkan mengenai permasalahan yang akan dihadapi dalam proses tata kelola pemerintahan dan melakukan diskusi mengenai penentuan strategi yang efektif untuk mengantisipasi permasalahan, pada tahap ini *stakeholders* atau pemangku kebijakan yang terlibat akan mulai melakukan perencanaan mengenai implementasi dari setiap strategi yang telah didiskusikan pada tahap sebelumnya, seperti langkah awal yang akan dilakukan dalam proses kolaborasi antar *stakeholders* yaitu pemerintah, pihak swasta dan masyarakat. Kemudian mengidentifikasi pengukuran setiap proses yang dilakukan dan menentukan langkah untuk menjaga proses kolaborasi agar terus berlangsung dalam jangka panjang.

Kriteria Keberhasilan *Collaborative Governance*

Goldsmith dan Kettl menyebutkan bahwa terdapat hal penting yang bisa dijadikan kriteria keberhasilan sebuah *network* atau kolaborasi dalam *governance*, yaitu: *Networked Structure, Commitment to a Common Purpose, Trust Among The Participants, Governance, Access to Authority, Distributive Accountability / Responsibility, Information Sharing, Access to Resources*. (Goldsmith dan Donald, 2009:135-136)

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

Networked Structure merupakan suatu keterkaitan antara satu elemen dengan elemen yang lain dan secara bersama-sama mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani. Kemudian, dalam pemerintahan kolaboratif, unsur jaringan tidak boleh membentuk hirarki yakni adanya kekuasaan dari salah satu pihak. Sehingga dalam pemerintahan kolaboratif, jaringan harus bersifat *organis* dengan struktur jaringan yang terlibat yakni tidak ada hirarki kekuasaan, dominasi, dan monopoli. Jadi, semua pihak memiliki kesetaraan hak, kewajiban, tanggung jawab, otoritas, dan kesempatan untuk aksesibilitas dalam mencapai tujuan bersama.

Commitment to a Common Purpose merupakan alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada yaitu karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif yang dilakukan secara bersama-sama. Tujuan-tujuan ini biasanya terdapat pada misi umum suatu organisasi pemerintah. Selain itu, komitmen yang terjalin tidak boleh memihak salah satu *stakeholders* atau pemangku kepentingan kebijakan. Karena ini mengartikan bahwa kolaborasi yang terjalin hanya menguntungkan salah satu pihak. Sehingga komitmen yang terjalin dalam pemerintahan kolaboratif harus untuk kepentingan bersama melalui pencarian solusi bersama.

Trust Among The Participants merupakan hubungan *professional* atau sosial, dan keyakinan bahwa para partisipasi mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholders* atau pemangku kepentingan lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Sehingga dalam hal ini, setiap *stakeholders* harus saling percaya karena sebagai wujud dari hubungan *professional* yang terjalin untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan pemerintahan kolaboratif.

Governance merupakan hubungan saling percaya diantara para aktor *governance* atau pemerintahan. Selain itu, ada aturan yang disepakati bersama dari setiap pemangku kepentingan, serta ada kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan. Dalam hal ini, tata kelola pemerintahan dapat dikatakan *governance* apabila ada kejelasan siapa yang menjadi anggota dan siapa yang bukan termasuk anggota.

Access to Authority merupakan ketersediaan ukuran-ukuran atau ketentuan prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas. Jadi, sudah ada aturan kewenangan yang jelas dan diterima oleh masing-masing *stakeholders* untuk menjalankan peran sesuai kewenangannya.

Distributive Accountability / Responsibility merupakan penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan *stakeholders* dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan serta berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jadi, dalam pemerintahan kolaboratif harus ada pembagian tanggung jawab yang

jelas, dan masing-masing *stakeholders* (termasuk masyarakat) harus terlibat dalam pembuatan keputusan kebijakan.

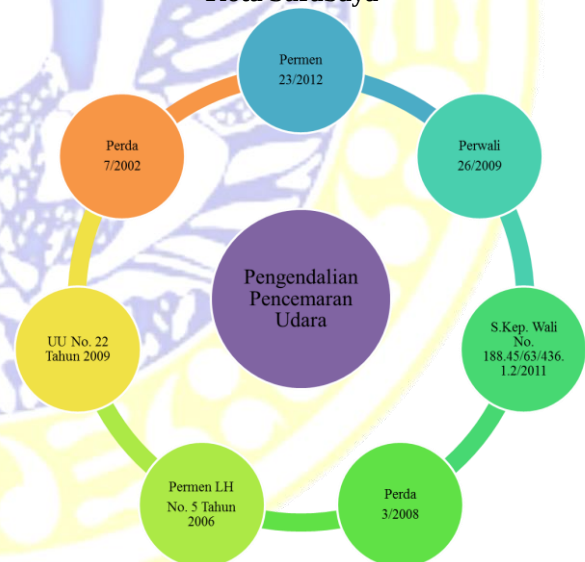
Information Sharing merupakan kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan *privacy*, dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota selama bisa diterima oleh semua pihak. Sehingga dalam pemerintahan kolaboratif harus ada pembagian informasi yang jelas, dan kemudahan akses informasi bisa di dapat bagi masing-masing *stakeholders*.

Access to Resources merupakan ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia, dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan *network*. Jadi, harus ada kejelasan dan ketersediaan sumber daya bagi masing-masing *stakeholders* yang terlibat.

Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Kota Surabaya

Berbagai peraturan kebijakan dibuat untuk mendukung terselenggaranya pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya.

Gambar 3. Kolaborasi Peraturan Pemerintah Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Kota Surabaya



Sumber: Hasil data diolah

Pada gambar 3., diketahui bahwa pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya perlu mendapat dukungan dari berbagai pihak karena pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan aktor-aktor pelaksana kebijakan. Namun penyelenggaraannya harus berdasarkan pada peraturan yang berlaku seperti Permen No 23 Tahun 2012 dan Permen LH No 5 Tahun 2006 yang mengatur mengenai uji emisi gas pada kendaraan bermotor, kemudian pada

Perwali No 26 Tahun 2009 dan UU No 22 Tahun 2009 mengatur mengenai ijin trayek, kelayakan angkutan umum, serta lalu lintas jalan. Selanjutnya, Surat Keputusan WaliKota No. 188.45/63/436.1.2/2011 mengatur mengenai susunan tim pengawas dan operasional tugas dan tanggung jawab, Perda No 3 Tahun 2008 mengatur fungsi alat kontrol udara, aparatur pemerintah, serta tugas dan fungsinya. Terakhir yaitu Perda Kota Surabaya No 7 Tahun 2002 mengatur mengenai pengelolaan ruang terbuka hijau di Kota Surabaya.

Alasan mendasar pengendalian pencemaran udara merupakan wujud dari pemerintahan kolaboratif adalah karena pengendalian ini melibatkan pemerintah dan *non-pemerintah* pada prosesnya. Khususnya proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan. Para pihak yang dilibatkan dalam pengendalian pencemaran udara Kota Surabaya telah di atur dalam Peraturan Perundang-Undangan maupun RPJMD atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Hal ini dilakukan agar kerja sama antara Pemerintah Kota Surabaya, maupun pihak-pihak *non-pemerintah* dapat saling mendukung sehingga akan tercipta suatu tata kelola pemerintahan yang baik.

Disamping itu, isu-isu seperti komitmen, kepemimpinan, kelembagaan, sumber daya, serta perencanaan ada pada pengendalian pencemaran udara Kota Surabaya. Ini mencirikan sebuah praktek kolaboratif. Jadi, aktivitas pemerintahan kolaboratif ada dalam pengendalian pencemaran udara Kota Surabaya. Kebijakan ini diinisiasi oleh Dinas Lingkungan Hidup, dan Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Karena kedua dinas ini merupakan sentral dalam pengendalian pencemaran udara dari sumber bergerak maupun dari sumber tidak bergerak. Untuk selanjutnya di dukung oleh Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya sebagai regulator anggaran dan perencanaan, sehingga anggaran untuk pengendalian pencemaran udara dapat di atur dalam RPJMD. Kemudian Instansi Pemerintah Kota Surabaya seperti Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau maupun Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya juga ikut memberikan kontribusi dalam pelaksanaannya.

Dalam kolaborasinya, pihak *non-pemerintah* seperti Organisasi Pengusaha Angkutan Darat, Oto Point Surabaya, dan Astra Grup juga ikut berkontribusi. Seperti kontribusinya untuk mensukseskan program uji emisi kendaraan bermotor di Kota Surabaya. Bahkan, kelompok masyarakat seperti Himpunan Mahasiswa Teknik Lingkungan ITS Surabaya juga ikut dilibatkan untuk mensukseskan program tersebut. Karena tanpa dukungan masyarakat, kebijakan pengendalian pencemaran udara tidak dapat berjalan secara efektif.

Kemudian langkah selanjutnya yaitu menganalisis mengenai ketiga tahapan proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian

pencemaran udara di Kota Surabaya. Tujuannya untuk melihat kriteria apa saja yang telah terpenuhi dari masing-masing tahapan, yaitu sebagai berikut:

Tahap pertama proses pemerintahan kolaboratif adalah melakukan identifikasi mengenai permasalahan pencemaran udara dan melihat peluang dari adanya pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya. Langkah pertama dimulai dengan mengidentifikasi kondisi stasiun pemantau kualitas udara, yang hasilnya menunjukkan bahwa ada tiga stasiun yang berfungsi dengan baik sedangkan empat stasiun lainnya tidak dapat berfungsi atau rusak. Hal ini disebabkan oleh *sparepart* untuk memperbaiki stasiunnya sudah tidak produksi lagi dan harus membeli stasiun baru. Selanjutnya kondisi pencemaran udara, yang menunjukkan bahwa kualitas udara di Kota Surabaya masih berada pada kondisi baik namun dapat berpotensi menjadi pencemaran udara apabila tidak ada tindakan lebih lanjut. Hal ini disebabkan oleh bertambahnya jumlah kendaraan bermotor setiap tahunnya.

Kemudian mengidentifikasi mengenai penyebab pencemaran udara, yang hasilnya menunjukkan bahwa kendaraan bermotor menjadi penyebab utama pencemaran udara, dan ada beberapa sebab lainnya seperti industri serta pola pikir masyarakat yang tidak bisa diajak hidup sehat. Melalui berbagai penyebab tersebut, pemerintah juga melakukan berbagai upaya dalam pengendalian pencemaran udara. Diantaranya yaitu *Car Free Day*, pengujian emisi sumber bergerak dan tidak bergerak, perizinan UKL-UPL, SPPL, perizinan usaha angkutan umum, pembinaan bengkel, manajemen SITS, pengelolaan taman kota dan hutan kota, serta penyusunan RPJMD yang menjadi pedoman bagi semua program atau upaya tersebut.

Selain berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah, juga ditemukan sejumlah hambatan dalam pelaksanaan pengendalian pencemaran udara. Diantaranya yaitu kurangnya partisipasi dan sosialisasi masyarakat mengenai program *Car Free Day* maupun SITS pada awal-awal operasi, serta kebijakan yang ada masih bertolak belakang seperti kebijakan untuk membeli kendaraan murah. Kemudian masih terdapat hambatan lainnya dalam pengelolaan RTH di Kota Surabaya terutama terkait status lahan, dan masih banyaknya alih fungsi lahan.

Selanjutnya yaitu mengidentifikasi mengenai peluang untuk melakukan kolaborasi dengan melihat pada berbagai macam upaya dan hambatan pelaksanaan. Selain itu, peluang kolaborasi juga dilihat dari keterlibatan berbagai pihak yang telah diatur dalam RPJMD Tahun 2016-2021. Dalam RPJMD tersebut, menjelaskan bahwa kolaborasi pengendalian pencemaran udara melibatkan berbagai aktor *governance* yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Pada tahap pertama proses pemerintahan kolaboratif ada beberapa kriteria yang telah terpenuhi yaitu *Trust Among The Participants* dan *Access to Authority*. Hal ini terlihat dari mulai adanya kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat yang turut berpartisipasi pada pelaksanaan program-program pengendalian pencemaran udara. Pada aspek kewenangan juga menunjukkan adanya aturan yang jelas dan diterima oleh masing-masing *stakeholders* untuk menjalankan peran sesuai kewenangannya.

Sedangkan keenam kriteria lainnya belum terpenuhi karena masih adanya hirarki kekuasaan dalam pelaksanaan program-program pengendalian pencemaran udara, komitmen yang terjalin mengutamakan pihak-pihak yang menawarkan bantuannya, adanya dominasi keterlibatan dari pemerintah, arah kebijakan menggunakan pendekatan *top-down*, pembuatan keputusannya kurang melibatkan *stakeholders* lain, belum ada kejelasan dan kemudahan akses informasi bagi masing-masing *stakeholders*, serta ketersediaan sumber keuangan masih belum mencukupi.

Tahap kedua proses pemerintahan kolaboratif adalah melakukan dialog antar aktor untuk penyelesaian masalah dari adanya pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya. Langkah pertama dimulai dengan mengidentifikasi mengenai proses dialog antar aktor. Hasilnya menunjukkan bahwa proses dialog antar aktor dilakukan sebelum pelaksanaan kegiatan atau program, dengan tujuan agar tidak terjadi tumpang tindih tugas bagi masing-masing *stakeholders*. Namun pada proses dialog antar aktor, terlihat bahwa kewenangan keputusan untuk penyelenggaraan kebijakan pengendalian pencemaran udara lebih didominasi oleh pemerintah.

Kemudian langkah selanjutnya adalah mengidentifikasi mengenai hambatan dialog antar. Secara keseluruhan, hambatannya yaitu karena aktor yang terlibat tidak bisa menghadiri rapat atau forum. Selain itu, koordinasi yang cenderung ditentukan pusat berakibat pada lamanya pengambilan keputusan kebijakan, serta dinamika yang ada menuntut untuk segera mengambil keputusan dan tindakan kebijakan.

Dengan hambatan tersebut, maka langkah selanjutnya adalah solusi untuk mengatasi hambatan dialog antar aktor dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya. Mengacu pada berbagai penyampaian informan, solusinya yaitu harus ada kesadaran bagi masing-masing *stakeholders* untuk menghadiri rapat, dan setiap *stakeholders* diharuskan untuk bekerja sama dengan baik agar pengambilan keputusan dapat segera ditindaklanjuti. Karena ketepatan pengambilan keputusan akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program-program pengendalian pencemaran udara.

Pada tahap kedua pemerintahan kolaboratif ada satu kriteria yang telah terpenuhi yaitu *Trust Among The Participants*. Hal ini terlihat dari

stakeholders yang mempercayakan tugasnya kepada pihak-pihak yang dilibatkan dalam forum.

Sedangkan ketujuh kriteria lainnya belum terpenuhi karena masih adanya hirarki kekuasaan dalam pengambilan keputusan kebijakan, komitmen yang terjalin mengutamakan pihak-pihak yang menawarkan bantuannya, tata kelolanya di dominasi oleh Pemerintah Kota, masih adanya kecenderungan kewenangan yang ditentukan oleh salah satu pihak, pembuatan keputusannya kurang melibatkan *stakeholders* lain, belum ada kejelasan pembagian informasi dan adanya keterbatasan akses bagi yang bukan anggota, serta ketersediaan sumber keuangan masih belum mencukupi.

Tahap ketiga proses pemerintahan kolaboratif adalah merencanakan tindakan kolaboratif dari adanya pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya. Langkah awalnya dimulai dengan mengidentifikasi mengenai perencanaan kolaboratif. Berdasarkan hasil informasi dari masing-masing informan, perencanaan kolaboratifnya yaitu berupa perencanaan pembaruan program yang disesuaikan dengan kondisi saat ini, dan perencanaan pembangunan yang berkelanjutan. Perencanaan-perencanaan tersebut, berpedoman pada anggaran Pemerintah Kota Surabaya.

Langkah selanjutnya yaitu mengidentifikasi mengenai penilaian keberhasilan pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya. Berdasarkan penyampaian seluruh informan menyatakan bahwa kolaborasi yang selama ini terjalin sudah berhasil karena masing-masing *stakeholders* bekerja sama dengan baik dan setiap *stakeholders* saling mendukung. Akan tetapi, ada kriteria-kriteria yang digunakan untuk menilai kolaborasi tersebut berhasil atau tidak.

Pada tahap ketiga pemerintahan kolaboratif ada beberapa kriteria yang telah terpenuhi yaitu *Commitment to a Common Purpose*, *Trust Among The Participants*. Hal ini terlihat dari adanya komitmen dan kepercayaan dari masing-masing *stakeholders* untuk menghasilkan program-program pengendalian pencemaran udara yang berkelanjutan.

Sedangkan keenam kriteria lainnya belum terpenuhi karena masih adanya hirarki kekuasaan yang ditentukan oleh pusat pada perencanaan kolaboratifnya, arah kebijakan menggunakan pendekatan *top-down*, sumber daya yang diperoleh hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu, masih adanya kecenderungan kewenangan yang ditentukan oleh salah satu pihak, pembuatan keputusannya kurang melibatkan *stakeholders* lain, belum ada kejelasan pembagian informasi dan adanya keterbatasan akses bagi yang bukan anggota, serta ketersediaan sumber keuangan masih belum mencukupi.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil temuan data di lapangan yang telah disajikan dan dianalisis sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya yang dilakukan melalui tiga tahapan yaitu *Identifying Obstacles and Opportunities*, *Debating Strategies for Influence*, dan *Planning Collaborative Actions* belum berjalan secara efektif. Hal ini terlihat dari kriteria pemerintahan kolaboratif yang masih belum terpenuhi terutama kriteria *Distributive Accountability* dan *Access to Resources* pada tahap *Debating Strategies for Influence*.

Kriteria tersebut menunjukkan kurangnya keterlibatan *stakeholders* lain di dalam forum kolaborasi, dan ketersediaan sumber keuangan yang masih belum mencukupi. Pada kriteria ketersediaan sumber daya keuangan masih menjadi kendala utama karena minimnya penyediaan anggaran yang diatur dalam RAPBD untuk penanganan masalah pencemaran udara di Kota Surabaya. Hal ini menunjukkan masih kurangnya komitmen dari pemerintah.

Secara keseluruhan, pada ketiga tahapan dari proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya hanya satu kriteria yang telah terpenuhi yaitu *Trust Among The Participants*. Hal ini menunjukkan bahwa proses pemerintahan kolaboratif belum sepenuhnya berjalan secara efektif.

Maka dari itu, untuk mewujudkan keberhasilan pada proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya juga dibutuhkan perspektif *good governance*. Alasan perlunya perspektif *good governance* adalah karena tidak efektifnya kinerja pemerintah sebagai penyelenggara urusan publik.

Perspektif *good governance* juga merupakan sebuah proses pembuatan kebijakan yang pada pelaksanaannya melibatkan berbagai aktor *governance* seperti pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Karenanya melalui perspektif *good governance* akan tercipta interaksi yang konstruktif dan memadai diantara ketiga aktor tersebut.

Daftar Pustaka

- Abror, M. D. 2014. *Governance Systems Analysis (GSA) Kerangka kerja untuk Mereformasi Sistem Pemerintahan*. Jurnal Universitas Yudharta Pasuruan.
- Afful-Koomson, T., dan Kwabena O. A. 2013. *Collaborative Governance in Extractive Industries in Africa*. Africa: Pixedit Limited.
- Ansell, C. dan Alison G. 2007. *Collaborative Governance In Theory And Practice*. *Journal Of Public Administration Research And Theory*. University of California: Berkeley.
- Arifiyananta, R. D. 2015. *Strategi Dinas Perhubungan Kota Surabaya Untuk Mengurangi Kemacetan Jalan Raya Kota Surabaya*. Artikel Ilmiah Ilmu Administrasi Negara UNESA.
- Beritajatim.com. 2017. *Peringatan Hari Bumi, HMTL FTSP ITS Gelar Uji Emisi Gratis*. <http://beritajatim.com/pendidikan/kesehatan/295998/peringatan-hari-bumi-hmtl-ftsp-its-gelar-uji-emisi-gratis.html>. Mei 20, 2017.
- Bungin, B. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana, Prenada Media Group.
- Chandra, B. 2006. *Pengantar Kesehatan Lingkungan*. Jakarta: EGC.
- Creswell, J. W. 2014. *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (Fourth Edition)*. SAGE Publication, Inc.
- Dewi, R. T. 2012. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Collaborative Governance Dalam Pengembangan Industri Kecil (Studi Kasus Tentang Kerajinan Reyog dan Pertunjukan Reyog Di Kabupaten Ponorogo)*. Tesis Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Dinas Perhubungan Kota Surabaya. 2015. *Dishub Surabaya dan DPC Organda Tanjung Perak Kerjasama Gelar Uji KIR Kendaraan Angkutan Barang*. <http://dishub.surabaya.go.id/index.php/post/1909/terminalmenanggal.wordpress.com>. Mei 18, 2017.
- Dinas Perhubungan Kota Surabaya. 2015. *Peringati Hari Jadi Kota Surabaya (HJKS) Ke-721, Dishub Surabaya Gelar Uji Emisi Simpatik*. <http://sits.dishub.surabaya.go.id/ver2/beritaPERINGATI%20HJKS%20KE721.%20DISHUB%20SURABAYA%20GELAR%20UJI%20EMISI%20SIMPATIK>. Februari 26, 2017.
- Donahue, J., Richard Z. 2011. *Collaborative Governance (Private Roles For Public Goals in Turbulent Times)*. Princeton University Press: Princeton and Oxford.
- Dwidjowijoto, R. N. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ekawati, N. N., Mochammad S. S., dan Heru R. 2014. *Kajian Dampak Pengembangan Pembangunan Kota Malang Terhadap Kemacetan Lalu Lintas (Studi Pada Dinas Perhubungan Kota Malang)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP). Vol. 2, No.1.
- Faizal, A. 2012. *Organda Surabaya Protes "Car Free Day"*. <http://tekno.kompas.com/read/2012/03/01/00022893/~Regional~Jawa>. April 5, 2017.
- Fardiaz, S. 2006. *Polusi Air dan Udara*. Yogyakarta: Kanisius.

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

- Gobel, E. Z., dan Yosef P. K. 2016. *Pengelolaan Danau Limboto Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Deepublish.
- Goldsmith, S., dan Donald F. K. 2009. *Unlocking The Power Of Networks: Keys To High-Performance Government*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- Hafis, R. I., Abdul H., dan Bambang S. H. 2013. *Aktor Pelaksanaan Pengelolaan Transportasi Publik Perkotaan Studi Kasus Bus Trans Metro Di Kota Pekanbaru*. Jurnal Wacana, Vol. 16, No. 4.
- Hanapiah, P. 2007. *Good Governance: Membangun Masyarakat Yang Demokratis Dan Nasionalis*. Artikel Ilmiah FISIP UNPAD.
- Haryono, N. 2012. *Jejaring Untuk Membangun Kolaborasi Sektor Publik*. Jurnal Jejaring Administrasi Publik, Th IV. No. 1.
- Irianti, A. I. P. 2015. *Co-Creating Innovation (Studi Deskriptif Proses Co-Creating Inovasi Di UPT Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Jawa Timur)*. Skripsi Universitas Airlangga.
- Jalaluddin., Asri G., dan Darmadi. 2013. *Analisis Karakteristik Emisi Gas Buang Pada Sarana Transportasi Roda Dua Kota Banda Aceh*. Jurnal Teknik Mesin Unsyiah, Vol. 1, No. 4.
- Junaidi. 2016. *Collaborative Governance Dalam Upaya Menyelesaikan Krisis Listrik Di Kota Tanjungpinang*. Jurnal FISIP UMRAH.
- Kesra. 2013. *Dewan Kecwa, Anggaran Untuk Lingkungan Minim*. <http://d-onenews.com/dewan-kecewa-anggaran-untuk-lingkungan-minim>. April 5, 2017.
- Khori, A. M. 2015. *Menhut Siti: Bandung dan Surabaya Jadi Kota dengan Kualitas Udara Terbaik*. <https://m.detik.com/news/berita/3098962/menhut-siti-bandung-dan-surabaya-jadi-kota-dengan-kualitas-udara-terbaik>. Maret 1, 2017.
- Kurniawan, T. 2007. *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Vol. 7.
- Laporan Evaluasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). 2012. Bidang Lingkungan Hidup.
- Laporan Kinerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). 2014. Bidang Lingkungan Hidup.
- Laporan Pemantauan Kualitas Udara Ambien Kontinyu (AQMS). 2011. Bidang Pemantauan Dan Kajian Kualitas Lingkungn Hidup Pusat Sarana Pengendalian Dampak Lingkungan Deputi Bidang Pembinaan Sarana Teknis dan Peningkatan Kapasitas Kementerian Lingkungan Hidup.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2000). *Akuntabilitas Dan Good Governance. Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*.
- Lestari S. H. 2016. *RTH Terkendala Status Lahan, Baru 21 Persen dari Target 30 Persen*. <http://surabaya.tribunnews.com/2016/01/15/rt-h-terkendala-status-lahan-baru-21-persen-dari-target-30-persen>. Februari 26, 2017.
- Moleong, Lexy J. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Muis, B. A. 2005. *Analisis Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Kebutuhan Oksigen Dan Air Di Kota Depok Propinsi Jawa Barat*. Tesis Institut Pertanian Bogor.
- Nurcholis, H. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan Otonom Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- O'Flynn, J., dan John W. 2008. *Collaborative Governance: A New Era Of Public Policy In Australia*. Australia: E Press.
- Purnomo, H. 2011. *Penduduk Surabaya Lewati 3 Juta Jiwa*. <http://surabaya.tribunnews.com/2011/12/10/penduduk-surabaya-lewati-3-juta-jiwa>. Oktober 21, 2016.
- Puspitasari, R. 2015. *Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Umum Di Surabaya (Studi Tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)*. Tesis Universitas Airlangga Surabaya.
- Putri, C. D., Lely I. M., dan Farida N. 2013. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Mengelola Ruang Terbuka Hijau Dengan Perspektif Good Environmental Governance (Studi Di Kota Madiun)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1. No. 3.
- Ratner. 2012. *Collaborative Governance Assessment*. Malaysia: CGIAR.
- Rozari, A. D., dan Yudi H. W. 2015. *Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Kemacetan Lalu Lintas Di Jalan Utama Kota Surabaya (Studi Kasus Di Jalan Ahmad Yani Dan Raya Darmo Surabaya)*. Jurnal Penelitian Administrasi Publik, Vol. 1. No. 1.
- Semiawan, P. D. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya*. Jakarta: Grafindo.
- Sengkey, S. L., Freddy J., dan Steenie W. 2011. *Tingkat Pencemaran Udara CO Akibat Lalu Lintas Dengan Model Prediksi Polusi Udara Skala Mikro*. Jurnal Ilmiah Media Engineering, Vol. 1, No. 2.
- Sufianti, E. 2014. *Kepemimpinan dan Perencanaan Kolaboratif pada Masyarakat Non-Kolaboratif*. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol. 25, No. 1.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif dan R dan D*. Bandung: Alfabeta.

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

- Syaprih, A. 2016. *Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Lingkungan*. Yogyakarta: Deepublish.
- Tome, A. H. 2012. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010*. Jurnal UNSRAT, Vol. XX No. 3.
- Tumengkol, A.R. 2015. *Kebijakan Pemerintah Dan Pertanggungjawabannya Dalam Rangka Good Governance*. Jurnal UNSRAT, Vol. III. No. 1.
- Wahyudiantik, Y. 2013. *Collaborative Governance Pengolahan Limbah Sapi (Studi: Kolaborasi Stakeholders Dalam Pengolahan Limbah Sapi Menjadi Biogas Di Kabupaten Ngawi)*. Skripsi Universitas Sebelas Maret.
- Winarno, B. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: PT. Buku Kita.
- Zaenuri, M. et al. 2015. *Tourism Affairs Management With Collaborative Governance Approach: Tourism Affairs Management Studies In Sleman Regency, Yogyakarta*. *International Journal of Management and Administrative Sciences*. (IJMAS), Vol. 02, No. 06.

