

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN: TINJAUAN SISTEMATIS ATAS PERAN PEMERINTAH, SWASTA, DAN MASYARAKAT SIPIL

Nurul Arsy Utami¹⁾, La Ode Muhammad Juanda²⁾, La Ode Andi Hermawan³⁾

^{1,2} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo, Kendari, Indonesia

Email: nurularsyutami@uho.ac.id, ldmuhammadjuanda@uho.ac.id,
ldandihermawan@uho.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan menganalisis konsep dan implementasi collaborative governance dalam penanggulangan kemiskinan melalui tinjauan sistematis literatur (*Systematic Literature Review/SLR*) terhadap 25 artikel ilmiah yang bersumber dari Scopus, jurnal terindeks SINTA, dan laporan lembaga internasional yang dipublikasikan pada tahun 1996–2025. Menggunakan protokol PRISMA dan 8 kriteria inklusi yang ketat, penelitian ini mengidentifikasi 312 artikel pada tahap identifikasi awal dan menetapkan 25 artikel untuk dianalisis secara mendalam. Sintesis tematik menunjukkan empat temuan utama. Pertama, *collaborative governance* terbukti menjadi pendekatan yang lebih adaptif dan inklusif dibanding model administrasi publik konvensional karena mengintegrasikan sumber daya, kapasitas, dan legitimasi dari berbagai aktor. Kedua, pemerintah berperan sebagai regulator, koordinator, fasilitator, dan penjamin akuntabilitas, sementara sektor swasta berkontribusi melalui penciptaan lapangan kerja, penguatan UMKM, dan investasi sosial. Ketiga, masyarakat sipil berperan sebagai advokat, pendamping komunitas, dan pengontrol sosial yang memastikan kebijakan responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat miskin. Keempat, keberhasilan *collaborative governance* ditentukan oleh kepercayaan antaraktor, mekanisme koordinasi yang efektif, data kemiskinan yang terintegrasi, dan kepemimpinan kolaboratif yang kuat. Kajian ini berkontribusi pada pengembangan kerangka teoritis collaborative governance dalam konteks administrasi publik Indonesia yang multidimensional dan beragam secara kelembagaan.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Penanggulangan Kemiskinan, Masyarakat Sipil, Sektor Swasta, *Good Governance*

ABSTRACT

This article analyzes the concept and implementation of collaborative governance in poverty alleviation through a Systematic Literature Review (SLR) of 25 scholarly articles sourced from Scopus, SINTA-indexed journals, and international institutional reports published from 1996 to 2025. Employing the PRISMA protocol and eight rigorous inclusion criteria, the study identified 312 articles at the initial stage and selected 25 for in-depth analysis. Thematic synthesis reveals four principal findings. First, collaborative governance proves more adaptive and inclusive than conventional public administration models, integrating resources, capacities, and legitimacy from multiple actors. Second, government plays roles as regulator, coordinator, facilitator, and accountability guarantor, while the private sector contributes through employment creation, MSME strengthening, and social investment. Third, civil society serves as advocate, community companion, and social controller ensuring policy responsiveness to the genuine needs of the poor. Fourth, the success of collaborative governance is determined by inter-actor trust, effective coordination mechanisms, integrated poverty data systems, and strong collaborative leadership. This review contributes to developing a collaborative governance theoretical framework within Indonesia's multidimensional and institutionally diverse public administration context.

Keywords: *Collaborative Governance; Poverty Alleviation; Civil Society; Private Sector; Good Governance.*

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan salah satu persoalan publik yang paling kompleks dalam administrasi negara karena tidak hanya berkaitan dengan rendahnya pendapatan, tetapi juga menyangkut keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan layak, perlindungan sosial, dan partisipasi dalam proses pembangunan. Dalam agenda pembangunan global, penghapusan kemiskinan ditempatkan sebagai tujuan pertama *Sustainable Development Goals* (SDGs), menegaskan bahwa kemiskinan dalam segala dimensinya merupakan tantangan terbesar pembangunan berkelanjutan (United Nations, 2015). Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat persentase penduduk miskin pada September 2025 sebesar 8,25 persen atau sekitar 23,36 juta jiwa - angka yang secara statistik menurun namun secara substantif masih sangat besar dan mencerminkan tantangan struktural yang belum terselesaikan (BPS, 2026).

Dalam perspektif administrasi publik, kegagalan kebijakan penanggulangan kemiskinan sering kali tidak terletak pada kekurangan anggaran semata, tetapi pada lemahnya koordinasi, fragmentasi program, tumpang tindih kewenangan, rendahnya akurasi data sasaran, dan minimnya partisipasi kelompok miskin dalam perumusan kebijakan (Dwiyanto, 2011). World Bank (2020) mencatat bahwa pandemi COVID-19 telah membalikkan kemajuan yang dicapai selama dekade terakhir dalam penurunan kemiskinan global, menunjukkan bahwa kelompok rentan sangat mudah jatuh kembali ke dalam kemiskinan ketika berhadapan dengan krisis. Keadaan tersebut mendorong pendekatan kebijakan yang lebih inklusif, adaptif, dan tidak hanya bergantung pada kapasitas pemerintah.

Salah satu pendekatan yang relevan untuk menjawab kompleksitas tersebut adalah *collaborative governance*. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikannya sebagai model tata kelola yang mempertemukan aktor publik dan nonpublik dalam forum kolektif formal, berorientasi konsensus, dan bertujuan merumuskan atau melaksanakan kebijakan publik secara bersama. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) melengkapinya dengan kerangka integratif yang menjelaskan bagaimana konteks sistem, dinamika kolaboratif, dan kapasitas bertindak bersama membentuk keberhasilan kolaborasi. Dalam pendekatan ini, pemerintah berperan sebagai

fasilitator dan orkestrator, sektor swasta sebagai mitra ekonomi produktif, serta masyarakat sipil sebagai advokat, pendamping, dan pengontrol sosial (Bryson, Crosby, & Stone, 2006).

Berbagai kajian di Indonesia telah membuktikan relevansi pendekatan ini dalam berbagai konteks daerah. Dari, Apriliyani, dan Handayani (2022) menemukan bahwa model pentahelix dalam Program Gandeng Gendong Kota Yogyakarta berhasil menurunkan angka kemiskinan melalui kolaborasi pemerintah, komunitas, korporasi, kampus, dan kampung. Warsono (2020) menunjukkan bahwa kolaborasi multi-aktor meningkatkan akses air bersih di perdesaan dengan pemerintah sebagai fasilitator. Namun, sintesis konseptual yang memetakan secara sistematis peran ketiga aktor utama dalam satu kerangka analitik yang berakar pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) masih terbatas.

Berdasarkan celah pengetahuan tersebut, artikel ini mengajukan tiga tujuan: (1) memetakan secara sistematis peran pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam *collaborative governance* untuk penanggulangan kemiskinan; (2) mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat kolaborasi; serta (3) merumuskan sintesis konseptual yang menghubungkan *collaborative governance* dengan prinsip-prinsip *good governance*. Melalui tinjauan sistematis 25 artikel ilmiah, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis bagi kajian administrasi negara dan kontribusi praktis bagi perumusan kebijakan kemiskinan yang lebih partisipatif dan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain *Systematic Literature Review* (SLR) yang mengacu pada panduan *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA). SLR dipilih karena kemampuannya mensintesis temuan dari berbagai penelitian secara sistematis, transparan, dan dapat direplikasi. Protokol penelitian ditetapkan sebelum proses pencarian dimulai untuk meminimalkan bias seleksi dan memastikan konsistensi metodologis. Berbeda dengan studi literatur naratif konvensional, SLR mensyaratkan dokumentasi yang eksplisit atas setiap tahap seleksi dan keputusan metodologis (Thomson & Perry, 2006).

Pencarian literatur dilaksanakan pada periode Januari–April 2025 melalui delapan basis data akademik: Scopus, Web of Science, Google Scholar, SINTA (Science and Technology Index), DOAJ (Directory of Open Access Journals), ScienceDirect, SpringerLink, dan ResearchGate. Selain itu, pencarian dilakukan juga di laman resmi World Bank, UNDP, BPS, dan Bappenas untuk memperoleh laporan institusional. Kata kunci yang digunakan meliputi: '*collaborative governance*', '*poverty alleviation*', '*multi-actor governance*', '*good governance poverty*', 'tata kelola kolaboratif', 'penanggulangan kemiskinan', 'masyarakat sipil kebijakan sosial', 'CSR kemiskinan Indonesia', dan kombinasinya dengan operator Boolean (AND, OR, NOT).

Seleksi artikel dilakukan berdasarkan delapan kriteria inklusi dan eksklusi yang ditetapkan secara eksplisit untuk menjamin relevansi, kualitas, dan kebaruan sumber. Kriteria ini dikembangkan mengacu pada standar PRISMA dan selanjutnya disesuaikan dengan fokus kajian. Tabel 1 memuat rincian kriteria inklusi dan eksklusi yang diterapkan dalam penelitian.

Tabel 1. Kriteria Inklusi dan Eksklusi Seleksi Literatur

No.	Kriteria Inklusi (<i>Inclusion Criteria</i>)	Kriteria Eksklusi (<i>Exclusion Criteria</i>)
1	Artikel jurnal ilmiah yang telah melalui proses <i>peer-review</i>	Artikel <i>non-peer-review</i> : prosiding seminar yang tidak diterbitkan, opini, editorial, dan resensi buku
2	Diterbitkan dalam rentang tahun 2000–2025 (teori dasar dari sebelum 2000 diperbolehkan sebagai landasan teoritis)	Artikel yang diterbitkan sebelum tahun 2000, kecuali artikel teori fondasi yang diakui secara akademik global
3	Membahas konsep <i>collaborative governance</i> dan/atau penanggulangan kemiskinan, kebijakan sosial, tata kelola publik multiaktor	Artikel yang membahas <i>governance</i> tetapi tidak berkaitan dengan kemiskinan, kebijakan sosial, atau keterlibatan multiaktor
4	Tersedia dalam format teks lengkap (<i>full-text</i>) dan dapat diakses melalui basis data atau laman resmi penerbit	Artikel yang hanya tersedia dalam bentuk abstrak atau tidak dapat diakses secara penuh

No.	Kriteria Inklusi (<i>Inclusion Criteria</i>)	Kriteria Eksklusi (<i>Exclusion Criteria</i>)
5	Diterbitkan dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris	Artikel yang diterbitkan dalam bahasa selain Indonesia dan Inggris tanpa tersedia versi terjemahan
6	Bersumber dari jurnal yang terindeks di Scopus, Web of Science, SINTA, DOAJ, Google Scholar, atau platform akademik terverifikasi	Artikel dari blog, website non-akademik, laporan media massa, atau sumber yang tidak dapat diverifikasi
7	Menggunakan metode penelitian yang jelas: kualitatif, kuantitatif, mixed methods, tinjauan literatur, atau studi kebijakan	Artikel tanpa metodologi yang jelas atau tanpa dapat diidentifikasi pendekatan penelitiannya
8	Relevan secara substansial dengan fokus kajian: peran pemerintah, swasta, atau masyarakat sipil dalam tata kelola kemiskinan	Artikel yang hanya menyebut <i>collaborative governance</i> atau kemiskinan secara marginal tanpa analisis substantif

Seleksi artikel dilakukan dalam empat tahap sesuai protokol PRISMA. Tahap identifikasi menghasilkan 312 artikel dari seluruh basis data yang digunakan. Setelah melakukan penghapusan duplikat dan penyaringan judul/abstrak, tersisa 101 artikel untuk dievaluasi teks lengkapnya. Pada tahap kelayakan, 18 artikel tidak dapat diakses secara penuh dan 33 artikel tidak memenuhi kriteria inklusi setelah evaluasi mendalam. Dengan demikian, 25 artikel akhirnya diinklusi untuk analisis sistematis. Tabel 2 merangkum alur seleksi PRISMA.

Tabel 2. Alur Seleksi Artikel Berdasarkan Protokol PRISMA

Tahap / Stage	Deskripsi / Description	Rincian / Details	n
Identifikasi (<i>Identification</i>)	Pencarian literatur di basis data akademik	Google Scholar, Scopus, SINTA, DOAJ, ScienceDirect, SpringerLink; kata kunci: <i>collaborative governance</i> , poverty	312

Tahap / Stage	Deskripsi / Description	Rincian / Details	n
		alleviation, tata kelola kolaboratif, penanggulangan kemiskinan, multi-actor governance, good governance, civil society	
Penyaringan (Screening)	Penghapusan duplikat dan skrining judul/abstrak	Duplikat dihapus (n=87); judul atau abstrak tidak relevan (n=124)	101
Kelayakan (Eligibility)	Evaluasi teks lengkap berdasarkan kriteria inklusi/eksklusi	Tidak dapat diakses full-text (n=18); tidak memenuhi kriteria inklusi (n=33)	50
Inklusi (Inclusion)	Artikel diterima untuk dianalisis secara sistematis	Memenuhi semua 8 kriteria inklusi; dianalisis dalam sintesis tematik	25

Data dari setiap artikel diekstraksi menggunakan formulir standar yang mencakup: nama penulis dan tahun publikasi, judul artikel, nama jurnal dan status indeksasi, metodologi penelitian, konteks budaya/geografis, fokus kajian, temuan utama, dan DOI/URL. Sintesis dilakukan menggunakan pendekatan *thematic synthesis* yang dikembangkan oleh Thomas dan Harden (2008), di mana tema-tema yang muncul dari setiap artikel dikodifikasi secara induktif, dikelompokkan, dan diabstraksikan menjadi tema-tema tingkat tinggi yang merepresentasikan pola konsisten lintas literatur. Reliabilitas proses *coding* dijaga melalui *peer-checking* di antara penulis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari 25 artikel yang diinklusiikan, 19 artikel (76%) merupakan artikel internasional terindeks Scopus/Web of Science, 3 artikel (12%) adalah artikel nasional terindeks SINTA, dan 3 sisanya merupakan laporan dan dokumen kebijakan dari lembaga internasional/nasional. Berdasarkan tahun terbit, artikel terdistribusi dari 1996 hingga 2025 dengan konsentrasi terbesar pada periode 2006–2015 (52%) yang mencerminkan puncak perkembangan teori collaborative governance, dan 2016–2025 (32%) yang merepresentasikan kajian aplikasi kontemporer. Dari sisi metodologi, analisis konseptual/teoritis mendominasi (44%), diikuti studi kasus kualitatif (28%), literature review (20%), dan penelitian empiris campuran (8%). Tabel 3 memuat distribusi dan Tabel 4 memuat matriks lengkap artikel-artikel yang ditinjau dalam penelitian.

Tabel 3. Distribusi Artikel Berdasarkan Sumber dan Indeksasi

Kategori	Sumber / Jurnal	n	Indeks	%
Internasional – Scopus	J. of Public Administration Research & Theory; Public Administration Review; Public Management Review; Governance; Leadership Quarterly; Public Administration; Am. Economic Review; Int'l Social Science Journal; Political Studies; AJPA; JPER	19	Scopus/WoS	76.0
Nasional SINTA 3/4 –	Sosio Informa; Publikauma; Paradigma Journal; Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik; Syntax Literate	3	SINTA 3	12.0
Laporan Internasional	World Bank (2020); UNDP (2020)	2	Lembaga Resmi	8.0
Dokumen Kebijakan / Laporan	BPS (2025); Bappenas (2025)	1	Lembaga Resmi	4.0
TOTAL		25		100

Berdasarkan hasil kajian literatur terhadap 25 artikel, dapat diinterpretasikan bahwa *collaborative governance* merupakan pendekatan tata

kelola yang semakin berkembang dalam menjawab berbagai persoalan publik yang kompleks dan tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah secara mandiri. Literatur menunjukkan adanya kesamaan pandangan bahwa keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh keterlibatan berbagai aktor, seperti pemerintah, sektor swasta, akademisi, masyarakat, dan organisasi sipil yang bekerja secara sinergis untuk mencapai tujuan bersama. Kajian yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008), Emerson dkk. (2012), serta Bryson dkk. (2006) menegaskan bahwa kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, kepercayaan, serta proses dialog menjadi fondasi utama keberhasilan kolaborasi. Selain itu, berbagai penelitian memperlihatkan bahwa tata kelola kolaboratif mampu meningkatkan efektivitas penyelenggaraan layanan publik, mendorong inovasi, memperkuat kapasitas kelembagaan, dan menghasilkan nilai publik yang lebih besar melalui pemanfaatan sumber daya secara bersama. Namun demikian, sejumlah penelitian juga mengungkap adanya tantangan berupa perbedaan kepentingan antaraktor, lemahnya koordinasi, keterbatasan kapasitas organisasi, serta munculnya paradoks antara kebutuhan akan inovasi dan tuntutan akuntabilitas. Temuan empiris di Indonesia, seperti pada pengentasan kemiskinan, penyediaan air bersih, pengembangan pariwisata, hingga penanggulangan bencana, menunjukkan bahwa kolaborasi yang didukung oleh komitmen, komunikasi, dan kepercayaan mampu meningkatkan efektivitas program pembangunan. Secara keseluruhan, hasil sintesis literatur ini memperlihatkan bahwa *collaborative governance* telah berkembang dari sekadar konsep normatif menjadi strategi praktis yang relevan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang partisipatif, adaptif, transparan, dan berorientasi pada penyelesaian masalah publik secara berkelanjutan. Interpretasi ini juga menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi *collaborative governance* tidak hanya ditentukan oleh struktur kelembagaan, tetapi juga oleh kualitas hubungan antaraktor, kemampuan membangun konsensus, serta kepemimpinan yang mampu memfasilitasi kolaborasi secara berkesinambungan. Berdasarkan keseluruhan literatur, pendekatan ini menjadi model tata kelola yang semakin penting dalam menghadapi tantangan pembangunan modern yang bersifat multidimensional dan membutuhkan sinergi lintas sektor.

Tinjauan terhadap artikel-artikel konseptual dan teoritis mengungkap bahwa *collaborative governance* telah berkembang dari sebuah pendekatan inovatif menjadi paradigma dominan dalam administrasi publik kontemporer. Rhodes (1996) pertama kali merumuskan pergeseran/perubahan dari *government* ke *governance* sebagai sistem jaringan yang otonom dan *self-organizing*. Stoker (1998) memperkuat ini dengan lima proposisi *governance* yang menekankan batas antara publik dan privat yang semakin kabur. Osborne (2006) kemudian mengusulkan *New Public Governance* (NPG) sebagai penerus *New Public Management* yang menekankan jaringan antar-organisasi dan ko-produksi layanan.

Ansell dan Gash (2008) memberikan kontribusi metodologis paling berpengaruh dengan mengidentifikasi empat variabel penentu keberhasilan CG: kondisi awal (*starting conditions*), desain institusional, kepemimpinan fasilitatif, dan proses kolaborasi. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) melengkapinya dengan kerangka integratif yang lebih komprehensif, menempatkan CG dalam konteks sistem yang lebih luas dan menekankan *shared motivation* serta *joint action* sebagai elemen kritis. Provan dan Kenis (2008) menambahkan dimensi struktural dengan mengidentifikasi tiga mode tata kelola jaringan yang memiliki implikasi berbeda bagi efektivitas dan akuntabilitas.

Torring (2019) memperluas perspektif dengan menunjukkan bahwa CG bukan hanya instrumen koordinasi tetapi juga motor inovasi publik. Sementara itu, O'Flynn (2009) dan Waardenburg et al. (2020) memberikan perspektif kritis yang penting: kolaborasi tidak selalu efektif dan mengandung paradoks inheren antara otonomi dan interdependensi. Temuan-temuan ini secara bersama-sama membangun kerangka analitik untuk memahami bagaimana *collaborative governance* (CG) dapat berkontribusi pada penanggulangan kemiskinan.

Peran Pemerintah Dalam *Collaborative Governance* Kemiskinan

Sintesis literatur menunjukkan bahwa pemerintah memiliki posisi sentral dalam implementasi *collaborative governance* untuk penanggulangan kemiskinan melalui empat peran utama yang saling melengkapi. Pertama, pemerintah berperan sebagai regulator dengan menetapkan kerangka hukum, kebijakan, dan regulasi yang menjadi dasar penyelenggaraan kolaborasi antarpemangku kepentingan

sehingga tercipta kepastian hukum, kejelasan kewenangan, serta arah kebijakan yang terintegrasi (Bryson et al., 2006). Kedua, pemerintah berfungsi sebagai koordinator yang mengelola hubungan antaraktor, menyinergikan program lintas sektor, serta mengintegrasikan sumber daya dari berbagai institusi agar pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan berjalan secara efektif dan tidak mengalami tumpang tindih kebijakan (Agranoff, 2006). Ketiga, pemerintah menjalankan peran sebagai fasilitator dengan menyediakan forum dialog, membangun kepercayaan, serta menciptakan ruang partisipasi yang inklusif bagi sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, akademisi, media, dan masyarakat sehingga seluruh aktor memiliki kesempatan yang sama untuk berkontribusi dalam proses pengambilan keputusan maupun implementasi kebijakan (Crosby & Bryson, 2010). Keempat, pemerintah bertindak sebagai penjamin akuntabilitas melalui penerapan prinsip transparansi, evaluasi berbasis data, serta mekanisme pertanggungjawaban publik guna memastikan bahwa seluruh proses kolaborasi berlangsung secara efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (Kettl, 2006).

Dalam konteks Indonesia, implementasi keempat peran tersebut semakin relevan karena RPJMN 2025–2029 menempatkan pengurangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional yang mensyaratkan koordinasi lintas kementerian, lembaga, pemerintah daerah, serta berbagai aktor nonpemerintah untuk mencapai target pembangunan yang berkelanjutan (Bappenas, 2025). Bukti empiris juga ditunjukkan oleh penelitian Dari et al. (2022) yang memperlihatkan bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta berhasil mengintegrasikan fungsi regulator, koordinator, fasilitator, dan penjamin akuntabilitas melalui Program Gandeng Gendong. Dalam program tersebut, Bappeda dan Bagian Kesejahteraan Rakyat berperan sebagai *leading sector* yang mengorkestrasi kolaborasi pentahelix sehingga tercipta sinergi antaraktor dalam penanggulangan kemiskinan. Temuan tersebut memperkuat konsep *metagovernance* yang dikemukakan oleh Sørensen dan Torfing (2009), yaitu bahwa pemerintah berperan sebagai *meta-governor* yang mengarahkan, memfasilitasi, dan menjaga keberlangsungan jaringan kolaboratif tanpa mendominasi proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, efektivitas *collaborative governance* sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah

menjalankan keempat peran tersebut secara seimbang untuk menciptakan tata kelola yang kolaboratif, inklusif, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Peran Sektor Swasta dan Masyarakat Sipil

Keterlibatan sektor swasta dalam *collaborative governance* penanggulangan kemiskinan menunjukkan bahwa penyelesaian persoalan kemiskinan tidak dapat hanya mengandalkan kapasitas pemerintah, tetapi memerlukan dukungan aktor ekonomi yang mampu menciptakan nilai tambah bagi masyarakat. Kontribusi sektor swasta diwujudkan melalui penciptaan lapangan kerja, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), pelaksanaan program *Corporate Social Responsibility* (CSR), serta pengembangan inovasi teknologi dan akses pasar yang lebih luas. Upaya tersebut tidak hanya meningkatkan pendapatan masyarakat miskin, tetapi juga memperkuat kemandirian ekonomi melalui kesempatan usaha yang berkelanjutan. Sejalan dengan itu, Krisnawati (2016) menegaskan bahwa penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan UMKM merupakan strategi penting dalam meningkatkan kapasitas ekonomi masyarakat miskin secara berkelanjutan. Selain itu, keterlibatan sektor swasta dalam forum kolaboratif mampu menghasilkan sinergi yang lebih kuat dibandingkan ketika setiap aktor bekerja secara terpisah. Booher dan Innes (2002) menyebut kondisi tersebut sebagai *network power*, yaitu kekuatan kolektif yang muncul dari hubungan antarpemangku kepentingan sehingga menghasilkan solusi yang lebih inovatif dan efektif. Meskipun demikian, kolaborasi dengan sektor swasta tetap memerlukan mekanisme pengawasan agar orientasi keuntungan perusahaan tetap selaras dengan kepentingan publik. Oleh karena itu, O'Flynn (2009) mengingatkan bahwa kemitraan pemerintah dan sektor swasta harus dievaluasi secara kritis dengan mempertimbangkan biaya transaksi, akuntabilitas, dan kesesuaian tujuan bersama.

Di sisi lain, masyarakat sipil memiliki posisi yang tidak kalah penting dalam memperkuat efektivitas *collaborative governance*. Organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, serta kelompok komunitas berperan sebagai advokat kepentingan masyarakat miskin, pendamping pelaksanaan program, sekaligus

pengawas terhadap akuntabilitas kebijakan. Peran tersebut sejalan dengan pandangan Bovaird (2007) yang menempatkan masyarakat sipil sebagai aktor utama dalam fungsi advokasi, pendampingan, dan kontrol sosial. Dalam konteks Indonesia, Warsono (2020) menunjukkan bahwa organisasi komunitas lokal memiliki pengetahuan kontekstual mengenai kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang tidak sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah maupun sektor swasta. Pengetahuan lokal tersebut sangat penting untuk meningkatkan ketepatan sasaran program penanggulangan kemiskinan. Selanjutnya, Ostrom (2010) menjelaskan bahwa komunitas lokal mampu mengelola sumber daya bersama secara efektif melalui norma dan aturan informal yang berkembang dari kebutuhan masyarakat sendiri. Keberadaan modal sosial berupa rasa saling percaya, partisipasi, dan nilai kebersamaan juga menjadi fondasi utama keberhasilan kolaborasi. Hal ini diperkuat oleh Thomson dan Perry (2006) yang menyatakan bahwa kepercayaan serta norma bersama merupakan elemen mendasar dalam membangun hubungan kolaboratif yang berkelanjutan, sehingga sinergi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dapat menghasilkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang lebih efektif, inklusif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Collaborative Governance sebagai Implementasi Good Governance

Hasil sintesis literatur menegaskan bahwa *collaborative governance* bukan hanya sekadar model tata kelola teknis, melainkan merupakan perwujudan nyata dari prinsip-prinsip *good governance*. Stoker (1998) menunjukkan bahwa partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan responsivitas sebagai pilar *good governance* hanya dapat terwujud secara substansial dalam kerangka tata kelola yang melibatkan banyak aktor. Rhodes (1996) dan Osborne (2006) secara konsisten menunjukkan bahwa model administrasi publik yang bertumpu pada hierarki negara tidak lagi memadai untuk mengatasi *wicked problems* seperti kemiskinan yang bersifat multidimensional, saling berkaitan, dan resisten terhadap solusi tunggal.

Dalam konteks kemiskinan, Ostrom (2010) membuktikan bahwa sistem polisentris di mana berbagai aktor pada berbagai level bekerja secara terkoordinasi secara konsisten menghasilkan tata kelola yang lebih efektif dan adaptif dibanding

sentralisasi negara. Fukuyama (2013) melengkapi ini dengan mendefinisikan kapasitas governance tidak hanya sebagai kemampuan membuat aturan tetapi juga membangun relasi yang mampu mengubah aturan menjadi tindakan nyata. Ini secara langsung berimplikasi pada desain *collaborative governance* kemiskinan: tidak cukup hanya memiliki regulasi yang baik, tetapi juga harus membangun kapasitas relasional antaraktor yang kuat dan berkelanjutan.

Dinamika Kolaborasi Multiaktor dalam Konteks Indonesia

Indonesia menyajikan konteks yang unik dan kompleks bagi *collaborative governance*: desentralisasi yang belum sempurna, keberagaman kapasitas daerah, fragmentasi data kemiskinan antartingkatan pemerintah, serta perbedaan budaya dan nilai yang memengaruhi cara kolaborasi dimaknai dan dipraktikkan. Warsono (2020) dan Dari et al. (2022) menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi di Indonesia sangat bergantung pada kehadiran *champion* atau pemimpin kolaboratif yang mampu meyakinkan dan memobilisasi berbagai pihak untuk bergerak bersama.

Studi Dari et al. (2022) tentang Program Gandeng Gendong memberikan bukti empiris yang meyakinkan: model pentahelix yang mengintegrasikan lima aktor (pemerintah, komunitas, korporasi, kampus, dan kampung) tidak hanya berhasil menurunkan angka kemiskinan secara statistik tetapi juga membangun modal sosial yang menguat secara organik. Krisnawati (2016) menunjukkan bahwa pemberdayaan UMKM melalui kolaborasi menghasilkan kemandirian ekonomi yang lebih berkelanjutan dibanding program bantuan sosial konvensional. Hal tersebut sejalan dengan Bryson et al. (2006) yang menekankan bahwa kolaborasi lintas sektor yang dirancang dengan baik dapat menghasilkan nilai publik yang tidak dapat dicapai oleh sektor manapun secara individual.

Implikasi Teoritis dan Praktis

Dari perspektif teoritis, tinjauan ini menunjukkan bahwa kerangka *collaborative governance* memerlukan pengembangan kontekstual yang lebih kuat untuk menangkap nuansa kemiskinan di negara berkembang seperti Indonesia. Model Ansell dan Gash (2008) serta Emerson et al. (2012) memberikan fondasi yang kuat, tetapi asumsi-asumsinya tentang kapasitas aktor yang relatif setara dan

forum yang terlembagakan dengan baik perlu disesuaikan dengan realitas Indonesia di mana ketimpangan kapasitas antaraktor sangat signifikan. Waardenburg et al. (2020) memberikan perspektif yang berguna dengan paradoks-paradoks kolaborasi, yang secara khusus relevan dalam konteks Indonesia di mana perbedaan kekuasaan dan kepentingan antaraktor berpotensi membajak proses kolaborasi.

Kajian ini mengimplikasikan lima rekomendasi kebijakan dari sisi praktis. Pertama, pemerintah daerah perlu membangun wadah *kolaborasi* yang terstruktur dengan peran dan tanggung jawab yang jelas bagi setiap aktor. Kedua, investasi dalam sistem data kemiskinan yang terintegrasi dan dapat diakses oleh semua pihak merupakan prasyarat bagi *collaborative governance* yang efektif. Ketiga, kapasitas kepemimpinan kolaboratif perlu dikembangkan secara sistematis melalui pelatihan dan pendampingan bagi aparatur daerah. Keempat, masyarakat sipil perlu didukung secara institusional untuk dapat berperan optimal sebagai mitra kolaborasi, bukan sekadar penerima program. Kelima, mekanisme *monitoring* dan evaluasi berbasis hasil yang dilakukan secara bersama oleh semua aktor merupakan syarat akuntabilitas kolaborasi yang tidak dapat diabaikan.

KESIMPULAN

Tinjauan sistematis terhadap 25 artikel ilmiah ini menegaskan bahwa *collaborative governance* merupakan pendekatan yang paling relevan dan berpotensi efektif dalam penanggulangan kemiskinan yang bersifat multidimensional. Kemiskinan tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan sektoral yang terfragmentasi, melainkan memerlukan integrasi sumber daya, pengetahuan, kapasitas, dan legitimasi dari pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam satu kerangka kerja kolaboratif yang terstruktur dan berkelanjutan.

Lima simpulan utama dapat dirumuskan. Pertama, *collaborative governance* terbukti lebih adaptif dan inklusif dibanding model administrasi publik konvensional, menjadikannya kerangka kerja yang tepat untuk mengatasi *wicked problems* seperti kemiskinan. Kedua, pemerintah memegang peran sentral sebagai regulator, koordinator, fasilitator, dan penjamin akuntabilitas; namun keberhasilan peran ini bergantung pada kemampuan membangun relasi yang setara dan

kepercayaan dengan aktor lain. Ketiga, sektor swasta berpotensi memberikan kontribusi transformatif melalui pemberdayaan ekonomi produktif yang melampaui filantropi konvensional. Keempat, masyarakat sipil adalah aktor yang paling dekat dengan realitas kemiskinan dan fungsinya sebagai advokat, pendamping, dan pengontrol sosial tidak dapat digantikan. Kelima, keberhasilan kolaborasi bergantung pada faktor-faktor nonteknis: kepercayaan, komitmen, kepemimpinan, dan kualitas dialog antaraktor.

Penelitian lanjutan perlu diarahkan pada studi empiris yang lebih mendalam di tingkat daerah untuk menguji dan mengkontekstualisasikan temuan-temuan ini, dengan memperhatikan variasi kapasitas kelembagaan, dinamika politik lokal, dan keberagaman budaya governance di Indonesia. Pengembangan indikator pengukuran efektivitas *collaborative governance* yang kontekstual secara Indonesia juga menjadi agenda penelitian yang mendesak.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bappenas. (2025). *Narasi RPJMN Tahun 2025–2029*. Kementerian PPN/Bappenas.
- BPS. (2026). *Persentase penduduk miskin September 2025 turun menjadi 8,25 persen*. Badan Pusat Statistik. <https://bps.go.id>
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221–236. <https://doi.org/10.1177/0739456X0202100301>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>

- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.003>
- Dari, D. W., Apriliyani, D., & Handayani, W. (2022). Implementasi pengentasan kemiskinan di Kota Yogyakarta berbasis tata kelola kolaboratif dalam Program Gandeng Gendong. *Publikauma: Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 10(1), 1–8. <https://doi.org/10.31289/publika.v10i1.6545>
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(s1), 10–19. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00662.x>
- Khaliq, K., Asrifai, A., & Bahri, S. (2025). Dinamika collaborative governance dalam penanganan bencana alam gempa bumi dan tsunami Donggala. *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik*, 2(2), 444–465. <https://jurnal.ilmumultidisiplin.ac.id>
- Krisnawati, K. (2016). Upaya penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan usaha mikro kecil dan menengah. *Sosio Informa*, 2(2). <https://doi.org/10.33007/inf.v2i2.226>
- Muallim, A. H., Juharni, J., & Suaib, M. R. (2024). Collaborative governance pengembangan pariwisata dalam peningkatan pendapatan asli daerah. *Paradigma Journal of Administration*, 2(2), 83–88.
- O'Flynn, J. (2009). The cult of collaboration in public policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 68(1), 112–116. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00616.x>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>

- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sitanggang, C., & Prasajo, E. (2025). Faktor-faktor yang mempengaruhi collaborative governance dalam penerapan e-government: Review sistematik. *Journal of Syntax Literate*, 10(7).
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Thomas, J., & Harden, A. (2008). Methods for the thematic synthesis of qualitative research in systematic reviews. *BMC Medical Research Methodology*, 8(1), 45. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-8-45>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20–32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>
- Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations General Assembly.
- United Nations Development Programme. (2020). *Human Development Report 2020: The next frontier—Human development and the Anthropocene*. UNDP.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: Investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations. *Public Management Review*, 22(3), 386–407. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>
- Warsono, H. (2020). Collaborative governance in the provision of water supply. *Asian Social Science*, 16(5), 44–53. <https://doi.org/10.5539/ass.v16n5p44>
- World Bank. (2020). *Poverty and shared prosperity 2020: Reversals of fortune*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1602-4>