

# TATA KELOLA KOLABORATIF DALAM MENGHADAPI BENCANA AKIBAT COVID-19 DI KABUPATEN CILACAP

## COLLABORATIVE GOVERNANCE FACING DISASTER DUE TO COVID-19 IN CILACAP DISTRICT

Diar Budi Utama<sup>1</sup>, M. Adnan Madjid<sup>2</sup>, Tatar Bonar Silitonga<sup>3</sup>

Universitas Pertahanan  
(diarbudiutama1@gmail.com)

**Abstrak** – Perkembangan dinamika lingkungan strategis keamanan nasional yakni terselenggaranya tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*). Mengingat pentingnya konsep tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dalam tatanan keamanan nasional sangat mempengaruhi pada kemandirian suatu negara dalam mencapai tujuan nasionalnya. Kabupaten Cilacap merupakan daerah terluas di Jawa Tengah dengan karakteristik risiko bencana yang tinggi sehingga kerap dijuluki sebagai “*super market bencana*”. Dinamika penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Cilacap tentu sangat menarik untuk digali, Kasus positif Covid-19 di Cilacap dilaporkan pertama kali pada tanggal 25 Maret 2020 dan sampai dengan tanggal 31 Agustus 2020 data terakhir terdapat 202. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis penanganan bencana Covid-19 di Kabupaten Cilacap dengan pendekatan *collaborative governance*. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan desain penelitian studi kasus. Subjek penelitian terdiri dari unsur pemerintah, TNI Polri, Masyarakat dan dunia usaha. Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi dan dokumentasi serta teknik analisis data dengan menggunakan model analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan penyelenggaraan tata kelola kolaboratif dalam penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap sudah berjalan sesuai alur model kolaborasi baik pada aspek kondisi awal melalui kepercayaan antar lembaga, konflik masa lalu dan partisipasi pemangku kepentingan. Kemampuan kepemimpinan Bupati Cilacap sudah dapat mengakomodir kepentingan *stakeholders* dalam percepatan penanganan Covid-19. Perlunya penguatan regulasi dan kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan supaya bisa menekan ego sektoral pemangku kepentingan. Hasil konsensus dari kebijakan yang telah dibahas bersama antar lembaga di Kabupaten Cilacap telah berdampak positif bagi lingkungan masyarakat dalam meningkatkan kepatuhan pada protokol kesehatan.

**Kata Kunci:** *Collaborative governance*, Keamanan Nasional, Bencana Non Alam

**Abstract** – The dynamic development of the national security strategic environment, namely the implementation of collaborative governance. Given the importance of the concept of collaborative governance in the national security order, it greatly affects the progress of a country in achieving its national goals. Cilacap Regency is the largest area in Central Java with a high disaster risk characteristic, so it is often dubbed the “*disaster super market*”. The dynamics of handling the Covid-19 pandemic in Cilacap Regency are certainly very interesting to explore, Positive cases of Covid-19 in Cilacap were first reported on March 25, 2020 and up to August 31, 2020, the latest data contained 202 people. The purpose of this study was to analyze the handling of the Covid-19 disaster in Cilacap Regency using a collaborative governance approach. This study used a descriptive qualitative research method with a case study research design. The research subjects consisted of elements from the government, TNI

---

<sup>1</sup> Program Studi Manajemen Bencana, Fakultas Keamanan Nasional, Universitas Pertahanan

<sup>2</sup> Program Studi Doktor Ilmu Pertahanan, Fakultas Keamanan Nasional, Universitas Pertahanan

<sup>3</sup> Program Studi Manajemen Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan

*Polri, society and the business world. Data collection techniques by interview, observation and documentation as well as data analysis techniques using interactive analysis models. The results showed that the implementation of collaborative governance in disaster management due to Covid-19 in Cilacap Regency has been running according to the flow of the collaboration model both in the initial conditions aspect through trust between institutions, past conflicts and stakeholder participation. The leadership capacity of the Cilacap Regent has been able to accommodate the interests of stakeholders in accelerating the handling of Covid-19. It is necessary to strengthen regulations and institutions in implementing policies in order to suppress the sectoral ego of stakeholders. The results of the consensus of policies that have been discussed jointly between agencies in Cilacap District have had a positive impact on the community environment in increasing compliance with health protocols.*

**Keywords:** Collaborative governance, National Security, Non-Natural Disasters



## Pendahuluan

Isu perkembangan dinamika lingkungan strategis keamanan nasional yakni terselenggaranya tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*). Tata kelola kolaboratif adalah proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan aktor secara konstruktif pada batas lembaga publik, pemerintahan dan masyarakat, swasta dan sipil untuk melaksanakan kepentingan umum yang tidak bisa dicapai jika hanya dilakukan satu pihak saja. Hal ini bisa dimaknai sebagai “*governance multipartner*” yaitu tata kelola yang mampu mencakup kemitraan antar negara, swasta, serta masyarakat sipil dan masyarakat, serta bergabung dengan pengaturan pemerintah dan bersifat hybrid, seperti kemitraan publik-swasta dan kemitraan swasta dan sosial<sup>4</sup>.

Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya peran pemerintah sebagai aktor pembangunan

maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut<sup>5</sup>.

*Collaborative governance* muncul dengan model sistem pengelolaan baru menggantikan model manajerial pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yang lama, serta hadir untuk menyatukan *stakeholders* (publik dan privat) dalam pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus<sup>6</sup>. *Collaborative* atau kolaborasi merupakan suatu kegiatan yang melibatkan keterkaitan berbagai pihak atau pemangku kepentingan, yang dilakukan secara stabil dan kompleks untuk menghasilkan tata pemerintahan yang berorientasi konsensus. Pemerintah bersama masyarakat serta mitra publik atau swasta melakukan kegiatan bersama dalam suatu organisasi maupun antar

---

<sup>4</sup> Emerson, Kirk dan Tina Nabatchi. *Collaborative governance Regimes*. (Washington DC : Georgetown University Press, 2015).

<sup>5</sup> Sumarto, Hetifah Sj. *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, (Jakarta : Yayasan Obor, 2009)

<sup>6</sup> Stoker, Gerry. “Designing Institutions for Governance in Complex environments : Normative rational choice and cultural institutional theories explored and constructed”, Economic and social research council fellowship paper No.1, 2004.

organisasi untuk mencapai tujuan tertentu<sup>7</sup>.

Kolaborasi diartikan sebagai suatu proses yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas, dan terobosan melalui pencapaian konsensus kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi<sup>8</sup>. Pada definisi lainnya, tata kelola kolaboratif merupakan suatu bentuk susunan pemerintahan, dimana satu atau lebih instansi publik secara langsung berhubungan dengan pemangku kepentingan non negara dalam sebuah proses pengambilan keputusan yang formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif, dan menuju pada formulasi atau implemetasi kebijakan publik, atau dapat pula berbentuk dalam manajemen program atau aset publik<sup>9</sup>.

Kemampuan untuk membangun lingkungan yang dinamis dalam konteks keamanan nasional perlu memperhatikan segenap kepentingan *stakeholders* untuk mendorong pada tercapainya kepentingan nasional dengan upaya implementasi tata kelola kolaboratif

(*collaborative governance*). Mengingat pentingnya konsep tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dalam tatanan keamanan nasional sangat mempengaruhi pada kemandirian suatu negara dalam mencapai tujuan nasionalnya. Jika hal tersebut tidak dilaksanakan dengan baik, maka kondisi suatu negara tersebut akan mendatangkan ancaman dan kerawanan karena ketidakstabilan keamanan nasionalnya.

Konsep keamanan nasional yang dimaknai sebagai suatu kondisi atau keadaan yang bersifat nasional dan menggambarkan terbebasnya negara, masyarakat dan warga negara dari segala bentuk ancaman dari luar maupun dari dalam. Aktivitas tersebut merupakan salah satu bentuk fungsi keamanan untuk memberikan perlindungan keamanan kepada seluruh tumpah darah Indonesia yang mencakup perlindungan keamanan negara, perlindungan keamanan publik dan masyarakat, serta perlindungan keamanan warga negara dari segala

---

<sup>7</sup> Kooiman, Jan. *Governing as Governance*, (London : SAGE Publication, Inc, 2007).

<sup>8</sup> Lambrie, Irianto. “*Manajemen Pembangunan Kolaborasi dan Pengembangan jejaring kerja*”, 2001, p24-25.

<sup>9</sup> Ansell, Chris and Gash, Alinson. “*Journal of Public Administration Research & Theory, Collaborative governance in Theory and Practice*”, Nov.2007. vol. 18, 2007, Issue 4, p 543-571.29p.

bentuk ancaman baik dari faktor internal maupun faktor eksternal<sup>10</sup>.

Salah satu aspek penting dalam kajian keamanan nasional yakni sistem tata kelola kebencanaan. Terwujudnya keamanan nasional yang aman dan damai merupakan upaya menciptakan suatu pengendalian kondisi dari ancaman bencana. Komitmen bangsa dalam menciptakan kondisi aman dari ancaman bencana merupakan upaya simultan, konsisten dan komprehensif dari segenap *stakeholders* dalam menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa dengan efektif.

Perkembangan isu kebencanaan memberikan gambaran bahwa tidak ada negara atau organisasi yang dapat berjalan sendiri. Sehingga diperlukan sikap kolektif melalui tata kelola kolaboratif dengan memperkuat kapasitas individu, komunitas, negara, dan sistem untuk menghadapi risiko dari ancaman dan kerawanan yang ada. Perlunya daya antisipasi dari *stakeholders*

atas kejadian-kejadian yang mendasak dan perubahan yang ada melalui perencanaan strategis yang fleksibel dan terarah.

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat kerawanan bencana alam cukup tinggi. Berdasarkan data *World risk report 2018*, Indonesia menduduki urutan ke-36 dengan indeks risiko 10,36 dari 172 negara paling rawan bencana alam di dunia. Kondisi tersebut disebabkan oleh keberadaan Indonesia secara tektonis yang menjadi tempat bertemunya tiga lempeng tektonik dunia (Eurasia, Indo Australia dan Pasifik), secara vulkanis sebagai jalur gunung api aktif yang dikenal dengan cincin api pasifik atau *Pacific ring of fire*<sup>11</sup>.

Pada akhir ini bencana akibat *Coronavirus Disease (COVID-19)* yang disebabkan oleh *Virus Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2 (SARS-CoV-2)*<sup>12</sup>. Virus ini dapat ditularkan dari manusia ke manusia dan telah menyebar secara luas di China dan lebih dari 190 negara dan teritori lainnya. Pada

---

<sup>10</sup> Darmono, Bambang. "Konsep Sistem Keamanan Nasional Indonesia", *Jurnal Ketahanan Nasional*. Vol. 15(1), 2010, pp. 2-41.

<sup>11</sup> Hermon, Dedi Geografi Bencana Alam. (Jakarta: Radja Grafindo Persada Press, 2014).

<sup>12</sup> World Health Organization. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19)*. (2020). Situation Report – 70 [Internet]. WHO; 2020 [updated 2020 March 30; cited 2020 March 31]. Available from: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200330-sitrep-70-Covid-19.pdf?sfvrsn=7e0fe3f8\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200330-sitrep-70-Covid-19.pdf?sfvrsn=7e0fe3f8_2), diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

12 Maret 2020, WHO mengumumkan COVID-19 sebagai pandemic. Hingga tanggal 6 September 2020 tercatat jumlah kasus Covid-19 sebanyak 26.468.031 dan kasus meninggal sebanyak 871.166 di seluruh dunia<sup>13</sup>. Sementara di Indonesia tanggal 6 September 2020 sudah ditetapkan 190.665 kasus dengan positif COVID-19 dan 7.940 kasus meninggal dunia.

Beberapa produk kebijakan pemerintah dalam upaya percepatan penanganan pandemi Covid-19 ini melalui Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan; PP Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam

Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Surat Edaran No. 57/2020 Tanggal 28 Mei 2020 Tentang Perpanjangan Pelaksanaan Kerja dari Rumah/*Work From Home* (WFH) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga 4 Juni 2020; Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional.

Berbagai sumber dan jenis bantuan seperti bantuan dari Pemerintah Pusat, Jaring Pengaman Sosial dari Pemerintah Provinsi dan juga bantuan sosial dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Berbagai upaya Kepala Daerah dalam mengatasi persoalan Kondisi Luar Biasa ini di Daerah, namun tetap saja belum sesuai harapan publik<sup>14</sup>. Dalam upaya percepatan penanganan pandemi Covid-19, unsur Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polri memiliki kontribusi yang sangat strategis untuk cipta kondisi dan pengendalian tugas bantuan.

---

<sup>13</sup> Kementerian Kesehatan RI. *Infeksi Emerging*. <https://infeksiemerging.kemkes.go.id/>, diakses 6 September 2020 pukul 16.22. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. "Tanggap Covid-19." <https://corona.jatengprov.go.id/v2> diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

<sup>14</sup> Hulu, Sabarudin. Diskresi Untuk Solusi Penanggulangan Covid-19. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--diskresi-untuk-solusi-penanggulangan-Covid-19>, diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

Kasus positif Covid-19 di Jawa Tengah dilaporkan pertama kali pada tanggal 8 Maret 2020 dan sampai dengan tanggal 6 September 2020, telah bertambah jumlahnya menjadi 16.378 kasus dan 1.511 meninggal dunia<sup>15</sup>. Kabupaten Cilacap merupakan kabupaten terluas di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki indeks risiko bencana dengan kategori risiko tinggi. Hampir seluruh bencana terdapat di Kabupaten Cilacap seperti banjir, longsor serta potensi tsunami yang berisiko besar pernah terjadi di Cilacap karena terdapat aktivitas di sepanjang pesisir selatan Kabupaten Cilacap, seperti aktivitas pemerintahan, perindustrian, wisata, serta pemukiman penduduk, maka sering dijuluki sebagai “*super market bencana*”.

Tantangan besar bagi Kabupaten Cilacap di tengah wabah Covid-19 ini mengingat wilayah Cilacap sebagai bagian dari jalur transportasi darat dan jalur lintas selatan Jawa baik dengan moda bus antar kota dan kereta api, hubungan transportasi udara melalui bandara Tunggul Wulung, serta jalur transportasi laut komoditas pangan, industri dan manufaktur lain dalam dan

luar negeri. Sampai dengan tanggal 31 Agustus 2020 data terakhir terdapat 202 orang mengalami kontak erat, 2 orang suspek dirawat dan 7 orang konfirmasi dirawat serta 2 orang pasien meninggal dunia.

Fenomena pandemi Covid-19 memberikan gambaran keseriusan dan komitmen pemerintah dalam upaya percepatan penanganan wabah ini termasuk Kabupaten Cilacap. Dengan pendekatan *collaborative governance* penelitian ini akan memberikan temuan baru yang memberikan kontribusi berupa rekomendasi kebijakan untuk menentukan tindakan yang responsif dari pengambil kebijakan. Hal ini harus didukung dengan kemampuan setiap komponen atau *stakeholders* dengan optimal untuk menentukan arah kebijakan dengan metode atau skema yang akan dijalankan.

Mengingat pentingnya penelitian ini, sangat menarik untuk dikaji secara ilmiah dengan model *collaborative governance* karena banyaknya prestasi yang diraih Kabupaten Cilacap dalam penanggulangan bencana sehingga dinobatkan sebagai kota tangguh

---

<sup>15</sup> Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2020). Tanggapan Covid-19.

<https://corona.jatengprov.go.id/v2> diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

bencana. Hal ini menjadi suatu bahan kajian studi kasus yang memiliki keunikan dan ciri khas pada suatu daerah sehingga kajian ini bertujuan mempersempit bidang yang sangat luas dalam hal ini percepatan penanganan pandemi Covid-19. Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis tata kelola kolaboratif menghadapi bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap dengan pendekatan *collaborative governance*.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif melalui pengumpulan berupa kata-kata dan gambar. Desain penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan studi kasus dimana peneliti mengembangkan deskripsi dan analisis mendalam tentang tata kelola kolaboratif menghadapi bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Cilacap dalam waktu enam bulan. Subjek penelitian pada kajian tentang tata kelola kolaboratif menghadapi bencana akibat Covid-19 di

Kabupaten Cilacap adalah subjek atau narasumber yang benar-benar memahami dan ahli dibidang *collaborative governance* dalam upaya percepatan penanganan pandemi Covid-19 dari berbagai latarbelakang. Penentuan subjek penelitian melalui Teknik *purposive sampling* ini merupakan teknik pemilihan informan yang benar-benar mengerti tentang informasi objek penelitian dan informan dapat dipercaya sebagai sumber data yang berkompeten<sup>16</sup>. Objek penelitian meliputi fokus kajian unit analisis organisasi dengan berpedoman pada aspek kajian *collaborative governance*.

Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, dokumentasi dan observasi. Pemeriksaan keabsahan data menggunakan triangulasi data dimana teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sumber yang lain. Sedangkan teknik analisis data menggunakan model analisis interatif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana<sup>17</sup>. Dimana aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan

---

<sup>16</sup> Moleong, Lexy J. Metode Penelitian Kualitatif (edisi revisi), (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2012).

<sup>17</sup> Miles. Mathew B. Michael Huberman, Johnny Saldana. *Qualitative Data Analisis, Methods Sourcebook* (3rd Ed), (Sage Publications, 2014).

berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian dengan pendekatan *collaborative governance* dalam menghadapi bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap, maka dijelaskan pada aspek berikut ini:

#### a. Kondisi Awal

Setiap unsur pimpinan instansi didalam forum Forkopimda menunjukkan komitmennya dalam kolaborasi percepatan penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap. Perlu disadari bersama, bahwa bencana non alam ini bukan semata tanggung jawab pemerintah, namun semua elemen bersama-sama berkolaborasi dan bersinergis untuk mampu meminimalisir risiko yang ada. Langkah efektif dalam penanganan Covid-19 di Cilacap ini melalui saluran komunikasi dan koordinasi yang terbuka dan responsif dari setiap unsur lembaga termasuk unsur TNI Polri.

Namun dilapangan terdapat temuan masih ditemukan warga yang masih tidak mematuhi protokol kesehatan baik memakai masker, mencuci tangan dan menjaga jarak ketika beraktivitas. Hal ini sering dijumpai di daerah lokasi wisata Pantai Teluk Penyu dan sekitarnya.

Kondisi awal menjadi sebuah dasar dalam menentukan tingkat kepercayaan, konflik, dan modal sosial yang dapat menjadi sumberdaya atau bahkan menjadi kendala dalam proses *collaborative governance*. *Collaborative governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai *stakeholder* yang terkait untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama<sup>18</sup>. Hasil penelitian terdahulu menemukan bahwa riwayat sejarah yang mencatat seringnya terjadi bencana menjadi intensitas dialog antar pemangku kepentingan menjadi sering<sup>19</sup>.

Membangun kepercayaan dalam penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap menjadi strategi awal

---

<sup>18</sup> Hartman, C., et al. "Environmental collaboration: potential and limits. In T. de Bruijn & A. Tukker (Eds.), *Partnership and Leadership: Building Alliances for a Sustainable Future*, pp. 21-40, 2002, Dordrecht: Boston: Kluwer Academic Publishers. And, Cordery, J.

<sup>19</sup> Yulianto dan Mutiarin. "Pelaksanaan *Collaborative governance* Dalam Desa

Tanggung Bencana (DESTANA) (Studi Kasus Di Desa Poncosari Kecamatan Srandakan Kabupaten Bantul)". Prosiding Konferensi Nasional Ke- 8. APPPTMA, 2018.

dalam kolaborasi. Dengan pola komunikasi yang terbuka dan sumber daya yang mampu diakses oleh segenap pemangku kepentingan dalam rangka mencapai tujuan bersama menangani Covid-19 sehingga tidak terjadi kesenjangan informasi dilapangan. Budaya gotong royong diyakini sebagai modal sosial yang tinggi oleh masyarakat untuk bersama-sama menghadapi situasi pandemi saat ini.

#### **b. Kepemimpinan Fasilitatif**

aspek kepemimpinan fasilitatif Bupati Cilacap beserta forkopimda Kabupaten Cilacap bersama-sama saling bersinergis dalam upaya percepatan penanganan Covid-19. Kemampuan Bupati Cilacap dalam memfasilitasi forkopimda maupun anggota dilapangan dapat mengelola dengan baik melalui saluran informasi dan koordinasi yang terbuka dan responsif. Masukan dan usulan forkopimda maupun anggota diberikan ruang oleh Bupati untuk berinovasi dalam rangka penanganan Covid-19 serta pemulihan ekonomi masyarakat. Hal yang menarik dengan adanya semangat gotong royong ini yang menjadi modal karakter warga di

Kabupaten Cilacap untuk dapat menjaga lingkungannya pada situasi pandemi saat ini.

Kepemimpinan dalam pembentukan dan implementasi agenda kolaboratif, dengan melihat peran kepemimpinan melalui media: struktur, proses, dan peserta (*participants*) serta mengamati aktivitas kepemimpinan dalam agenda kolaborasi dalam hal pengelolaan kekuasaan dan pengendalian agenda, perwakilan dan penggerakan anggota organisasi, pemberian semangat dan pemberdayaan anggota yang memiliki kemampuan mencapai tujuan organisasi<sup>20</sup>.

Posisi strategis pemimpin dapat menentukan keberhasilan ataupun kegagalan suatu organisasi yang dihimpun dalam suatu forum komunikasi dalam mencapai tujuan bersama. Kemampuan interaksi seorang pemimpin dalam kapasitasnya mengakomodir pemangku kepentingan menjadi modal utama untuk menjaga hubungan diantara *stakeholders*. Kepemimpinan dalam proses kolaborasi harus mampu menjadi inisiator dalam pelaksanaan

---

<sup>20</sup> Huxham, Chris, and Siv Vangen. "Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in

a (Not Quite) Joined-Up World. *Academy of Management Journal* 43, 2000, 1159–75.

program serta mampu memfasilitasi pemangku kepentingan dalam suatu forum untuk menjadikan pola interaksi yang harmonis guna memastikan integritas proses pembentukan konsensus itu sendiri.

### c. Desain Kelembagaan

Kabupaten Cilacap sudah menunjukkan komitmen yang baik dalam partisipasi, aturan dasar maupun transparansi. Saluran informasi antar lembaga yang terbuka dan kemudahan akses yang cepat dan responsif melalui pemanfaatan media elektronik, sehingga publik mampu mengakses dengan mudah. Hal ini sebagai wujud dalam akuntabilitas lembaga publik dalam pelayanan di bidang kebencanaan. Aturan dasar dalam penentuan arah kebijakan sudah sesuai dengan model tata kelola kolaborasi yang melibatkan semua pemangku kepentingan di Kabupaten Cilacap untuk membangun konsensus baik aturan dari pemerintah pusat, provinsi maupun aturan yang diterbitkan kabupaten.

Pendekatan *collaborative governance* menjadi relevan untuk dikembangkan. Penelitian tentang pendekatan kolaboratif menjelaskan bahwa sistem kolaborasi akan mengenalkan tentang berbagai jenis konsep yang menjembatani suatu proses, terutama antara sektor pemerintah dan swasta, dimana kepentingan dan kebutuhan yang beragam dipecahkan melalui dialog dan kolaborasi<sup>21</sup>. Sejalan dengan penelitian terdahulu, bahwa desain kelembagaan meliputi tiga hal yaitu struktural dan prosedur, kepemimpinan dan bentuk proses kerja sama<sup>22</sup>.

### d. Proses Kolaborasi

#### 1) *Dialogue Face to face*

Kegiatan rapat koordinasi yang dilakukan secara langsung maupun dalam jaringan telah dilakukan oleh Fokopimda Kabupaten Cilacap yang tergabung pada tim Satgas Covid-19. Agenda dialog dalam kegiatan bersama ini menjadi momentum untuk menyatukan pandangan serta wadah atas usulan-usulan yang mendukung

---

<sup>21</sup> Innes, J. & Booher, D. "Collaborative policy making: Governance through dialogue, in: M. Hajer (Ed.) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press. New York, 2003.

<sup>22</sup> Sururi, Ahmad. "Collaborative governance Sebagai Inovasi Kebijakan Strategis (Studi Revitalisasi Kawasan Wisata Cagar Budaya Banten Lama)", *Jurnal Humanika*. Vol.25 No.1, 2018.

pada percepatan penanganan Covid-19. Peran dari negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan publik akan sangat menentukan arah perubahan dari suatu kebijakan<sup>23</sup>. Keterlibatan segenap elemen masyarakat dalam proses kebijakan publik memang diharapkan mampu membawa dampak yang positif bukan hanya bagi penyelenggaraan proses kebijakan, melainkan lebih jauh dari itu demi mencapai kesejahteraan rakyat yang lebih luas lagi.

Dialog tatap muka dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Cilacap telah menghasilkan pandangan yang sama dalam persepsi kolaborasi yang diyakini bahwa pandemi ini menjadi tanggung jawab bersama semua elemen pemangku kepentingan di Kabupaten Cilacap. Dengan pola komunikasi yang terbuka dan akses informasi yang mudah mampu memberikan sikap responsif pemangku kepentingan untuk bertindak sehingga pemahaman bersama akan terbangun

dan komitmen *stakeholders* dapat menjadi kendali dilapangan.

## 2) *Trust building*

Membangun kepercayaan dengan meningkatkan kesadaran bersama dalam menghadapi bencana akibat Covid-19 tidak terlepas dari pola kerjasama yang dibangun satgas Covid-19 Kabupaten Cilacap dengan menjaga hubungan baik antar lembaga melalui komunikasi yang terbuka. Ketersediaan sumber daya yang ada menjadi modal bagi pemangku kepentingan dalam menjalankan tugasnya, modal terbesar dalam kegiatan penanganan ini yakni sikap gotong royong antar elemen masyarakat di Kabupaten Cilacap.

Membangun kepercayaan dapat digambarkan pada suatu kepemimpinan yang menyetarakan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin bahkan harus dilakukan sejak awal sebelum dialog interaktif dilakukan, sehingga dapat membangkitkan kepercayaan dari para aktor<sup>24</sup>. Proses kolaborasi yang dibangun dalam menciptakan tingkat

---

<sup>23</sup> Johansson, K.E.V, Ole Elgstro, Ngolia Kimanzu, Jan- Erik Nylund, Reidar Persson. "Trends in Development Aid, Negotiation Processes and NGO Policy Change, *Voluntas*, 21, 2010, pp.371-92.

<sup>24</sup> Sufianti, Ely. "Kepemimpinan dan Perencanaan Kolaboratif pada Masyarakat Non-Kolaboratif", *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Volume 25, nomor. 1, 2014, hlm. 77-95.

kepercayaan yang memadai pada penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap telah bangun sedemikian rupa karena hubungan dan pola komunikasi yang baik antara pemangku kepentingan di Kabupaten Cilacap.

### 3) *Commitmen to process*

Implementasi kebijakan penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap dipengaruhi pada komitmen pimpinan daerah beserta Forkopimda. Peran kepemimpinan Bupati Cilacap memberikan pengaruh pada jalannya efektivitas penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap. Disadari bahwa Cilacap merupakan wilayah dengan tingkat risiko bencana tinggi, sehingga Bupati Cilacap menekankan kepada seluruh pemangku kepentingan maupun pada satuan bawahnya yang ada di Kecamatan dan Desa/ Kelurahan untuk saling berkolaborasi menanggapi fenomena bencana ini. Kepemimpinan penting untuk merangkul, memberdayakan dan melibatkan para pemangku kepentingan, kemudian menggerakkan mereka agar

berpartisipasi dalam suatu proses kolaborasi<sup>25</sup>.

Kondisi di Kabupaten Cilacap dalam penanganan bencana akibat Covid-19 peran kepala daerah beserta pimpinan Forkopimda Kabupaten Cilacap memiliki komitmen yang kuat dalam penanganan bencana. Hal ini disebabkan kondisi Kabupaten Cilacap yang sering kali terjadi bencana serta tergolong pada daerah rawan bencana berrisiko tinggi, dengan demikian pimpinan Forkopimda Kabupaten Cilacap memiliki tanggung jawab bersama dalam penanganan bencana yang ada di Kabupaten Cilacap. Disamping itu, Bupati Cilacap mampu mengakomodir usulan maupun masukan baik dari pimpinan Forkopimda maupun unsur OPD di Kabupaten Cilacap dalam rangka penanganan Covid-19.

### 4) *Shared understanding*

Kemampuan kapasitas lembaga yang ada di wilayah Kabupaten Cilacap memberikan pemahaman yang searah dan sejalan dengan landasan dan tujuan yang akan dicapai. Para pemangku kepentingan memberikan intruks kepada anggota dan satuan dibawahnya dalam rangka pengembangan pemahaman

---

<sup>25</sup> Vangen, S. and Huxham, C. "Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the

Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management* 14, 2003, 61–76.

dalam proses kolaborasi yang dibangun. Pemahaman bersama dalam proses kolaboratif berarti bahwa para pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama tentang apa yang akan mereka capai bersama-sama. Pemahaman bersama tersebut adalah seperti misi, landasan dan tujuan, berbagi visi, ideologi, tujuan yang jelas, arah strategis, atau keselarasan nilai-nilai inti.

Pemahaman bersama dibangun dari komitmen *stakeholders* kebijakan menjadi proses selanjutnya setelah kondisi awal diidentifikasi. Komitmen ditunjukkan melalui proses dan hasil, pemerintah daerah yang terlibat dalam *collaborative governance* mempunyai rasa tanggung jawab yang tinggi terhadap proses yang sedang berjalan dan hasil yang telah dicapai.

Kemampuan personel tim satgas penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap telah menunjukkan kecakapannya secara kelembagaan untuk memahami arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam penanganan Covid-19. Visi dan misi yang dibangun daerah Kabupaten Cilacap dalam hal ini percepatan penanganan bencana akibat Covid-19 bersama-sama

dengan Forkopimda melakukan upaya-upaya strategis dengan alternatif-alternatif kebijakan yang dibuat guna memastikan kondisi Kabupaten Cilacap yang aman dan kondusif.

##### 5) **Intermediate outcome**

Manfaat hasil sementara yang dirasakan langsung dari proses kolaborasi penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap sudah menunjukkan adanya upaya strategis dai tim satgas. Tercapainya tujuan dari kolaborasi penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap dalam jangka menengah yakni tercapainya pola koordinasi dalam kolaborasi diantara pemangku kepentingan di Kabupaten Cilacap. Peran serta masyarakat dan dunia usaha menjadi motivasi bersama tim satgas, dimana unsur masyarakat dan dunia usaha bersinergi dengan melakukan kegiatan penyemprotan disinfektan di lingkungan.

Prinsip utama yang menjadi persyaratan dalam proses kolaborasi adalah transparansi proses, keragaman dan keterwakilan dari para pemangku kepentingan, dan kemampuan seluruh peserta untuk melakukan pengambilan keputusan<sup>26</sup>. Hasil sementara sangat

---

<sup>26</sup> Bertaina, et. al. "Study for the State Trust Lands Partnership Project of the Sonoran

Institute and the Lincoln Institute of Land Policy". *Building Trust: Lessons From*

diperlukan membangun kepercayaan dalam melaksanakan interaksi kolaborasi antar lembaga dan komitmen kuat yang dilandasi pemahaman bersama tentang pentingnya mencapai tujuan bersama penanganan Covid-19.

Upaya-upaya strategis lembaga yang tergabung dalam tim satgas penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap diharapkan mampu berjalan secara berkelanjutan sebagai upaya sinergis antar pemangku kepentingan. Jalannya hasil proses kolaborasi melalui proses transparansi informasi publik, keterwakilan antar pemangku kepentingan dalam kegiatan serta kemampuan Bupati pada kapasitasnya dalam pengambilan keputusan.

## **Kesimpulan**

Tata kelola kolaboratif dalam penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap menjadi isu strategis dalam spektrum ancaman keamanan negara. Dinamika perkembangan aspek keamanan nasional dalam penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap sangat membutuhkan

kemampuan yang memadai secara komprehensif.

Kondisi awal tata kelola kolaboratif di Kabupaten Cilacap dalam penanganan Covid-19 dengan berupaya membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan melalui proses komunikasi dan koordinasi yang terbuka. Kegiatan bersama dalam menyusun rencana maupun evaluasi kegiatan menjadi agenda rutin Forkopimda dalam penanganan Covid-19. Sikap respon dan komunikasi yang terbuka dari seorang pimpinan mampu mendorong kinerja anggota dalam pelaksanaan dilapangan. Desain kelembagaan yang dibangun melalui tingkat kepercayaan antar *stakeholders* di Kabupaten Cilacap melalui kesadaran bersama bahwa masalah bencana akibat Covid-19 ini menjadi tanggung jawab bersama. Sehingga dalam mengeluarkan kebijakan aturan dasar penanganan Covid-19 dapat mengakomodir partisipan para pemangku kepentingan berdasarkan hasil konsensus bersama.

Akses informasi yang transparan membuat kemudahan publik semakin luas untuk mengetahui perkembangan

---

*Collaborative Planning on State Trust Lands, 2006.*

penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap melalui media elektronik, media sosial maupun saluran informasi lainnya. Proses kolaborasi yang diawali dialog tatap muka menjadi momentum para pemangku kepentingan di Kabupaten Cilacap dalam rangka *sharing* informasi maupun pandangan guna penanganan bencana akibat Covid-19.

Membangun kepercayaan dalam proses kolaborasi penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap telah dibangun sedemikian rupa karena hubungan dan pola komunikasi yang baik antara pemangku kepentingan di Kabupaten Cilacap. Disadari bahwa masalah publik dalam bidang kebencanaan menjadi tanggung jawab bersama antar pihak sehingga hal ini mampu dibangun kepercayaan pada sebelum pandemi sekarang ini, sebab lokasi Kabupaten Cilacap yang merupakan daerah rawan bencana dengan tingkat risiko tinggi menjadi urusan wajib setiap *stakeholders* yang ada untuk berupaya dan bersinergi mengurangi risiko bencana yang ada dengan metode pencegahan.

Komitmen pada proses yang dibangun pimpinan Forkopimda Kabupaten Cilacap memiliki tanggung jawab bersama dalam penanganan bencana yang ada di Kabupaten Cilacap.

Hasil sementara proses kolaborasi penanganan bencana akibat Covid-19 di Kabupaten Cilacap melalui upaya strategis lembaga yang tergabung dalam tim satgas penanganan Covid-19 di Kabupaten Cilacap telah berjalan sesuai rencana aksi yang telah disusun dan disepakati bersama tim satgas sehingga diharapkan mampu berjalan secara berkelanjutan sebagai upaya sinergis antar pemangku kepentingan.

### **Rekomendasi**

Berdasarkan hasil kesimpulan diatas, maka diperlukan rekomendasi-rekomendasi yang ditujukan kepada pihak terkait dalam upaya penanganan Covid-19.

Bagi pemerintah daerah Kabupaten Cilacap perlu dibuatkan regulasi melalui Peraturan Daerah perlu dikaji lebih cepat dan terarah sebagai respon dari pemerintah dalam menghadapi masalah publik. Disamping itu, perlu adanya laboratorium kebencanaan sebagai sarana edukasi publik di Kabupaten Cilacap dalam upaya penanggulangan bencana.

Bagi TNI Polri perlu adanya peningkatan kapasitas lembaga dan personel dalam pendidikan dan latihan gabungan penanggulangan bencana dan

Penambahan jumlah personel di lapangan maupun satuan teritorial wilayah binaan.

Bagi dunia usaha perlu melakukan sosialisasi, pelatihan dan simulasi tentang kebencanaan dan bahaya darurat untuk meningkatkan pemahaman serta tindakan yang perlu dilakukan ketika dihadapkan pada ancaman bencana. Program CSR perusahaan diperluas kewilayah terdampak bencana akibat Covid-19 tidak hanya terpusat di wilayah perkotaan.

Bagi masyarakat perlu optimalisasi satuan tugas dilingkungan warga dengan menjaga komunikasi dan koordinasi yang baik dengan aparat setempat. Melakukan pengendalian masyarakat dengan monitoring oleh ketua lingkungan warga guna memastikan kebutuhan dasar masyarakat terpenuhi.

### **Pembatasan**

Pembatasan penelitian dengan kerangka teori penanganan Covid-19 dengan pendekatan *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2007 : 555). Peneliti selanjutnya dapat mengembangkan model teori *collaborative governance* yang sudah ada dengan menyesuaikan setiap variabel, indikator dan dimensi yang sesuai dengan subjek yang akan diteliti.

### **Daftar Pustaka**

#### **Jurnal**

- Ansell, Chris and Gash, Alinson. "Journal of Public Administration Research & Theory, Collaborative governance in Theory and Practice", Nov.2007. vol. 18, 2007, Issue 4, p 543-571.29p.
- Bertaina, et. al. "Study for the State Trust Lands Partnership Project of the Sonoran Institute and the Lincoln Institute of Land Policy". *Building Trust: Lessons From Collaborative Planning on State Trust Lands*, 2006.
- Darmono, Bambang. "Konsep Sistem Keamanan Nasional Indonesia", *Jurnal Ketahanan Nasional*. Vol. 15(1), 2010, pp. 2-41.
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. "Governing local sustainability, *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), 2006, pp. 849–867.
- Hartman, C., et al. "Environmental collaboration: potential and limits. In T. de Bruijn & A. Tukker (Eds.), *Partnership and Leadership: Building Alliances for a Sustainable Future*, pp. 21-40, 2002, Dordrecht: Boston: Kluwer Academic Publishers. And, Cordery, J.
- Huxham, Chris, and Siv Vangen. "Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined-Up World. *Academy of Management Journal* 43, 2000, 1159–75.
- Innes, J. & Booher, D. "Collaborative policy making: Governance through dialogue, in: M. Hajer (Ed.) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the*

- Network Society. Cambridge University Press. New York, 2003.
- Johansson, K.E.V, Ole Elgstro, Ngolia Kimanzu, Jan- Erik Nylund, Reidar Persson. "Trends in Development Aid, Negotiation Processes and NGO Policy Change, *Voluntas*, 21, 2010, pp.371-92.
- Lambrie, Irianto. "Manajemen Pembangunan Kolaborasi dan Pengembangan jejaring kerja", 2001, p24-25.
- Stoker, Gerry. "Designing Institutions for Governance in Complex environments : Normative rational choice and cultural institutional theories explored and constructed", Economic and social research council fellowship paper No.1, 2004.
- Sufianti, Ely. "Kepemimpinan dan Perencanaan Kolaboratif pada Masyarakat Non-Kolaboratif", *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Volume 25, nomor. 1, 2014, hlm. 77-95.
- Sururi, Ahmad. "Collaborative governance Sebagai Inovasi Kebijakan Strategis (Studi Revitalisasi Kawasan Wisata Cagar Budaya Banten Lama)", *Jurnal Humanika*. Vol.25 No.1, 2018.
- Vangen, S. and Huxham, C. "Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management* 14, 2003, 61-76.
- Voogd, H. & Woltjer, J. "From government to governance: Actor participation in regional planning", in: G. de Roo & G. Porter (Eds) *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, 2007, pp. 67-84 (Aldershot: Ashgate).
- Yulianto dan Mutiarin. "Pelaksanaan Collaborative governance Dalam Desa Tangguh Bencana (DESTANA) (Studi Kasus Di Desa Poncosari Kecamatan Srandakan Kabupaten Bantul)". Prosiding Konferensi Nasional Ke- 8. APPPTMA, 2018.
- Buku**
- Emerson, Kirk dan Tina Nabatchi. *Collaborative governance Regimes*. (Washington DC : Georgetown University Press, 2015).
- Hermon, Dedi Geografi Bencana Alam. (Jakarta: Radja Grafindo Persada Press, 2014).
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*, (London : SAGE Publication, Inc, 2007)
- Miles. Mathew B. Michael Huberman, Johnny Saldana. *Qualitative Data Analisis, Methods Sourcebook* (3rd Ed), (Sage Publications, 2014).
- Moleong, Lexy J. Metode Penelitian Kualitatif (edisi revisi), (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2012).
- Sumarto, Hetifah Sj. *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, (Jakarta : Yayasan Obor, 2009).
- Website**
- Hulu, Sabarudin. Diskresi Untuk Solusi Penanggulangan Covid-19. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel-diskresi-untuk-solusi-penanggulangan-Covid-19>, diakses 6 September 2020 pukul 16.22.
- Kementerian Kesehatan RI. *Infeksi Emerging*. <https://infeksiemerging.kemkes.go>.

id/, diakses 6 September 2020 pukul 16.22. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. "Tanggap Covid-19. <https://corona.jatengprov.go.id/v2> diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2020). Tanggap Covid-19. <https://corona.jatengprov.go.id/v2> diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19). (2020). Situation Report – 70 [Internet]. WHO; 2020 [updated 2020 March 30; cited 2020 March 31]. Available from: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200330-sitrep-70-Covid-19.pdf?sfvrsn=7e0fe3f8\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200330-sitrep-70-Covid-19.pdf?sfvrsn=7e0fe3f8_2), diakses 6 September 2020 pukul 16.22.

Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional.

Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2020 Tentang Tugas Bantuan Tentara Nasional Indonesia kepada Pemerintahan di Daerah

Surat Edaran No. 57/2020 Tanggal 28 Mei 2020 Tentang Perpanjangan Pelaksanaan Kerja dari Rumah/Work From Home (WFH) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga 4 Juni 2020.

### **Peraturan-peraturan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan