

## ***Collaborative Governance* pada Revitalisasi Sungai Sekanak di Kota Palembang**

**Muhammad Qur'anul Kariem<sup>1)</sup>, Afrijal<sup>2)</sup>**

<sup>1)</sup>*Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Indo Global Mandiri  
Jl. Jenderal Sudirman, No.629 Kota Palembang*

<sup>2)</sup>*Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Syiah Kuala  
Jl. Teuku Nyak Arief, No. 441 Kota Banda Aceh  
Email : [mquranul@uigm.ac.id](mailto:mquranul@uigm.ac.id)<sup>1)</sup> [afrijal@unsyiah.ac.id](mailto:afrijal@unsyiah.ac.id)<sup>2)</sup>*

### **ABSTRACT**

*This study describes the practice of collaborative governance on the revitalization of the Sekanak River in the city of Palembang, where it will be analyzed using the theoretical approach of Ansell and Gash related to the criteria of collaborative governance. The Regional Head directly leads the implementation of the revitalization of the Sekanak River, which is a very interesting phenomenon to be studied in depth from the collaborative governance perspective. Community involvement is very important in realizing the goal of revitalizing the Sekanak River, because the community will play a role in preserving, maintaining, and utilizing the potential of the Sekanak River. This research is a qualitative research using the literature study method in collecting secondary materials and for conducting analysis. The result of this study is that the local government does not implement collaborative governance in the revitalization of the Sekanak River in the city of Palembang, this happens because of the very technocratic approach used by the government in the Sekanak River revitalization policy. The recommendation from this research is that local governments should open the widest possible space for community participation, especially on issues that directly intersect with the community.*

**Keywords:** *revitalization, government, collaborative*

### **ABSTRAK**

*Penelitian ini menguraikan mengenai praktik collaborative governance pada revitalisasi sungai sekanak di kota Palembang, dimana hal tersebut akan dianalisis menggunakan pendekatan teoritis dari Ansell dan Gash terkait dengan kriteria pemerintahan kolaboratif. Kepala Daerah memimpin pelaksanaan revitalisasi sungai sekanak secara langsung, dimana hal tersebut menjadi suatu fenomena yang sangat menarik untuk dikaji secara mendalam pada perspektif collaborative governance. Keterlibatan masyarakat menjadi sangat penting dalam mewujudkan tujuan revitalisasi sungai sekanak, karena masyarakat yang akan berperan dalam melestarikan, menjaga, dan memanfaatkan potensi sungai sekanak. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode studi pustaka dalam mengumpulkan bahan sekunder dan untuk melakukan analisis. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa pemerintah daerah tidak menerapkan pemerintahan kolaboratif dalam revitalisasi sungai sekanak di kota Palembang, hal tersebut terjadi karena pendekatan yang sangat teknokratis yang digunakan pemerintah dalam kebijakan revitalisasi sungai sekanak. Rekomendasi dari penelitian ini adalah bahwa pemerintah daerah harus membuka ruang partisipasi masyarakat seluas-luasnya, terlebih pada permasalahan yang langsung bersinggungan dengan masyarakat.*

**Kata Kunci :** *revitalisasi, pemerintah, kolaboratif*

## 1. Pendahuluan

Paradigma pemerintahan senantiasa mengalami berbagai dinamika dari masa ke masa dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat yang selalu berkembang. Paradigma tata kelola pemerintahan dari *Old Public Administration* berubah menjadi *New Public Management* dan kembali mengalami perubahan menjadi *New Public Services* menjadi bukti bahwa birokrasi harus mampu melakukan perubahan-perubahan sistematis. Pemerintah yang sebelumnya mendominasi dan juga merupakan aktor utama dalam setiap urusan publik, akhirnya membuka diri dan melibatkan beberapa aktor lain.

Konsep *Good Governance* membuka peranan dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*) dalam tata kelola pemerintahan. Artinya bahwa urusan-urusan publik pada hakekatnya tidak lagi ‘dimonopoli’ oleh pemerintah, karena menganggap mitra lain sebagai aktor yang mempunyai peranan yang penting dan strategis. Pemerintah menjadikan konsep *good governance* dalam upaya melakukan reformasi birokrasi pemerintahan secara bertahap dan menyeluruh.

Negara demokrasi modern membutuhkan partisipasi yang besar dari masyarakat dalam setiap proses dan penyelenggaraan pemerintahan. Hal inilah yang mendasari lahirnya konsep tata kelola pemerintahan baru yang disebut dengan *collaborative governance*. David Osborne menyatakan bahwa *collaborative governance* merupakan konsep yang lebih fleksibel yang juga merupakan bentuk tata kelola pemerintahan yang baru dengan melibatkan berbagai *stakeholders* dalam menjawab berbagai persoalan publik (Taehyon Choi and Peter J. Robertson, 2011). Konsep pendekatan tata kelola pemerintahan ini sebenarnya menjadi salah satu alternatif untuk membuka ruang kepada publik dalam rangka meningkatkan partisipasi dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Keterbukaan institusi pemerintahan menjadi kunci untuk dapat menerapkan pendekatan pemerintahan yang baru ini. Keterbukaan institusi sesungguhnya berawal dari *good will* dari aktor politik untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Pemerintah Kota Palembang menjadi salah satu contoh institusi yang bersedia membuka diri dengan melibatkan peran aktif masyarakat dalam salah satu program kerjanya. Program tersebut dirumuskan dengan sistematis oleh pemerintah dalam pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kota Palembang tahun 2018-2023, dimana Wali Kota menegaskan bahwa ia ingin bermitra dengan masyarakat dalam mengatasi persoalan normalisasi sungai (tempo.co, 2018). Dalam visi yang diungkapkan dalam forum tersebut, secara tidak langsung, pernyataan Wali Kota Palembang telah membuka ruang perangkat birokrasi mulai dari perencanaan untuk menempatkan masyarakat sebagai mitra penting dan strategis dalam pembangunan.

Pemerintah Kota Palembang memiliki program pelestarian anak sungai musi yang jumlahnya tercatat 95 anak sungai di 18 kecamatan. Program tersebut adalah program gotong royong menyingkirkan sampah dan mengatasi pendangkalan sungai di Kawasan pemukiman penduduk, dengan melibatkan warga setempat (antaranews.com, 2019). Kewajiban penataan dan pemeliharaan lingkungan hidup sesungguhnya merupakan tanggungjawab pemerintah kota sebagai institusi birokrasi. Namun, kompleksitas persoalan tersebut tidak dapat diselesaikan dengan melemparkan tanggungjawab kepada pemerintah semata.

Wali Kota Palembang langsung turun tangan dalam menjalankan program normalisasi dan pelestarian anak sungai musi. Wali Kota Palembang dengan konsisten terlibat langsung dengan masyarakat pada program gotong royong dalam rangka pembersihan dan normalisasi sungai di berbagai tempat, salah satunya adalah kawasan sungai beton, kelurahan talang kelapa, kecamatan alang – alang, kota Palembang (tribunnews.com, 2018). Keterlibatan masyarakat dalam program yang dijalankan pemerintah sesungguhnya menjadi nilai utama dalam praktik *collaborative governance*.

Pemerintahan modern yang demokratis sesungguhnya harus mampu mendorong masyarakat untuk turut serta berpartisipasi aktif dalam pembangunan. Hal tersebut dapat menciptakan pola pembangunan yang lebih partisipatif dan aspiratif (*bottom-up*) yang sejalan dengan kehendak dan harapan dari masyarakat. Oleh karena itu menarik untuk dikaji, praktik konsep *collaborative governance* dalam program kerja gotong royong untuk normalisasi sungai yang diinisiasikan dan dilaksanakan langsung oleh Wali Kota Palembang, dimana dalam penyusunan secara birokratis, program ini berorientasi menempatkan masyarakat sebagai mitra strategis untuk mencapai target pembangunan pemerintah.

## 2. Pembahasan

Menguraikan Penelitian mengenai *Collaborative Governance* bukan merupakan penelitian yang baru dalam dunia akademik. Terdapat berbagai penelitian yang membahas mengenai praktik *Collaborative Governance* dalam studi ilmiah. Penelitian (Plotnikof, 2016) berkesimpulan bahwa manajer publik berusaha melakukan perubahan dalam rangka membangun peran baru serta menyesuaikan peran lama dalam kebijakan publik dengan mengedepankan kolaborasi antar pemangku kepentingan. Selanjutnya, penelitian (Ulibarri & Scott, 2017) menjelaskan bahwa pemerintahan kolaboratif yang berhasil adalah pemerintahan dengan tingkat interaksi yang tinggi antara institusi pemerintah dengan pemangku kepentingan (masyarakat), sedangkan pemerintahan kolaboratif yang gagal akan cenderung memiliki struktur yang lebih kaku dan pelaksanaan yang searah.

Temuan (Irawan, 2017) menjelaskan bahwa pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya tidak dapat berjalan dengan maksimal karena minimnya keterlibatan *stakeholders* akibat juga kurangnya komitmen dari pemerintah untuk menyediakan anggaran. Minimnya peran serta *stakeholders* dalam pemerintahan kolaborasi juga dikonfirmasi dalam (Fairuza, 2017) dimana ketidakjelasan peran menjadi salah satu faktor penghambat untuk mencapai tujuan bersama. Keterlibatan masyarakat yang minim merupakan persoalan utama dari pelaksanaan pemerintahan kolaboratif, hal itu juga tercerminkan dari hasil penelitian (Yuliani & Rosyida, 2017) dalam program kota tanpa kumuh di Kota Surakarta.

Pendapat lain dalam penelitian pemerintahan kolaboratif juga diuraikan oleh (Rahajeng & Manaf, 2015), yang menjelaskan bahwa bentuk – bentuk kemitraan dalam pemerintahan kolaboratif dibagi menjadi empat yaitu, bantuan fisik, bantuan program, dan bantuan dalam event-event, serta pengajuan proposal ke pihak pemerintah dan swasta. Pemerintahan kolaboratif juga efektif untuk mewujudkan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dengan cara memadukan dan mengintegrasikan empat unsur karakteristik, yaitu organisasi pelaksana, aktor pelaksana, manajemen, dan lingkungan, seperti yang diuraikan dalam penelitian (Yulianto & Hadi, 2017). Dari beberapa kajian literatur yang telah diuraikan, pemerintahan kolaboratif menjadi sarana untuk membuka partisipasi dan mewujudkan program – program yang berorientasi kepada lingkungan dan peran serta dari manajer publik, masyarakat serta pemangku kepentingan terkait.

Beberapa penelitian mengenai *Collaborative Governance* banyak membahas mengenai peran serta masyarakat dalam pemerintahan kolaboratif. Fokus utama dalam dalam kajian ini pada umumnya mengambil persoalan lingkungan hidup. Oleh karena itu penelitian ini mengambil sudut pandang yang baru dari penelitian – penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Keterlibatan kepala daerah secara langsung dalam program pemerintahan kolaborasi akan menjadi dinamika baru dalam penelitian ini.

#### A. Teori *Collaborative Governance*

*Collaborative Governance* merupakan bentuk khusus dari hubungan agensi. Tata kelola kolaboratif juga dianggap sebagai bentuk hubungan dimana pemerintah sebagai pemain utama dan masyarakat sebagai agen. Pemerintah mempercayakan agen (publik) untuk membuat keputusan-keputusan dalam pelaksanaan kegiatan atau program (Donahue & Zeckhauser, 2012). Menurut Ansell & Gash menguraikan bahwa *Collaborative Governance* merupakan strategi baru dalam pemerintahan dengan metode pemerintahan kolaboratif, dimana *stakeholders* dilibatkan secara bersama di dalam sebuah forum bersama pemerintah untuk merumuskan keputusan bersama (Irawan, 2017).

(Ansell & Gash, 2008) secara spesifik membuat definisi *Collaborative Governance* sebagai tata kelola Pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik

melibatkan secara langsung pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dan yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. Terdapat enam kriteria penting dalam pemerintahan kolaborasi, yang pertama adalah forum kolaborasi dinisiasikan oleh agen publik atau institusi, kedua peserta dalam forum termasuk aktor non pemerintah, ketiga peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan, tidak hanya sebagai ‘forum konsultasi’, keempat forum diatur secara formal dengan pertemuan kolektif, kelima forum membuat keputusan berdasarkan konsensus (walaupun konsensus tidak tercapai dalam praktik), keenam fokus kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Tantangan terbesar dalam tata kelola kolaboratif adalah mengorganisasikan potensi-potensi dari luar menjadi sebuah mekanisme kerja yang efektif. Birokrasi pemerintahan akan cukup rentan dalam menyusun konsep kolaborasi yang dilandaskan pada partisipasi publik. Proses yang terbuka dapat membantu pemerintah untuk meningkatkan partisipasi, dan mendelegasikan kewenangan kepada masyarakat untuk dalam rangka turut membuat keputusan dan menggunakan anggaran (Lathrop & Ruma, 2010)

Dalam pemerintahan kolaboratif, desain kebijakan bertujuan untuk "memberdayakan, mencerahkan, dan melibatkan warga negara dalam proses pemerintahan sendiri." Prinsip pertama ini menyatakan bahwa kebijakan harus mengakui dan mendorong peran yang kuat bagi warga negara biasa dalam memproduksi bersama barang publik. Prinsip yang kedua, adalah bahwa kebijakan harus mendorong masyarakat untuk memobilisasi aset mereka sendiri untuk penyelesaian masalah. Prinsip ketiga adalah mendorong birokrasi untuk membuka ruang partisipasi publik dengan cara memberdayakan warga negara (masyarakat) untuk mengusulkan kebijakan publik sebagai solusi pemecah masalah.

Prinsip keempat adalah bahwa kebijakan harus mempromosikan musyawarah publik yang kuat yang berasal dari warga itu sendiri. Prinsip kelima tata kelola dan desain kolaboratif adalah bahwa kebijakan harus mendorong kolaborasi antara warga dan pemangku kepentingan, termasuk mereka yang mungkin memiliki sejarah konflik, hal ini dapat memperkuat infrastruktur sipil dan mengarah pada hasil kebijakan yang lebih baik. Prinsip keenam tata kelola kolaboratif dan desain kebijakan menyatakan bahwa pemerintah harus membantu membangun konsep strategis untuk memastikan bahwa berbagai komponen kewarganegaraan yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah publik yang kompleks dapat dilakukan dengan cara yang relatif koheren, efektif, dan berkelanjutan.

Prinsip ketujuh adalah mengubah budaya lembaga pemerintah dan organisasi nirlaba untuk dapat mendukung produksi bersama warga negara, berbagi kompetensi dengan kelompok lain, dan praktik kolaborasi yang lainnya. Prinsip kedelapan, tata kelola

kolaboratif dan desain kebijakan memungkinkan untuk menciptakan akuntabilitas yang timbal balik antara aktor demokrasi dari warga negara biasa dan pemangku kepentingan, hingga administrator publik. (Sirianni, 2009)

*B. Tahapan Collaborative Governance*

Secara umum menurut (Ratner, 2012) terdapat tiga tahapan dari proses pelaksanaan pemerintahan kolaboratif yang digambarkan melalui tabel dibawah ini :



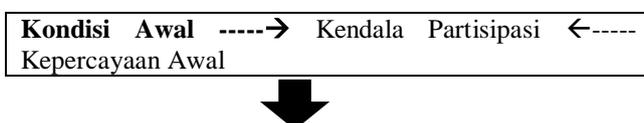
**Gambar 1.** Tahapan *Collaborative Governance*

Tahap pertama pemerintah akan melakukan kolaborasi dengan pemangku kepentingan dengan cara mengidentifikasi hambatan dalam proses pelaksanaan tata kelola pemerintahan. Pemerintah dan pemangku kepentingan akan saling menguraikan persoalan yang dihadapi, dan bersama – sama mencari solusi setelah proses indentifikasi tersebut. Kewenangan yang dimiliki pemerintah dan pemangku kepentingan haruslah setara (*equal*).

Tahap kedua adalah mendiskusikan secara mendalam langkah-langkah yang akan dipilih secara efektif dalam rangka pemecahan masalah. Diskusi ini juga mencoba memproyeksikan pihak-pihak yang berpotensi akan mendukung pelaksanaan tata kelola pemerintahan ini. Tahap ketiga, setelah mendengarkan usulan-usulan dari setiap pemangku kepentingan dan melakukan diskusi terhadap usulan tersebut, maka hal yang selanjutnya adalah proses untuk membuat perencanaan dan implementasi (penerapan) strategi tersebut. Perencanaan dibuat secara detail, mulai dari langkah kolaborasi antara pemerintah dan pemangku kepentingan, hingga langkah untuk menjaga agar kolaborasi tetap terus bisa berlangsung untuk jangka waktu yang berlanjut.

*C. Model Collaborative Governance*

(Ansell & Gash, 2008) mendeskripsikan model dari pemerintahan kolaboratif, dimana terdapat proses yang saling berhubungan, digambarkan dengan bagan dibawah ini



- I. Dialog Tatap Muka
  - Iktikad baik dalam perundingan
- II. Membangun Kepercayaan
- III. Komitmen dalam proses
  - Saling bergantung
  - Proses kepemilikan bersama
  - Keterbukaan untuk kebaikan bersama
- IV. Memiliki kesepahaman
  - Misi yang jelas
  - Masalah yang dihadapi
  - Identifikasi nilai-nilai umum
- V. Manfaat/Hasil Sementara (Kepemimpinan Fasilitatif)



Manfaat

Model Kolaboratif yang di kembangkan oleh (Ansell & Gash, 2008) tersebut dapat dijelaskan bahwa setiap pemerintahan yang ingin menerapkan collaborative governance tentu harus melewati beberapa tahapan yang dapat menjadi kunci kesuksesan dan keberhasilan pelaksanaan kolaboratif. Proses kolaboratif ini diawali dengan dialog tatap muka. Proses dialog tatap muka ini dapat menjadi iktikad baik pemerintah dalam membangun komunikasi secara langsung dengan berbagai pihak. Dengan adanya tatap muka maka akan menumbuhkan kepercayaan sehingga nantinya akan mempengaruhi proses komitmen yang akan dibangun. Komitmen antara beberapa pihak ini tentu hal yang sangat penting untuk dilaksanakan karena untuk membuat para stakeholder yang membuat komitmen memiliki rasa kepemilikan bersama serta akan menumbuhkan suatu pemahaman bersama. Memiliki kesepahaman yang sama tentu akan memudahkan dalam mengidentifikasi nilai-nilai, masalah yang dihadapi sehingga akan mudah mewujudkan misi yang ingin di capai.

Indikator-indikator yang dapat menjadi kesuksesan pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang kolaboratif di antaranya dengan melibatkan semua stakeholder terkait, bertanggungjawab, keterbukaan, efektif dan adil, adanya jaminan penegakan hukum, adanya jaminan prioritas politik, social dan ekonomi yang menjadi sebuah keputusan bersama dalam masyarakat .

Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan kualitatif, dimana akan menguraikan berbagai hal secara deskriptif terkait dengan objek penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode studi pustaka, dimana data-data sekunder yang berkaitan dengan revitalisasi sungai senak akan dikumpulkan dari berbagai media online yang kredibel, yang kemudian akan dianalisis menggunakan pendekatan teoritis untuk menghasilkan suatu kesimpulan mengenai fenomena yang dikaji tersebut (Zed, 2018).

*D. Peran Kepala Daerah Palembang dalam Praktik Collaborative Governance dalam Pembangunan Sungai Sekanak di Kota Palembang*

Pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk menyusun perencanaan dan melaksanakan sebuah kebijakan yang berorientasi untuk kepentingan publik. Perencanaan kebijakan yang optimal dalam sebuah pemerintahan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat bukan hal yang mudah, mengingat pemerintah tidak mampu menjangkau semua aspek kehidupan masyarakat, sehingga dibutuhkan peran dan partisipasi aktif *stakeholder* lainnya dalam proses penyusunan kebijakan. Kebijakan pemerintah yang terkait untuk kepentingan umum, seyogyanya melibatkan secara langsung dari *civil society*. Selain melibatkan *civil society*, keterlibatan pihak swasta dalam penyusunan kebijakan pemerintah, ini akan menjadi perwujudan sebuah kebijakan yang mampu menjawab berbagai permasalahan yang dialami publik.

Peran dan partisipasi aktif antar *stakeholder* ini merupakan sebuah metode baru dalam tata kelola pemerintahan yang sering disebut dengan *collaborative governance*, dimana pemerintah melibatkan dan bekerjasama dengan *civil society* dan swasta dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Salah satu daerah yang menerapkan Praktik *Collaborative Governance* yakni Pemerintah Kota Palembang dalam pembangunan Sungai Sekanak di Kota Palembang.

Pembangunan proyek restorasi sungai Sekanak yang canangkan oleh Kepala Daerah Palembang juga masuk dalam Proyek Strategis Nasional yang menjadi focus pemerintah pusat. Restorasi Sungai sekanak ini diharapkan mampu menjadi icon baru kota Palembang dalam mewujudkan destinasi wisata baru bagi masyarakat. Pembangunan proyek Sungai Sekanak yang dilaksanakan oleh Wali Kota Palembang dengan melibatkan berbagai pihak baik pemerintah pusat, *civil society* dan unsur masyarakat. Kerjasama *stakeholder* ini menjadi hal yang penting diwujudkan agar percepatan proyek sungai sekanak ini dapat di realisasikan.

Akselerasi pembangunan proyek sungai sekanak yang sedang berlangsung ini tidak terlepas peran aktif dari Kepala Daerah Palembang dalam membangun komunikasi dengan berbagai *stakeholder* untuk bersinergi membangun Kota Palembang. Implementasi *Collaborative Governance* yang dilakukan oleh Kepala Daerah Palembang dengan bekerjasama dengan Balai Sungai Wilayah Sumatera VIII (BBWSS VIII) Kementerian PUPR. Salah satu wewenang dari BBWSS VIII adalah memastikan sungai alami yang masuk drainase perkotaan itu bersih.

Revitalisasi Sungai Sekanak akan menguntungkan banyak pihak, selain menjamin kehidupan yang layak bagi masyarakat yang ada di perairan sungai, adanya restorasi sungai sekanak ini akan menjadikan Sungai Sekanak sebagai destinasi baru bagi wisatawan sehingga ini akan menghidupkan dan meningkatkan perekonomian masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan kerjasama yang baik dengan masyarakat dengan tidak

membuang sampah sembarangan dan senantiasa menjaga sungai sekanak.

Pelaksanaan *collaborative governance* dalam konteks revitalisasi sungai sekanak dalam artikel ini menggunakan perspektif teoritis dari ansell & gash terkait dengan enam kriteria penting pada pemerintahan kolaborasi, yaitu pertama terkait dengan inisiasi kolaborasi revitalisasi oleh masyarakat, hal itu tidak benar-benar terjadi karena inisiasi revitalisasi sungai sekanak merupakan gagasan dari Kepala Daerah Palembang sejak tahun 2016, dan pengerjaan mulai dilakukan pada tahun 2018 (republika.co.id, 2018). Revitalisasi sungai sekanak yang merupakan gagasan dari Kepala Daerah Palembang mengartikan bahwa, masyarakat tidak berperan secara partisipatif menyampaikan aspirasi, dimana seharusnya masyarakat yang tinggal di sekitar sungai sekanak dapat menjadi inisiator dari revitalisasi tersebut.

Revitalisasi yang tidak berdasarkan partisipasi atau keinginan masyarakat akan berdampak pada proses pemeliharaan dan pemanfaatan sungai sekanak yang berpotensi menciptakan kondisi dimana peran masyarakat akan menjadi sangat minim. Pada prinsipnya, seharusnya masyarakat atau organisasi masyarakat yang tinggal di tepian sungai sekanak yang menyampaikan usulan, dan ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah Palembang selaku kepala daerah, atau dalam hal ini inisiasi atau gagasan tersebut dapat dirumuskan secara bersama dengan melakukan pemetaan permasalahan. Kondisi ini lah yang akan menciptakan kolaborasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat yang akan membawa dampak positif bagi setiap pihak.

Kriteria yang kedua adalah terkait dengan adanya aktor non-pemerintah dalam forum usulan revitalisasi sungai sekanak. Pada program revitalisasi sungai sekanak dalam hal ini tidak melibatkan aktor non-pemerintahan. Aktor non-pemerintah dalam hal ini didefinisikan sebagai sektor swasta dan organisasi formal maupun informal masyarakat. Ketiadaan aktor non-pemerintah dalam forum usulan revitalisasi sungai sekanak pertama dibuktikan dengan Tim Percepatan Revitalisasi Sungai Sekanak yang dibentuk oleh Kepala Daerah Palembang berdasarkan Keputusan Kepala Daerah Palembang Nomor 431/KPTS/BUDPAR/2016 yang anggotanya terdiri dari Dinas PU CiptaKarya Kota Palembang, Dinas PU BinaMarga Kota Palembang, Dinas Tata Kota Palembang, Dinas Perhubungan Kota Palembang, Dinas Pemakaman, Penerangan Lampu Jalan Kota Palembang, Dinas Kebersihan dan Keindahan Kota Palembang, Satker Perencanaan dan Pengendalian Kementerian PUPR, Satker Pengembangan Kawasan Pemukiman Kementerian PUPUR, Sakter Penataan Bangunan dan Lingkungan Kementerian PUPR, Satker Air Minum Kementerian PUPR, Balai Arkeologi Palembang, Camat Ilir Barat II, Camat Bukit Kecil, Lurah 19 Ilir, Lurah 23 Ilir, Lurah 24 Ilir, Lurah 26 Ilir, Lurah 27 Ilir, dan Lurah 28 Ilir.

Berdasarkan 21 anggota yang menjadi Tim Percepatan Revitalisasi Sungai Sekanak tersebut, tidak terdapat satupun aktor non-pemerintah yang dilibatkan,

hal tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah tidak melibatkan pihak diluar institusi pemerintahan. Kondisi tersebut akan menimbulkan hal yang kontra produktif dengan tujuan revitalisasi sungai sekanak tersebut. Tujuan dari revitalisasi sungai sekanak sesungguhnya adalah untuk mengembalikan fungsi sungai sebagai pengendali banjir dan sumber air, serta memberikan manfaat kepada masyarakat yang tinggal disisi sungai tersebut (antaranews.com, 2021).

Konsep pembangunan teknokratis dengan paradigma *top-down* merupakan konsep pembangunan seringkali digunakan oleh pemerintah, namun konsep pembangunan yang mendistorsi peran serta masyarakat pada umumnya tidak akan efektif dilakukan. Keinginan pemerintah untuk mengembalikan fungsi sungai sebagai pengendali banjir dan sumber air di Sungai Sekanak, sesungguhnya sangat membutuhkan peran serta masyarakat. Masyarakat yang tinggal di tepian sungai musi adalah aktor yang seharusnya dapat benar-benar terlibat dari pengembalian fungsi tersebut. Namun, peran masyarakat justru tidak dilibatkan apabila ditinjau dari tim percepatan revitalisasi yang dibentuk oleh pemerintah kota. Pemerintah Kota Palembang melibatkan salah satu perusahaan cat swasta untuk membantu mengembangkan potensi sungai melalui pemberian 1.500 liter cat untuk area 2.500 meter persegi (bisnis.com, 2018). Keterlibatan pihak swasta pada konteks ini memang menjadi satu aspek yang baik yang dapat mencirikan pemerintahan kolaborasi namun pada hakekatnya keterlibatan satu aktor dari organisasi formal maupun informasi masyarakat juga harusnya menjadi pertimbangan penting, mengingat hal ini sesungguhnya menjadi aspirasi utama dari masyarakat. Apabila kondisi masyarakat pasif karena faktor tertentu, pemerintah setidaknya dapat mendorong keterlibatan masyarakat tersebut dengan berbagai cara dan metode.

Kriteria yang ketiga adalah keterlibatan *stakeholders* yang terdiri dari aktor pemerintah, swasta, dan organisasi formal maupun informal masyarakat dalam pengambilan keputusan. Keputusan untuk melakukan revitalisasi atau restorasi sungai sekanak sesungguhnya bukan berasal dari kolaborasi *stakeholders* terkait, namun berasal dari kehendak Kepala Daerah yang sudah dipersiapkan sejak tahun 2016 (infopublik.id, 2018). Kehendak Kepala Daerah tersebut juga dibarengi dengan latar belakang revitalisasi sungai sekanak yang diperuntukkan untuk menyambut asian games yang digelar di Jakarta dan Palembang pada waktu itu (jpnn.com, 2017). Tidak adanya kolaborasi dari pengambilan keputusan untuk melakukan kolaborasi juga ditandai dengan pernyataan pejabat sementara Kepala Daerah pada tahun 2018 yang lalu yang menyatakan bahwa pemerintah membutuhkan dukungan dari masyarakat sekitar sungai terkait dengan revitalisasi sungai sekanak tersebut (bisnis.com, 2018).

Pengambilan keputusan untuk melakukan revitalisasi yang hanya dilakukan oleh satu pihak, dalam hal ini adalah pemerintah kota, sesungguhnya merupakan konsep yang sangat teknokratis yang sekali lagi mencirikan pembangunan *top-down* yang tidak partisipatif. Masyarakat hanya dijadikan objek dalam

revitalisasi sungai sekanak, tidak menjadi subjek yang berperan penting untuk terlibat langsung dalam pengambilan keputusan revitalisasi sungai sekanak tersebut. Revitalisasi yang dilakukan tersebut pada hakekatnya juga tidak benar-benar untuk kebutuhan masyarakat karena secara tidak langsung juga didorong karena adanya *event* Asian Games 2018 yang digelar di Jakarta dan Palembang.

Pengambilan keputusan untuk melakukan revitalisasi tanpa peran serta yang strategis dari masyarakat hanya akan membuat pemerintah kota Palembang kesulitan dalam proses pemanfaatan dan pemeliharaannya. Revitalisasi sungai sekanak yang dilakukan mempunyai beberapa faktor yaitu diantaranya mengembalikan fungsi sungai sebagai sumber air, menjadi alternatif lokasi wisata, dan membantu perekonomian masyarakat. Semua hal tersebut berdekatan dengan peran serta masyarakat, khususnya masyarakat di sekitar sungai sekanak. Penggunaan pengambilan keputusan secara teknokratis membuat masyarakat justru akan menjadi pasif dan berpotensi kontra-produktif dengan tujuan yang diharapkan dari proses revitalisasi. Sesungguhnya masyarakatlah yang memahami dan mengerti akan permasalahan yang dihadapinya, terutama dalam hal ini adalah masyarakat di sekitar atau tepian sungai sekanak, sehingga melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dari proses revitalisasi sesungguhnya adalah hal yang tidak bisa direduksi dengan alasan apapun. Bahkan dalam kriteria kolaborasi pada konsep teoritis inipun, masyarakat tidak hanya dilibatkan secara formal dalam sebuah forum konsultasi publik oleh pemerintah, namun masyarakat diberi peran yang sama untuk turut menentukan segala hal yang keputusan revitalisasi sungai sekanak. Pemerintah harus dapat menempatkan diri sebagai organisasi *leading sector* yang setara dengan organisasi formal maupun organisasi informal masyarakat di sekitar sungai sekanak.

Kriteria yang keempat adalah adanya forum pertemuan kolektif yang bersifat formal dalam revitalisasi sungai sekanak. Pertemuan-pertemuan formal tidak seluruh *stakeholders* benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam revitalisasi sungai sekanak ini. Forum yang dibuat adalah forum audiensi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat terkait dengan revitalisasi sungai sekanak (mediaindonesia.com, 2019). Audiensi yang dilakukan tidak melibatkan aktor selain pemerintah, sehingga ini hanya merupakan sebatas forum koordinasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat semata, bukan forum kolaborasi yang dilakukan secara formal dengan dihadiri oleh aktor non-pemerintah. Pertemuan-pertemuan formal melalui audiensi maupun rapat-rapat terkait dengan revitalisasi sungai sekanak dilakukan oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat (pu.go.id, 2020).

Ketiadaan organisasi masyarakat tepian sungai yang formal maupun informal dalam pertemuan-pertemuan tersebut menguatkan indikasi bahwa revitalisasi sungai sekanak dilaksanakan dengan sangat teknokratis, ruang-ruang partisipasi yang semestinya dapat dibuka, pada praktiknya benar-benar tertutup rapat. Forum formal

yang diadakan secara berkelanjutan yang melibatkan masyarakat tepian sungai sekanak sesungguhnya dapat secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada penanaman kesadaran untuk menjaga dan melestarikan sungai sekanak.

Kriteria kelima adalah pembuatan keputusan berdasarkan konsensus (kesepakatan bersama), pada kriteria ini sesungguhnya dapat dilihat bahwa konsensus tidak benar-benar tercapai karena minimnya keterlibatan masyarakat. Hal tersebut dibuktikan dengan fenomena bahwa walaupun pemerintah telah melakukan revitalisasi sungai sekanak, namun warga di sekitar sungai sekanak masih membuang sampah di sungai karena minimnya fasilitas tempat sampah (liputan6.com, 2018). Ketidaksiharasan antara pemerintah daerah dengan warga di sekitar sungai sekanak tersebut juga dapat dilihat dari masih terdapat aktifitas masyarakat luar sungai sekanak yang melakukan kegiatan pembersihan sungai dalam rangka 'memulung sampah' (infopublik.id, 2018).

Tidak tercapai-nya konsensus (kesepakatan) yang selaras antara pemerintah daerah dengan masyarakat sebenarnya secara tidak langsung menghambat proses revitalisasi yang dilakukan. Indikasi-indikasi permasalahan semacam ini memang diakibatkan dari minimnya keterlibatan masyarakat secara kolektif, sehingga komunikasi yang hendak dibangun juga menjadi tidak tercapai. Konsensus sesungguhnya hanya terjadi pada tingkatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja yang memang menjadikan revitalisasi sungai sekanak menjadi salah satu proyek strategis nasional. Konsensus menjadi sangat penting dalam sebuah pemerintahan kolaborasi suatu permasalahan yang bersinggungan dengan masyarakat.

Kriteria keenam adalah terkait dengan kolaborasi pemerintah dan *stakeholders* pada kebijakan publik yang dilaksanakan. Pelaksanaan revitalisasi yang dilakukan langsung oleh kepala daerah diperkirakan akan menghabiskan anggaran sebesar Rp. 256 miliar, dimana anggaran tahap awal sebesar Rp. 7,4 miliar telah digelontorkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Palembang untuk kebijakan tersebut (detik.com, 2018). Kepala Daerah juga menyampaikan dan menekankan harapan bahwa kebijakan untuk revitalisasi sungai sekanak yang memakan biaya yang amat besar juga harus dibarengi dengan kepedulian masyarakat terhadap sungai (liputan6.com, 2018). Harapan kepala daerah tersebut menjadi sudut pandang yang sangat parsial dalam kebijakan revitalisasi sungai sekanak karena hal tersebut menunjukkan dan menguatkan fakta bahwa revitalisasi yang dilakukan adalah merupakan kebijakan yang berasal dari pemerintah, bukan berasal dari kolaborasi dengan masyarakat. Kekhawatiran akan ketidakpedulian masyarakat menjadi bukti bahwa dengan tingginya anggaran yang digunakan, masyarakat harus terlibat dan bahkan harus diberikan peranan penting serta strategis dalam kebijakan revitalisasi ini.

Ketidaksiharasan masyarakat merupakan bentuk karakter masyarakat yang tidak mendapatkan perhatian

husus sebagai salah satu upaya dari proses revitalisasi yang dilakukan. Revitalisasi fisik sungai sekanak memang diperlukan, namun pembentukan karakter dan budaya masyarakat sekitar sungai sekanak menjadi satu instrumen penting yang tidak dapat ditinggalkan maupun diabaikan. Pembentukan karakter dan budaya masyarakat yang peduli dengan kebersihan dan kelestarian sungai sekanak menjadi fondasi penting keberhasilan revitalisasi sungai sekanak sesuai dengan tujuan utama yang diharapkan. Paradigma pembangunan fisik yang dilakukan sebenarnya tidak dapat menjadi tolok ukur yang kuat untuk mencapai tujuan yang diharapkan, karena fakta bahwa pemerintah tidak dapat bekerja sendiri untuk melakukan pemeliharaan sungai sekanak yang telah direvitalisasi menjadi hal yang harus sangat dipertimbangkan. Penting-nya kolaborasi antar semua *stakeholders* yang dilakukan, akan menjadi sarana atau instrumen untuk mencegah dan meminimalisir permasalahan yang akan ditimbulkan akibat hal-hal tersebut.

### 3. Kesimpulan

Berdasarkan keenam indikator kriteria penting dalam pemerintahan kolaborasi yang telah diuraikan diatas, jelaslah bahwa program revitalisasi sungai sekanak tidak memiliki satupun dari keenam kriteria penting tersebut. Hal tersebut berimplikasi pada kesimpulan bahwa kebijakan revitalisasi sungai sekanak yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Palembang, yang menghabiskan biaya yang amat besar dengan pembiayaan *multiyears* tersebut tidak menerapkan konsep pemerintahan kolaborasi sebagaimana mestinya. Peran pemerintah yang terlalu dominan dalam proses revitalisasi mendegradasi peran serta masyarakat yang sebenarnya sangat strategis untuk dilibatkan.

Pemerintah daerah hanya melakukan kolaborasi dengan pemerintah pusat dan sektor swasta, namun sedikitpun organisasi masyarakat yang formal maupun informal yang mewakili masyarakat sekitar sungai sekanak tidak benar-benar dilibatkan. Kondisi ini menguatkan kesimpulan bahwa kebijakan revitalisasi merupakan kebijakan yang sangat teknokratis dengan partisipasi masyarakat yang minim. Rendahnya partisipasi masyarakat sedikit banyak akan berdampak pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam revitalisasi sungai sekanak ini.

Oleh karena itu, pemerintah daerah kota Palembang dalam hal ini perlu membenahi tata kelola revitalisasi sungai sekanak, dengan membuka kolaborasi dengan berbagai *stakeholders* terutama organisasi masyarakat yang mewakili masyarakat disekitar sungai sekanak. Pembentukan karakter masyarakat agar dapat menjaga dan melestarikan sungai menjadi lebih penting daripada hanya melakukan pembangunan fisik semata yang itu berpotensi tidak akan bertahan lama apabila tidak ada kepedulian dari masyarakat. Semestinya pemerintah daerah dapat membuka ruang keterlibatan masyarakat sebesar-besarnya, terlebih yang menjadi objek revitalisasi adalah sungai yang memang fungsi sungai

tersebut juga bergeser karena budaya dan kepedulian masyarakat yang rendah, sehingga apabila revitalisasi tersebut dilakukan, perhitungan untuk membenahi budaya dan kepedulian masyarakat juga patut untuk diperhatikan.

#### Daftar Pustaka

- 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>
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2012). *Collaborative Governance: Private Roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press.
- Fairuza, M. (2017). Kolaborasi antar Stakeholder dalam Pembangunan Inklusif pada Sektor Pariwisata ( Studi Kasus Wisata Pulau Merah di Kabupaten Banyuwangi ). *Kebijakan Dan Manajemen Publik Volume*, 5(3), 1–13.
- Irawan, D. (2017). Collaborative Governance (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya). *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, 5(3), 1–12. <http://sits.dishub.surabaya.go.id/ver2/berita-lathrop>
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government*. O'Reilly Media.
- Plotnikof, M. (2016). Letting go of managing? Struggles over managerial roles in collaborative governance. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(Specialissue1), 109–128. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4888>
- Rahajeng, M. S., & Manaf, A. (2015). Bentuk-Bentuk Kemitraan Pemerintah, Swasta Dan Masyarakat Dalam Upaya Keberlanjutan Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (Studi Kasus: Kabupaten Kendal Dan Kota Pekalongan). *Jurnal Pengembangan Kota*, 3(2), 112. <https://doi.org/10.14710/jpk.3.2.112-119>
- Ratner, R. (2012). *Collaborative Governance Assessment*. CGIAR.
- Sirianni, C. (2009). *NCollaborative Governance Assessment to Title*. R.R. Donnelly.
- Taehyon Choi and Peter J. Robertson. (2011). *Caucuses in Collaborative Governance*.
- Ulibarri, N., & Scott, T. A. (2017). Linking network structure to collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 163–181. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw041>
- Yuliani, Y., & Rosyida, R. (2017). No Title. *Jurnal Wacana Publik*, 1(2).
- Yulianto, W., & Hadi, S. P. (2017). Strategi Kolaboratif Mewujudkan Ruang Terbuka Hijau (RTH). *Proceeding Biology Education Conference*, 14(1), 135–143.
- Zed, M. (2018). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Keputusan Kepala Daerah Palembang Nomor 431/KPTS/BUDPAR/2016
- Kementerian PUPR restorasi Sungai Sekanak Lambidaro, selesai tahun ini, diakses pada : <https://www.antaraneews.com/berita/2140310/kementerian-pupr-restorasi-sungai-sekanak-lambidaro-selesai-tahun-ini>
- Pemkot Palembang Revitalisasi Sungai Sekanak, diakses pada : <https://www.republika.co.id/berita/p96pmpo396/pemkot-palembang-revitalisasi-sungai-sekanak>
- Tatkala Tepian Sungai Sekanak Berbenah., diakses : <https://sumatra.bisnis.com/read/20180204/533/756481/tatkala-tepian-sungai-sekanak-berbenah> , berita pada 4 Februari 2018
- Kepala Daerah Palembang Tinjau Progres Restorasi Sungai Sekanak, diakses : <https://infopublik.id/kategori/nusantara/297451/Kepala-Daerah-palembang-tinjau-progres-restorasi-sungai-sekanak> , berita pada 19 September 2018
- Palembang Mulai Restorasi Sungai Sekanak, diakses : <https://sumatra.bisnis.com/read/20180503/533/791366/palembang-mulai-restorasi-sungai-sekanak> , berita pada 3 Mei 2018
- Sambut Asian Games, Palembang Bikin Kampoeng Warno-Warni, diakses : <https://www.jpnn.com/news/sambut-asian-games-palembang-bikin-kampoeng-warno-warni?page=3> berita pada 27 Mei 2017
- Palembang Jadi Role Model atasi Kawasan Kumuh, diakses : <https://mediaindonesia.com/nusantara/252656/palembang-jadi-role-model-atasi-kawasan-kumuh>, berita pada 12 Agustus 2019
- Bangunan Tepian Sungai Sekanak Segera Dibongkar, diakses : <http://ciptakarya.pu.go.id/water/post.php?q=11639-Bangunan-Tepian-Sungai-Sekanak-Segera-Dibongkar.html> , berita pada 29 Juni 2020
- Kampung Mural Palembang di Tepian Sungai Beraroma Menyengat, diakses : <https://www.liputan6.com/regional/read/3256484/kampung-mural-palembang-di-tepian-sungai-beraroma-menyengat> , berita pada 5 Februari 2018
- Revitalisasi Sungai Sekanak Palembang Terus Dikebut, diakses : <https://travel.detik.com/travel-news/d-4227027/revitalisasi-sungai-sekanak-palembang-terus-dikebut> , berita pada 24 September 2018
- Palembang akan Bebas Banjir 2022 dengan Program – Program ini, diakses : <https://bisnis.tempo.co/read/1155354/palembang-akan-bebas-banjir-2022-dengan-program-program-ini>, pada 13 Mei 2019
- Wali Kota Palembang Harnojoyo terjun Langsung bersihkan Sungai Beton, Masyarakat tersanjung diakses : <http://sumsel.tribunnews.com/2018/11/04/walikota-palembang-harnojoyo-terjun-langsung-bersihkan-sungai-beton-masyarakat-tersanjung>, pada 13 Mei 2019