



Model Collaborative Governance untuk Optimalisasi Kinerja Organisasi Publik dalam Penurunan Stunting di Kabupaten Bone

INFO PENULIS

Dewi Sulfa Saguni
Universitas Sembilanbelas November Kolaka
dewisulfa25@gmail.com

Fetni
Universitas Sembilanbelas November Kolaka
fetnis.ik91@gmail.com

INFO ARTIKEL

ISSN: 2808-1307
Vol. 5, No. 3, Desember 2025
<https://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>

© 2025 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi:

Saguni, S. S., & Fetni. (2025). Model Collaborative Governance untuk Optimalisasi Kinerja Organisasi Publik dalam Penurunan Stunting di Kabupaten Bone. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 5 (3), 5997-6006.

Abstrak

Pergeseran paradigma dari New Public Management menuju New Public Governance menempatkan kolaborasi lintas organisasi sebagai pendekatan utama dalam meningkatkan kinerja sektor publik, khususnya dalam penanganan wicked problems seperti stunting. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi collaborative governance dalam optimalisasi kinerja organisasi publik pada program percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bone serta merumuskan model tata kelola kolaboratif yang mendukung manajemen kinerja lintas organisasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi terhadap Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Kesehatan, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Dinas Sosial, pemerintah desa, serta Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS). Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña dengan kerangka analisis collaborative governance Ansell dan Gash yang meliputi starting conditions, institutional design, facilitative leadership, dan collaborative process. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi lintas organisasi telah berjalan melalui TPPS dan mampu meningkatkan koordinasi, komunikasi, serta komitmen antaraktor. Namun, efektivitas kolaborasi belum optimal karena sistem manajemen kinerja masih berorientasi pada indikator masing-masing organisasi sehingga belum mampu mengukur pencapaian hasil bersama (shared outcomes). Penelitian ini merumuskan model Collaborative Governance yang diperkuat oleh komponen Collaborative Performance Management melalui integrasi indikator kinerja lintas organisasi, sistem informasi terpadu, monitoring dan evaluasi bersama, serta akuntabilitas kolektif. Model tersebut memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan kajian manajemen kinerja sektor publik berbasis kolaborasi serta menjadi rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah dalam membangun sistem tata kelola yang lebih adaptif, terintegrasi, dan berorientasi pada nilai publik dalam percepatan penurunan stunting.

Kata Kunci: collaborative governance; manajemen kinerja sektor publik; collaborative performance management; stunting; organisasi publik.

Abstract

The paradigm shift from New Public Management to New Public Governance has positioned cross-organizational collaboration as a key approach to improving public sector performance, particularly in addressing wicked problems such as stunting. This study aims to analyze the implementation of collaborative governance in optimizing public organizational performance in the stunting reduction program in Bone Regency and to develop a collaborative governance model that supports cross-organizational performance management. A qualitative approach with a descriptive-analytical design was employed. Data were collected through in-depth interviews, observations, and document analysis involving the Regional Development Planning Agency (Bappeda), the Health Office, the Population Control and Family Planning Office, the Social Affairs Office, village governments, and the Stunting Reduction Acceleration Team (TPPS). Data were analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña, guided by Ansell and Gash's collaborative governance framework, which includes starting conditions, institutional design, facilitative leadership, and collaborative process. The findings reveal that cross-sectoral collaboration through the TPPS has strengthened coordination, communication, and commitment among stakeholders. However, collaborative effectiveness remains suboptimal because the existing performance management system is still oriented toward individual organizational performance indicators rather than measuring shared outcomes. This study proposes a Collaborative Governance Model reinforced by a Collaborative Performance Management component that integrates shared performance indicators, an integrated information system, joint monitoring and evaluation, and collective accountability. The proposed model contributes to the advancement of collaborative public sector performance management theory while offering practical recommendations for local governments to establish a more adaptive, integrated, and public value-oriented governance system in accelerating stunting reduction.

Keywords: collaborative governance; public sector performance management; collaborative performance management; stunting; public organizations.

A. Pendahuluan

Pergeseran paradigma tata kelola dari *New Public Management* (NPM) yang menekankan kompetisi dan efisiensi internal menuju *New Public Governance* (NPG) telah mendefinisikan ulang hakikat manajemen kinerja sektor publik (Supawanhar et al., 2024; Zaenuri, 2012). Di era kontemporer, keberhasilan kinerja organisasi pemerintah tidak lagi adekuat jika hanya diukur secara silo melalui Indikator Kinerja Utama (IKU) yang bersifat linier dan egosentris pada satu instansi semata (Salim, 2023). Tantangan publik saat ini didominasi oleh masalah kemasyarakatan yang kompleks, saling berkelindan, dan lintas sektoral (*wicked problems*) (Munifah & Dodi, 2020). Salah satu manifestasi utama dari *wicked problems* dalam konteks pembangunan makro nasional di Indonesia adalah program percepatan penurunan stunting, yang ditargetkan mencapai prevalensi rendah oleh pemerintah pusat melalui regulasi nasional (Andriani, 2023; Dewi et al., 2023). Isu stunting bukan sekadar persoalan medis-klinis sektor kesehatan, melainkan resultan dari multivariabel multidimensi yang mencakup ketahanan pangan, pola asuh, tingkat kemiskinan, hingga aksesibilitas infrastruktur sanitasi air bersih.

Konsekuensinya, manajemen kinerja konvensional yang mengandalkan jalur komando birokrasi vertikal kerap kali mengalami kegagalan sistemik saat dihadapkan pada penanganan stunting. Diperlukan sebuah instrumen manajemen kinerja yang integratif dan mampu menjembatani fragmentasi kelembagaan, dalam hal ini adalah implementasi *collaborative governance* (Andriani, 2023; La Ode Syaiful Islamy, 2018). Melalui tata kelola kolaboratif, berbagai aktor dari rumpun Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berbeda didorong untuk menyamakan visi, melakukan pembagian sumber daya (*resource sharing*), dan menyinkronkan akuntabilitas kinerja kolektif demi mencapai satu dampak sosial bersama (*social outcome*) (Bianchi et al., 2021). Manajemen kinerja dalam ekosistem kolaboratif ini menjadi sangat penting untuk diteliti guna mengidentifikasi sejauh mana aliansi antar-lembaga mampu mengoptimalkan output layanan tanpa terjebak pada formalitas pelaporan birokrasi belaka.

Kabupaten Bone di Provinsi Sulawesi Selatan merupakan lokus penelitian yang memiliki karakteristik unik sekaligus menantang terkait isu ini. Sebagai salah satu kabupaten dengan luas wilayah terbesar dan jumlah desa terbanyak di Sulawesi Selatan, Kabupaten Bone menghadapi

tantangan geografis dan asimetri informasi yang masif dalam menyinkronkan kebijakan penurunan stunting, baik secara horizontal maupun vertikal. Meskipun Pemerintah Kabupaten Bone telah membentuk Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS) dan melibatkan jejaring multi-aktor mulai dari Dinas Kesehatan, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB), Dinas Sosial, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), hingga pemerintah tingkat desa namun fluktuasi penurunan angka prevalensi stunting di lapangan mengindikasikan adanya distorsi dalam implementasi tata kelola kinerja kolaboratif tersebut.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024 menunjukkan bahwa prevalensi stunting di Kabupaten Bone secara umum masih berada di angka 24,5%. Secara regional, Kabupaten Bone menempati peringkat ke-4 tertinggi dalam kontribusi kasus prevalensi stunting di Sulawesi Selatan dengan angka indeks mencapai 10,92%. Akibat urgensi situasi tersebut, kabupaten ini resmi dimasukkan ke dalam daftar 5 kabupaten prioritas di Sulawesi Selatan yang ditetapkan sebagai wilayah percepatan penurunan stunting. Fakta ini menegaskan bahwa terdapat kesenjangan yang lebar antara komitmen administratif kelembagaan dengan realitas penurunan angka kasus riil di lapangan.

Sejumlah literatur terdahulu telah banyak mengeksplorasi isu stunting dan tata kelola pemerintahan, namun mayoritas terjebak pada dua kluster utama. Kluster pertama mendominasi stunting dari perspektif epidemiologi kesehatan, pemenuhan gizi, dan intervensi klinis (JASMAN, n.d.; Meher, 2022; Minsarnawati, 2020). Kluster kedua menganalisis stunting dari aspek implementasi kebijakan publik secara umum tanpa mengaitkannya secara mendalam dengan aspek evaluasi kinerja kelembagaan (Zaelani, 2025). Masih terdapat kekosongan literatur (*research gap*) yang secara empiris mengulas bagaimana desain *collaborative governance* diadopsi sebagai driver utama untuk mengoptimalkan kinerja organisasi publik dalam menangani isu makro di tingkat pemerintah daerah yang memiliki rentang kendali geografis yang luas. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang diterapkan saat ini masih cenderung menilai kinerja secara individu per instansi, sehingga belum mampu menangkap serta mengukur derajat keberhasilan kinerja yang dihasilkan dari interaksi kolaboratif lintas sektor.

Untuk mengisi celah akademis tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis dan merumuskan model *collaborative governance* dalam rangka optimalisasi kinerja organisasi publik pada program penurunan stunting di Kabupaten Bone. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pengintegrasian kerangka kerja *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) ke dalam dimensi pengukuran manajemen kinerja sektor publik lokal untuk mengatasi fragmentasi birokrasi. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis terhadap studi administrasi publik mengenai manajemen kinerja kolaboratif dalam penanganan *wicked problems*. Secara praktis, artikel ini menyajikan rekomendasi strategis (*policy brief*) bagi pembuat kebijakan di Kabupaten Bone dalam melakukan desain ulang (*redesign*) indikator kinerja utama lintas OPD demi akselerasi pencapaian target daerah yang lebih terukur, efektif, dan berkelanjutan.

B. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis untuk mengeksplorasi secara mendalam dinamika interaksi, komitmen, serta hambatan institusional dalam manajemen kinerja penurunan stunting di Kabupaten Bone. Pendekatan kualitatif dipilih karena peneliti ingin mengurai aspek sosiologis birokrasi dan tata kelola organisasi yang tidak dapat direduksi semata ke dalam angka atau variabel numerik. Dalam desain ini, peneliti bertindak sebagai instrumen utama untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menginterpretasikan data secara kontekstual di lapangan.

Lokus penelitian ditetapkan secara sengaja di Kabupaten Bone, Provinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan karakteristik geografis Kabupaten Bone sebagai salah satu wilayah terluas dengan jumlah desa terbanyak di Sulawesi Selatan, yang secara otomatis melahirkan kompleksitas tinggi dalam rentang kendali dan sinkronisasi capaian kinerja instansi publik. Sementara itu, situs penelitian difokuskan pada aktivitas kelembagaan Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS) Kabupaten Bone, dengan titik amatan utama pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku koordinator perencana, Dinas Kesehatan selaku penggerak utama intervensi spesifik, serta Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Dinas Sosial, dan jajaran Pemerintah Desa selaku aktor kolaborator pendukung.

Informan dalam penelitian ini ditentukan menggunakan teknik pemilihan sampel bertujuan (*purposive sampling*) demi menjamin validitas dan kedalaman informasi yang diperoleh.

Kriteria informan didasarkan pada kompetensi, otoritas kebijakan, dan keterlibatan langsung dalam perumusan serta pelaporan indikator kinerja penurunan stunting. Atas dasar kriteria tersebut, informan kunci dalam riset ini meliputi Kepala atau Kepala Bidang Perencanaan Sosial Budaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bone, Kepala Dinas atau Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan, Kepala Dinas atau Kepala Bidang Pengendalian Penduduk Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, serta Kepala Desa yang wilayahnya mencatatkan angka prevalensi stunting yang fluktuatif di Kabupaten Bone.

Pengumpulan data dilakukan melalui kombinasi tiga teknik utama untuk menjaga kedalaman aspek empiris, yaitu wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara mendalam dipandu menggunakan pedoman semi-terstruktur untuk menggali persepsi informan mengenai penyelarasan Indikator Kinerja Utama, pembagian beban kerja, dan hambatan komunikasi antar-instansi. Observasi diarahkan pada forum-forum koordinasi, rapat evaluasi berkala capaian target kinerja stunting, serta proses sinkronisasi program di lapangan. Selanjutnya, studi dokumentasi dilakukan dengan menelaah secara kritis dokumen formal daerah meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bone, Rencana Strategis masing-masing organisasi perangkat daerah, Dokumen Laporan Kinerja Instansi Pemerintah, serta laporan berkala pada aplikasi e-SAKIP daerah.

Rancang bangun analisis data dalam penelitian ini mengadopsi model teoretis tata kelola kolaboratif yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash. Dimensi analisis dibedah secara deskriptif ke dalam empat komponen inti, yaitu kondisi awal yang mencakup ketimpangan sumber daya dan tingkat kepercayaan antar-organisasi, desain institusional yang menyoroti kejelasan aturan main dan legalitas integrasi indikator kinerja lintas dinas, kepemimpinan fasilitatif yang melihat peran aktor kunci dalam menengahi ego sektoral, serta proses kolaboratif yang menelaah siklus dialog tatap muka, komitmen bersama, dan pemahaman bersama dalam pelaporan kinerja kolektif.

Seluruh data kualitatif yang telah dihimpun kemudian dianalisis secara interaktif mengikuti model Miles, Huberman, dan Saldaña. Proses analisis mengalir melalui tiga tahapan simultan yang diawali dengan kondensasi data untuk memilah dan memfokuskan data mentah dari lapangan, penyajian data dalam bentuk teks naratif yang sistematis, hingga penarikan kesimpulan serta verifikasi akhir. Untuk menjamin keabsahan dan validitas hasil penelitian, peneliti menerapkan teknik triangulasi sumber dengan cara membandingkan silang pernyataan dari berbagai organisasi perangkat daerah yang berbeda, serta triangulasi teknik dengan mengonfirmasi data hasil wawancara langsung terhadap bukti-bukti capaian formal yang tertera pada dokumen kinerja pemerintah daerah.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Starting Conditions: Kondisi Awal Kolaborasi dalam Penurunan Stunting di Kabupaten Bone

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bone telah melibatkan berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang tergabung dalam Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS). Kolaborasi tersebut melibatkan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Kesehatan, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB), Dinas Sosial, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, serta berbagai unsur nonpemerintah seperti kader Posyandu dan Tim Pendamping Keluarga.

Secara umum, seluruh OPD memiliki pemahaman yang sama bahwa stunting merupakan permasalahan multidimensional yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui intervensi sektor kesehatan. Oleh karena itu, pelaksanaan program memerlukan sinergi lintas sektor agar berbagai faktor penyebab stunting dapat ditangani secara komprehensif.

Walaupun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa pada tahap awal implementasi kolaborasi masih ditemukan perbedaan persepsi mengenai pembagian peran dan indikator keberhasilan program. Sebagian besar organisasi masih berorientasi pada pencapaian target organisasi masing-masing sehingga koordinasi yang dilakukan lebih banyak bersifat administratif dibandingkan integrasi program. Berikut hasil wawancara dengan kepala Dinas Bappeda:

"Setiap OPD sebenarnya sudah memahami tugasnya masing-masing dalam penanganan stunting. Namun, pada awal pelaksanaan program masih terdapat perbedaan persepsi mengenai siapa yang bertanggung jawab terhadap indikator tertentu sehingga koordinasi sering membutuhkan waktu yang cukup panjang."

Hasil observasi terhadap pelaksanaan rapat koordinasi TPPS juga menunjukkan bahwa setiap organisasi aktif menyampaikan perkembangan pelaksanaan program sesuai bidangnya masing-masing. Namun pembahasan masih didominasi penyampaian capaian kegiatan dibandingkan evaluasi terhadap keterkaitan antarprogram.

Selain itu, hasil telaah dokumen menunjukkan bahwa masing-masing perangkat daerah telah memiliki indikator kinerja dalam dokumen Renstra dan LKjIP. Akan tetapi indikator tersebut disusun berdasarkan tugas pokok masing-masing sehingga belum terdapat indikator kinerja bersama yang menggambarkan keberhasilan kolaborasi lintas sektor.

Secara keseluruhan, kondisi awal *collaborative governance* di Kabupaten Bone menunjukkan bahwa komitmen kelembagaan telah terbentuk melalui pembentukan TPPS, namun masih terdapat tantangan berupa ketidakseimbangan kapasitas organisasi, ego sektoral, dan belum terintegrasinya sistem manajemen kinerja.

2. Institutional Design: Desain Institusional Kolaborasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* dalam penanganan stunting didukung oleh berbagai regulasi nasional maupun daerah yang menjadi dasar pembentukan TPPS. Regulasi tersebut menjadi pedoman bagi seluruh perangkat daerah dalam menyusun program, melaksanakan koordinasi, serta melakukan evaluasi pelaksanaan percepatan penurunan stunting.

Dalam implementasinya, koordinasi dilakukan secara berkala melalui rapat lintas sektor yang difasilitasi oleh Bappeda. Forum tersebut menjadi sarana bagi masing-masing organisasi untuk menyampaikan capaian program, hambatan pelaksanaan, serta rencana tindak lanjut. Berikut hasil wawancara dengan sekretariat TPPS:

"Forum koordinasi sebenarnya berjalan secara rutin. Semua OPD hadir dan menyampaikan perkembangan program. Namun, evaluasi masih lebih banyak membahas realisasi kegiatan masing-masing dibandingkan mengevaluasi dampak kolaborasi secara keseluruhan."

Hasil observasi menunjukkan bahwa mekanisme koordinasi telah berlangsung secara terbuka dan partisipatif. Seluruh peserta diberikan kesempatan menyampaikan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan program. Akan tetapi keputusan yang dihasilkan masih lebih banyak berupa tindak lanjut administratif daripada penyusunan strategi bersama.

Hasil analisis dokumen juga menunjukkan bahwa indikator kinerja yang digunakan oleh masing-masing OPD masih disusun secara sektoral. Kondisi tersebut menyebabkan keberhasilan kolaborasi belum dapat diukur secara komprehensif melalui sistem akuntabilitas kinerja yang berlaku.

Dengan demikian, desain institusional *collaborative governance* telah menyediakan struktur koordinasi yang cukup baik, namun belum mampu mengintegrasikan sistem pengukuran kinerja lintas organisasi.

3. Facilitative Leadership: Kepemimpinan Fasilitatif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bappeda memiliki peran sentral sebagai fasilitator dalam mengoordinasikan seluruh organisasi yang terlibat dalam percepatan penurunan stunting. Peran tersebut dilakukan melalui penyusunan kebijakan, koordinasi lintas sektor, monitoring pelaksanaan program, serta evaluasi capaian target daerah.

Kepemimpinan Bappeda dinilai mampu membangun komunikasi yang lebih terbuka antarorganisasi sehingga berbagai permasalahan pelaksanaan program dapat didiskusikan secara bersama. Berikut hasil wawancara dengan Kepala Dinas Bappeda:

"Kami berusaha memastikan seluruh OPD memiliki tujuan yang sama. Setiap persoalan yang muncul dibahas bersama dalam forum koordinasi agar tidak menjadi hambatan bagi pelaksanaan program."

Meskipun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan fasilitatif masih menghadapi tantangan berupa ego sektoral masing-masing organisasi. Sebagian besar perangkat daerah tetap berorientasi pada pencapaian indikator organisasi yang menjadi dasar penilaian kinerja. Berikut hasil wawancara dengan kepala Dinas Kesehatan:

"Kadang setiap OPD lebih fokus menyelesaikan target organisasinya sendiri karena itulah yang dinilai dalam SAKIP. Akibatnya program bersama belum selalu menjadi prioritas utama."

Observasi terhadap pelaksanaan rapat koordinasi menunjukkan bahwa Bappeda berperan aktif sebagai mediator ketika terjadi perbedaan pendapat antarorganisasi. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya kepemimpinan fasilitatif dalam menjaga keberlanjutan proses kolaborasi.

4. Collaborative Process: Proses Kolaboratif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses *collaborative governance* diwujudkan melalui komunikasi intensif, rapat koordinasi rutin, monitoring lapangan, pendampingan keluarga berisiko stunting, serta evaluasi berkala terhadap pelaksanaan program.

Seluruh organisasi menyatakan bahwa koordinasi lintas sektor telah mengalami peningkatan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pertukaran informasi menjadi lebih cepat sehingga berbagai kendala pelaksanaan program dapat segera ditindaklanjuti. Berikut hasil wawancara dengan DPPKB:

"Sekarang komunikasi antarinstansi jauh lebih baik. Kalau ada keluarga yang membutuhkan intervensi sosial maupun kesehatan, informasi dapat langsung diteruskan kepada OPD terkait."

Walaupun demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa proses kolaboratif masih menghadapi beberapa kendala, antara lain belum terintegrasinya basis data antarinstansi, perbedaan mekanisme pelaporan, keterbatasan anggaran, serta belum adanya indikator kinerja bersama. Berikut hasil wawancara dengan pemerintah desa:

"Data antarinstansi kadang belum sama. Kami masih harus melakukan sinkronisasi sebelum menentukan sasaran intervensi sehingga pelaksanaan program membutuhkan waktu lebih lama."

Hasil observasi juga menunjukkan bahwa pelaksanaan monitoring lapangan telah melibatkan berbagai organisasi secara bersama. Namun evaluasi keberhasilan program masih lebih banyak berorientasi pada pelaksanaan kegiatan daripada pencapaian *outcome* bersama berupa penurunan prevalensi stunting.

Secara keseluruhan, proses *collaborative governance* di Kabupaten Bone telah berkembang dengan baik melalui peningkatan komunikasi, komitmen bersama, dan koordinasi lintas sektor. Akan tetapi, efektivitas kolaborasi masih perlu diperkuat melalui integrasi sistem manajemen kinerja sehingga keberhasilan program dapat diukur berdasarkan kontribusi kolektif seluruh organisasi.

Pembahasan

***Collaborative Governance* sebagai Instrumen Optimalisasi Kinerja Organisasi Publik dalam Penurunan Stunting**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bone telah mengadopsi pendekatan kolaboratif melalui pembentukan Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS). Pembentukan tim tersebut merupakan bentuk transformasi tata kelola pemerintahan dari pendekatan birokrasi yang bersifat hierarkis menuju tata kelola kolaboratif yang menempatkan berbagai organisasi sebagai mitra dalam mencapai tujuan pembangunan bersama.

Stunting merupakan permasalahan publik yang memiliki karakteristik *wicked problems*, yaitu masalah yang bersifat kompleks, multidimensional, serta melibatkan berbagai faktor penyebab yang saling berkaitan (Balqis Nazaruddin et al., 2023; HASBUDDIN, 2025). Permasalahan tersebut tidak mungkin diselesaikan oleh satu organisasi secara mandiri karena setiap organisasi hanya memiliki sebagian kecil sumber daya dan kewenangan. Oleh karena itu, keberhasilan penurunan stunting sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah membangun *collaborative governance* yang efektif.

Starting Conditions sebagai Fondasi Kolaborasi

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kondisi awal kolaborasi di Kabupaten Bone menunjukkan adanya komitmen pemerintah daerah untuk membangun sinergi lintas sektor melalui pembentukan TPPS. Seluruh organisasi perangkat daerah memahami bahwa penanganan stunting tidak hanya menjadi tanggung jawab Dinas Kesehatan, tetapi merupakan tanggung jawab bersama seluruh perangkat daerah.

Meskipun demikian, penelitian ini menemukan bahwa pada tahap awal implementasi masih terdapat ketimpangan kapasitas organisasi, perbedaan orientasi program, serta ego sektoral yang menyebabkan koordinasi belum berjalan secara optimal. Sebagian organisasi lebih berorientasi pada pencapaian indikator organisasinya masing-masing dibandingkan pencapaian target bersama.

Temuan tersebut memperkuat teori (Ansell & Gash, 2008) yang menjelaskan bahwa keberhasilan *collaborative governance* sangat dipengaruhi oleh starting conditions. Menurut mereka, ketimpangan sumber daya, sejarah hubungan antarorganisasi, serta tingkat kepercayaan menjadi faktor utama yang menentukan keberhasilan proses kolaborasi.

Dalam konteks Kabupaten Bone, pembentukan TPPS menunjukkan adanya insentif kelembagaan yang kuat untuk melakukan kolaborasi. Akan tetapi, ketimpangan kapasitas organisasi masih menyebabkan kontribusi masing-masing aktor belum berjalan secara seimbang. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa *collaborative governance* memerlukan penguatan kapasitas organisasi agar seluruh aktor memiliki kemampuan yang relatif setara dalam melaksanakan program bersama.

Temuan penelitian ini juga sejalan dengan penelitian (Li Pira et al., 2025) yang menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi sangat dipengaruhi oleh kesetaraan sumber daya dan tingkat kepercayaan antarorganisasi. Semakin tinggi tingkat kepercayaan yang dibangun melalui komunikasi intensif, maka semakin besar peluang keberhasilan implementasi *collaborative governance*.

Desain Institusional Menentukan Efektivitas Kolaborasi

Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bone telah memiliki berbagai regulasi yang mendukung implementasi percepatan penurunan stunting. Regulasi tersebut menjadi dasar hukum pembentukan TPPS sekaligus memberikan kepastian mengenai pembagian tugas masing-masing organisasi.

Walaupun demikian, hasil penelitian memperlihatkan bahwa desain institusional yang ada masih lebih berorientasi pada koordinasi administratif daripada integrasi sistem manajemen kinerja. Forum koordinasi lebih banyak digunakan untuk menyampaikan perkembangan kegiatan masing-masing organisasi daripada mengevaluasi pencapaian outcome bersama.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa *collaborative governance* di Kabupaten Bone telah berhasil membangun struktur koordinasi, tetapi belum sepenuhnya membangun *collaborative performance management*.

Kondisi tersebut sejalan dengan pendapat (Sentanu et al., 2023) yang menjelaskan bahwa keberhasilan kolaborasi tidak cukup hanya dibangun melalui pembentukan forum koordinasi. Kolaborasi membutuhkan kesamaan tujuan, aturan kelembagaan yang jelas, serta mekanisme akuntabilitas bersama agar setiap organisasi memiliki orientasi yang sama terhadap pencapaian tujuan kolektif.

Penelitian ini menemukan bahwa indikator kinerja masing-masing OPD masih disusun berdasarkan tugas pokok dan fungsi organisasi. Akibatnya, keberhasilan program lebih banyak diukur berdasarkan pencapaian masing-masing instansi daripada kontribusi terhadap penurunan prevalensi stunting secara keseluruhan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sistem manajemen kinerja pemerintah daerah masih dipengaruhi paradigma *New Public Management* yang menekankan pencapaian kinerja organisasi secara individual. Padahal karakteristik *wicked problems* menuntut adanya sistem pengukuran kinerja yang bersifat lintas organisasi.

Kepemimpinan Fasilitatif sebagai Penggerak *Collaborative Governance*

Salah satu temuan penting penelitian ini adalah peran Bappeda sebagai aktor utama dalam memfasilitasi proses kolaborasi. Bappeda tidak hanya menjalankan fungsi koordinasi perencanaan, tetapi juga menjadi mediator dalam menyelesaikan berbagai perbedaan kepentingan antarorganisasi.

Kepemimpinan fasilitatif tersebut terlihat melalui penyelenggaraan rapat koordinasi secara rutin, monitoring pelaksanaan program, penyelesaian berbagai hambatan implementasi, serta penyusunan strategi percepatan penurunan stunting.

Temuan tersebut memperkuat teori (Ansell & Gash, 2008) yang menyatakan bahwa *facilitative leadership* merupakan prasyarat utama keberhasilan *collaborative governance*. Pemimpin kolaboratif tidak berperan sebagai pengendali, melainkan sebagai fasilitator yang mampu membangun komunikasi, menciptakan kepercayaan, dan menjaga komitmen seluruh aktor.

Walaupun demikian, penelitian ini juga menunjukkan bahwa kepemimpinan fasilitatif masih menghadapi kendala berupa sistem evaluasi kinerja yang belum mendukung kolaborasi. Selama indikator kinerja organisasi masih menjadi dasar utama penilaian keberhasilan, maka kecenderungan ego sektoral akan tetap muncul.

Oleh karena itu, kepemimpinan fasilitatif perlu didukung oleh perubahan sistem pengukuran kinerja agar orientasi organisasi bergeser dari *organizational performance* menuju *collaborative performance*.

Collaborative Process Mendorong Optimalisasi Kinerja Organisasi Publik

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa proses kolaboratif di Kabupaten Bone telah berkembang melalui komunikasi intensif, pertukaran informasi, monitoring bersama, serta evaluasi berkala. Forum koordinasi TPPS menjadi media utama dalam membangun komitmen bersama serta menyelesaikan berbagai permasalahan implementasi di lapangan.

Meningkatnya intensitas komunikasi tersebut menunjukkan bahwa *collaborative governance* telah berhasil membangun hubungan kerja yang lebih baik dibandingkan pendekatan birokrasi konvensional.

Namun demikian, penelitian ini menemukan bahwa proses kolaboratif belum sepenuhnya didukung oleh integrasi data, sistem informasi, serta indikator kinerja bersama. Perbedaan mekanisme pelaporan menyebabkan evaluasi keberhasilan program masih dilakukan secara parsial.

Temuan ini mendukung paradigma *Stephen P. Osborne* mengenai *New Public Governance* yang menjelaskan bahwa keberhasilan sektor publik pada era modern tidak lagi ditentukan oleh kemampuan organisasi secara individual, tetapi oleh kemampuan membangun jaringan kerja sama (*network governance*) yang menghasilkan *public value* (Haning & Tahili, 2021).

Dalam konteks Kabupaten Bone, nilai publik tersebut diwujudkan melalui penurunan prevalensi stunting sebagai outcome bersama yang hanya dapat dicapai apabila seluruh organisasi bekerja secara terintegrasi.

Model Collaborative Governance untuk Optimalisasi Kinerja Organisasi Publik dalam Penurunan Stunting di Kabupaten Bone

Berdasarkan hasil analisis terhadap empat dimensi *collaborative governance*, yaitu *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*, penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kolaborasi dalam percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bone telah membentuk pola kerja sama lintas organisasi yang cukup baik. Namun, efektivitas kolaborasi tersebut belum sepenuhnya mampu mengoptimalkan kinerja organisasi publik karena masih terdapat fragmentasi dalam sistem pengelolaan kinerja, indikator keberhasilan, serta mekanisme evaluasi antarorganisasi. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) telah menjalankan peran sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Dinas Kesehatan berfokus pada pelaksanaan intervensi spesifik melalui pelayanan kesehatan ibu dan anak, pemantauan status gizi, serta pemberian makanan tambahan. Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana melaksanakan pendampingan keluarga berisiko stunting melalui Tim Pendamping Keluarga (TPK), sedangkan Dinas Sosial menjalankan intervensi sosial bagi keluarga sasaran. Di sisi lain, Bappeda berperan sebagai koordinator dalam penyusunan kebijakan, sinkronisasi program, serta monitoring dan evaluasi pelaksanaan percepatan penurunan stunting.

Meskipun pembagian peran telah berjalan dengan baik, hasil penelitian menunjukkan bahwa masing-masing organisasi masih menggunakan indikator kinerja yang berbeda dalam mengevaluasi keberhasilan program. Sistem pelaporan masih disusun berdasarkan target organisasi masing-masing sehingga keberhasilan kolaborasi belum dapat diukur secara kolektif. Kondisi tersebut menyebabkan keberhasilan percepatan penurunan stunting lebih banyak dipahami sebagai akumulasi capaian masing-masing organisasi dibandingkan sebagai hasil kerja sama lintas sektor.

Temuan tersebut mengindikasikan bahwa forum kolaborasi yang telah dibangun melalui Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS) belum sepenuhnya berkembang menjadi sistem manajemen kinerja kolaboratif. Forum koordinasi telah mampu meningkatkan komunikasi, memperkuat komitmen bersama, serta memfasilitasi penyelesaian berbagai hambatan implementasi program. Namun demikian, koordinasi yang terbangun masih lebih banyak berorientasi pada sinkronisasi kegiatan daripada integrasi pengukuran kinerja.

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa optimalisasi kinerja organisasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh intensitas komunikasi antarorganisasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah dalam membangun sistem manajemen kinerja yang terintegrasi. Sistem tersebut mencakup penyelarasan tujuan lintas organisasi, pengembangan indikator kinerja bersama, integrasi basis data, mekanisme monitoring bersama, serta evaluasi berbasis *shared outcomes*. Dengan demikian, *collaborative governance* tidak hanya dipahami sebagai proses koordinasi, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menghasilkan akuntabilitas kolektif dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merumuskan model *Collaborative Governance* untuk Optimalisasi Kinerja Organisasi Publik dalam Penurunan Stunting di Kabupaten Bone. Model yang diusulkan terdiri atas lima komponen utama yang saling berkaitan.

Komponen pertama adalah *starting conditions*, yang menjadi fondasi awal kolaborasi melalui pembangunan komitmen politik, penyamaan visi dan tujuan antarorganisasi, peningkatan kapasitas sumber daya, serta penguatan kepercayaan (*trust building*) di antara seluruh aktor yang terlibat. Kondisi awal yang kuat akan menciptakan lingkungan kolaboratif yang mendukung pelaksanaan program secara berkelanjutan.

Komponen kedua adalah *institutional design*, yang menekankan pentingnya penguatan regulasi, kejelasan pembagian peran, penyusunan prosedur kerja lintas organisasi, serta pengembangan indikator kinerja bersama (*shared performance indicators*). Pada komponen ini, sistem akuntabilitas tidak lagi berorientasi pada pencapaian masing-masing OPD, tetapi diarahkan pada pencapaian tujuan bersama dalam penurunan stunting.

Komponen ketiga adalah *facilitative leadership*, yaitu kepemimpinan yang mampu membangun komunikasi, memediasi konflik, memperkuat koordinasi, serta memastikan seluruh organisasi bergerak menuju tujuan yang sama. Dalam konteks Kabupaten Bone, Bappeda berperan sebagai aktor sentral yang memfasilitasi proses kolaborasi melalui koordinasi lintas sektor dan penguatan sinergi antarorganisasi.

Komponen keempat adalah *collaborative process*, yang diwujudkan melalui dialog tatap muka secara berkelanjutan, pertukaran informasi, berbagi sumber daya, monitoring bersama, pembelajaran kolektif, serta evaluasi berkala terhadap pelaksanaan program. Proses kolaboratif tersebut menjadi media untuk membangun komitmen bersama dan meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan.

Temuan terpenting penelitian ini adalah komponen kelima, yaitu *Collaborative Performance Management*, sebagai penguatan terhadap model *collaborative governance*. Komponen ini merupakan sintesis dari seluruh proses kolaboratif yang mengintegrasikan indikator kinerja lintas OPD, sistem informasi terpadu, mekanisme monitoring dan evaluasi bersama, serta akuntabilitas kolektif. Melalui pendekatan tersebut, keberhasilan program tidak lagi diukur berdasarkan output masing-masing organisasi, tetapi berdasarkan kontribusi kolektif seluruh aktor terhadap penurunan prevalensi stunting dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dengan demikian, model yang dihasilkan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa optimalisasi kinerja organisasi publik dalam penanganan stunting hanya dapat dicapai apabila keempat dimensi *collaborative governance* diintegrasikan ke dalam sistem *Collaborative Performance Management*. Integrasi tersebut memungkinkan pemerintah daerah membangun tata kelola yang lebih adaptif, meningkatkan efektivitas koordinasi lintas sektor, mengurangi ego sektoral, memperkuat akuntabilitas bersama, serta menghasilkan *public value* yang lebih besar dalam bentuk percepatan penurunan stunting.

Secara konseptual, model penelitian ini menempatkan *Collaborative Performance Management* sebagai elemen penghubung antara proses tata kelola kolaboratif dengan optimalisasi kinerja organisasi publik. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjelaskan bagaimana kolaborasi dilaksanakan, tetapi juga menawarkan kerangka operasional yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam mengelola kinerja lintas organisasi pada penanganan berbagai *wicked problems*, khususnya percepatan penurunan stunting.

D. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi *collaborative governance* dalam percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bone telah berjalan melalui kolaborasi lintas Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang dikoordinasikan oleh Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS). Meskipun demikian, efektivitas kolaborasi belum optimal karena sistem manajemen kinerja masih berorientasi pada indikator masing-masing organisasi, sehingga koordinasi yang terbangun lebih bersifat administratif daripada berorientasi pada pencapaian hasil bersama (*shared outcomes*). Berdasarkan analisis terhadap dimensi *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*, penelitian ini merumuskan model *Collaborative Governance* yang diperkuat oleh komponen *Collaborative Performance Management*. Model ini menekankan pentingnya integrasi indikator kinerja lintas OPD, sistem informasi terpadu, monitoring dan evaluasi bersama, serta akuntabilitas kolektif sebagai prasyarat optimalisasi kinerja organisasi publik dalam penanganan stunting. Model yang dihasilkan memberikan kontribusi teoretis terhadap pengembangan kajian *collaborative governance* sekaligus menjadi rekomendasi praktis bagi Pemerintah Kabupaten Bone dalam membangun sistem manajemen kinerja yang lebih kolaboratif, adaptif, dan berorientasi pada pencapaian nilai publik melalui percepatan penurunan stunting.

E. Referensi

- Andriani, R. (2023). *Konvergensi Kebijakan Penanggulangan Stunting*. Deepublish.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Balqis Nazaruddin, S. K. M., Suci Rahmadani, S. K. M., Sulianderi, N. M. V., SP, M. A., Abadi, M. Y., SKM, M. K., Arif Anwar, S. K. M., St Rosmanely, S. K. M., Trisasmita, L., & Hamka, N. A. (2023). *Pengembangan Pengukuran Konvergensi Program Percepatan Penurunan Stunting*. Deepublish.
- Dewi, S., Henni, Z., & Dewi Sulfa, S. (2023). Governance Collaborative Management for Handling Stunting in Bone District. *Ilmu Administrasi Publik*, 13. <https://ojs.unm.ac.id/iap/article/view/52915>
- Haning, M. T., & Tahili, M. H. (2021). *Public Trust: Dalam Pelayanan Organisasi Publik Konsep, Dimensi Dan Strategi*. Unhas Press.
- HASBUDDIN, M. (2025). *Jaringan Implementasi Kebijakan Stunting di Kabupaten Takalar= Policy Implementation Network for Stunting Reduction in Takalar Regency*. Universitas Hasanuddin.
- JASMAN, A. (n.d.). *COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGGULANGAN STUNTING DI KABUPATEN MESUJI*.
- La Ode Syaiful Islamy, H. (2018). *Collaborative governance konsep dan aplikasi*. Deepublish.
- Li Pira, S., Cabigiosu, A., & Campagnolo, D. (2025). When customer involvement promotes innovation performance: The moderating roles of coordination mechanisms with customers and external collaboration strategies. *Journal of Business Research*, 192, 115292. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2025.115292>
- Meher, C. (2022). *Teori, Kebijakan dan Praktik Penanganan Stunting*. wawasan Ilmu.
- Minsarnawati, M. (2020). *Variasi Spasial dan Determinan Stunting pada Balita di Indonesia*. Universitas Hasanuddin.
- Munifah, M. P., & Dodi, L. (2020). *Rekonsepsi pendidikan karakter era kontemporer: konstruk epistemologis penguatan pendidikan karakter (PPK) di Indonesia Melalui Evaluasi Model CIPP*. CV Cendekia Press.
- Salim, K. (2023). *Kompleksitas dan dinamika birokrasi di Indonesia*. CV. Literakata Karya Indonesia.
- Sentanu, I. G. E. P. S., Tirani, Y. A., & Pradono, G. A. S. (2023). *Kolaborasi dan analisis stakeholder: Teori, konsep, dan aplikasi*. Universitas Brawijaya Press.
- Supawanhar, S., Askani, A., & Hartono, R. (2024). Kualitas Pelayanan Sektor Publik Dengan Pendekatan Perspektif New Public Management (NPM). *Journal of Governance and Public Administration*, 1(3), 502–510.
- Zaelani, A. (2025). *Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Pemanfaatan Aplikasi Elsimil Untuk Pencegahan Stunting Di Kecamatan Takeran Kabupaten Magetan [Diploma, IAIN PONOROGO]*. IAIN PONOROGO.
- Zaenuri, M. (2012). Perlunya perubahan paradigma dari new public management ke new public governance di Indonesia. *Unisia*, 77, 207–218.