

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN DI ERA DIGITAL: COMPARATIVE LITERATURE REVIEW PADA KOTA YOGYAKARTA, SURABAYA, DAN SULAWESI SELATAN

Bagus Prasetiyono^{1(a)}, Moh. Musleh^{2(b)}, Rudy Yuwono^{3(c)}, Nabila Maharani^{4(d)}

^{1,2,3,4}Prodi Administrasi Publik, Universitas Hang Tuah

^{a)}bagusprasetiyono012@gmail.com, ^{b)}musleh.mohammad@hangtuah.ac.id,

^{c)}rudy.yuwono@hangtuah.ac.id, ^{d)}wo.nakahari@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Article History:

Dikirim:

14-07-2025

Diterbitkan Online:

31-03-2026

Kata Kunci:

Kolaborasi, Governance,
Pendidikan, Digital

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan *collaborative governance* dalam meningkatkan mutu pendidikan di era digital melalui pendekatan kajian literatur komparatif pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan. Metode yang digunakan adalah *systematic literature review* dengan pendekatan kualitatif-deskriptif dan sintesis lintas kasus (*cross-case synthesis*), mengacu pada kerangka *collaborative governance* dari Ansell dan Gash yang meliputi *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*. Proses penelusuran artikel dilakukan melalui basis data ilmiah seperti Google Scholar, Scopus, dan SINTA dengan menggunakan kata kunci “collaborative governance”, “pendidikan digital”, dan “mutu pendidikan”. Kriteria inklusi mencakup artikel yang relevan dengan konteks pendidikan, dipublikasikan dalam rentang tahun 2015–2025, serta memiliki fokus pada kolaborasi multi-aktor dalam tata kelola pendidikan. Berdasarkan proses seleksi yang sistematis, diperoleh sebanyak ±30 artikel yang dianalisis secara mendalam. Hasil kajian menunjukkan bahwa keberhasilan *collaborative governance* dalam meningkatkan mutu pendidikan sangat dipengaruhi oleh kondisi awal berupa kesenjangan pendidikan dan digital, desain kelembagaan yang adaptif, kepemimpinan fasilitatif yang kontekstual, serta proses kolaborasi yang partisipatif dan berkelanjutan. Secara komparatif, Kota Yogyakarta cenderung mengembangkan model kolaborasi berbasis komunitas dan digital, Surabaya menonjol dalam pendekatan berbasis institusi dan praktik sekolah, sementara Sulawesi Selatan menunjukkan model kolaborasi yang lebih terstruktur dan berbasis sistem birokrasi. Temuan ini menegaskan bahwa *collaborative governance* dalam pendidikan di era digital bersifat kontekstual dan multidimensional, sehingga memerlukan pendekatan yang adaptif sesuai dengan karakteristik wilayah. Penelitian ini memberikan kontribusi konseptual melalui sintesis model kolaborasi lintas kasus serta implikasi praktis bagi pengembangan kebijakan pendidikan berbasis kolaborasi di Indonesia.

Keywords:

Collaboration, Governance,
Education, Digital

Corresponding Author:

bagusprasetiyono012@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyse the application of collaborative governance in improving the quality of education in the digital age through a comparative literature review of the cities of Yogyakarta, Surabaya and South Sulawesi. The method employed is a systematic literature review using a qualitative-descriptive approach and cross-case synthesis, drawing on the collaborative governance framework by Ansell and Gash, which encompasses starting conditions, institutional design, facilitative leadership, and collaborative process. The article search process was conducted via scientific databases such as Google Scholar, Scopus, and

SINTA using the keywords “collaborative governance”, “digital education”, and “quality of education”. Inclusion criteria included articles relevant to the educational context, published between 2015 and 2025, and focusing on multi-stakeholder collaboration in educational governance. Based on a systematic selection process, approximately 30 articles were identified for in-depth analysis. The findings indicate that the success of collaborative governance in improving educational quality is significantly influenced by initial conditions such as educational and digital divides, adaptive institutional design, contextual facilitative leadership, and participatory and sustainable collaborative processes. Comparatively, the City of Yogyakarta tends to develop community- and digital-based collaboration models, Surabaya stands out in its institution-based approach and school practices, whilst South Sulawesi demonstrates a more structured collaboration model based on bureaucratic systems. These findings confirm that collaborative governance in education in the digital age is contextual and multidimensional, thus requiring an adaptive approach tailored to regional characteristics. This research makes a conceptual contribution through a synthesis of cross-case collaboration models, as well as practical implications for the development of collaboration-based education policy in Indonesia.

DOI:

<https://doi.org/10.24036/jmiap.v8i1.1336>

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan elemen kunci dalam pembangunan bangsa yang berkelanjutan, tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengembangan kapasitas dan kompetensi individu, tetapi juga sebagai landasan strategis dalam menciptakan masyarakat yang inklusif, adil, dan berdaya saing. Di tengah arus globalisasi dan transformasi digital yang berlangsung cepat, sistem pendidikan nasional Indonesia menghadapi tantangan-tantangan besar yang menuntut pembaruan di berbagai lini, baik dalam hal kebijakan, manajemen, kurikulum, hingga sistem pembelajaran. Perubahan lingkungan global, perkembangan teknologi informasi, serta perubahan sosial budaya mengharuskan sistem pendidikan untuk mampu beradaptasi secara cepat dan responsif terhadap kebutuhan zaman (Syahputra, 2024).

Dalam konteks ini, digitalisasi menjadi salah satu pilihan pendekatan strategis untuk memperluas akses, meningkatkan mutu pembelajaran, dan menciptakan efisiensi dalam manajemen pendidikan. Namun demikian, transformasi digital juga menimbulkan tantangan baru, terutama di bidang infrastruktur, literasi digital, dan ketimpangan akses wilayah. Ketimpangan ini terlihat dari perbedaan akses dan kualitas layanan pendidikan antara daerah perkotaan dan pedesaan, antara sekolah negeri dan swasta, serta antar provinsi di Indonesia yang belum merata. Ketimpangan inilah yang dapat

memperlebar kesenjangan sosial dan ekonomi jika tidak ditangani dengan tepat dan kolaboratif (Fadillah et al., 2025).

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah (*Permendikdasmen-No-3-Tahun-2025*, n.d.), sebagai upaya reformasi sistem pendidikan telah dilakukan, termasuk kebijakan dalam penerimaan siswa baru melalui beberapa jalur penerimaan siswa jalur domisili siswa sebagai Upaya akses Pendidikan di sekitar wilayah sekolah, peningkatan kompetensi guru, dan digitalisasi di sekolah. Namun, untuk menciptakan pendidikan yang merata dan berkualitas, pemerintah tidak dapat bekerja sendiri. Diperlukan partisipasi aktif dari seluruh pemangku kepentingan, termasuk sektor swasta, masyarakat sipil, dan dunia usaha. Dalam hal ini, pendekatan collaborative governance menjadi alternatif yang potensial untuk menciptakan tata kelola pendidikan yang partisipatif, inklusif, dan berorientasi pada hasil (outcome-based) yang dimana membutuhkan suatu restrukturisasi sistem untuk mencapai hasil yang baik (Permatahati et al., 2023). Pendekatan collaborative governance menekankan pada pentingnya kerja sama lintas aktor, baik dari pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, lembaga pendidikan, maupun komunitas lokal. Kolaborasi ini diharapkan mampu menghasilkan kebijakan dan program pendidikan yang tidak hanya bersifat top-down,

tetapi juga bottom-up, sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan. Melalui kolaborasi ini, masing-masing pihak dapat menyumbangkan sumber daya, keahlian, dan jaringan sosial yang dimiliki untuk mencapai tujuan bersama, yakni peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan nasional.



Gambar 1. Penggunaan Akses Internet Siswa (Nasional, 2018)

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (Nasional, 2018) tentang penggunaan dan pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi di sektor Pendidikan pada tahun 2018 di dapatkan 76, 25% proporsi sekolah memiliki akses internet sesuai dengan jenis koneksi internet, 71,65% proporsi siswa yang mengakses internet disekolah, hal ini menunjukkan adanya tren peningkatan penggunaan teknologi digital dalam proses pembelajaran dan sebagai Upaya pemerataan akses digital dalam pendidikan. Namun, data tersebut juga mengungkapkan bahwa pemanfaatan teknologi masih belum merata, terutama di wilayah-wilayah tertinggal dan terpencil yang Dimana Digitalisasi pendidikan telah menjadi kebutuhan dan tantangan untuk meningkatkan akses pemerataan dan kualitas pendidikan dalam upaya melahirkan generasi unggul berkarakter dan memiliki daya saing(Arifa, 2023). Oleh karena itu pentingnya untuk mengkaji bagaimana model kolaborasi multipihak dapat membantu menjembatani kesenjangan tersebut melalui inovasi-inovasi digital di bidang Pendidikan Kota-kota seperti Yogyakarta, Surabaya, dan wilayah Provinsi Sulawesi Selatan telah memulai berbagai inisiatif kolaboratif dalam bidang pendidikan berbasis teknologi, seperti pengembangan platform Jogjabelajar.org, model Corporate University bagi ASN, serta pelibatan masyarakat dan sektor swasta dalam

manajemen sekolah. Berangkat dari fenomena ini, penelitian ini berupaya untuk mengeksplorasi dan menganalisis bagaimana collaborative governance diimplementasikan dalam konteks pendidikan era digital, serta bagaimana kontribusinya dalam meningkatkan kualitas, aksesibilitas, dan relevansi pendidikan di Indonesia.

Dalam menjawab tantangan kompleks yang dihadapi sektor pendidikan di era digital, dibutuhkan suatu pendekatan tata kelola yang tidak hanya bersifat hierarkis dan birokratis, tetapi juga bersifat kolaboratif dan partisipatif, dalam Menghadapi perubahan yang cepat di dalam pendidikan, generasi digital memerlukan pendekatan pembelajaran inovatif yang memungkinkan partisipasi aktif, kolaborasi, dan inisiatif (Fitri & Siti, 2024) Studi kebijakan publik modern yang sesuai dalam pemenuhan pembelajaran digital adalah pendekatan collaborative governance. Konsep ini menjadi kerangka teori utama dalam penelitian ini, yang menjelaskan bagaimana aktor-aktor lintas sektor dapat bekerja sama dalam merancang, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan pendidikan.

Menurut Ansell and Gash (Ansell, C. and Gash, 2008), collaborative governance didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang melibatkan lembaga pemerintah dan aktor non-negara secara langsung dalam suatu forum kolektif, dengan tujuan mencapai konsensus dan hasil yang dapat diterima oleh semua pihak. Model ini berangkat dari kesadaran bahwa pemerintah tidak selalu memiliki kapasitas penuh untuk menyelesaikan berbagai persoalan publik secara unilateral, terutama dalam konteks kompleksitas masalah sosial seperti pendidikan. Oleh karena itu, keterlibatan aktif dari masyarakat, sektor swasta, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil menjadi sangat penting untuk mewujudkan tata kelola yang adaptif dan inovatif (Lubis et al., 2024; Musleh, Subianto, & Prasita, 2023; Musleh, Subianto, Tamrin, et al., 2023; Tamrin et al., n.d.).

Dalam konteks pendidikan, collaborative governance menjadi semakin relevan karena dunia pendidikan memiliki banyak pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah pusat dan daerah, sekolah, guru, orang tua, siswa, perusahaan teknologi, hingga komunitas lokal. Kerja sama lintas sektor ini dapat mendorong lahirnya kebijakan pendidikan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, serta

mendorong efisiensi dan efektivitas program-program pendidikan, baik formal maupun non-formal. Menurut Ansell dan Gash (Ansell, C. and Gash, 2008) mengidentifikasi empat elemen penting dalam collaborative governance yang juga menjadi acuan dalam penelitian ini, yaitu:

- 1) Kondisi Awal (Starting Conditions): mencakup tingkat kepercayaan antara aktor, keseimbangan kekuasaan, dan sejarah hubungan kerja sama.
- 2) Desain Institusional (Institutional Design): merujuk pada aturan-aturan formal yang mengatur forum kolaborasi dan mekanisme partisipasi.
- 3) Kepemimpinan Fasilitatif (Facilitative Leadership): yakni peran pemimpin yang mampu mendorong komunikasi terbuka, membangun kepercayaan, dan mengelola konflik.
- 4) Proses Kolaboratif (Collaborative Process): yaitu tahapan dialog, pembangunan kepercayaan, dan pencapaian komitmen bersama melalui interaksi yang berkelanjutan.

Selain itu, konsep e-Governance juga relevan dalam studi ini sebagai bagian dari transformasi digital dalam tata kelola pendidikan. Penerapan e-Governance di sektor pendidikan dapat memperkuat prinsip-prinsip good governance seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan efisiensi pelayanan publik. Melalui penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK), interaksi antara sekolah, siswa, orang tua, dan pemerintah dapat dilakukan secara lebih terbuka dan cepat.

Dalam literatur lainnya, seperti yang dijelaskan oleh (Iskandar et al., n.d.) dalam konteks Good University Governance, tata kelola pendidikan tinggi yang baik juga memerlukan partisipasi berbagai pihak untuk mencapai efektivitas manajemen institusi pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa kolaborasi dalam dunia pendidikan tidak hanya berlaku di level dasar dan menengah, tetapi juga dalam pendidikan tinggi.

Dengan demikian, landasan teori collaborative governance memberikan kerangka konseptual yang kuat untuk memahami dinamika kerja sama lintas sektor dalam peningkatan mutu pendidikan di era digital. Teori ini memungkinkan analisis mendalam terhadap bagaimana bentuk kebijakan kolaboratif, tantangan kolaborasi

yang dihadapi, antar aktor penyelenggaraan pendidikan yang adaptif, inklusif, dan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian berfokus tentang bentuk dan jenis kolaborasi yang telah berjalan, menganalisis keberhasilan dan tantangan implementasinya, serta formulasi strategi peningkatan kolaborasi multipihak dalam rangka mewujudkan pendidikan yang berkualitas, adil, dan inklusif. Dengan menggabungkan pendekatan teoritis dan empiris, artikel ini bertujuan memberikan kontribusi nyata dalam penguatan tata kelola pendidikan nasional melalui pendekatan kolaborasi.

Pendekatan Kualitatif deskriptif, Teknik Pengumpulan Data melalui Google scholar, scopus yang dapat diakses sebagai Studi dokumentasi (artikel dan jurnal) dengan menggunakan kata kunci studi collaborative governance, pendidikan digital edukasi, dengan rentang waktu 2015-2025 dengan relevansi perkembangan era digital dan transformasi pendidikan, Analisis Data: menggunakan kriteria inklusi: pembahas collaborative governance atau kolaborasi Berfokus pada sektor pendidikan, dengan melibatkan kolaborasi multi pihak, mengandung substansi data empiris atau kajian konseptual, artikel dipublikasikan pada jurnal ilmiah (nasional/internasional), dan kriteria eksklusi: tidak relevan dengan pendidikan, substansi tidak membahas kolaborasi, tidak tersedia akses penuh.

Tahapan seleksi artikel meliputi :identifikasi artikel, screening judul dan abstrak artikel, evaluasi artikel dan penetapan artikel dengan validasi artikel berdasarkan aspek relevansi, kredibilitas, metodologi dan kebaruan. Reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Matthew B Miles, A. Michael Huberman, 2014) dan penerapan 4 skema koding menurut Ansell dan Gash: 1. Kondisi awal dengan indikator ketimpangan pendidikan, keterbatasan sdm dan infrastruktur 2. desain Kelembagaan dengan indikator dengan indikator regulasi struktur organisasi , 3. kepemimpinan fasilitatif dengan indikator kepemimpinan kolaboratif, peran pemerintah 4. kolaborasi proses dengan indikator forum dialog, keputusan bersama.

Lokasi / Studi literatur praktek di Kota Yogyakarta (Jogja Belajar.org), kampung

ramah Anak Yogyakarta, Sulawesi Selatan (*Corporate University*), Surabaya (SMAN 16).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Hasil Kajian Literatur

Kajian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, membandingkan, dan mensintesis berbagai praktik collaborative governance dalam peningkatan mutu pendidikan di era digital melalui pendekatan *comparative literature review* pada tiga konteks wilayah, yaitu Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan. Berbeda dengan penelitian lapangan, pendekatan ini menempatkan berbagai studi, laporan kebijakan, dan praktik empiris terdokumentasi sebagai unit analisis untuk menghasilkan sintesis konseptual lintas kasus.

Secara umum, hasil kajian menunjukkan bahwa transformasi pendidikan di era digital tidak lagi dapat dipahami sebagai domain tunggal pemerintah atau institusi pendidikan, melainkan sebagai hasil dari interaksi multi-aktor yang melibatkan pemerintah daerah, satuan pendidikan, komunitas, sektor swasta, serta masyarakat. Dalam konteks ini, collaborative governance menjadi pendekatan yang relevan karena mampu menjembatani kompleksitas permasalahan pendidikan yang bersifat multidimensional, seperti kesenjangan akses, kualitas pembelajaran, dan adaptasi teknologi.

Pada Kota Yogyakarta, praktik kolaborasi menunjukkan kecenderungan berbasis ekosistem digital dan partisipasi komunitas, yang tercermin dalam pemanfaatan platform Jogja Belajar sebagai media integrasi pembelajaran, serta penguatan lingkungan sosial melalui Kampung Ramah Anak. Literatur mengindikasikan bahwa keberhasilan Yogyakarta tidak hanya ditentukan oleh kebijakan formal, tetapi juga oleh kapasitas masyarakat dalam mengadopsi dan berpartisipasi dalam sistem pendidikan digital.

Sementara itu, di Surabaya, praktik collaborative governance lebih menonjol pada level institusi pendidikan (*school-based collaboration*), di mana sekolah menjadi pusat inovasi dan penggerak kolaborasi. Studi pada SMAN 16 Surabaya menunjukkan bahwa peningkatan mutu pendidikan dilakukan melalui integrasi teknologi pembelajaran, keterlibatan orang tua, serta dukungan pemerintah daerah. Model ini memperlihatkan bahwa sekolah tidak hanya sebagai pelaksana

kebijakan, tetapi juga sebagai aktor strategis dalam membangun jejaring kolaborasi.

Di sisi lain, Sulawesi Selatan menampilkan pendekatan yang lebih struktural dan birokratis, dengan fokus pada penguatan kapasitas sumber daya manusia melalui sistem *Corporate University*. Literatur menunjukkan bahwa pendekatan ini menempatkan pemerintah sebagai aktor utama yang menginisiasi dan mengelola proses kolaborasi melalui mekanisme yang terinstitusionalisasi. Hal ini mencerminkan model collaborative governance yang lebih top-down namun sistematis, terutama dalam konteks wilayah dengan tantangan geografis dan kapasitas SDM yang beragam.

Secara komparatif, hasil kajian mengungkapkan bahwa meskipun ketiga wilayah memiliki tujuan yang sama, yaitu peningkatan mutu pendidikan di era digital, namun strategi dan bentuk kolaborasi yang dikembangkan sangat dipengaruhi oleh konteks lokal, kapasitas institusi, serta dinamika sosial. Yogyakarta cenderung mengedepankan partisipasi masyarakat dan integrasi digital, Surabaya menekankan inovasi pada level sekolah, sedangkan Sulawesi Selatan mengandalkan penguatan sistem dan kapasitas birokrasi.

Lebih lanjut, sintesis literatur menunjukkan bahwa teknologi digital berperan sebagai enabler utama dalam collaborative governance, bukan hanya sebagai alat pembelajaran, tetapi juga sebagai medium koordinasi, komunikasi, dan integrasi antar aktor. Platform digital memungkinkan terjadinya interaksi yang lebih intensif, transparan, dan inklusif, sehingga memperkuat proses kolaborasi.

Namun demikian, kajian ini juga mengidentifikasi sejumlah tantangan yang muncul secara lintas kasus, antara lain: (1) ketimpangan akses dan literasi digital, (2) keterbatasan kapasitas SDM, (3) fragmentasi kelembagaan, serta (4) belum optimalnya mekanisme koordinasi antar aktor. Tantangan-tantangan tersebut menunjukkan bahwa collaborative governance bukanlah proses yang linear, melainkan dinamis dan membutuhkan adaptasi berkelanjutan.

Dengan demikian, gambaran umum hasil kajian ini menegaskan bahwa keberhasilan collaborative governance dalam peningkatan mutu pendidikan di era digital tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aktor dan kebijakan, tetapi juga oleh kualitas interaksi,

desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi itu sendiri, sebagaimana akan dianalisis lebih lanjut melalui kerangka Ansell dan Gash pada bagian berikutnya.

Kondisi Awal (*Starting Conditions*)

Dalam perspektif Ansell dan Gash, *starting conditions* menjadi fondasi yang menentukan arah dan dinamika kolaborasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa ketiga wilayah memiliki tiga indikator utama kondisi awal, yaitu: (1) ketimpangan pendidikan, (2) keterbatasan SDM, dan (3) kesenjangan infrastruktur digital.

Secara umum, kondisi awal pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan menunjukkan adanya ketidakseimbangan kapasitas (*capacity imbalance*) yang menjadi pemicu lahirnya kolaborasi. Ketidakseimbangan ini tidak hanya bersifat material (seperti infrastruktur), tetapi juga mencakup aspek non-material seperti kompetensi SDM, akses terhadap teknologi, serta kemampuan adaptasi terhadap perubahan digital. Dalam konteks ini, *collaborative governance* muncul sebagai mekanisme untuk mengurangi kesenjangan tersebut melalui integrasi sumber daya lintas aktor.

Lebih lanjut, ketimpangan pendidikan menjadi isu yang paling dominan dalam membentuk kondisi awal. Di Kota Yogyakarta, meskipun dikenal sebagai kota pendidikan, literatur menunjukkan adanya disparitas akses dan kualitas antara wilayah pusat kota dan pinggiran, serta antar kelompok sosial ekonomi. Hal ini menandakan bahwa ketersediaan institusi pendidikan belum sepenuhnya menjamin pemerataan mutu. Sementara itu, di Sulawesi Selatan, ketimpangan pendidikan lebih kompleks karena dipengaruhi oleh faktor geografis, seperti wilayah kepulauan dan daerah terpencil, yang berdampak pada distribusi layanan pendidikan. Di Surabaya, meskipun infrastruktur relatif lebih maju, ketimpangan tetap muncul dalam bentuk perbedaan kualitas implementasi pembelajaran digital antar sekolah.

Dari sisi sumber daya manusia, keterbatasan kompetensi digital tenaga pendidik menjadi tantangan yang bersifat lintas wilayah. Transformasi pendidikan di era digital menuntut guru dan tenaga kependidikan untuk tidak hanya menguasai materi ajar, tetapi juga memiliki kemampuan dalam memanfaatkan teknologi pembelajaran. Namun, literatur

menunjukkan bahwa tingkat kesiapan SDM masih beragam. Di Sulawesi Selatan, keterbatasan ini menjadi isu strategis sehingga mendorong penguatan kapasitas melalui pendekatan sistematis seperti *Corporate University*. Sementara di Kota Yogyakarta dan Surabaya, peningkatan kompetensi SDM lebih banyak dilakukan melalui pelatihan, pendampingan, dan praktik langsung dalam pemanfaatan teknologi pembelajaran.

Selain itu, kesenjangan infrastruktur digital menjadi faktor krusial yang memperkuat kompleksitas kondisi awal. Akses terhadap jaringan internet, perangkat teknologi, serta platform pembelajaran digital masih belum merata, terutama di wilayah dengan kondisi geografis yang menantang seperti Sulawesi Selatan. Di sisi lain, Kota Yogyakarta dan Surabaya relatif lebih maju dalam penyediaan infrastruktur, namun tetap menghadapi tantangan dalam optimalisasi pemanfaatannya. Hal ini menunjukkan bahwa ketersediaan infrastruktur saja tidak cukup, tetapi perlu diimbangi dengan kesiapan SDM dan dukungan sistem yang memadai.

Lebih jauh, kondisi awal ini juga mencerminkan adanya asimetri kekuasaan dan sumber daya antar aktor, sebagaimana dijelaskan dalam kerangka Ansell dan Gash. Pemerintah daerah umumnya memiliki otoritas regulatif dan sumber daya yang lebih besar, sementara aktor lain seperti sekolah dan masyarakat memiliki keterbatasan dalam akses dan kapasitas. Namun demikian, aktor non-pemerintah memiliki keunggulan dalam hal fleksibilitas, inovasi, dan kedekatan dengan kebutuhan lapangan. Ketimpangan ini justru menjadi dasar penting bagi terbentuknya kolaborasi, karena masing-masing aktor memiliki peran komplementer dalam mengatasi permasalahan pendidikan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kondisi awal pada ketiga wilayah tidak hanya menunjukkan adanya permasalahan struktural dalam pendidikan, tetapi juga membuka ruang bagi munculnya *collaborative governance* sebagai strategi adaptif. Kolaborasi tidak lahir dari kondisi yang ideal, melainkan sebagai respons terhadap keterbatasan dan ketimpangan yang ada. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam terhadap *starting conditions* menjadi penting untuk menjelaskan mengapa bentuk dan dinamika kolaborasi di setiap wilayah berkembang secara berbeda.

Tabel 1. Perbandingan Kondisi Awal (*Starting Conditions*)

Indikator	Kota Yogyakarta	Surabaya	Sulawesi Selatan
Ketimpangan Pendidikan	Disparitas akses antara wilayah pusat dan pinggiran; kualitas relatif baik namun belum merata	Ketimpangan relatif rendah, namun terdapat variasi kualitas antar sekolah	Ketimpangan tinggi dipengaruhi kondisi geografis dan distribusi wilayah
Keterbatasan SDM	Kompetensi digital cukup, namun belum merata di semua tenaga pendidik	SDM relatif adaptif terhadap teknologi, tetapi masih perlu penguatan inovasi pembelajaran	Keterbatasan kompetensi SDM signifikan; peningkatan kapasitas menjadi prioritas utama
Infrastruktur Digital	Infrastruktur cukup memadai dan didukung platform digital	Infrastruktur relatif maju dan mendukung pembelajaran berbasis teknologi	Infrastruktur belum merata; akses internet menjadi kendala di beberapa wilayah
Karakter Tantangan Utama	Pemerataan akses dan optimalisasi pemanfaatan teknologi	Peningkatan kualitas dan inovasi pembelajaran digital	Akses pendidikan, kapasitas SDM, dan pemerataan layanan
Implikasi terhadap Kolaborasi	Mendorong kolaborasi berbasis komunitas dan ekosistem digital	Mendorong kolaborasi berbasis sekolah dan praktik inovatif	Mendorong kolaborasi berbasis sistem dan penguatan kapasitas birokrasi

Sumber: Diolah peneliti (2026)

Desain Kelembagaan (*Institutional Design*)

Dalam kerangka Ansell dan Gash, *institutional design* berperan sebagai “aturan main” yang mengatur bagaimana aktor-aktor dalam kolaborasi berinteraksi, berpartisipasi, dan berbagi peran. Hasil kajian literatur menunjukkan bahwa desain kelembagaan pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan berkembang secara kontekstual sesuai dengan karakteristik kondisi awal masing-masing wilayah.

Di Kota Yogyakarta, desain kelembagaan cenderung bersifat inklusif dan fleksibel, dengan integrasi antara kebijakan formal dan partisipasi komunitas. Keberadaan platform Jogja Belajar serta penguatan program Kampung Ramah Anak menunjukkan bahwa struktur kolaborasi tidak hanya dibangun melalui regulasi, tetapi juga melalui mekanisme sosial yang memungkinkan keterlibatan masyarakat secara aktif. Hal ini mencerminkan pendekatan *network governance* yang berbasis kepercayaan dan partisipasi.

Sementara itu, di Surabaya, desain kelembagaan lebih berorientasi pada penguatan unit organisasi, khususnya sekolah sebagai aktor utama. Praktik di SMAN 16 Surabaya menunjukkan bahwa struktur kolaborasi

dibangun melalui hubungan antara sekolah, pemerintah daerah, dan orang tua. Dalam konteks ini, desain kelembagaan bersifat lebih operasional dan adaptif, dengan penekanan pada efektivitas implementasi kebijakan di tingkat mikro.

Berbeda dengan kedua wilayah tersebut, Sulawesi Selatan menunjukkan desain kelembagaan yang lebih formal, terstruktur, dan birokratis, terutama melalui pengembangan sistem *Corporate University*. Pendekatan ini menekankan pada kejelasan regulasi, struktur organisasi, serta mekanisme koordinasi yang terinstitusionalisasi. Model ini efektif dalam menciptakan standar dan konsistensi, namun cenderung memiliki keterbatasan dalam fleksibilitas dan partisipasi aktor non-pemerintah.

Secara analitis, ketiga model tersebut menunjukkan adanya variasi dalam dimensi *institutional design*, mulai dari fleksibel-partisipatif, operasional-adaptif, hingga formal-struktural. Variasi ini menegaskan bahwa desain kelembagaan dalam *collaborative governance* tidak bersifat tunggal, melainkan merupakan hasil dari proses adaptasi terhadap konteks lokal dan kapasitas aktor yang terlibat.

Tabel 2. Matrix Institutional Design dalam Collaborative Governance

Aspek	Kota Yogyakarta	Surabaya	Sulawesi Selatan
Regulasi & Kebijakan	Integratif, mendukung partisipasi dan digitalisasi	Operasional, mendukung inovasi sekolah	Formal dan terstruktur dalam sistem birokrasi
Struktur Organisasi	Fleksibel, berbasis komunitas dan jejaring	Berbasis institusi (sekolah sebagai pusat)	Hierarkis dan terinstitusionalisasi
Mekanisme Koordinasi	Berbasis platform digital dan komunitas	Koordinasi langsung antar aktor sekolah	Sistematis melalui pelatihan dan birokrasi
Karakter Desain	Partisipatif–networked	Adaptif–institusional	Formal–struktural
Implikasi	Inklusivitas tinggi, fleksibel	Efektif dalam implementasi	Konsistensi tinggi, namun kurang fleksibel

Sumber: Diolah peneliti (2026)

Kepemimpinan Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Kepemimpinan fasilitatif merupakan elemen kunci dalam collaborative governance yang berfungsi untuk menjembatani perbedaan kepentingan, membangun kepercayaan antar aktor, serta memastikan keberlanjutan proses kolaborasi. Dalam perspektif Ansell dan Gash, kepemimpinan tidak hanya berperan sebagai pengarah, tetapi juga sebagai fasilitator yang mampu menciptakan ruang dialog, mengelola konflik, dan mendorong terciptanya komitmen bersama.

Hasil kajian literatur menunjukkan bahwa karakter kepemimpinan dalam peningkatan mutu pendidikan di era digital pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan tidak bersifat tunggal, melainkan berkembang secara multi-level dan kontekstual, sesuai dengan dinamika aktor dan struktur kelembagaan yang ada.

Di Kota Yogyakarta, kepemimpinan cenderung bersifat partisipatif dan fasilitatif, di mana pemerintah daerah berperan sebagai enabler yang menghubungkan berbagai aktor, baik melalui platform digital seperti Jogja Belajar maupun melalui penguatan komunitas seperti Kampung Ramah Anak. Kepemimpinan dalam konteks ini tidak bersifat dominatif, melainkan mendorong pemberdayaan aktor lain, khususnya masyarakat dan institusi pendidikan, sehingga tercipta rasa kepemilikan bersama terhadap program pendidikan.

Sementara itu, di Surabaya, kepemimpinan menunjukkan karakter terdistribusi (*distributed leadership*), di mana peran kepemimpinan tidak hanya berada pada pemerintah daerah, tetapi juga pada level organisasi, khususnya sekolah. Praktik di SMAN 16 Surabaya menunjukkan bahwa kepala sekolah berperan sebagai *local*

leader yang mampu menginisiasi inovasi, membangun jejaring dengan orang tua dan masyarakat, serta mengadaptasi kebijakan ke dalam praktik pembelajaran. Model ini menegaskan bahwa keberhasilan collaborative governance tidak selalu bergantung pada aktor pemerintah, tetapi juga pada kapasitas kepemimpinan di tingkat implementasi.

Berbeda dengan kedua wilayah tersebut, di Sulawesi Selatan, kepemimpinan lebih bersifat strategis dan terpusat (*directive leadership*), dengan pemerintah daerah sebagai aktor dominan dalam menginisiasi dan mengendalikan proses kolaborasi. Melalui pendekatan seperti *Corporate University*, kepemimpinan difokuskan pada penguatan kapasitas SDM secara sistematis. Meskipun pendekatan ini efektif dalam menciptakan standar dan konsistensi, namun memiliki tantangan dalam hal fleksibilitas dan partisipasi aktor non-pemerintah.

Lebih jauh, hasil kajian menunjukkan bahwa kepemimpinan fasilitatif dalam konteks pendidikan digital tidak hanya berkaitan dengan kemampuan administratif, tetapi juga mencakup kemampuan dalam: 1) membangun trust antar aktor; 2) mengelola konflik kepentingan; 3) mendorong kolaborasi lintas sektor; 4) mengintegrasikan teknologi dalam tata kelola pendidikan.

Dengan demikian, kepemimpinan dalam collaborative governance bersifat transformasional dan adaptif, yang mampu menyesuaikan pendekatan dengan kondisi lokal. Hal ini memperkuat argumen bahwa kepemimpinan bukan hanya faktor pendukung, tetapi merupakan determinan utama dalam keberhasilan kolaborasi, terutama dalam konteks perubahan cepat di era digital.

Tabel 3. Matrix Facilitative Leadership

Aspek	Kota Yogyakarta	Surabaya	Sulawesi Selatan
Tipe Kepemimpinan	Partisipatif–fasilitatif	Terdistribusi (multi-level)	Strategis–top-down
Peran Pemerintah	Fasilitator dan mediator	Regulator dan pendukung	Inisiator dan pengendali
Aktor Kunci	Pemerintah & komunitas	Sekolah (kepala sekolah)	Pemerintah daerah
Karakter Kepemimpinan	Empowering	Distributed	Directive
Implikasi	Meningkatkan partisipasi	Mendorong inovasi lokal	Menjamin konsistensi sistem

Sumber: Diolah peneliti (2026)

Proses Kolaborasi (*Collaborative Process*)

Proses kolaborasi merupakan inti dari collaborative governance yang menggambarkan bagaimana interaksi antar aktor berlangsung secara dinamis melalui tahapan dialog, negosiasi, pembangunan kepercayaan (*trust building*), serta pengambilan keputusan bersama (*shared decision making*). Dalam kerangka Ansell dan Gash, proses ini tidak bersifat linear, melainkan berlangsung secara siklikal dan berkelanjutan.

Hasil kajian literatur menunjukkan bahwa proses kolaborasi dalam peningkatan mutu pendidikan di era digital pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan memiliki pola yang berbeda dalam hal intensitas dialog, tingkat partisipasi, dan mekanisme pengambilan keputusan.

Di Kota Yogyakarta, proses kolaborasi berkembang melalui interaksi berbasis komunitas dan platform digital, yang memungkinkan terjadinya dialog terbuka dan inklusif antar aktor. Integrasi antara teknologi dan komunitas, seperti melalui Jogja Belajar dan Kampung Ramah Anak, memperkuat proses komunikasi dan mempercepat pertukaran informasi. Hal ini mendorong terbentuknya kepercayaan sosial (*social trust*) yang menjadi fondasi penting dalam kolaborasi.

Di Surabaya, proses kolaborasi lebih bersifat praktis dan berbasis interaksi langsung, terutama pada level sekolah. Praktik di SMAN 16 Surabaya menunjukkan bahwa dialog terjadi melalui komunikasi rutin antara sekolah, orang tua, dan pemerintah. Proses ini menekankan pada efektivitas implementasi dan respons cepat terhadap kebutuhan pembelajaran, sehingga menghasilkan kolaborasi yang adaptif namun tetap terarah.

Sementara itu, di Sulawesi Selatan, proses kolaborasi lebih bersifat formal dan terstruktur, dengan mekanisme dialog yang difasilitasi melalui forum pelatihan, koordinasi birokrasi, serta sistem pembelajaran dalam Corporate University. Pendekatan ini menekankan pada konsistensi dan standarisasi, namun cenderung memiliki keterbatasan dalam fleksibilitas dan partisipasi langsung dari aktor non-pemerintah.

Lebih lanjut, hasil kajian menunjukkan bahwa keberhasilan proses kolaborasi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor kunci, yaitu: 1) keberlanjutan dialog antar aktor; 2) tingkat kepercayaan (*trust*) yang terbentuk; 3) komitmen terhadap tujuan bersama; 4) mekanisme komunikasi yang efektif, terutama berbasis digital.

Selain itu, teknologi digital berperan sebagai katalisator utama dalam mempercepat proses kolaborasi, baik dalam hal komunikasi, koordinasi, maupun pengambilan keputusan. Namun demikian, ketergantungan pada teknologi juga menghadirkan tantangan, terutama terkait kesenjangan akses dan literasi digital.

Secara analitis, proses kolaborasi pada ketiga wilayah menunjukkan spektrum yang berbeda, mulai dari interaktif–partisipatif, praktis–adaptif, hingga formal–terstruktur. Perbedaan ini menegaskan bahwa collaborative governance bukanlah model yang seragam, melainkan proses yang berkembang sesuai dengan konteks, kapasitas aktor, dan desain kelembagaan yang melingkupinya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa proses kolaborasi tidak hanya menjadi tahap implementasi, tetapi juga merupakan ruang pembelajaran kolektif (*collective learning*) bagi para aktor untuk terus beradaptasi dalam menghadapi dinamika pendidikan di era digital.

Tabel 4. Matrix Collaborative Process

Aspek	Kota Yogyakarta	Surabaya	Sulawesi Selatan
Forum Dialog	Digital & komunitas	Interaksi langsung di sekolah	Forum formal dan pelatihan
Partisipasi Aktor	Tinggi dan inklusif	Moderat dan praktis	Terbatas dan terstruktur
Pengambilan Keputusan	Kolaboratif dan terbuka	Semi-kolaboratif	Formal dan hierarkis
Karakter Proses	Interaktif-partisipatif	Praktis-adaptif	Formal-terstruktur
Implikasi	Trust dan inklusivitas tinggi	Efektivitas implementasi	Stabilitas dan kontrol tinggi

Sumber: Diolah peneliti (2026)

PENUTUP

Berdasarkan hasil kajian literatur komparatif mengenai *collaborative governance* dalam meningkatkan mutu pendidikan di era digital pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi Selatan, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan kolaborasi tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal, melainkan merupakan hasil interaksi dinamis antara kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dan proses kolaborasi.

Pertama, pada aspek starting conditions, ketiga wilayah menunjukkan kesamaan dalam menghadapi tantangan mendasar berupa ketimpangan akses pendidikan, keterbatasan kualitas sumber daya manusia, serta kesenjangan infrastruktur digital. Namun demikian, perbedaan kapasitas sosial, ekonomi, dan kelembagaan menghasilkan variasi dalam kesiapan masing-masing wilayah dalam menginisiasi kolaborasi. Hal ini menegaskan bahwa kondisi awal menjadi fondasi yang sangat menentukan arah dan intensitas kolaborasi yang terbentuk.

Kedua, dalam hal desain kelembagaan (institutional design), ditemukan adanya spektrum pendekatan yang berbeda, mulai dari model partisipatif dan berbasis jejaring di Kota Yogyakarta, model adaptif dan berbasis institusi di Surabaya, hingga model formal dan terstruktur di Sulawesi Selatan. Variasi ini menunjukkan bahwa tidak terdapat satu desain kelembagaan yang bersifat universal, melainkan sangat dipengaruhi oleh konteks lokal dan kapasitas aktor yang terlibat.

Ketiga, pada dimensi kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), hasil kajian memperlihatkan bahwa kepemimpinan berperan sebagai faktor pengungkit utama dalam menggerakkan kolaborasi. Pola kepemimpinan yang muncul meliputi empowering leadership di Kota Yogyakarta,

distributed leadership di Surabaya, dan directive leadership di Sulawesi Selatan. Perbedaan ini menegaskan bahwa efektivitas kepemimpinan tidak hanya ditentukan oleh posisi formal, tetapi juga oleh kemampuan dalam membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog, serta mengintegrasikan kepentingan lintas aktor.

Keempat, dalam aspek proses kolaborasi (*collaborative process*), ketiga wilayah menunjukkan pola interaksi yang berbeda, yaitu interaktif-partisipatif, praktis-adaptif, dan formal-terstruktur. Meskipun demikian, seluruh pola tersebut memiliki kesamaan pada pentingnya *trust building*, komunikasi yang berkelanjutan, serta komitmen terhadap tujuan bersama sebagai prasyarat utama keberhasilan kolaborasi.

Secara keseluruhan, temuan kajian ini menegaskan bahwa *collaborative governance* dalam konteks pendidikan di era digital merupakan suatu proses yang kontekstual, adaptif, dan multidimensional. Tidak ada satu model yang paling unggul secara absolut, melainkan efektivitas kolaborasi ditentukan oleh kesesuaian antara kondisi awal, desain kelembagaan, pola kepemimpinan, dan proses interaksi yang dibangun.

Dengan demikian, kontribusi utama dari kajian ini adalah menunjukkan bahwa peningkatan mutu pendidikan di era digital memerlukan pendekatan tata kelola yang tidak hanya berbasis teknologi, tetapi juga berbasis pada sinergi aktor, fleksibilitas kelembagaan, dan kepemimpinan kolaboratif. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa keberhasilan transformasi pendidikan digital sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dan pemangku kepentingan dalam membangun ekosistem kolaborasi yang inklusif dan berkelanjutan.

Berdasarkan hasil kajian komparatif pada Kota Yogyakarta, Surabaya, dan Sulawesi

Selatan, beberapa rekomendasi utama adalah sebagai berikut: Penguatan Kondisi Awal, Pemerintah perlu mengurangi kesenjangan pendidikan melalui pemerataan infrastruktur digital dan peningkatan kapasitas SDM, khususnya literasi digital tenaga pendidik; Desain Kelembagaan Adaptif, Diperlukan desain kelembagaan yang fleksibel dan inklusif dengan mengintegrasikan regulasi formal dan partisipasi masyarakat, termasuk pemanfaatan platform digital seperti Jogja Belajar; Penguatan Kepemimpinan Kolaboratif, Kepemimpinan perlu dikembangkan secara multi-level, dengan penguatan peran pemerintah sebagai fasilitator dan kepala sekolah sebagai aktor kunci di tingkat implementasi; Optimalisasi Proses Kolaborasi, Perlu penguatan forum dialog yang partisipatif dan berbasis digital untuk meningkatkan komunikasi, kepercayaan, dan pengambilan keputusan bersama; Integrasi Kebijakan Pendidikan Digital, Kebijakan pendidikan perlu disinergikan dengan transformasi digital melalui pendekatan kolaboratif lintas sektor; dan Penelitian Lanjutan, Diperlukan studi empiris untuk menguji model konseptual serta memperluas kajian pada konteks wilayah lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.
- Arifa, F. N. (2023). Digitalisasi Pendidikan: Capaian Dan Tantangan. *Bidang Kesejahteraan Rakyat Info Singkat*, 15(3), 25–30.
- Fadillah, R., Desmaryani, R., & Lestari, A. (2025). Analisis Ketimpangan Sarana Dan Prasarana Pendidikan Di Daerah Pedesaan. *Jurnal Adijaya Multidisplin*, 03(02), 217–225.
- Fitri, L., & Siti, R. K. (2024). Budaya Pembelajaran Kolaboratif Di Era Digital. *Jurnal Pendidikan*, 1(3), 25–34.
- Iskandar, A., Putra, P., & Roni, M. (n.d.). Good Governance Dalam Lingkungan Pendidikan Tinggi (Good University Governance). *Jurnal Kependidikan Islam*, 11, 2021.
- <https://doi.org/10.24042/alidarah.v11i2.10065>
- Lubis, L., Tamrin, M. H., & Musleh, M. (2024). Collaborative Governance Networks Supporting Sustainable Ecotourism: A Case Study of Gili Iyang Island, Indonesia. *Society*, 12(1), 94–110.
- Matthew B Miles, A. Michael Huberman, J. S. (2014). *Qualitative Data Analysis*. 25 Oktober 2025.
- Musleh, M., Subianto, A., & Prasita, V. D. (2023). Stakeholder Interaction in the Development of Oxygen Ecotourism on Gili Iyang Island, Indonesia. *Journal of Government Civil Society*, 7(2), 297–323. <https://doi.org/10.31000/jgcs.v7i2.8251>
- Musleh, M., Subianto, A., Tamrin, M. H., & Bustami, M. R. (2023). The Role of Institutional Design and Enabling Environmental : Collaborative Governance of a Pilgrimage Tourism , Indonesia. *Journal of Local Government Issues (LOGOS)*, 6(1), 75–90. <https://doi.org/10.22219/logos.v6i1.22218>
- Nasional, badan S. (2018). *Penggunaan-dan-pemanfaatan-teknologi-informasi-dan-komunikasi--p2tik--sektor-pendidikan-2018*.
- Permatahati, F., Ayu, T., Yudha, C., Romadhana, W., & Psikologi, F. (2023). Tata kelola Sekolah Menengah Atas (SMA) di Malang: Tinjauan berdasar Outcome-Based Evaluation (OBE). *INNER: Journal of Psychological Research*, 3(2), 334–342.
- Permendikdasmen-no-3-tahun-2025*. (n.d.).
- Syahputra, A. (2024). Peran Teori Belajar Dalam Mewujudkan Kurikulum Yang Adaptif Dan Inklusif : Kajian Literatur. *J-KIP (Jurnal Keguruan Dan Ilmu Pendidikan)*, 5(3), 819–823. <https://doi.org/10.25157/j-kip.v5i3.16292>
- Tamrin, M. H., Lubis, L., & Musleh, M. (n.d.). *The Role of Local Community in Ecotourism Governance: A Step towards the Blue Economy*.