**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR PENELITIAN DAN PROPOSISI**

**2.1. Kajian Pustaka**

Peneliti pada bagian ini memaparkan terlebih dahulu hasil penelitian yang dihasilakan oleh penelitian terdahulu yang ada relevansinya dengan penelitian peneliti. Hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut :

**2.1.1. Desie Andreastuti (2014)**

Penelitian ini didasarkan atas masalah pengendalian kebakaran hutan dan lahan di kota palangkaraya, hal ini di duga disebabkan oleh adanya kolaborasi yang belum oftimal. Atas dasar pemikiran dan pertimbangan itu, peneliti berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk penelitian tesis dengan judul :”Kolaborasi Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kota Palangkaraya.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif . adapun berdasarkan hasil penelitiannya dapat di tarik kesimpulan bahwa kolaborasi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang di lakukan oleh Badan-Badan Lingkungan Hidup Kota Palang Karaya, Perusahaan Perkebunan sawit, WWF dan TSAK Belum berjalan dengan baik berdasarkan kerangka kerja proses kolaborasi yang dikemukakan Linden antara lain, *(1) Prepare for it, (2) educate the other organization or organizations younplan to partner with, (3) Gain commitment from senior management, (4) Identify partnering champions for leader, (5). Conduct the partnering workshop.* Yaitu bahwa sekalipun pengendalian kebakaran hutan dan lahan sudah di lakukan namun sering kali berbenturan terhadap kebijakan yang lain yaitu kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam.

Kebakaran hutan dan lahan akan terus menerus terjadi walaupun apapun upayanya, kebijakan atau program yang di lakukan dan dibuat karena kurangnya evaluasi serta tindakan tegas dalam menerapkan sanksi kepada pihak yang tidak berkontribusi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan karena adanya pengaruh kepentingan kelompok yang mencampuri upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan termasuk pihak yang melakukan pembakaran hutan dan lahan dengan cara membakar untuk hak kepemilikan tanah atau untuk perkebunan berdasarkan peraturan atau ketentuan dalam membuka lahan dengan cara di bakar.

Relevansinya dengan penelitian penulis adalah bahwa kolaborasi merupakan salah satu aspek yang utama dalam menyelesaikan suatu persoalan baik di jenjang pemerintah maupun di jenjang swasta dalam mewujudkan dan menyelesaikan permasalahan secara efektif dan efisien. Untuk itu peneliti dalam hal ini melakukan penelitian lanjutan dalam kontek teori, masalah dan obyek yang berbeda.

**2.1.2. Verdico Arief (2014)**

Verdico Arief melakukan penelitian tentang Kolaborasi Antar Lembaga Dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang Di Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dengan hasil penelitiannya adalah sebagai berikut :

Pertama : secara keseluruhan kolaborasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam melaksanakan program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang sudah bisa dikatakan kohesif.

Kedua :Dinas Kesehatan Kabupaten Bangka belum transfaran dalam menyampaikan informasi terkait anggaran kepada lembaga-lembaga pelaksana program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang yang lainnya.

Ketiga :Dana alokasi anggaran untuk melaksanakan program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang tidak sebanding besarnya dengan ruang lingkup program. Hal ini dicirikan dengan anggaran yang selalu habis pada pertengahan tahun akhir tahun, padahal tahun tersebut belum berakhir, sehingga pada akhirnya program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang selalu menyisakan hutang setiap tahunnya.

Keempat :Dukungan yang kuat dan besarnya rasa toleransi antar sesama lembaga pelaksana program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang bisa mengatasi permasalahan komunikasi yang kurang transparan dan terbatasnya jumlah anggaran, sehingga kolaborasi tetap bisa berlangsung dengan kohesif.

Kelima :Ada hal-hal yang tidak dilakukan dan dimiliki oleh lembaga pelaksana Program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang, sepertihalnya tidak ada penghargaan dan pemberiaan pelatihan kepada lembaga-lembaga pelaksana program serta tidak seluruh pimpinan lembaga memiliki pemikiran yang visioner. Namun walaupun demikian kolaborasi tetap bisa berlangsung dengan kohesif.

Hasil penelitian Verdico Arief dalam Tesisnya (2014) menyimpulkan adanya penegasan dan memperkuat konsep kolaborasi serta perlunya dilakukan penelitian lanjutan tentang belum oftimalnya Kolaborasi Antar Lembaga Dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang Di Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, ditinjau dari persefektif ilmu administrasi publik. Hasil penelitian Verdico Arief ini, yang ada kesamaan dengan yang di teliti oleh peneliti, yaitu kolaborasi yang di lakukan oleh Lembaga Dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang Di Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung berlangsung dengan kohesif.

**2.1.3. Dina (2017)**

Dina melakukan penelitian tentang Koordinasi Antar Organisasi Dalam Penanganan Terpadu Wilayah Sungai Citarum. Dimana Dina dalam penelitiannya menggunakan pendekatan Kualitatif. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dina adalah sebagai berikut :

*Transnational Advocacy Network* dalam penyelamatan Sungai Citarum ini dilakukan oleh banyak aktor dari berbagai kalangan seperti NGO Lokal, NGO internasional, Media, akademisi dan Ahli Lembaga Penelitian Independensi dalam dan luar negri. Aktor-aktor TAN ini melakukan beberap strategi untuk mensukseskan misi mereka. *Infromasi politics* dilakukan dengan cepat kridibel, dan dramatis, sehingga berita dan informasi yang disebabkan dapat terstimulus dengan baik dan mampu menyampaikan pesan yang dimaksud *symbolic politics* dilakukan melalui pemakaian pesan yang dimaksud *symbolic politics* dilakukan melalui pemakaian simbol-simbol dan aksi unik, sehingga membuat penyajian kasus yang perjuangkan menjadi lebih menarik simpatik publik dan secara singkat masyarakat dapatmenangkap tujuan yang disampaikan.

*Leverge politics* dilakukan aktor TAN dengan mengandung sebuah lembaga donor yang kemudian memberikan stimulus pada lembaga donor lain untuk turut terlibat melalui bantuan meteriil dan non-materiil. Selain itu aktor TAN juga mempengaruhi suatu perusahaan multinasional untuk berkomitmen pada sebuah kompanye yang kemudian mendorong perusahaan multinasional lainnya untuk sama-sama berkomitmen terhadap kompanye tersebut. *Accountability politics* akan semakin efektif, ketika aktor TAN memiliki komitmen yang kuat untuk secara tertib melakukan evaluasi dan aturan yang tegas.

Relevansinya dengan penelitian penulis adalah bahwa dalam menyelamatkan sungai Citarum merupakan salah satu aspek yang utama dalam menyelesaikan suatu persoalan baik di jenjang pemerintah maupun di jenjang swasta dalam mewujudkan dan menyelesaikan permasalahan secara efektif dan efisien. Untuk itu peneliti dalam hal ini melakukan penelitian lanjutan dalam kontek lokus, masalah dan obyek yang berbeda.

Tabel 2.1

Relevansi Penelitian Terdahulu dengan Rencana Penelitian Peneliti

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NO** | **Nama** | **Judul Penelitian Terdahulu** | **Teori yang Digunakan Peneliti Terdahulu** | **Teori yang Digunakan Peneliti** | **Persama/**  **Perbedaan** |
| 1 | **Desie Andreastuti (2014)** | Kolaborasi Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kota Palangkaraya | Kolaborasi  (Linden, 2002:242) | Kolaborasi Ansell dan Gash (2007:558-561) | Kolaborasi sama teori berbeda, Metode sama dan lokus berbeda |
| 2 | **Verdico Arief (2014)** | Kolaborasi Antar Lembaga Dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Sepintu Sedulang Di Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung | Kolaborasi  (Russell M.Linden,2002) | Kolaborasi Ansell dan Gash (2007:558-561) | Kolaborasi sama teori berbeda, Metode sama dan lokus berbeda |
| 3 | **Dina (2017)** | Koordinasi Antar Organisasi dalam penanganan Terpadu Wilayah Sungai Citarum | Koordinasi Handayaningrat (1989:80) | Kolaborasi Ansell dan Gash (2007:558-561) | Teori berbeda, Metode sama dan lokus sama tetapi maksud dan konteks penelitiannya berbeda. |

Sumber : Diolah Peneliti, 2019

Tebel di atas dapat di jelaskan bahwa hasil penelitian terdahulu memberikan pemahaman dan menambah wawasan yang lebih luas dalam tatanan teoritik dan empirik. Disamping itu dapat dijelaskan bahwa antara peneliti terdahulu dengan rencana penelitian penulis metode ada yang sama ada pula yang berbeda serta objeg penelitian yang berbeda. Namun yang paling menonjol perbedaan ini adalah dalam penggunaan teori dan pendekatan penelitiannya berbeda, dimana penulis menggunakan teori Ansell dan Gash sedangkan penelitian terdahulu menggunakan teori Russell M.Linden. oleh karena itu judul penelitian penulis mencerminkan originalitas dan tidak plagiat.

**2.1.4. Konsep Administrasi Publik**

Perkembangan administrasi publik yang ditunjang dengan kemajuan teknologi akan membawa konsekuensi terhadap proses pencapaian tujuan organisasi, Administrasi publik sebagai keseluruhan aktivitas yang dilakukan oleh aparatur negara dalam proses perubahan tidak lepas dari masalah organisasi, administrasi dan manajemen yang makin berkembang. Konsekuensi perkembangan administrasi publik tersebut sejalan dengan perkembangan pengkajian teori administrasi klasik yang menitik beratkan kedalam tiga jalur perkembangan yaitu birokrasi, teori administrasi dan manajemen ilmiah. Dengan demikian perkembangan birokrasi dalam pengertian struktur organisasi dengan berbagai aspek yang berhubungan dengan unsur-unsur profesional yang perlu dimiliki oleh setiap aparat negara atau pemerintah. Unsur birokrasi merupakan bagian yang vital dari organisasi perusahaan, pemerintah, pendidikan dan organisasi kompleks lainnya.

Setiap manusia dalam mencapai tujuannya tidak lepas dari berbagai macam tantangan yang dihadapi. Oleh karena itu untuk menghadapi tantangan yang beraneka ragam itu harus dilakukan kerja sama antara orang-orang yang ada di dalamnya. Siagian (2007:3) mengemukakan bahwa :

Adanya kerjasama orang-orang untuk mencapai tujuan tersebut, sudah dapat dikatakan bahwa mereka telah melakukan proses administrasi, karena administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi yang merupakan fenomena kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan dapat dipandang sebagai seni *(art)* atau administrasi dalam praktek dan administrasi sebagai ilmu *(science).* Menurut lembaga Administrasi negara (2002:1) pengertian administrasi adalah :

Secara elementer, administrasi terjadi apabila terdapat dua orang atau lebih, yang bekerja sama untuk melakukan kegiatan tertentu dengan sasaran tertentu untuk mencapai bersama tertentu. Dengan sendirinya antara manusia, kegiatan, saran dan tujuan tersebut saling berkaitan satu sama lain. Oleh karena itu administrasi merupakan sub sistemnya.

Melihat proses penyelenggaraan suatu negara dapat dilihat dari cara perilaku penyelenggaraan negara dari fungsi yang bersifat administratif sihingga diperlukan adanya pemisahan suatu dengan yang lainnya, walaupun sama-sama untuk mencapai tujuan negara. Proses administrasi publik memiliki karakteristik yang berbeda-beda tergantung dari cara pendektannya, apabila ditinjau dari sisi penyelenggaraan pemerintah maka akan dapat dikatakan merupakan proses organisasi manajemen dari manusia dan benda serta lingkungan untuk mencapai tujuan pemerintah. Oleh karena itu wajar apabila dewasa ini banyak orang yang mendefinisikan pengertian administrasi lebih luas dari manajemen dan sebaliknya, Breach (2008:10) mengatakan bahwa :

*Administration that part of the management process concerned with the institution and carrying out of procedures by which the programme is laid down and comunicated and the progress of activitis is regulated and checked against tergests and plan*

Administrasi merupakan bagian dari proses manajemen yang lebih menitik beratkan pada aspek organisasi, melalui peningkatan aktifitas komunikasi, sejalan dengan itu, Kreintner (2008:12) mendefinisikan manajemen sebagai berikut :*” management is process of working with and through others to achieve organizational objectivies in changing environment central, to this procrss is the efficient use of limited resoirces”.* Artinya bahwa Manajemen merupakan proses dari satu kegiatan dengan dan melalui pencapaian tujuan organisasi dalam perubahan lingkungan, inti dalam kegiatan itu adalah efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber-sumber.

Manajemen hanya memberi perhatian pada peroses kegiatan, sedangkan administrasi mempelajari seluruh kegiatan, sesuai dengan definisi yang dekemukakan oleh Silalahi (2007:9) bahwa :” Administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain”. Pemahaman yang sama tentang pengertian administrasi ini dimiliki juga oleh Siagan (2007:6) yaitu :” Administrasi merupakan keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang di dasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Ilmu administrasi tidak terbatas dari pemahaman tentang manajemen, organisasi, kepemimpinan, komunikasi, dan sebagainya. Hal ini dijelaskan Silalahi (2007:98) sebagai berikut :

Hubungan organisasi dengan administrasi ibarat ilmu anatomi atau skeletologi kepada lapangan *medicine,* administrasi kadang-kadang menunjuk pada kata-kata khusus, baik sebagai manajemen atau organisasi, sehingga sering disebut manajemen administratif.

Konsep-konsep mengenai administrasi publik menurut beberapa pakar antara lain Waldo terjemahan Admosoedarmo (2006:17) mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut :

1. *Public administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
2. *Publik administration* adalah suatu serf dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara :

Fungsi-fungsi administrasi oleh setiap orang diperlukan adanya suatu wadah untuk melaksanakan seluruh kegiatan yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan yang kemudian disebut administrasi. Proses administrasi publik membutuhkan seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur proses pencapaian tujuan negara. Salah satu pakar tersebut adalah Supriatna (2011:1) yang menyatakan bahwa :

*Public Administrasi,* di indonesia lebih dikenal dengan istilah administrasi publik adalah salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. Dan sesungguhnya, administrasi publik sudah ada semenjak keberadaan sistem politik di suatu negara. Administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan-tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan politik.

Administrasi mengandung pengertian proses kerjasama manusia dalam mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Selanjutnya pengertian administrasi secara umum tersebut, dalam aktualisasinya dapat dilakukan terhadap berbagai bidang kegiatan, sehingga lahir konsep-konsep administrasi publik. Menurut Suradinata (2005:1) mengartikan administrasi publik sebagai berikut :

Administrasi Publik atau *Publik Administration* di artikan sebagai segala kegiatan atau proses untuk mencapai tujuan negara yang telah ditentukan, yaitu kegiatan yang dilakukan dalam suatu negara dari tingkat pemerintah yang terendah sampai yang tertinggi dalam suatu negara, oleh karena itu administrasi publik mencakup berbagai aspek kegiatan termasuk proses suatu *“species”* dalam lingkungan pemerintah yang mempunyai makna sebagai kegiatan manusia yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan pada beberapa pendapat tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu proses yang dilakukan melalui kerjasama dalam mencapai tujuan pemerintah (negara). Dalam aktualisasi administrasi publik indonesia, sering kali istilah publik yang dapat diartikan kedalam pemerintahan, dalam hal ini nampak keterkaitan antara peran pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yaitu organisasi.

Perkembangan ilmu administrasi (termasuk ilmu administrasi negar) secara periodik menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam penekanan masalah yang secara *fenomebologis* memberikan warna tersendiri. Suryadi (2007:4) menyatakan bahwa :

*Public Administrasi* tampaknya dapat diidentifikasikan sebagai berikut : 1). Cabang Eksekutif pemerintahan, yang sangat terkait penting dengan badan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, 2). Merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. 3). Termasuk didalamnya juga menangani masalah perilaku manusia dan kerjasama manusia dalam mencapai tujuan, 4). Bidang kajian yang bisa dibedakan dalam hal tertentu dengan administrasi swasta, dan 5). Menghasilkan barang dan jasa bagi kepentingan umum ;

Pemahaman administrasi publik yang memperlihatkan keterkaitan antara 3 (tiga) lembaga negara seperti Eksekutif, Yudikatif, dan Legislatif, serta sampai pada kemampuan dari administrasi publik dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat, ini adalah menurut Nigro (1977:5), yaitu :

*Public Administration : is cooperative group effort in a public setting covers all three branches of-executive, legislative and judicial and interrelationship has an important role in the formulation if public policy, and is thatpart of the pilitical process is different in significant ways from private administration is closely assosiated with numerous private groups and individual in providing services to the community.*

Uraian tersebut menunjukan bahwa, *Public Administration,* meliputi : 1) kerjasama kelompok dalam kerangka pencapaian tujuan/settingan publik, meliputi tiga cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantaranya; 2) memiliki peran penting dalam formulasi kebijakan publik, 3) merupakan bagian dari proses politik; 4) bisa dibedakan secara jelas dengan administrasi swasta; 5) memiliki keterkaitan dengan kelompok privat dan individu dalam menghasilkan pelayanan kepada masyarakat.

Penyelenggaraan administrasi publik memiliki output untuk pencapaian tujuan nasional dengan pelaksananya adalah para aparatur negara ditunjang oleh berbagai unsur pendukung dari negara tersebut, seperti pernyataan spesifik Lembaga Administrasi Negar Republik indonesia (2002:1) menyatakan bahwa administrasi publik yaitu :

Keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah Republik Indonesia dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya demi terciptanya tujuan Nasioanal dan terlaksananya tugas Negara Republik Indonesia seperti dalam UUD1945.

Untuk lebih mengenal administrasi publik untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif menurut Thoha (2012:43) bahwa :

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang memberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini dikarenakan menyangkut kepentingan semua masyarakat dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi-organisasi lainnya, maka tidak ada jalan.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli dan semi-monopoli.
3. Dalam memberi pelayanan kepada masyarakat administrasi publik dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan, hal ini memberikan warna. Legislates daxi administrasi publik tersebut.
4. Administrasi publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, pelayanan oleh administrasi publik ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi publik sangat tergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

Administrasi biyasanya suatu seni untuk membereskan urusan-urusan. Tekanan diletakkan pada proses dan metode guna menjamin tindakan yang afektif. Sisi lain Administrasi Publik ternyata tidak memiliki arti tunggal. Istilah ini melingkupi keseluruhan yang komplek dari nilai-nilai, sikap-sikap, dan tindakan-tindakan, yang terbagi menjadi dua aspek yaitu administrasi publik dan administrasi privat. Alamsyah (2005:1) memiliki pendapat tentang penyatuan dua aspek tersebut, yaitu :

Ketika terdapat perbedaan tujuan dan pemahaman, maka jelas kedua hal tersebut memiliki kekurangan. Kecuali itu kenyataan menunjukan bahwa berdasarkan pengalaman empiris kedua hal tersebut ternyata memiliki kesamaan dan saling berhubungan. Hal tersebut sangat dimungkinkan mengingat administrasi publik dan administrasi privat sesungguhnya merupakan bagian integral dari ilmu administrasi publik.

* + 1. **Konsep Kolaborasi**

Setiap aktivitas dalam suatu organisasi hampir selalu dilakukan dengan kerjasama. Kerjasama akan menjadi penting ketika orang-orang dalam suatu organisasi menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan yang sama dan kemauan untuk memenuhi kepentingan tersebut. Agar tujuan dari organisasi itu sendiri dapat tercapai, diperlukan tujuan organisasi bukanlah hal yang mudah, perlu berbagai usaha yang optimal untuk mencapai tujuan tersebut. Kadang kerjasama tidak cukup dilakukan hanya dengan anggota dalam organisasi yang sama. Dalam upaya mencapai tujuan organisasi diperlukan juga kerjasama antar organisasi yang memiliki tujuan yang sama, sehingga pada akhirnya jika tujuan tersebut tercapai, manfaat dapat di rasakan lebih luas lagi yaitu dengan melakukan kolaborasi.

Mengingat saat ini pemerintah dihadapkan pada tantangan dan permasalahan sosial yang komplek dalam mewujudkan Citarum Harum. Apabila kita coba menemukan solusi untuk permasalahan tersebut, sering kali kita menyadari ternyata banyak pihak yang bertanggung jawab atas permasalahan pencemaran sungai citarum serta banyak cara dalam menyelesaikan dan menjawab permasalahan tersebut, salah satunya dengan melakukan kolaborasi antar pemerintah dengan masyarakat atau organisasi-organisasi lainnya. Hal tersebut membuat batasan suatu organisasi bias, apalagi berbicara tentang kepetingan umum, kenyataan inilah yang mengakibatkan hubungan antar organisasi atau antar pihak yang terlibat berubah dari pola yang cenderung mekanistik menjadi lebih organik.

Kolaborasi pada hakikatnya merupakan suatu tindakan kerjasama yang dibutuhkan pada setiap tingkatan organisasi. Dalam hal ini kolaborasi dapat berlangsung dalam beberapa konteks, di antaranya berlangsung di dalam organisasi atau di sebut dengan *internal organization*, serta kerjasama eksternal organisasi atau sering di sebut *interorganizational relation,* yaitu kerjasama yang dilakukan oleh dua organisasi atau lebih, dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Beberapa para ahli mengemukakan pengertian dari kolaborasi menyangkut konteks kerjasama internal dan eksternal dalam organisasi diantaranya adalah Russell M. Linden (2002:7).. Linden mengungkapkan apa itu yang di namakan kolaborasi :

“*collaboration occurs when people from different organization (or units within one organization) produce something together throgh joint effort, resources and decision making, and share ownership of the final product of productivity.*

Kemudian pendapat lain dikemukakan oleh Chrislip dan Larson (1994) yang mendefinisikan kolaborasi sebagai berikut :

*“collaboration is a mutually beneficial relationship between two or more parties who work toward common goals by sharing responsibility, authority, and accountability for achieving results.*

Berdasararkan kutipan di atas, kolaborasi dapat di artikan sebagai hubungan yang saling menguntungkan antara dua pihak atau lebih yang bekerjasama dalam berbagai tanggung jawab, wewenang, dan akuntabilitas untuk mencapai hasil dan tujuan bersama.

Thomson dan Perry (2006:23) mengembangkan definisi kolaborasi sebagai proses dimana aktor yang memiliki wewenang otonomi berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-bersama menciptakan aturan atau struktur yang mengatur hubungan dan cara bertindak atau memberikan keputusan atas isu-isu yang membawa mereka dalam keharusan kebersamaan. Hal ini merupakan interaksi yang saling menguntungkan.

Definisi lain pada sektor administrasi publik dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007:544) yang mengembangkan krangkan konsep kolaborasi dengan pendekatan berbasis sistem yang kemudian menemukan konsep “*collaboration governance”* (kolaborasi pemerintahan) yang di definisikan sebagai berikut :

“*a governing arrangement where one or more publik agencies directly engage nonstate stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-orientated, and deleberative and that aims to make or implement public or manage public programs or assets*.

Kolaborasi pemerintah berdasarkan kutipan di atas dapat di artikan sebagai susunan pemerintah dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung terlibat dengan *stakeholder* non pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus dan deliberatif, yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola kebijakan program atau mengelola suatu aset.

Konsep pemerintah kolaboratif ini diperlukan oleh proses kolaborasi yang berulang-ulang dimana prinsip keterlibatan (komunikasi), berbagi motivasi (kepercayaan,komitmen, dan mutualitas), dan kapasitas untuk tindakan kolektif (administrasi), saling memperkuat satu sama lain dalam sebuah umpan balik yang positif untuk meningkatkan kualitas dan dinamika kolaborasi.

Nilai-nilai yang melandasi sebuah organisasi adalah tujuan yang sama, kesamaan presepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang serta berbasis masyarakat. Menurut Capenter (1990), kolaborasi mempunyai 8 karakteristik yaitu :

1. Partisipasi tidak dibatasi dan tidak hierarki
2. Partisipan bertanggung jawab dalam memastikan kesuksesan.
3. Adanya tujuan yang masuk akal.
4. Adanya definisi masalah.
5. Partisipasi saling mendidik dan mengajar satu sama lain.
6. Adanya identifikasi dan pengujian terhadap berbagai pilihan.
7. Implementasi solusi di bagi kepada beberapa partisifasi yang terlibat.
8. Partisipasi selalu mengetahui perkembangan situasi.

Praktek pada kolaborasi mengganti pendekatan pengelompokan hierarkis pada koordinasi dengan pendekatan yang mendorong interaksi antara sesama anggota. Model hierarkis menekankan komunikasi satu arah , terdapat tokoh yang dominan. Model praktik kolaborasi menekankan komunikasi dua arah, tetapi tetap menempatkan salah satu tokoh pada posisi utama. Model melingkar menekankan kontinuitas, kondisi timbal balik satu dengan yang lainnya dan tidak ada satu anggota stakeholder yang melakukan kolaborasi mendominasi terus menerus.

Selain itu juga kolaborasi yang menjadi bentuk kerja sama antar organisasi yang dilatar belakangi oleh adanya kepentingan (*interdependence)* suatu organisasi dalam mencapai suatu tujuan yang sulit dicapai secara mandiri ketergantungan (*interdependence)* seringkali disebabkan oleh kompleksitas pekerjaan serta keterbatasan sumber daya dan kemampuan organisasi dalam menyelesaikan suatu kepercayaan. Hubungan ketergantungan antara satu organisasi dengan pihak yang lainnya juga harus ditingkatkan melalui komunikasi yang intensif satu sama lain. Komunikasi sangat penting dalam kolaborasi agar tidak terjadi kesalah pahaman dan menjaga bahwa apa yang dilakukan tetap sesuai dengan keputusan yang telah dibuat bersama.

Menurut David Strauss dalam bukunya *How To Maker Collaboration Work* dan Russel M. Linden dalam bukunya *Working Across Boundaries*. Strauss mengemukakan bahwa :

*“Collaboration takes place not only within these organizations but also between and among them. They require people to work together to plan, solve problem, and or make decisions before action be taken”*. (2002:1-2)

*Collaboration refer to the process people employ when working together in a group, organization, or comunity to plan, create, solve problem, and make decisions (Straus*:2002:5)

*The Five Principles of Collaboration:*

1. *Involve the relevant stakeholdes (meliputi stakcholder yang relevan)*
2. *Build consensus phase by phase (membangun kesepakatan tahap demi tahap)*
3. *Design a process map (mendesain sebuah peta proses)*
4. *Designate a proses facilitator (mendesain sebuah fasilitator proses)*
5. *Harnes the power of group memory (memanfaatkan kekuatan ingatan grup)* (Straus : 2002:7)

David Strauss mengemukakan bahwa kolaborasi ada dari beberapa organisasi karena adanya suatu hubungan yang terjalin untuk melakukan kerjasama. Organisasi menyediakan orang untuk bekerja bersama untuk merencanakan, memecahkan masalah, dan membuat keputusan sebelum mengambil tindakan. Dari pendapat David Straus tersebut dapat dilihat bahwa dalam melakukan kolaborasi semuanya dilakukan dan di putuskan besama-sama. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Linden bahwa:

*“collaboration occurs when people from different organizations (or units within one organization) produce something together through joint effert, resources, and decision making, and share ownership of the final product or service*”. (Linden:2002:7)

Berkaitan dengan itu, kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara mandiri. Dalam konteks ini terkandung dua hal penting: (1) setiap organisasi pada awalnya adalah mandiri, (2) karena adanya kebutuhan mencapai tujuan masing-masing yang berfokus pada tujuan objeg yang sama, organisasi melakukan kerjasama. Hubungan yang terjadi di dalam kolaborasi adalah relasi *purposive,* dimana tidak semua unit dalam organisasi melakukan usaha bersama hanya unit yang memiliki spesifikasi tugas tertentu yang sesuai dengan pencapaian tujuan atau permasalahan yang hendak dipecahkan organisasi lainnya yang melakukan *join effort* (usaha bersama).

Dimensi merupakan himpunan yang terdiri dari komponen-komponen tertentu yang menyusun sebuah konsep dan memiliki hubungan ketergantungan antar komponen (Mustafa:2009).

Thomson dan Perry dalam tulisannya yang berjudul “*Collaboration Processes: Inside Black Box”* berpendapat bahwa terdapat 5 (lima) kunci dimensi kolaborasi (Thomson dan Perry, 2006:24-28), yaitu sebagai berikut :

1. Dimensi Tata Pemerintahan (*the process of collaborative governing: the Governance Dimension).*

Dimensi pemerintah berkaitan dengan pengambilan keputusan bersama *(joint decision making),* pengaturan pembagian daya, dan pemecahan masalah. Pada dimensi pemerintahan terdapat hal-hal yang harus diperhatikan, yakni sebagai berikut:(1) struktur hirarki dan otoritas tidak mendominasi, (2) kesadaran bahwa pihak yang berkolaborasi tidak hanya secara langsung bertanggung jawab untuk mencapai kesepakatan tetapi juga harus memaksakan keputusan pada diri mereka sendiri, (3) ketersediaan untuk menerima bahwa semua pihak yang berkolaborasi memiliki kepentingan yang sah sehingga hasilnya mencerminkan konsesus kelompok, bukan kekuatan koalisi atau kekuatan politik,(4) pemahaman bahwa pemerintah harus menekankan keterbukaan informasi, menghormati pendapat orang lain, dan melalui negosiasi yang panjang dalam mencapai kesepakatan.

1. Dimensi Administrasi (*the process of collaborative: the Administration Dimension)*

Dimensi administrasi dalam kolaborasi sangat penting dalam berlangsungnya hubungan pihak-pihak yang berkolaborasi. Struktur administrasi dalam kolaborasi memiliki posisi sentral untuk koordinasi, komunikasi, pengorganisasian dan penyebaran informasi, serta mengupayakan pihak-pihak yang berkolaborasi untuk bersama-sama mengatur hubungan mereka, dimana Freitag dan Winkler menyebutnya sebagai sosial koordinasi”.

Indikator dalam dimensi administrasi adalah kejelasan peran dan tanggung jawab setiap aktor, pertemuan kerja sama yang efektif, kejelasan tujuan, tugas-tugas terkoordinasi dengan baik, terdapat saluran komunikasi yang formal, dan pemantauan dalam pelaksanaan kolaborasi (Thomson, Perry, dan Miller, 2008:104).

1. Dimensi Otonomi (*the process of Reconciling Individu and Colektive Interest: The Autonomy Dimension)*

Dimensi otonomi memiliki hubungan yang kontras antara kontrol bersama dan kontrol individu (Wood dan Grey, 1991). Dalam sebuah kolaborasi aktor yang terlibat melindungi identitasnya mereka dengan mempertahankan kontrol individu. Di sisilain, kontrol bersama melibatkan ketersediaan mitra untuk berbagi informasi, bukan hanya tentang operasi organisasi mereka sendiri, tetapi juga tentang apa yang mereka bisa dan tidak bisa dalam kolaborasi.

Dimensi otonomi mencoba untuk menangkap ketegangan yang implisit antara kepentingan aktor dan kepentingan bersama. Indikator dimensi otonomi ini berkaitan dengan sejauh mana aktor melihat kolaborasi sebagai penghalang misi organisasi, kepercayaan bahwa keuntungan mereka dipengaruhi oleh kolaborasi, dan kesadaran aktor untuk berusaha memenuhi harapan organisasi dan harapan aktor lain dalam kolaborasi.

1. Dimensi Mutualitas (*The Process of Forging Mutually Benefical Relationship: The Mutuality Dimension).*

Dimensi mutualisme berakar pada saling ketergantungan. Sebuah organisasi harus mengalami saling ketergantungan baik dalam kesamaan kepentingan, yang kemudian di sebut Powell (1990) sebagai “*complementarities”.* Komplementaritas menjelaskan situasi dimana suatu organisasi mengorbankan haknya untuk mendapatkan daya dari organisasi lain demi mencapai kepentingan mereka sendiri. Dalam kolaborasi, adanya saling ketergantungan merupakan kunci yang penting agar hubungan antar aktor terus terjalin dengan baik.

1. Proses Membangun Norma Sosial: Kepercayaan dan Dimensi Timbal Balik (*The Process of Building Social Capital Norm: The Trust and Reciprocity Dimension).*

Dalam kolaborasi, aktor individu akan menunjukan kesediaan untuk berinteraksi dalam kolaborasi jika aktor yang lain juga menunjukan kesediaan yang sama. Hubungan timbal balik tersebut akan membentuk kepercayaan antar pihak-pihak yang berkolaborasi jika dilakukan secara berulang-ulang.

Adanya kepercayaan antar pihak-pihak yang berkolaborasi memberikan manfaat terhadap kelangsungan kolaborasi, yakni: (1) membuat itikad baik, pihak-pihak yang berkolaborasi akan berperilaku sesuai komitmen eksplisit dan implisit, (2) jujur dalam negosiasi apapun, (3) pihak-pihak yang berkolaborasi tidak akan mengambil keuntungan yang lebih meskipun terdapat kesempatan (Cummings dan Bromiley, 1993:303)

Kolaborasi memiliki beberapa model, Sam’un Jaja Raharja menjelaskan bahwa ada lima jenis model kolaborasi yang bisa berbentuk saat organisasi saling bekerjasama. (Raharja, 2008 : 132-136).

1. Model Interdependen

Model ini dibangun oleh dua variabel vertikal (aktivitas kolaborasi) dan horizontal (strategi kolaborasi) yang maksimal. Model ini dapat digambarkan dengan setiap organisasi mencoba merumuskan kerjasama dalam bentuk instrumen dan aransemen serta tata kelola kerjasama yang baik. kondisi ini di tunjang dengan struktur dan kapasitas organisasi yang memadai sehingga apa yang di rumuskan dan disepakati bersama dapat dilaksanakan oleh setiap organisasi. Mengacu pada Limerick dan Cunnington, setiap organisasi dalam model ini adalah organisasi mandiri. Mandiri diartikan sebagai kondisi organisasi yang memiliki kemampuan dan kapasitas sumber daya yang cukup untuk menunjang kerjasama.

1. Model Negasi

Model ini terjadi atau muncul apabila setiap organisasi berjalan sendiri, mengutamakan ego ekstoral dan cenderung *inward looking*. Model ini dicirikan oleh tidak adanya atau niminalnya titik temu antara tujuan individu organisasi dengan tujuan bersama akibatnya, struktur, kapasitas, komitmen, dan stamina, serta instrumen aransemen *governance* menjadi tidak belarti. Dalam kondisi seperti ini, benturan kepentingan dan konflik akan mengemuka secara vulgar. Baik dalam tataran wacana maupun tataran nyata. Setiap organisasi akan memaksimalkan kepentingan dan menghindari segala kemungkinan yang mengharuskan dirinya berkorban *(voluntary)* untuk kepentingan organisasi lain.

1. Model Dependen

Model ini mengacu kepada upaya-upaya stakeholder untuk senantiasa melakukan koordinasi, merumuskan tujuan bersama, dan merumuskan tata kerja dan tata kelola, tetapi hanya sampai pada tataran itu saja. Hal ini diperlihatkan pada kenyataan banyak sekali rapat,diskusi, dan seminar serta lokakarya bersama, namun tidak sampai pada *action plann* bersama dan tidak diimbangi dengan upaya memadukan tujuan individu organisasi dengan tujuan bersama akan mengurangi hak-hak individu organisasi (sehingga akan menjadi dependen serta mengurangi independen), sekuat tenaga hal itu akan ditentang oleh setiap organisasi.

1. Model Kompromi

Model ini disebut jalan tengah karena setiap pihak mencoba mengurangi ego sektoralnya dengan mengorbankan sejumlah kepentingan sendiri dalam rangka memenuhi kepentingan pihak lain. Akibatnya, kemandirian atau kesukarelaan (voluntary) setiap organisasi menjadi berkurang (tidak optimal). Mengacu kepada pendapat Marshal, model ini disebut juga model kompromistis . hasil yang di peroleh tidak maksimak karena (a) setiap pihak tidak tidak berpartisipasi secara penuh (voulnaty minimum), (b) aktivitas tidak berjalan secara optimal karena tata kelola yang disusun hanya untuk menyenangkan banyak pihak, bukan target yang maksimal, (c) dukungan struktur dan kapasitas, komitmen dan stamina setiap organisasi diragukan ketika mereka berhadapan dengan keterbatasan sumber daya yang harus disumbangkan pada kepentingan organisasi lain, sedangkan hasil yang diperoleh organisasinya setengah hati (kemandirian minimal).

1. Model Independen

Model ini merupakan antagonis dari model dependen. Setiap pihak berusaha semaksimal mungkin untuk menekankan tujuan individu organisasi, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Namun, hal ini diimbangi dengan struktur dan kapasitas organisasi serta komitmen dan stamnina untuk melaksanakan dan mempertahankan kerjasama sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Pada model ini organisasi cenderung mandiri, tetapi tidak *voluntary*. Tujuan bersama, instrumen dan aransemen serta tata kelola *(governance)* kerjasama tidak terumus dengan jelas.

Dari penjelasan tentang model kolaborasi tersebut, kita bisa mengetahui tentang apa saja bentuk atau model-model dari kolaborasi. Dalam kolaborasi ada lima model yang diantaranya meliputi model interdependen, negasi, dependen, kompromi, dan independen, model-model ini terbentuk dari pola lembaga, instansi, atau organisasi yang berkolaborasi melaksanakan suatu pekerjaan.

* + 1. **Proses Kolaborasi**

Proses merupakan tahapan-tahapan yang harus dilakukan sebelum mencapai suatu tujuan. Proses kolaborasi merupakan tahapan-tahapan yang harus dilakukan agar tujuan bersama yang telah ditetapkan dapat tercapai. Richard (Raharja; 2008:9) mengemukakan kolaborasi merupakan proses yang bersifat *incremental* melalui beberapa tahapan :

1. Pengembangan visi kolaborasi yang menjelaskan kepentingan bersama.
2. *Approches to visioning* dalam bentuk penyampaiaan pemahaman dan pengalaman kolektif. Hasilnya didokumentasikan dalam bentuk prinsip-prinsip operasi sebagai referensi bagaimana stakcholder bekerja.
3. *Appreciative inquiry*, yaitu alat untuk mencari cara yang lebih baik, efektif dan konstruktif yang melifuti *four* D :
4. Discovery berkaitan dengan menemukan yang terbaik;
5. Dream berkaitan dengan visi yang tinggi dihasilkan;
6. Design berkaitan dengan apa yang diperbuat;
7. Deliver bagaimana desain diterapkan dilaksanakan;

Selain itu Richard (Raharja:2008:9), mengemukakan bahwa proses kolaborasi harus memiliki tujuan yang dapat dipahami bersama dan memiliki prinsip-prinsip yang mendukung tercapainya tujuan.

Proses dari suatu kolaborasi dilakukan dalam beberapa tahap. Suatu tahapan model kolaborasi menjadi penting untuk di perhatikan sebagai strategi dalam asfek pengelolaan suatu urusan publik. Meskipun proses kolaborasi sulit untuk dilakukan karena karakter dari setiap stakeholder yang berbeda satu dengan yang lainnya. Ansell dan Gash (2007:558-561) Mengemukakan 5 Tahapan proses kolaborasi di antaranya sebegai berikut :

1. *Face to face dialogue*

*All collaborative governance builds on face-to-face dialogue between stakcholders. As a consesnsus-oriented process. The “thick communication” allowed by direct dialogue is necessary for stakeholders to identify opportunities for mutual gain. However, face-to face dialogue is more than merely the medium of negotiation.*

1. *Trust building*

*Good collaborative leaders recognize that they must build trust among erstwhile opponents before stakeholders will risk manipulation. What be comes evident in the case studies is that building is a time-consuming. Process that requires a long-term comitment to achieving collaborative aoutcomes.*

1. *Commitment to the process*

*Commitment is closely related, of course, to the original motivation to participate in collaborative governance. But stakeholders may wish to participate in order to make sure their perpective is not neglected or to secure legitimacy for their position or to fulfill a legal obligation, act. By contras, commitment to the procces means developing a belief that good faith bargaining for mutual gains is the best way to achieve desirable policy outcomes.*

1. *Shared understanding*

*At some in the collaborative process, stakecholders must develop a shared understanding of what they can collectively achieve together.*

1. *Intermediate outcomes*

*Further results from the collaboration process are manifested in the form of outputs or tangible outputs. This is the result of a critical and essential process in developing momentum that can guide the success of a collaboration.*

Linden menjelaskan bahwa proses kolaborasi akan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan kerangka kolaborasi. Linden (2002:242) menjabarkan 4 metode dari pelaksanaan proses kolaborasi yaitu, (1) Partnering workshops, (2) Baltimore’s Citistat method, (3) Performance contracts, dan (4) The University of Virginia’s envisioning process.

1. *Partnering Workshops*
2. *Prepare for it*

*Educate your organization. Since partnering aims to replace adversial modes of operating. All levels of employess need to understand its purposes, method, and expected result.*

1. *Educate the other organization or organizations you plan to partner with. In a bid solicitiation, for instance, the organization requesting the work should specify that the partnering process will be used with the winning contractor.*
2. *Gain commitment from senior managemen.*

*The leaders of every involved organization need to understand the philosophy, methods, and results of the partnering approach.*

1. *Identify partnering champions (or leaders)*

*The organization’s leaders usually identify one or two people to represent their agency when the partnering workshop is planned.*

1. *Prepare for the partnering workshop.*

*This involves agrecing on the desired outcome for the workshop and the individuals to invite, finding a neutral facilitator, obtaining a size, and drawing up an agenda.*

1. *Conduct the partnering workshop*

*The deliverables from the workshop include the following items :*

1. *Partnering charter*

*This is a formal agreement among the partners, in which they spell out their mutual goals, objectives time liners, roles, and the like.*

1. *Conflict resolution process*

*In the charter, or in a separate statement, the partners describe their process for dealing with differences.*

1. *Evaluation process*

*How will we know when er’ve been successful? Who will determine success? What are the criteria to be used? Will it be an angoing acessment procrss?*

1. *Conduct periodic evaluations.*

*The partnering champions and agency leaders meet during the course of the project to campare ”actual” planed”. Are the goals.*

*Time lines, and other provisions of the charter being accomplished?. If the charter needs to be revised, these, these are the times to do so.*

1. *Celebrate succeses*

*This happens throughout, not just at the end. A good time to celebrate is at the completion of each project milestone.*

1. *Baltimore’s CitiStat Method*
2. *Format*
3. *Agency report*

*Staff analyze the data, which form the basis of the Citistat session for the department or agency.*

1. *CitiStat Team Memo and Citistat Session*

*The memo summarizes the units’s data, identities key trends (positive and negative) and proses questions that are used at the session.*

1. *Follow-Up Memo*

*After each session, the CitiStat team prepares a follow-up memo that summarizes the key points made during the session, and follow-up step that the agency or department head agreed to take by the next Citistat meeting.*

1. *Critical Success Factors*
2. *Measuring and posting key performance data*
3. *Holding regular and frequent meeting at which managers are held accountable*
4. *Relantless follow-up and accountability.*
5. *Focusing on a relatively small number of issues*
6. *Forming coalitions of agencies to deat with complex issues that cross departmental lines.*
7. *Performance Contracts*
8. *Annual agency goals and objectives.*
9. *Balanced performance measures for the key goals.*
10. *Strategis and activites to meet each objective.*
11. *Accountability for each objective (responsible person or unit, time lines, and the like)*
12. *Tracking mechanism that informan all staff of the current status of the goals and outcomes.*
13. *Consequences for achieving the goals and objectives.*
14. *The University of Virginia Envision Process*
15. *The provost discussed the envision process at a meeting of deans, so that they would all hear from him, at on time, the reasons and thinking behind the approach.*
16. *The Provost then formally invited the dean of each school to host an envision session.*
17. *Gave all participants a common information base from which to begin the conversation.*
18. *To inform the host dean in advance*
19. *The consultant for the process met the dean (and sometimes the faculty) of each school prior to its session.*

Pendapat-pendapat dari para ahli di atas mengenai proses kolaborasi yaitu Linden (2002), serta Ansell dan Gash (2007) mengemukakan mengenai proses kolaborasi sama-sama menekankan pada tahap dasar (basic) dalam pelaksanaan kolaborasi, komitmen, komunikasi melalui pertemuan atau face to face dialogue, serta trust atau membangun kepercayaan di antara anggota atau pihak yang melakukan kolaborasi.

**2.1.7. *Governance***

***Governance*** adalah proses pembuatan kebijakan yang dilaksanakan melibatkan negara (pemerintah), sektor *privat* maupun masyarakat madani dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (Kurniawan, 2007:16-17). *Governance* merupakan pradigma baru dalam tatanan pengelolaan kepemerintahan. Terdapat tiga pilar *governance* yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, pradigma pemerintahan sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan. Bergesernya pradigma dari *government* ke arah *governance*, menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani, maka dikembangkan pradigma baru administrasi publik disebut dengan kepemerintahan yang baik (Santoso, 2008:130-131). Terdapat lima posisi mengenai *governance* yaitu :

1. Governance merujuk kepada institusi dan aktor
2. Governance mengidentifikasi adanya kaburnya batas-batas dan tanggung jawab mengatasi isu sosial dan isu ekonomi.
3. Governance mengidentifikasi adanya ketergantungan hubungan antara institusi terlibat.
4. Goverance adalah mengenai self-governing otonom dan aktor-aktor.
5. Governance menyadarkan untuk memperbaiki sesuatu tidak perlu bergantung kepada kekuasaan pemerintah melalui perintah dan kewenanganya.

Pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha swasta melalui peningkatan partisipasi dan kemitraan juga dilakukan pemerintah dengan berbagai pendekatan seperti pendekatan kolaborasi. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang melibatkan tiga aktor utama governan yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat (Irawan, 2017:5).

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut menurut peneliti, governance adalah proses pembuatan kebijakan oleh penyelenggara pemerintah. Kebijakan yang di tetapkan membutuhkan kerjasama antar pihak terkait. Kerjasama tersebut meliputi kolaborasi yaitu pemerintah, pihak swasta dan masyarakat dalam mencapai tujuan yang telah di sepakati sebelumnya.

*Collaborative Governance* Kerjasama kolaboratif terjadi penyamaan visi, tujuan, strategi, dan aktivitas antar para pihak tetapi memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki otoritas dalam mengelola organisasi walaupun mereka tunduk pada kesepakatan bersama (Dwiyanto, 2011:251). Bentuk relasi dan kerjasama antar organisasi, *collaboration* berbeda dengan *coordination* dan *cooperation.* Perbedaanya terletak pada sifat tujuan kerjasama. *Coordination* dan *cooperation* merupakan upaya organisasi dari pihak yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama bersifat statis. Aspek collaboration, seluruh pihak bekerjasama dan membangun consensus mencapai keputusan menghasilkan kemanfaatan bagi seluruh pihak. Relasi antar pihak bersifat terus menerus dan bersifat dinamis saling ketergantungan (Houge dalam Sabarudin, 2015:25).

*Collaborative Governance* menekankan enam kriteria yaitu :

1. Forum ini diprakarsai oleh lembaga publik atau lembaga.
2. Peserta dalam forum termasuk aktor swasta.
3. Peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan bukan hanya sebagai penyedia layanan oleh egensi publik.
4. Terorganisir
5. Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus.
6. Fokus kolaborasi ada pada kebijakan publik maupun manajemen publik.

Ansell & Gash,(2007: 6) *Colaborative Governance* sebagai rezim hukum, aturan, keputusan peradijan praktik administratif, menentukan dan memungkinkan penyediaan secara publik barang dan layanan yang didukung memberikan ruang bagi pemerintah dengan struktur tradisional serta bentuk yang muncul dari badan pengambilan keputusan (publik) maupun swasta.

Secara umum *Collaborative Governance* muncul secara adaftif atau dengan sengaja diciptakan secara sadar karena alasan-alasan sebagai berikut :

1. Kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi.
2. Konflik antar kelompok kepentingan antar institusi.
3. Upaya mencari cara baru untuk mencapai legitimasi politik.

Fragmentasi hukum dan pemecahan masalah yang sifatnya multi yurisdiksi merupakan dua sumber utama atau adanya kompleksitas institusi dan interdepedensi. Konflik antar kelompok kepentingan dan bersifat laten dan sulit di redam seringkali merugikan berbagai pihak, merupakan tenaga dan perhatian yang sangat besar. Sehingga tanpa melakukan *collaborative governance* dalam pemecahan masalah, konflik antar kelompok konflik akan sulit di redam. Ketik berbagai upaya telah dilakukan dan belum membuahkan hasil maka kolaborasi bisa dilakukan sebagai upaya pemecahan masalah yang memiliki legitimasi kuat karena melibatkan berbagai kelompok kepentingan untuk secara aktif berpartisipasi dan mengambil keputusan secara bersama-sama ( Ansell & Gash, 2007:5). Alasan organisasi melakukan Collaborative governance adalah sebagai berikut :

1. Perubahan sosial, saat ini merupakan era reformasi masyarakat dan fase informasi mengakibatkan struktur dapat menyebabkan di seluruh lingkup.
2. Masalah yang di hadapi pemerintah saat ini tidak akan dapat dikelola secara efisien jika hanya mengandalkan satu organisasi. Pemerintah membutuhkan mekanisme berbeda dan bersifat fleksibel.

**2.1.8. Penanganan Kebijakan Citarum Harum**

Penanganan merupakan suatu solusi dalam mengendalikan suatu persoalan yang saat ini sedang terjadi pada sungai citarum. Melalui program kebijakan Citarum Harum dalam rangka pemulihan DAS Citarum yang saat ini mengalami pencemaran dan kerusakan lingkungan yang mengakibatkan kerugian yang besar terhadap kesehatan, ekonomi, sosial, ekosistem, sumber daya lingkungan, dan mengancam tercapainya tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Tingginya aktivitas domestik dan industri di pinggiran sungai menjadi penyebab utama tercemarnya sungai ini. Pencemaran dan kerusakan Sungai Citarum meliputi pencemaran industri, limbah pertanian, limbah peternakan, limbah perikanan, dan limbah domestik baik air limbah domestik maupun sampah domestik.

Dalam penanggulangan pencemaran dan kerusakan DAS Citarum perlu diambil langkah-langkah percepatan dan strategis secara terpadu untuk pengendalian dan penegakan hukum, yang mengintegrasikan kewenangan antar lembaga pemerintah dan pemangku kepentingan terkait guna pemulihan DAS Citarum.

Dalam rangka Pemulihan dapat terlaksananya langkah-langkah percepatan dan strategis melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2018 tentang Percepatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Daerah Aliran Sungai Citarum.

Percepatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan DAS Citarum secara terpadu dibentuk Tim Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan DAS Citarum, yang disebut Tim DAS Citarum. Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan (PPK) DAS Citarum bertujuan sebagai pelestarian fungsi DAS Citarum sehingga tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tercapai.

Dalam Tim DAS Citarum, Gubernur Jawa Barat ditetapkan sebagai Komandan Satuan Tugas (Satgas) PPK DAS Citarum. Satgas bertugas melakukan percepatan dan keberlanjutan PPK DAS Citarum melalui operasi penanggulangan pencemaran dan kerusakan DAS Citarum secara sinergis dan berkelanjutan dengan mengoptimalkan pemanfaatan personel dan peralatan operasi. Sesuai dengan tugasnya, Satgas PPK DAS Citarum menyusun Rencana Aksi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan DAS Citarum 2019-2025 sebagai acuan seluruh pemangku kepentingan.

* 1. **Krangka Berfikir**

Dalam penanganan Kerusakan dan Pencemaran Daerah aliran Sungai Citarum di Kabupaten Bandung Khususnya Sektor 6 Citarum Harum telah di lakukan berbagai upaya salah satunya yaitu melakukan kerjasama atau kolaborasi antar pihak yang terkait dalam penangana kerusakan dan pencemaran daerah aliran sungai Citarum. Maka dengan keseriusannya Presiden dalam menangani pencemaran dan kerusakan daerah aliran sungai Citarum melalui Peraturan Presinden No 15 Tahun 2018 tentang Percepatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Daerah Aliran Sungai Citarum. Keputusan Gubernur Nomor 614/Kep1303-DLH/2018 tentang Sekretariat Satgas PPK DAS Citarum dan Keputusan Gubernur Nomor 614/Kep1304-DLH/2018 tentang Kelompok Kerja PPK DAS Citarum. Melalui mandat tersebut, Kelompok Kerja PPK DAS Citarum, difasilitasi oleh Pokja membentuk timsatuaan dalam bentuk sektor yang tersebar dari dari hulu sampai hilir yang semuanya berjumlah 22 sektor.

Namun dari upaya yang dilakukan ini masih kurang optimal masih terjadi banjir di berbagaititik terutama daerah baleendah dan dayeuhkolot Kabupaten Bandung. Selain itu juga upaya dalam penangana kebijakan Citarum belum optimal di karenakan adanya koordinasi baik pemerintah dengan liding sektor dilapangan belum optimal, Kebijakan yang di lakukan dilapangan terkadang suka melenceng dari rencana aksi, salah satunya peraturan terhadap pabrik yang masih melanggar aturan hukum yang diberikan berbeda dengan yang ada di rencana aksi.

Masalah dalam penanganan pencemaran dan kerusakan daerah aliran sungai Citarum ini bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah saja namun menjadi tanggung jawab semua pihak. Berdasarkan peraturan yang telah di tetapkan tersebut maka dapat dilihat bahwa setipa orang atau masyarakat, pihak swasta, kodam III Siliwangi, pihak pemerintah, pihak akademisi, pihak komunitas semuanya ikut terlibat dalam dan bertanggung jawab dalam melestarikan dan mengembalikan kembali Sungai Citarum menjadi harum. Oleh sebab itu hubungan antara Pemerintah, pihak swasta, kodam III siliwangi, Akademisi, Komunitas, masyarakat dalam melakukan Penanganan Kerusakan Sungai Citarum salah satunya dengan melakukan kolaborasi antara Pemerintah, pihak swasta, kodam III siliwangi, Akademisi, Komunitas, masyarakat harus terjalin kerjasama dengan adanya kolaborasi dalam penanganan Pencemaran dan Kerusakan DAS Citarum melalui Program Kebijakan Citarum Harum.

Kolaborasi merupakan suatu kegiatan yang mengarah pada kerjasama antara aktor yang terkait yaitu : Pihak Pemerintah Provinsi Jawabarat (kepala dinas lingkungan hidup Provinsi Jabar dan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung), Dansektor 6 kodam III siliwangi (Dansektor), pihak swasta (Direktur BANK Sampah Bersinar), pegiat lingkungan(ketua Walhi Provinsi Jawa Barat),tokoh masyarakat (ket ua RW 21), akademisi(Pihak Kampus Telkom University), warga baleendah yang terkena dampak.

Kolaborasi antara Pemerintah, Pihak Swasta, Pihak Komunitas, Pihak Akademisi dan Masyarakat sangat baik dilakukan kaena hal ini berarti pemerintah dengan pihak-pihak tersebut memiliki kesadaran dan upaya yang sama akan adanya suatu penanganan kerusakan dan pencemaran daerah aliran Sungai Citarum yang optimal. Jika kita mengacu kepada pengertian kolaborasi sebagai bentuk kerjasama antar organisasi atau antar pihak, maka proses kolaborasi dilatarbelakangi oleh adanya ketergantungan *(interdependensi)* suatu organisasi dalam mencapai suatu tujuan yang sulit dicapai secara mandiri. Apabila kita mengaitkan dengan teori kontingensi yang dikemukakan oleh Thompson, kolaborasi terjadi ketika bentuk ketergantungan menunjukan tingkal *sequential* bahkan *reciprocal interdependence,* dimana output yang dihasilkan oleh suatu organisasi lain dalam rangka menyelesaikan pekerjaannya. Kolaborasi yang dilakukan pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Bandung, Pihak Swasta, Sektor 6, Pihak Akademisi, Komunitas, Serta Masyarakat terjadi karena adanya hubungan saling tergantung dalam melakukan upaya penanganan kebijakan Citarum Harum di Kabupaten Bandung.

Kolaborasi merupakan suatu kegiatan yang mengarah pada pengaturan tata kerja dari suatu gabungan usaha bersama dalam mencapai tujuan seefisien mungkin, dengan tidak melepaskan suatu pembagian tugas yang tersusun sesuai dengan rencana maka tujuan bersama akan tercapai. Kolaborasi juga merupakan suatu proses untuk mengembangkan dan memelihara hubungan yang baik diantara kegiatan-kegiatan non fisik. Kolaborasi menjadi penting dalam organisasi-organisasi yang kompleks karena didalam organisasi tersebut terdapat banyak kegiatan-kegiatan yang dilakukan banyak orang yang berada dalam bagian yang berbeda. Kebutuhan akan kolaborasi timbul apabila suatu organisasi memerlukan suatu kesempurnaan dalam mencapai tujuan yang di inginkan, dan apabila terdapat keadaan yang saling ketergantungan diantara kegiatan-kegiatan suatu organisasi dengan pihak lain, maka hasil yang optimal akan dapat tercapai manakala kegiatan-kegiatan tersebut berkolaborasi dengan baik pihak-pihak terlibat.

Untuk menciptakan proses kolaborasi yang optimal dalam organisasi, Ansell dan Gash (2007:558-561) Mengemukakan 5 Tahapan proses kolaborasi di antaranya sebegai berikut :

1. *Face to face dialogue*

*All collaborative governance builds on face-to-face dialogue between stakcholders. As a consesnsus-oriented process. The “thick communication” allowed by direct dialogue is necessary for stakeholders to identify opportunities for mutual gain. However, face-to face dialogue is more than merely the medium of negotiation.*

Indikator pertama kolaborasi dalam penanganan kebijakan Citarum Harum adalah para pihak yang akan berkolaborasi melakukan pertemuan dan berdialog langsung mengenai permasalahan yang akan di selesaikan secara bersama-sama.

1. *Trust building*

*Good collaborative leaders recognize that they must build trust among erstwhile opponents before stakeholders will risk manipulation. What be comes evident in the case studies is that building is a time-consuming. Process that requires a long-term comitment to achieving collaborative aoutcomes.*

Indikator kedua adalah membangun rasa percaya antar stakeholder yang akan melakukan kolaborasi. Kolaborasi memang bukan semata tentang negosiasi antar stakeholder, namun lebih dari itu merupakan upaya untuk saling membangun kepercayaan satu dengan yang lainnya. Membangun kepercayaan perlu dilakukan sesegera mungkin ketika proses ketika proses kolaborasi pertama dilakukan. Hal ini diupayakan agar para stakeholder tidak mengalami egosentrisme antar institusi. Oleh karenanya, dalam membangun kepercayaan ini, diperlukan pemimpin yang mampu menyadari akan pentingnya kolaborasi. Pemimpin Dinas Lingsungan Hidup Provinsi Jawa Barat, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung, Sektor 6, Pihak Swasta Bank Sampah Bersinar, Akademisi Telkom University, Pegiat Lingkungan Walhi Jawa Barat, Tokoh Masyarakat Ketua RW 21 serta masyarakat memiliki peran penting dalam menumbuhkan Kepercayaan masing-masing anggota untuk aktif terlibat karena kesadaran diri mereka secara pribadi maupun kepercayaan lembaga.

1. *Commitment to the process*

*Commitment is closely related, of course, to the original motivation to participate in collaborative governance. But stakeholders may wish to participate in order to make sure their perpective is not neglected or to secure legitimacy for their position or to fulfill a legal obligation, act. By contras, commitment to the procces means developing a belief that good faith bargaining for mutual gains is the best way to achieve desirable policy outcomes .*

Komitmen tentunya memiliki relasi yang kuat dalam proses kolaborasi. Komitmen merupakan motivasi untuk terlibat atau berpartisipasi dalam kolaborasi. Komitmen yang kuat dari setiap stakeholder deperlukan untuk mencegah resiko dari proses dari proses kolaborasi, meskipun komitmen merupakan tanggung jawab dari stakeholder supaya memandang relasi yang dilakukan sebagai hal yang baru dan tanggung jawab tersebut dikembangkan. Begitupun komitmen yang di terapkan antar setekholder yang akan berkolaborasi Dinas Lingsungan Hidup Provinsi Jawa Barat, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung, Sektor 6, Pihak Swasta Bank Sampah Bersinar, Akademisi Telkom University, Pegiat Lingkungan Walhi Jawa Barat, Tokoh Masyarakat Ketua RW 21 serta masyarakat, Menjalin komitmen yang kuat samapai tujuan bersama optimal dalam kolaborasi.

1. *Shared understanding*

*At some in the collaborative process, stakecholders must develop a shared understanding of what they can collectively achieve together.*

stakeholder yang terlibat harus saling berbagi pemahaman mengenai apa yang dapat mereka (Stakeholder) capai melalui berbagai kolaborasi yang dilakukan. Saling berbagi pemahaman ini dapat digambarkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, objegtivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain. Saling berbagi pemahaman dapat berimplikasi terhadap kesepakatan bersama untuk menyelesaikan masalah. Semua Setekholder kolaborasi, Dinas Lingsungan Hidup Provinsi Jawa Barat, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung, Sektor 6, Pihak Swasta Bank Sampah Bersinar, Akademisi Telkom University, Pegiat Lingkungan Walhi Jawa Barat, Tokoh Masyarakat Ketua RW 21 serta masyarakat, memiliki visi dan misi yang sama yaitu Citarum Harum.

1. *Intermediate outcomes*

*Further results from the collaboration process are manifested in the form of outputs or tangible outputs. This is the result of a critical and essential process in developing momentum that can guide the success of a collaboration.* Hasil lanjutan dari proses kolaborasi terwujud dalam bentuk *output* atau keluaran yang nyata. Hal ini merupakan hasil proses yang kritis dan esensial dalam mengembangkan momentum yang dapat membimbing demi keberhasilan suatu kolaborasi. Hasil akhir dari kolaborasi penanganan kebijakan Citarum Harum adalah mencapai tujuan yang optimal.

Melalui tahapan-tahapan diatas yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut antara lain dengan memberi instruksi atau perintah, mengadakan pertemuan dan memberikan penjelasan. Teori mengenai proseskolaborasi yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash menjabarkan secara rinci setiap tahap yang harus dilakukan dengan jelas untuk setiap point tahap pun juga di jabarkan dengan jelas. Maka dengan demikian teori Ansell dan Gash (2007:550) di pilih peneliti sebagai teori dalam penelitian ini, karena peneliti ingin mengetahui dan memahami bagaimana proses kolaborasi dalam Penangan Kebijakan Citarum Harum Di Kabupaten Bandung.

Dalam pelaksanaan kolaborasi antara organisasi yang terkait, penanganan kebijakan Citarum Harum Di Kabupaten Bandung, pihak Dinas Lingsungan Hidup Provinsi Jawa Barat, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung, Sektor 6, Pihak Swasta Bank Sampah Bersinar, Akademisi Telkom University, Pegiat Lingkungan Walhi Jawa Barat, Tokoh Masyarakat Ketua RW 21 serta masyarakat. Dengan kolaborasi dalam penanganan kebijakan Citarum harum maka upaya pencapaian tujuan atau sasaran dari para pekerja beserta aktivitasnya benar-benar terarah, harmonis, bersatu padu dan serempak atau berdasarkan mekanisme yang tepat.

Melalui Proses Kolaborasi yang di kemukakan oleh Ansell dan Gash (2007:558-561) Mengemukakan 5 Tahapan proses kolaborasi yang harus dilakukan dalam kolaborasi. Dalam pelaksanaan kolaborasi antara pihak yang terkait dalam penanganan Kebijakan Citarum Harum di Kabupaten Bandung diantaranya Pemerintah Dinas Lingsungan Hidup Provinsi Jawa Barat, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung, Sektor 6, Pihak Swasta Bank Sampah Bersinar, Akademisi Telkom University, Pegiat Lingkungan Walhi Jawa Barat, Tokoh Masyarakat Ketua RW 21 serta masyarakat(perwakilan warga baleendah).

DASAR KEBIJAKAN

Perpres No. 15 Tahun 2018

Program Citarum Harum

Ansell dan Gash (2007:558-561) Mengemukakan 5 tahapan proses kolaborasi

* *Face to face dialogue*
* *Trus Building*
* *Commitment to the process*
* *Shared Understanding*
* *Intermediate outcomes*

Pemerintah Provinsi Jawa Barat(dinas lingkungan hidup), Pemerintah Kabupaten Bandung(dinas lingkungan hidup), Kodam III Siliwangi sektor 6(Dansektor 6), Akademisi(Kampus Telkom University), kelompok peduli lingkungan(Walhi Provinsi Jawa Barat), pihak swasta(Bank Sampah Bersinar), tokoh masyarakat(ketua Rw 21), masyarakat ( perwakilan warga baleendah).

Gambar : Pradigma Berfikir Penelitian

Kolaborasi Penanganan Kebijakan Citarum Harum Di Kabupaten Bandung

* 1. **Proposisi**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan Proposisi sebagai berikut : Penanganan kebijakan Citarum Harum di lakukan melalui tahap 1).*Face to face dialogue, 2).Trus Building, 3). Commitment to the process*, 4). *Shared Understanding*, 5). *Intermediate outcomes*