

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kolaborasi dalam Perspektif Teori Organisasi dan Administrasi Publik

Sebelum memaparkan kolaborasi dalam perspektif teori organisasi dan administrasi publik, tulisan ini akan diawali dengan memaparkan kolaborasi sebagai konsep pemecahan konflik dan konsep kerja sama antar-*stakeholder*. Urgensi pemaparan konsep ini dimaksudkan untuk memperlihatkan keterkaitan dengan tema pokok penelitian ini, yaitu kolaborasi sebagai konsep kerja sama dan kolaborasi sebagai mekanisme resolusi konflik. Urgensi ini menjelaskan ulang uraian Bab I dimana dalam pengelolaan DAS Citarum yang multi-*stakeholder* berpotensi menimbulkan konflik. Di sisi lain kolaborasi juga merupakan konsep kerja sama antar-*stakeholder* dalam suatu entitas yang sama.

Secara teoritis, konflik lahir dari interaksi antarindividu atau kelompok dalam aktivitas sosial, ekonomi, politik, dan budaya.¹ Tiga pilar utama konflik adalah watak psikologis, fenomena politik, dan fenomena ekonomi.² Fenomena ekonomi bersumber pada perebutan sumber-sumber ekonomi dan persoalan distribusinya. Masalah distribusi sumber daya (baik yang dirasakan maupun yang dipersepsikan) merupakan elemen terkuat dalam konflik.³

Konflik dapat diselesaikan dengan berbagai pendekatan seperti pendekatan kekuasaan, hukum, atau pendekatan kepentingan. Pendekatan kepentingan dapat dilakukan melalui tahapan; identifikasi

¹ Affandi, 2004, *Akar Konflik Sepanjang Zaman; Elaborasi Pemikiran Ibn Khaldun*, hlm.73

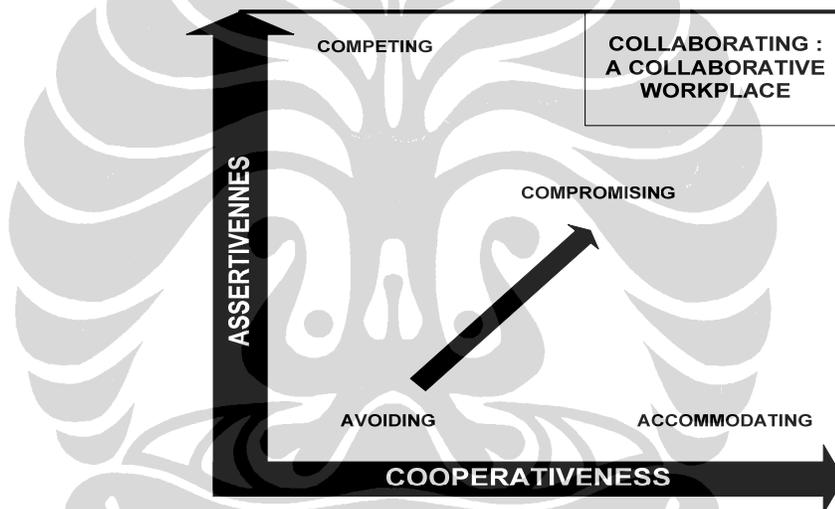
² *Ibid*, hlm. 80

³ Soderbergh; "Pendahuluan" dalam Harris dan Reilly, 2000. *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar; Sejumlah Pilihan untuk Negosiator* (alih bahasa Tim LP4M-IDEA Internasional), hlm.v

stakeholder, visi dan tujuan, isu-isu, nilai-nilai dan kepentingan, analisis dan sintesis, solusi kreatif, persetujuan dan rencana tindak.⁴

Dalam perspektif organisasi, masalah konflik merupakan *behavioral shift*. Pemecahan konflik dalam perspektif organisasi dapat dipecahkan melalui lima pendekatan yaitu; *avoiding*, *assertiveness*-kompetitif, *cooperativeness*-akomodatif, *compromising* dan *collaborating*. Ke-lima pendekatan tersebut ditunjukkan gambar berikut ini.⁵

Gambar 2 Kolaborasi sebagai Bentuk Penanganan Konflik



Sumber: Marshal, 1995. *Transforming the Way We Work; The Power of Collaborative Workplace*, hlm.40

Elaborasi bentuk pemecahan konflik tersebut lebih lanjut dipaparkan oleh Tadjudin berikut ini.⁶

- Kompetisi, yaitu tindakan untuk memuaskan kepentingannya tanpa mempertimbangkan pihak lain karena pihak lain dianggap akan melakukan hal yang sama.
- Kolaborasi, yaitu tindakan yang diambil para pihak yang berkonflik untuk menghasilkan tindakan yang memuaskan semua pihak sebagai tindakan “menang-menang”.

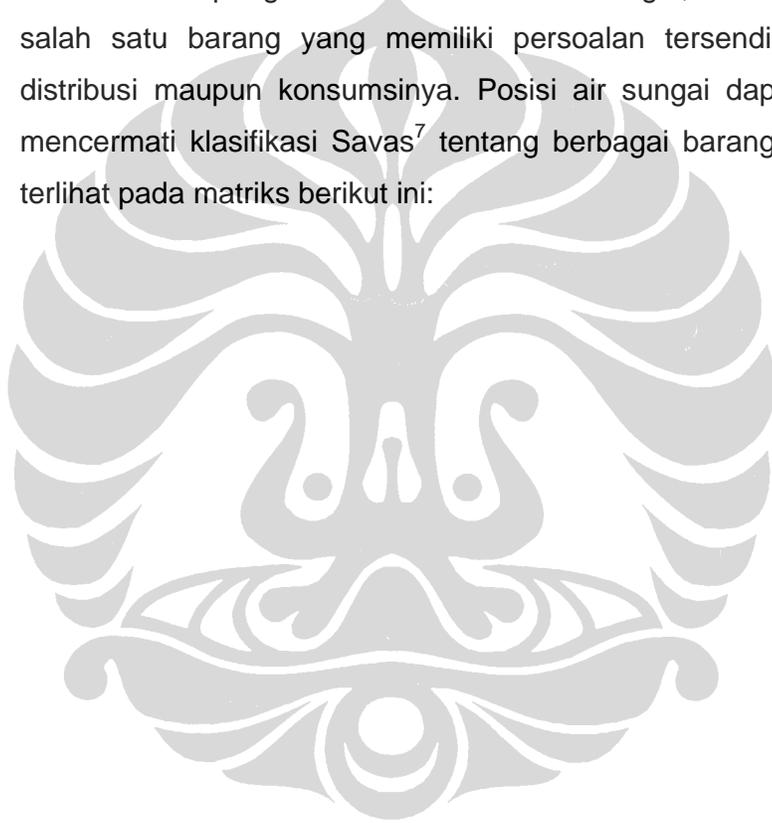
⁴ Chusnul Mar'iyah, *Ibid*

⁵ Marshal, 1995. *Transforming the Way We Work; The Power of Collaborative Workplace*, hlm. 40

⁶ Tadjudin, 2000. *Manajemen Kolaborasi*, hlm.81-82

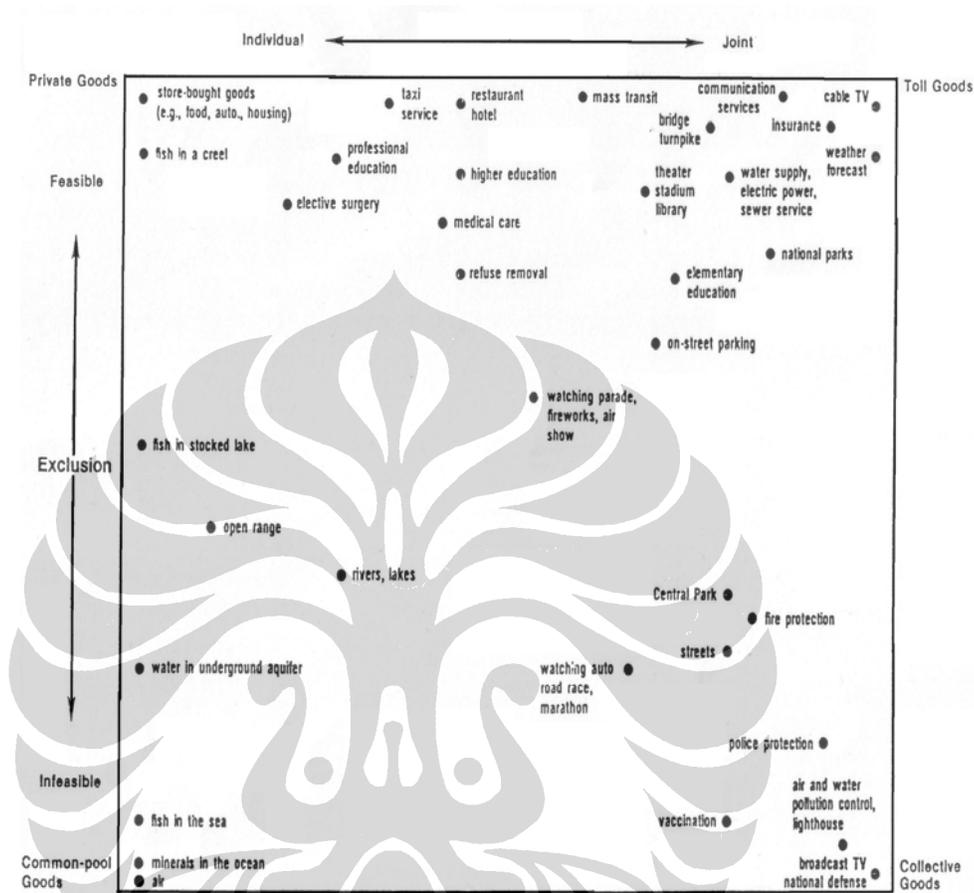
- Pengabaian, yaitu tindakan untuk “menghindari” dalam arti mengacuhkan konflik dengan anggapan pihak lawan tidak mempunyai kekuatan yang signifikan.
- Akomodasi, yaitu suatu tindakan untuk meredakan tekanan pihak lain dengan cara mendahulukan kepentingan pihak lain.
- Kompromi, yaitu tindakan bersama yang bersifat jalan tengah, tanpa memuaskan semua pihak karena setiap pihak berkorban untuk memenuhi kepuasan pihak lain.

Dalam pengelolaan daerah aliran sungai, air sungai merupakan salah satu barang yang memiliki persoalan tersendiri dalam alokasi, distribusi maupun konsumsinya. Posisi air sungai dapat dilihat dengan mencermati klasifikasi Savas⁷ tentang berbagai barang dan jasa seperti terlihat pada matriks berikut ini:



⁷ Pemandangan umum fraksi-fraksi DPR dalam pembahasan RUU Sumber Daya Air, berpendapat bahwa air harus dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan dan menerapkan asas keseimbangan nilai sosial, ekonomi, dan lingkungan, kemanfaatan umum, keterpaduan, keserasian, kelestarian, kemandirian, transparansi, dan akuntabilitas (Anonymous, 2002). Perdebatan lain terjadi karena kesulitan menarik garis yang tegas antara air sebagai barang publik atau privat. Konferensi ICID di Oxford Inggris 10 September 1997 mengadakan debat khusus “Air adalah barang ekonomi yang hanya dapat diatur pengalokasiannya secara adil dan merata kepada umat manusia melalui pengelolaan berkelanjutan dengan mempergunakan instrumen ekonomi?”, namun tidak dicapai kesepakatan (voting dengan 80 suara setuju dan 82 suara tidak setuju). Hafied Gany dan N. Darismanto, 1999. “Peran Kelembagaan Petani dalam Memperoleh Hak Guna Air” dalam *Jaminan Air bagi Petani (Water Use Right)*, hlm.13.

Gambar 3 Klasifikasi Barang dan Jasa dalam Empat Jenis



Sumber: Savas, 1992; hlm. 36

Klasifikasi Savas menempatkan air sungai sebagai *common pool goods*. Ciri khas *common pool goods*, di satu sisi mengalami kesulitan untuk memperlakukan pengecualian terhadap konsumsi individu, di sisi lain konsumsinya bersifat individual. Ciri ini mengakibatkan air sungai dipandang sebagai barang milik bersama, siapa saja bebas mengonsumsi tanpa pengecualian. Namun, karena sifat konsumsi yang individual, air sungai tidak dapat dikonsumsi secara paralel sehingga kesempatan setiap pihak menjadi tidak sama. Pihak yang terlebih dahulu cenderung diuntungkan, pihak sesudahnya mungkin berkurang atau setidaknya dalam kondisi yang berbeda. Oleh karena itu Savas menyatakan proses

alokasi barang bersama sebagai *common pool goods* atau *toll good* dibuat dalam organisasi bersama tidak melalui mekanisme pasar.⁸

Melengkapi paparan Savas, pembebanan biaya atas konsumsi terhadap barang bersama dikemukakan oleh Shu.⁹ Shui membaginya berdasarkan atribut fisik yang memengaruhi pengguna riil dan pengguna potensial. Konsumsi terhadap barang kolektif secara atributif dapat dibedakan berdasarkan penggunaan yang independen, pengecualian (*exclusion*), dan terbagi (*subtractibility*). *Exclusion* terjadi ketika pengguna potensial dapat ditiadakan sampai mereka memenuhi persyaratan kriteria tertentu. *Subtractive* terjadi ketika seseorang terhalang untuk mengkonsumsi oleh yang lain yang telah lebih dulu mengkonsumsi.

Tabel 3 Perbedaan Konsumsi atas Barang Kolektif

	<i>Subtractive</i>	<i>Non-subtractive</i>
<i>Costly to exclude</i>	<i>Common pool resources</i>	<i>Public good</i>
<i>Not Costly to Exclude</i>	<i>Private</i>	<i>Toll good</i>

Sumber: Diolah dari Shui Yan Tang, hlm. 4

Sebagai *common pool resources*, aliran sungai dicirikan oleh dua hal. *Pertama*, pengecualian (*exclusion*) terhadap pengguna potensial sangat mahal, hampir sama dengan besarnya pembangunan fasilitas pembagian air karena sifat dari aliran air tersebut; *Kedua*, pada suatu saat aliran air yang tersedia berkurang, penggunaan air oleh seseorang menyebabkan pengurangan jumlah yang tersedia bagi yang lain.

Konsepsi teoritis tentang penggunaan sumberdaya air sebagaimana dikemukakan di atas mengindikasikan bahwa pengelolaan

⁸ Savas, E.S. 1987. *Privatization; The Key to Better Government*, New Jersey, Catham House Publisher, Inc, hlm. 45

⁹ Shui Yan Tang, 1992. *Institutions and Collective Action: Self Governing in Irrigation*, San Francisco, ICS Pers, hlm. 4

sumberdaya air harus dilakukan dengan pendekatan organisasi, bukan pendekatan pasar. Tetapi dalam praktek penggunaan sumberdaya air, termasuk air sungai justru tidak mengindikasikan pendekatan organisasi maupun pasar. Hal ini karena adanya anggapan yang salah tentang pengertian sumberdaya air termasuk air sungai sebagai milik bersama, Air sungai seringkali disalahartikan dengan makna “sumber daya takbertuan”. Akibatnya terjadi pemanfaatan sumber daya secara bebas tanpa tanggung jawab. Kondisi ini memunculkan gagasan konsep “*the tragedy of the commons*”. Konsep *the tragedy of the commons* menyatakan bahwa sumber daya milik bersama dapat dikelola dengan baik jika diserahkan kepada swasta (pasar) atau dikontrol pemerintah.¹⁰

Namun, pengaturan oleh birokrasi untuk menangkal munculnya *tragedy of the commons* dibantah oleh Shu.¹¹ Shu menyatakan bahwa pengaturan oleh birokrasi seringkali dilihat sebagai alat efektif untuk memecahkan masalah dalam tindakan kolektif atas sumber daya bersama. Namun, pengalaman di banyak negara berkembang, pengaturan oleh birokrasi bukan *panacea* (obat mujarab) untuk *common dilemma*. Hal ini juga dikemukakan Wade:¹²

Many theorist of prisoner's dilemma have concluded that the socially desirable outcome of restrained access by all can be sustained only by external authority imposing penalties against rule violation. If so, the conclusion is a counsel of despair. In the reality of most Third World countries, legal mechanisms and the authority

¹⁰ Lihat Savas, *Ibid*, hlm. 46 tanah atau barang bersama lainnya yang dimiliki “publik” cenderung diperlakukan sebagai *common pool goods* terjadi *overgrazed* dan *destroyed* sehingga muncul *the tragedy of the commons*. Oleh karena itu, barang tersebut harus ditransformasikan menjadi barang privat dan dimiliki atau dikelola oleh satu institusi, yang memungkinkan pengelolaan secara efisien. Pandangan Hardin ini menuai banyak kritik. Lihat Iskandar, “The Challenge of Hardin's Idea on The Tragedy of Commons”, *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol 8, No.1, Maret 2006, hlm.1-19. Pandangan Hardin banyak dikritik karena kenyataan di lapangan menunjukkan hal bertentangan. Sumber daya milik bersama tidak selamanya mengalami degradasi jika dikelola masyarakat dan tidak selamanya efektif jika dikelola swasta dan dikontrol pemerintah.

¹¹ Shu, *op.cit*

¹² Shu Yan Tang, *op cit.* hlm. 8

*of government are simply not powerful enough to make sufficiently plausible threat across myriad micro situation.*¹³

Pernyataan Wade pada intinya menyatakan bahwa birokrasi tidak cukup efektif menangani persoalan-persoalan pelanggaran dalam sistem irigasi kendati menggunakan perangkat hukum. Kontras dengan pernyataan ini adalah pengalaman sistem irigasi yang dikelola oleh organisasi kemasyarakatan. Dalam hal ini petani mampu mengonstruksi, memelihara, dan mengoperasikan fasilitas irigasi mereka secara efektif. Berdasarkan pengalaman ini pemerintah mulai melirik pelibatan organisasi petani pada birokrasi skala besar sistem irigasi. Namun, pemerintah sering gagal menilai secara tepat potensi dan keterbatasan organisasi tersebut. Mandat mereka sering menjadikan organisasi petani sebagai sentral pengelola tanpa mempertimbangkan insentif dan kapabilitasnya.¹⁴

Dalam kondisi seperti ini perlu dicari suatu mekanisme atau model kerja sama dalam pengelolaan yang sesuai dengan karakter dan fungsi yang melekat pada daerah aliran sungai sebagai sumber daya milik bersama. Bentuk organisasi tersebut merupakan kemitraan antarinstansi/ organisasi yang terlibat dalam suatu pengelolaan bersama. Pentingnya pengelolaan bersama dikemukakan oleh EPA

*“watershed planning is often too complex and too expensive for one person or organization to tackle alone, Weaving partners into the process and strengthen the end result by bringing in new idea and input and by increasing public understanding the problems and, more important, public commitment to the solutions, eliminate redundant effort.”*¹⁵

Organisasi kemitraan dalam bentuk pengelolaan bersama memiliki beberapa manfaat. *Pertama*, pengelolaan bersama memungkinkan

¹³ *Ibid*, hlm. 8

¹⁴ Shu Yan Tang, *Ibid*, hlm. 8

¹⁵ EPA, 2005. *Hanbook for Developing Plans to Restore and Protect Our Waters* diakses dari <http://www.epa.gov/owow/nps/pubs.html>

penggunaan energi secara kolektif dan dapat memecahkan masalah kompleks yang tak mungkin ditangani sendiri. *Kedua*, pengelolaan bersama memungkinkan berkurangnya pemborosan karena program yang tumpang tindih. *Ketiga*, pengelolaan bersama memungkinkan munculnya ide-ide baru yang sebelumnya tak terpikirkan, meningkatnya saling pengertian atas masalah dan komitmen publik.

Paparan di atas mengindikasikan dan mengarahkan kepada tiga hal. *Pertama*, sungai merupakan barang bersama yang dapat menjadi sumber konflik dari perspektif ekonomi. *Kedua*, penanganan melalui mekanisme organisasi, bukan mekanisme pasar. *Ketiga*, kolaborasi sebagai solusi konseptual melalui mekanisme organisasi dalam pengelolaan daerah aliran sungai

1. Kolaborasi dalam Perspektif Teori Organisasi

Kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerja sama yang dilakukan antarorganisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara individual atau mandiri (independen). Dalam konteks ini terkandung dua hal penting; *Pertama*, setiap organisasi pada awalnya adalah otonom (mandiri); *Kedua*, karena adanya kebutuhan untuk mencapai tujuan masing-masing, tetapi terfokus pada tujuan atau obyek yang sama, organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya.

Dalam perspektif teori organisasi, konsep kolaborasi atau relasi antarorganisasi dapat dilacak dari pendekatan *interorganizational theory*. Teori ini memfokuskan kajian pada interdependensi antarorganisasi dan strategi yang dipilih oleh organisasi dalam relasi tersebut. Hasil pelacakan dapat dilihat dari perkembangan pendekatan *organizational science* yang dimulai dari pendekatan teori organisasi rasional, kontingensi, dan teori interorganisasi seperti terlihat pada tabel berikut ini;

Tabel 4 Perkembangan Pendekatan *Organizational Science*

Dimensi	Pendekatan		
	Teori Organisasi Rasional	Teori Kontingensi	Teori Interorganisasi
Aktor	Organisasi sebagai unit koheren dengan tujuan yang jelas.	Organisasi sebagai sistem terbuka yang terdiri atas subsistem yang saling berkaitan.	Organisasi sebagai bagian dari suatu <i>networks</i>
Proses	Rasional, ditentukan dari atas, diarahkan ke tujuan dan keluaran yang paling tinggi melalui <i>planning, organizing</i> dan <i>controlling</i> .	Mengembangkan antisipasi strategis dalam lingkungan, menyesuaikan subsistem dan interaksinya.	Interaksi interorganisasi tempat sumber daya dipertukarkan antarorganisasi.
Keputusan	Hasil tindakan strategis dari otoritas pusat. Tujuan; mencapai sasaran yang telah diformulasikan.	Hasil interaksi antarsubsistem. Tujuan mencari “kecocokan terbaik” struktur organisasi dan lingkungan.	Hasil negosiasi antarorganisasi. Tujuan keberlanjutan aliran sumber daya yang dibutuhkan untuk bertahan hidup.
Power	Jelas, struktur otoritas ada di pusat (puncak organisasi).	Struktur otoritas ambigu, tergantung kepada konfigurasi subsistem.	Takada pemusatan otoritas, <i>power</i> tergantung kepada kebutuhan sumber daya.
Informasi/ Nilai-Nilai	Menggunakan cara-cara ilmiah untuk mengumpulkan informasi yang tersedia. <i>Goal</i> dan nilai jelas.	Pengumpulan informasi secara strategis (sesuai dengan karakteristik lingkungan). Nilai bersifat ambigu.	Informasi adalah <i>power</i> , sumber daya dimiliki oleh aktor yang berbeda. Nilai-nilai saling bertentangan.

Sumber: Mary Jo Hatch, hlm.

Teori organisasi rasional berasal dari *image* tentang organisasi sebagai mesin.¹⁶ Organisasi dipandang sebagai “pola-pola yang secara ketat didefinisikan sebagai garis komando dan komunikasi” dengan tujuan, struktur otoritas, tugas garis komando, kontrol dan komunikasi yang jelas dan rapi serta bekerja dengan efisien. Tipikal organisasi dengan pendekatan ini dapat dilacak ke organisasi klasik birokrasi.¹⁷ Pendekatan ini juga melihat organisasi sebagai entitas yang tidak berhubungan dengan lingkungan (organisasi sebagai sistem tertutup)

Pendekatan teori kontingensi memandang organisasi sebagai sistem terbuka yang memiliki hubungan dengan lingkungan dan lingkungan juga memengaruhi proses internal organisasi.¹⁸ Menurut pendekatan ini, sebuah organisasi dependen atas lingkungan karena kebutuhan akan sumber daya dan klien untuk mempertahankan keberadaannya. Kebutuhan bisa dipenuhi dengan beradaptasi terhadap lingkungan. Implikasinya, organisasi harus mengubah tatanan internal untuk merespon berbagai lingkungan sehingga muncul adagium *no one best way to organize*.

Menurut teori kontingensi, organisasi bertindak sesuai dengan kondisi lingkungan. Atas dasar itu, Kasim merumuskan konsep tersebut dalam *dimensi dimensi teori organisasi* yang terdiri atas dimensi mikro-makro dan persepektif tindakan.¹⁹

¹⁶ Lihat Morgan, *Images of Organizations*, hlm. 19-33. Metafora organisasi sebagai mesin menjelaskan cara berpikir sebagai mesin yang teratur, impersonal (tidak mengenal hubungan personal, kecuali hubungan tegas), sistematis dan instruksi yang detail (sehingga tidak memungkinkan improvisasi), hierarkis (bawahan bertanggung jawab kepada satu atasan). Ciri-ciri ini kemudian mengapa organisasi tersebut dimetaforakan dengan mesin. Salah satu model ini antara lain model organisasi birokrasi dengan tipe ideal yang dikemukakan oleh Max Weber

¹⁷ Jorge Sydow, *op cit.* hlm. 19

¹⁸ *Ibid*, hlm. 19

¹⁹ Kasim, Azhar, 1989, *Pengukuran Efektivitas dalam Organisasi*, Jakarta, PAU-Ilmu Sosial-Universitas Indonesia, hlm.3-7

Tabel 5 Dimensi – Dimensi Teori Organisasi

Dimensi	Perspektif Tindakan		
	Rasional	Ditentukan Lingkungan	Tidak Terduga
M I K R O	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teori Harapan ▪ Penetapan Tujuan ▪ Teori Kebutuhan ▪ Teori Politik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Operant Conditioning</i> ▪ Teori Pembelajaran Sosial ▪ Teori Peran ▪ Informasi Proses Sosial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etnometodologi ▪ Teori Kognitif Organisasi ▪ <i>Affect-Based Process</i>
M A K R O	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teori Kegagalan Pasar/ Teori Biaya Transaksi ▪ Teori Struktural-Kontingensi ▪ Perspektif Kelas-Marxis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Population Ecology</i> ▪ Ketergantungan Sumber 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisasi sebagai Paradigma ▪ Teori Proses Keputusan-Rasionalitas Administratif ▪ Teori Institusional

Sumber: Diolah dari Azhar Kasim, 1989, *Pengukuran Efektivitas dalam Organisasi*, Jakarta, PAU Ilmu Sosial, Universitas Indoensia .

Berdasarkan dimensi makro dan perspektif tindakan organisasi, ada tiga teori yang paling berpengaruh terhadap relasi antarorganisasi dengan lingkungan. Ketiga teori tersebut, yaitu ketergantungan sumber, *population ecology*, dan teori institutional.²⁰

Teori ketergantungan sumber menyatakan keberadaan organisasi ditentukan oleh kemampuan beradaptasi terhadap lingkungan dalam proses politik - keputusan internal organisasi. Teori ini dikembangkan oleh Jeffrey Pfeffer dan Gerald Salanick dalam bukunya *The External Control of Organizations*. Teori ini menekankan bahwa lingkungan merupakan *constraint* yang sangat kuat bagi tindakan organisasi, berdasarkan asumsi

²⁰ Mary Jo Hatch, *Organization Theory; Modern, Symbolic and Postmodern Perspective*, New York, Oxford University Press, hlm. 70

organisasi dikendalikan oleh lingkungan karena adanya kebutuhan sumber daya. Ketergantungan organisasi akan sumber daya memberikan *power* kepada lingkungan yang kemudian digunakan oleh lingkungan untuk menciptakan tuntutan terhadap organisasi seperti harga yang kompetitif, struktur, dan proses yang efisien.²¹

Penganalisisan ketergantungan sumber daya dimulai dengan pengidentifikasian sumber daya yang dibutuhkan dan pelacakan keberadaannya. Prosedur ini menghasilkan kombinasi sistem terbuka dan model *networks interorganizational*. Sistem terbuka membantu mengidentifikasi *input* (dari mana) sumber daya diperoleh dan *output* (kepada siapa produk disalurkan). Model *networks* antarorganisasi mendefinisikan lokasi *input* dan *output* tersebut berada.

Praktik atas prosedur tersebut didasarkan pada *critically* dan *scarcity*.²² *Critically* adalah suatu estimasi seberapa penting sumber daya tertentu bagi organisasi, yaitu jika tanpa sumber daya tersebut, organisasi tidak akan berfungsi. *Scarcity* menunjuk kepada estimasi sejauh mana ketersediaan sumber daya dalam lingkungan. Pfeffer dan Salanick mencatat beberapa strategi dalam mengadopsi *critically* dan *scarcity*. Strategi tersebut antara lain mengelola bahan mentah dan sumber pasokan dengan cara kontrak, integrasi vertikal atau horizontal, relasi personal, pengangkatan eksekutif, *interlocking directorate*. Demikian juga *lobby* dengan regulator, mengelola pasar, membentuk asosiasi, perjanjian harga dan kartel, dll.²³

Selanjutnya, teori yang berkembang dari pendekatan kontingensi adalah *population ecology* yang dikembangkan oleh Michael Hannan, John Freeman, dan Howard Aldrich. Dalam teori ini muncul ide variasi,

²¹ *Ibid*, hlm. 78

²² Mary Jo Hatch, 1997 *Organization Theory; Modern Symbolic and Postmodern Perspective*, hlm. 79-80

²³ *Ibid*

seleksi, dan retensi.²⁴ Persamaan teori ketergantungan sumber daya dan *population ecology* berangkat dari asumsi organisasi tergantung kepada lingkungan atas sumber daya yang dibutuhkan. Sedangkan perbedaannya terletak pada perspektif internal organisasi (*ketergantungan sumber daya*) dan perspektif lingkungan (*population ecology*)

Teori *population ecology* menganggap bahwa organisasi-organisasi berbagi sumber daya secara kompetitif dan saling tergantung. Pola-pola kesalingtergantungan membentuk kelompok sehingga disebut *population* dan saling bersaing untuk mempertahankan kehidupannya sehingga memengaruhi daya tahan dan prospek tiap organisasi.²⁵ Dalam persaingan kelompok tersebut terjadi proses evolusi sehingga menghasilkan berbagai tipe organisasi.²⁶

Pertama, variasi, yaitu pembentukan organisasi baru atau menjadi baru melalui inovasi *entrepreneur* (kelahiran) dan adaptasi. *Kedua*, seleksi, organisasi eksis dan bertahan didasarkan pada "kecocokan" dengan lingkungan, yaitu organisasi terbaik adalah yang dapat melayani kebutuhan dan tuntutan lingkungan. *Ketiga*, retensi, organisasi yang tak lolos seleksi akan dikeluarkan dari populasi dan mengakibatkan kinerja organisasi tersebut menurun, mati, atau pindah ke populasi lain.

Teori terakhir berdasarkan dimensi-dimensi teori organisasi adalah teori institusional. Teori ini berangkat dari asumsi bahwa lingkungan menuntut organisasi atas dua cara yang berbeda.²⁷ *Pertama*, tuntutan yang bersifat teknis atau ekonomis yang mengakibatkan organisasi harus

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*, hlm. 82

²⁶ Ada beberapa masalah dalam penerapan teori ini, antara lain, hanya dapat diterapkan pada populasi yang sangat kompetitif. Pada organisasi dengan *exit* dan *entry barrier*-nya ketat dan organisasi yang didominasi sejumlah organisasi besar, teori ini tidak cocok.

²⁷ Woody Powell dan Paul Di Maggio membedakan tiga tekanan institusional, yaitu tekanan hukum (*coercive institutional pressure*), kultural (*normative institutional pressure*), dan imitasi dari organisasi lain (*look like other*) yang disebut *mimetic institutional*.

efisien dan efektif dalam memproduksi dan memasok barang dan jasa. *Kedua*, tuntutan yang bersifat "legitimasi" sosial dan kultural dari masyarakat sehingga organisasi harus sesuai dengan nilai, norma, aturan, dan kepercayaan pada masyarakat. Adaptasi organisasi bukan sekadar efisiensi internal, melainkan kesesuaian dengan nilai-nilai dalam masyarakat.

Dalam perkembangan selanjutnya, muncul teori *neo-institutional*. Menurut teori ini, institusi tidak hanya dimaknai sebagai organisasi, tetapi juga tindakan dan perilaku yang berulang secara teratur sehingga terjadi institutionalisasi (pelembagaan). Institutionalisasi atau pelembagaan adalah "*the process by which action are repeated and given similar meaning by self and others.*"²⁸

Hal yang sama dijelaskan oleh Ostrom dan North tentang institusi sebagai lembaga dan proses pelembagaan. Ostrom memberikan sejumlah pengertian institusi sebagai berikut:²⁹

- a. Organisasi yang bersifat khusus (spesifik) di suatu negara tertentu seperti kementerian atau departemen;
- b. Hubungan-hubungan yang bersifat ajeg dan melembaga dalam suatu masyarakat seperti keluarga;
- c. Seperangkat aturan yang digunakan individu dalam rangka hubungan tertentu dengan yang lainnya.

Sementara itu North memberikan definisi tentang institusi sebagai berikut:

*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constrains that shape human interaction... they therefore are the framework within which human interaction takes place, they consist a formal written rules as well as unwritten codes of conduct that underlie an supplement formal rules.*³⁰

²⁸ Richard Scott, quoted by Mary Jo Hatch, hlm. 84

²⁹ Elinor Ostrom, 1992. *Crafting Institution for Self Governing Irigation System*, California, ICS Press, hlm. 19

³⁰ Douglas C North, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, hlm.3

Kendati membedakan institusi sebagai aturan dan institusi sebagai organisasi (formal), North juga mengatakan bahwa pada dasarnya organisasi mengatur tata hubungan interaksi yang dicerminkan dalam struktur seperti dinyatakannya "... *like institutions, organizations provide a structure to human interactions...*"³¹

Dalam kaitan dengan konsep kolaborasi, tiga teori di atas dapat dijelaskan sebagai berikut; *Pertama*, teori ketergantungan sumber menegaskan bahwa keberhasilan sebuah organisasi sangat tergantung kepada kualitas relasi yang mereka lakukan dengan organisasi lain; ³² *Kedua*, teori *population ecology* diterapkan bila lingkungan lebih menekankan masalah teknis dan ekonomis; (3) *Ketiga*, teori *institutional* diterapkan pada lingkungan yang menekankan penyesuaian terhadap aturan oleh organisasi.³³

Perkembangan terbaru pendekatan kontingensi mengonsepsikan lingkungan sebagai faktor yang memiliki karakteristik tetap sebagai cikal bakal teori interorganisasi. Menurut teori ini, lingkungan adalah seperangkat organisasi yang memiliki hubungan dengan *focal* organisasi.

³¹ *Ibid*, hlm. 4

³² Jorg Sydow, "Interorganizational Relations", in Arndt Sorge (ed), *Organization*, 2002, Thomson Learning, hlm. 127

³³ Richard W. Scott quoted by Mary Jo Hatch, 1997. *Organization Theory; Modern Symbolic and Postmodern Perspective*, hlm. 87

Tabel 6 Perbandingan Ringkas Teori

Konteks Perbandingan	Ketergantungan Sumber	<i>Population Ecology</i>	<i>Institutional</i>
Level analisis	Level organisasi memberikan perspektif “penglihatan keluar” pemimpin puncak dari organisasi atas lingkungan sekitarnya.	Level lingkungan menjelaskan mengapa di suatu lingkungan tertentu banyak sekali jenis organisasi.	Level lingkungan berupaya menjelaskan mengapa banyak sekali organisasi yang terlihat sama (mirip)
Hubungan lingkungan – organisasi	Menjawab masalah fundamental pengaruh lingkungan atas organisasi. Lingkungan menentukan struktur organisasi, proses, dan <i>outcome</i>	Menjawab masalah fundamental pengaruh lingkungan atas organisasi. Lingkungan menentukan struktur organisasi, proses, dan <i>outcome</i>	Menjawab masalah fundamental pengaruh lingkungan atas organisasi. Lingkungan menjelaskan struktur organisasi, proses, dan <i>outcome</i>
Asumsi	Melihat organisasi memainkan peran lebih aktif melalui perlawanan aksi (<i>counteraction</i>)	Pengaruh lingkungan tumbuh dari teknik, fisik, dan sektor ekonomi dari lingkungan umum. Organisasi sebagai elemen pasif dari lingkungan yang membentuk dan menentukan keluaran organisasi.	Berfokus pada pengaruh lingkungan dari asosiasi, sektor sosial, kultur, politik, dan hukum. Organisasi sebagai elemen pasif dari lingkungan yang membentuk dan menentukan keluaran organisasi
Asumsi	Melihat organisasi memainkan peran lebih aktif melalui perlawanan aksi (<i>counteraction</i>)	Pengaruh lingkungan tumbuh dari teknik, fisik, dan sektor ekonomi dari lingkungan umum. Organisasi sebagai elemen pasif dari lingkungan yang membentuk dan menentukan keluaran organisasi.	Berfokus pada pengaruh lingkungan dari asosiasi, sektor sosial, kultur, politik, dan hukum. Organisasi sebagai elemen pasif dari lingkungan yang membentuk dan menentukan keluaran organisasi

Sumber: Mary Jo Hatch, hlm. 86-87

Memperjelas perkembangan tersebut di atas, Limerick dan Cunnington melakukan pemetaan (*mapping*) teori. Hasil dari pemetaan disusun dalam suatu yang disebutnya terminologi *four management blue prints*.³⁴ Pemetaan cetak biru dimulai dari cetak biru pertama (klasik), cetak biru kedua (neo klasik, human), cetak biru ketiga (sistem dan kontingensi), dan cetak biru keempat (*the collaborative organization*). Secara lengkap dapat dilihat pada tabel berikut:³⁵



³⁴ Beberapa penulis tentang organisasi memberikan istilah lain cetak biru seperti *school of thought*, *frame of reference*, *cognitive maps* dan *minds set*

³⁵ Limerick dan Cunnington, *op cit.* hlm. 16-17

Tabel 7 Perkembangan *Blue Print* Manajemen

Dimensi	<i>Blue Print</i> Pertama	<i>Blue Print</i> Kedua	<i>Blue Print</i> Ketiga	<i>Blue Print</i> Keempat
	Klasik	Neo Klasik/ Human Relations	Sistem/ Kontingensi	<i>The collaborative organizations</i>
Bentuk Organisasi	Fungsional Mekanistik-Organik	<i>Interlocking</i> Matriks	Kontingensi Divisional	<i>Loosely coupled networks and alliances</i> Organisasi mendatar
Prinsip Manajemen	Hierarki Spesialisasi Sentralisasi Formalisasi	<i>Supportive</i> <i>Relationship</i>	<i>Differentiation</i>	<i>Empowerment and collaborative individualism</i>
Bentuk dan Proses Manajerial	Fungsi-fungsi Manajemen	Kepemimpinan Demokratis	Analisis Sistem Terbuka	<i>Management of meaning</i>
Skill Manajerial	Pengendalian individual	<i>Setting</i> tujuan dan fasilitas	Rasional/ Diagnostik	Empatetik Proaktif
<i>Concern</i>	Produktivitas Efisiensi <i>Mass Production</i>	Informal grup <i>role</i> dan kolektivitas (<i>social man</i>)	Model sistem terbuka dan teori Kontingensi	<i>Loosely coupling</i> di dalam organisasi dan di luar/dengan organisasi lain berdasarkan emansipatif, mandiri (<i>self managed</i>)-individual kolaboratif <i>empowered-voluntary</i>
Tokoh	Henry Fayol, FW Taylor, Lindal Urwick, Luther Gullick, Henry Gannt	Elton Mayo Abraham Maslow Warren G Bennis Douglas Mc Greggor Chris Argyris	JM Burns and Stalker, Lorsch and Lawrence	J.D. Orton, David Limerick, Bert Cunningham, Karl E Weick

Sumber: Diolah dari Limerick and Cunningham, *Managing The New Organizations; A Blueprint for The New Networks and Strategic Alliances*, hlm. 14 - 32

Blueprint keempat dijelaskan lebih lanjut oleh Keban yang dikenal dengan istilah *loosely coupled organizations*.³⁶ Dalam *blueprint* keempat organisasi-organisasi harus membentuk pasangan unit kerja secara internal (*loosely coupling within organization*) dan pasangan kerja secara eksternal dengan organisasi lain (*loosely coupling between organizations*) yang responsif dan saling *kolaboratif*.

2. Kolaborasi dalam Perspektif Administrasi Publik

Untuk mengetahui posisi kolaborasi dalam konteks administrasi public dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Kolaborasi merupakan relasi antara organisasi (sosiologi), relasi antarpemerintahan (ilmu administrasi publik), aliansi strategis (manajemen bisnis), *networks* multiorganisasi (manajemen publik).³⁷ Keempat perspektif ini menitik pada satu tema yaitu menjelaskan interaksi dan relasi lintas organisasi.

Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi *governance* untuk menjelaskan keterkaitan antarorganisasi. Pengertian *governance* tidak sekadar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik.³⁸

Perkembangan pengertian *governance* sendiri melalui beberapa tahapan. *Pertama*, sebagai buah perdebatan tentang peran pemerintah dalam penyusunan dan implementasi kebijakan sejak perang dunia ke-2, kemudian berkembang pesat sejak tahun 1960 sampai 1980-an.

Kedua, sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut aliran ini, pemerintah adalah pemasok kebijakan di pasar. Kegagalan

³⁶ Keban, Yeremias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media, 2004, hlm.121-122

³⁷ Agranoff and Mc Guire, hlm. 23

³⁸ Agranoff and Mc Guire, hlm. 21

pemerintah menyebabkan munculnya tekanan penggantian peran pejabat publik oleh kelompok kepentingan yang terorganisasi dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi seperti *voluntary self-regulation*, kode etik asosiasi bisnis, *co-regulation* telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah. Terminologi *governance* digunakan sebagai “*non hierarchical, non-government coordination*.”³⁹

Ketiga, konsep *governance* yang muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Williamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk *governance* seperti pasar, hierarki, *networks* dan norma informal. Kesemuanya dianggap sebagai mekanisme *governance*.⁴⁰

Perkembangan Istilah *governance* terus mengalami perubahan dan cenderung mengalami perluasan makna. *Governance* tidak saja menjelaskan menjelaskan relasi-keterkaitan antarorganisasi, tetapi juga sebagai *governance* sebagai nilai. Hal bisa dilihat dari tujuh definisi *governance* dari Rhodes seperti terlihat pada tabel berikut:⁴¹

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*,

⁴¹ Rhodes, RAW, 2002, “Governance and Public Administration” dalam Pierre, Jon, (ed) 2002, *Debating Governance*, 56-61

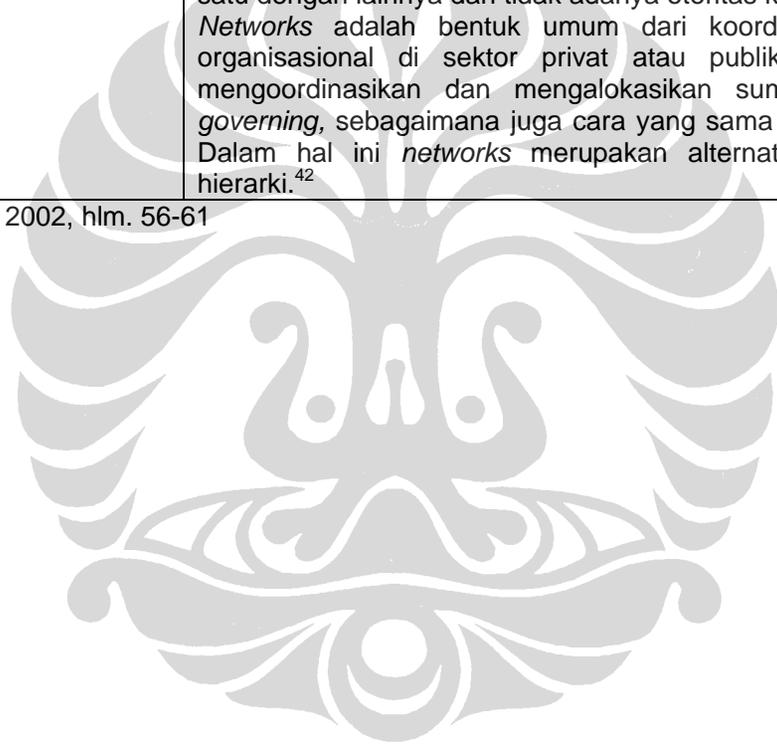
Tabel 8 Tujuh Definisi tentang *Governance*

No	Pengertian	Deskripsi Ringkas
1	<i>Governance</i> sebagai <i>Corporate Governance</i>	Pengertian ini mengacu kepada cara perusahaan dikelola secara efisien, yang kemudian ditranlasikan ke sektor publik dalam bentuk manajemen pemerintahan yang lebih efisien. Implikasi pengertian ini membawa kepada tiga prinsip dalam organisasi publik; keterbukaan atau informasi yang <i>disclosure</i> , integritas pejabat publik dan akuntabilitas setiap peran dan tindakan individu pejabat publik.
2	<i>Governance</i> sebagai <i>New Public Management</i>	Pengertian ini memiliki dua makna, yaitu (a) penerapan manajemen korporasi dalam sektor publik dalam bentuk kinerja yang terukur, <i>management by result</i> , <i>value for money</i> , dan lebih dekat dengan pelanggan; (b) marketisasi, yaitu penerapan struktur atau pola insentif dalam penyediaan pelayanan publik melalui kontrak dengan pihak luar (ketiga), mekanisme semi pasar dan pilihan konsumen.
3	<i>Governance</i> sebagai <i>Good Governance</i>	Dipengaruhi oleh pemikiran reformasi pemerintahan menuju <i>good governance</i> dengan tiga <i>strands</i> (untaian); (1) sistemik; distribusi kekuasaan ekonomi dan politik secara internal dan eksternal; (2) politis; kondisi yang “menyenangkan” bagi pemerintah karena mandat demokratis (legitimasi atau otoritas); (3) administratif; pelayanan publik yang efisien, terbuka, akuntabel, <i>auditable</i> . Bank Dunia menyatakan efisiensi bisa dicapai melalui kompetisi-tender, mekanisme pasar, privatisasi, reformasi pelayanan dan pengurangan staf, disiplin anggaran, desentralisasi administrasi, perbanyak NGO. <i>Good governance</i> yang dipasangkan dengan NPM melahirkan demokrasi liberal.

4	<i>Governance</i> sebagai Kesalingtergantungan Internasional	Menurut pengertian ini, kesalingtergantungan akan dicapai dengan mengikis peran dan otonomi negara dengan cara internasionalisasi produksi, transaksi keuangan, internasionalisasi organisasi dalam bentuk hubungan langsung dengan organisasi negara, regional atau lokal, dan melemahkan kapasitas <i>nation state</i> sebagai <i>governer</i> .
5	<i>Governance</i> sebagai Sistem Socio Cybernetic	Pengertian ini didasarkan pada asumsi keterbatasan aktor sentral melakukan <i>governing</i> dan oleh karenanya tidak ada satu pun sektor yang memiliki otoritas penuh. Pada setiap arena kebijakan banyak aktor yang terlibat, terjadi kesalingtergantungan dan <i>shared goal</i> . Batas-batas antara publik-privat dan <i>voluntary</i> menjadi <i>blurred</i> (kabur) karena tindakan, intervensi dan kontrol bersifat <i>multiple</i> . Pada model ini terjadi <i>kehidupan</i> masyarakat menjadi <i>centerless society</i> dan sistem pemerintahan menjadi <i>polycentric state</i> . Dalam <i>polycentric state</i> , tugas pemerintah adalah memberdayakan interaksi sosial politik, mendorong tumbuhnya variasi aransemen dalam menanggulangi masalah dan distribusi pelayanan dengan cara; regulasi mandiri atau bersama, kemitraan publik privat, <i>joint management</i> dan <i>entrepreneurial venture</i>
6	<i>Governance</i> sebagai Ekonomi Politik Baru	Menurut pengertian ini, <i>governance</i> adalah suatu proses politik dan ekonomi untuk mengoordinasikan aktivitas-aktivitas aktor-aktor ekonomi dalam bentuk transformasi kelembagaan yang mengatur aktivitas ekonomi dalam bentuk aransemen atau aransemen ulang mekanisme <i>governance</i> apakah melalui pasar, hierarki, <i>obligational networks</i> , monitoring, <i>promotional networks</i> , asosiasi uat peran pemerintah sebagai <i>gate keeper</i> dan fasilitator

7	Governance sebagai Networks	<p>Menurut pengertian ini <i>governance</i> adalah institusi dan aktor yang berasal dari dan juga tidak sekadar dari pemerintah karena batas-batas tanggung jawab pemerintah dalam menangani isu sosial dan ekonomi menjadi kabur, setiap institusi bergantung satu dengan lainnya dan tidak adanya otoritas komando dari pemerintah.</p> <p><i>Networks</i> adalah bentuk umum dari koordinasi sosial dan pola keterkaitan organisasional di sektor privat atau publik dan sebagai mekanisme untuk mengoordinasikan dan mengalokasikan sumber daya sebagai suatu bentuk <i>governing</i>, sebagaimana juga cara yang sama dilakukan oleh pasar atau birokrasi. Dalam hal ini <i>networks</i> merupakan alternatif, bukan <i>hybrid</i> dari <i>market</i> dan hierarki.⁴²</p>
---	-----------------------------	---

Sumber: Diolah dari Rhodes, 2002, hlm. 56-61



⁴² Untuk memperkuat argumen ini Rhodes mengutip pendapat Frances *et al.* "if it price competition that is the central coordinating mechanism of the market, and administrative orders that hierarchy, then it is the trust, the trust and cooperation that centrality articulates networks." Rhodes, *Ibid*, hlm. 61

Terkait dengan paparan *governance* sebagai *networks*, Loffer menjelaskan lebih jauh tentang pengertian *governance* dalam beberapa makna. *Pertama*, cara para *stakeholder* berinteraksi satu dengan lainnya untuk memengaruhi hasil kebijakan. *Kedua*, pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai hasil bersama atau keluaran dari upaya intervensi-interaksi seluruh aktor yang terlibat;⁴³ *Ketiga*, koordinasi secara formal dan informal, yaitu interaksi antara publik dan privat;⁴⁴ *Keempat*, konsep atau teori yang mencerminkan koordinasi suatu sistem sosial dan peran negara di dalamnya.⁴⁵

Peran negara dalam *old governance* lebih bersifat *steering* dalam penentuan kebijakan ekonomi dan masyarakat sehingga sering disebut negara sentris. Sementara pada *modern governance* lebih masyarakat sentris dengan fokus pada koordinasi dan pengelolaan mandiri (*self governance*).

Bauer mengemukakan *governance* sebagai mekanisme koordinasi yang melibatkan berbagai unit tugas dan tingkatan organisasi

*“a broad spectrum of alternative coordination mechanism is available to solve coordination tasks. They involve different levels of central planning and range from reliance on norms and traditions, decentralized market decisions, networks and networked organizations, form of self – and co-regulation, to forms of government intervention dan regulation.”*⁴⁶

Bovairs dan Loffer mengemukakan bahwa elemen terpenting dalam *governance* berkaitan dengan skenario berbagai *stakeholder* ketika problem kolektif takdapat dipecahkan hanya oleh otoritas publik. Dalam

⁴³ Loffer, Elke, hlm. 165

⁴⁴ Koiman, Jan, 2002. “Societal – Governance; Level, Modes and Orders of Societal-Political Interaction” dalam Pierre, Jon, (ed) 2002, *Debating Governance*, hlm. 138. dan Pierre, Jon, 2003. “Introduction; Understanding Governance” dalam Pierre, Jon, (ed) 2002, *Debating Governance*, hlm.3

⁴⁵ Pierre, Jon, *Ibid*

⁴⁶ Bauer, Johannes M, 2005. “Internet Governance; Theory and First Principles” <http://web.ei.umich.edu/tprc/papers/2005/441/Bauer-TPRC-fio.pdf>. diakses tanggal 23 April 2007.

hal ini dibutuhkan kerja sama pemain lain (warga, dunia usaha, LSM) dengan cara mediasi, arbitasi dan *self regulation* yang lebih efektif daripada tindakan langsung pemerintah.⁴⁷

Networks sebagai *governance* atau sebaliknya memiliki beberapa ciri. *Pertama*, kesalingtergantungan antarorganisasi yang mencakup aktor bukan negara seperti *privat* dan *voluntary*. *Kedua*, interaksi yang kontinyu antaranggota *networks* yang disebabkan oleh kebutuhan akan sumber daya atau pertukaran sumber daya serta negosiasi dalam menyusun tujuan bersama. *Ketiga*, interaksi *game like*, yang berakar dari *trust* dan diatur oleh aturan main yang dinegosiasi, disepakati, dan disetujui para partisipan. *Keempat*, *networks* sebagai *institutional setting* relatif otonom (*self organizing*) karena tidak bertanggung jawab kepada negara. Namun, negara secara taklangsung dapat saja mengendalikan *networks*⁴⁸

Berdasarkan paparan di atas, dapat diambil suatu simpulan bahwa *networks* dan kolaborasi merupakan suatu konsep yang menjelaskan relasi antarorganisasi. Relasi antarorganisasi tersebut terjadi dalam kegiatan yang mengelola atau menangani suatu masalah tertentu dan satu dengan lainnya saling tergantung. Relasi diatur dalam suatu tata kelola yang dirumuskan bersama yang dikenal dengan istilah *governance*.

Selanjutnya, terkait dengan konsep kolaborasi dalam perspektif administrasi publik dapat dijelaskan dengan konsep *institutional building*. Konsep ini muncul pada tahun 1960-an bersamaan dengan konsep administrasi pembangunan. Konsep berkaitan dengan upaya mendesain suatu aransemen organisasi untuk tujuan yang lebih menguntungkan berkaitan masalah keefektifan dan manajerial dalam administrasi publik.⁴⁹

⁴⁷ Loffer, Elke, hlm. 164

⁴⁸ Rhodes, *op cit.* hlm. xi

⁴⁹ Siffin, William J, "The Problem of Development Administration" dalam Ali Farazmand (ed), 1990, *Handbook of Comparative and Development of Public Administration*, hlm. 10.

Frederickson menegaskan bahwa istilah administrasi publik sendiri seringkali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintahan. Akibatnya kajian hanya berkisar pada masalah politik, anggaran, kepegawaian, penyediaan pelayanan. Namun, pengertian publik yang lebih luas mencakup fungsi-fungsi publik, termasuk pemerintahan. Pokok bahasan pun bergeser dari sekadar administrasi pemerintahan ke semua jenis organisasi seperti organisasi suka rela, nirlaba, bisnis dan pemerintahan berfungsi dan berinteraksi satu dengan lainnya.⁵⁰

Peluasan istilah ini membawa konsekuensi pada pengertian administrasi publik tidak hanya mencakup organisasi-organisasi publik. Cakupan meluas ke fungsi-fungsi organisasi non-publik yang memiliki dimensi publik. Hal ini dikemukakan oleh Frederickson;

“Modern public administration is a network of vertical and horizontal linkages between organizations (publics) of all types – government, non governmental dan quasi governmental; profit , non profit and voluntary. ... It is this reason that core value or spirit of public administration include a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and groups of citizen in the specific sense”⁵¹

Berdasarkan paparan di atas, kajian administrasi publik mencakup aktivitas dalam organisasi pemerintahan, organisasi di luar pemerintahan ataupun interaksi keduanya sebagai sesuatu yang saling melengkapi (komplementari).⁵² Komplementari ini merupakan *kolaborasi* yaitu relasi yang saling memperkuat pemerintah dan warga dalam proses produksi barang dan pelayanan sosial.

Gordon White *et al.* menyatakan kolaborasi negara dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan sosial meliputi tiga proses dasar, yaitu co-

⁵⁰ Frederickson, H. George, 1997. *The Spirit of Public Administration*, hlm. 4 – 5.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 5.

⁵² White, Gordon and Mark Robinson, “Toward Synergy in Social Provision; Civic Organizations and State” dalam Martin Minogue, David Hulme and Charles Pidano (ed) 1998, *Beyond the New Public Management; Changing Ideas and Practices in Governance*, hlm.94.

determination (menentukan secara bersama apa dan bagaimana), *co-financing* (menentukan pembiayaan bersama dan cara pembayaran), dan *co-production* (komitmen waktu dan sumber daya dalam proses produksi yang telah disepakati dalam tahap *determination*).⁵³ Berdasarkan tiga proses dasar tersebut, muncul enam kemungkinan relasi negara dengan organisasi masyarakat yang terjadi seperti dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 9 Bentuk Relasi Negara dengan Organisasi Masyarakat

Bentuk Relasi	Deskripsi
Devolusi	Pemerintah menyediakan dana untuk suatu kegiatan yang sudah berjalan, tetapi bagaimana kegiatan dijalankan dan tata cara penggunaan uang ditentukan oleh organisasi warga.
<i>Pressured Provision</i>	Masyarakat menentukan apa yang mereka butuhkan dan pemerintah menyediakannya.
<i>Enforced provision</i>	Pemerintah menentukan pelayanan yang diberikan dan warga wajib membayarnya.
<i>Fee for service</i>	Pemerintah memungut bayaran untuk suatu pelayanan dan masyarakat yang menggunakan pelayanan tersebut membayarnya.
<i>Delegation</i>	Pemerintah menentukan pelayanan apa yang disediakan, tetapi menyerahkan tanggung jawab sepenuhnya kepada masyarakat (seperti jamban umum).
<i>Contracting/Granting</i>	Pemerintah menyediakan dana untuk memproduksi sejumlah jenis pelayanan, tetapi penyediaannya dilakukan oleh organisasi masyarakat melalui tender yang kompetitif

Sumber: Diolah dari White, Gordon and Mark Robinsion, "Toward Synergy in Social Provision; Civic Organizations and State" dalam Martin Minogue, David Hulme and Charles Pidano (ed) 1998, *Beyond the New Public Management; Changing Ideas and Practices in Governance*, hlm. 97- 98.

Paparan Gordon White lebih menekankan pada penyediaan pelayanan sosial. Namun bentuk relasi yang dikemukakannya secara umum dapat digunakan untuk membahas kerja sama antarorganisasi dalam mengelola suatu entitas yang melibatkan relasi antarorganisasi

⁵³ *Ibid*, hlm. 97.

Brinkerhoff and Brinkerhoff⁵⁴ dengan mengutip pendapat Coston, Najam dan Gidron *et al.* menyatakan bahwa hubungan antarpemerintah, pasar, dan lembaga nirlaba selama ini dilihat secara *stereotype*. Namun, relasi antarketiganya sebenarnya merupakan solusi ketika satu sektor tunggal tak mampu menangani secara independen. Bentuk relasi tersebut antara dua kemungkinan, yaitu hubungan yang bersifat represif, rivalitas, dan bersaing (pada pemerintah yang resisten dan monolitik) dan hubungan yang bersifat kooperasi, komplementer, dan kolaborasi (pada pemerintahan yang akomodatif terhadap perbedaan).

Najam mengemukakan model relasi tersebut dalam akronim **4C**. Pertama, *cooperation* (pemerintah-lembaga nirlaba melakukan *sharing* dalam cara dan tujuan yang ingin dicapai). Kedua, *confrontation* (keduanya berseberangan baik dalam cara maupun tujuannya). Ketiga, *complementary* (tujuan yang sama, tetapi cara berbeda). Keempat, *co-optation* (jika keduanya menempuh cara yang sama, tetapi tujuan atau motif berbeda).

Gidron *et al.* lebih spesifik mengemukakan empat model relasi antarpemerintah-lembaga nirlaba. Pertama, *government dominant*, di sini pemerintah menanggung seluruh pembiayaan dan alokasinya. Kedua, *third sector* dominan jika penanggung jawab utama diserahkan kepada lembaga nirlaba. Ketiga, *dual* yaitu jika keduanya bekerja dalam lingkup yang berbeda, dengan interaksi minimal. Keempat, *collaborative* jika keduanya bekerja *saling mengisi, saling melapisi (overlap)* pada tingkatan dan intensitas yang tinggi.

Goddars, dengan mengutip kategori Lyon, mengemukakan empat model relasi pemerintah dengan organisasi sektor ketiga, khususnya

⁵⁴ Brinkerhoff Jeniffer and Derick W Brinkerhoff, 2002, "Government-Non Profit Relations in Comparative Perspective; Evolution, Themes and New Directions", *Journal of Public Administration and Development*, Feb 2002, 22 (3-18).

dalam bidang pendanaan dalam pelayanan sosial.⁵⁵ (1) Model *philanthropist*, di sini pemerintah memberikan dukungan terhadap suatu proyek setelah didekati oleh organisasi masyarakat; (2) Model *submission*, pemerintah menyediakan dana secukupnya untuk suatu proyek dan organisasi sektor ketiga menentukan lokasi pelayanan (3) Model *planning*, di sini pemerintah menentukan secara penuh rencana dan lokasi proyek. (4) Model penawaran bersaing (*competitive tendering model*), pemerintah menentukan perangkat aturan dan standar dan sekaligus memantau penyediaan pelayanan (yang dilakukan oleh organisasi sektor ketiga)

Selanjutnya, Goddars⁵⁶ mengemukakan lima karakteristik kunci relasi kemitraan pemerintah dengan organisasi sektor ketiga. Pertama, *shared aims*, di sini tingkat kepentingan dua organisasi sama atau saling tergantung. Dalam relasi ini dibutuhkan adanya rasa percaya, kesejajaran, dan resiprositas; Kedua, *trust*, organisasi atau para partisipan saling memercayai untuk bersama-sama mencapai tujuan masing-masing; Ketiga, resiprositas, semua mitra mendapatkan manfaat dari relasi; Keempat *equity*, pengaturan relasi menjamin terciptanya keadilan yang merata untuk menjamin bahwa semua mitra memiliki suara dan berbagi kekuasaan (*shared power*); Kelima *shared funding*, adanya komitmen untuk berbagi sejumlah hal seperti biaya administrasi, pekerja, dan sumber daya secara transparan.

Dalam tulisan yang sama, Goddars, mengutip pendapat Macintosh, mengemukakan tiga tipe kemitraan dengan dasar perbedaan rasional. (1) Model sinergi atau nilai tambah, dengan tujuan meningkatkan nilai lebih dari apa yang dapat dicapai oleh organisasi secara mandiri; (2) Model transformasi, menekankan perubahan tujuan dan kultur mitra organisasi

⁵⁵ Goddars, Jodi, 2006. "Third Sector in Partnership Arrangements; Navigating New Waters or Treading Water?" Kertas Kerja, dipresentasikan dalam Eight Biennial Conference Australia and New Zealand Third Sector Research, Adelaide, 26-28 November 2006.

⁵⁶ *Ibid*

dan kemampuan organisasi untuk meyakinkan mitra lain akan nilai dan tujuan yang dipegangnya; (3) Model pembengkakan anggaran, menekankan pada kemampuan untuk memperoleh dan menarik anggaran besar yang memengaruhi kebijakan atau pemecahan masalah sosial.⁵⁷

Stewart meringkas berbagai karakteristik dan kategori yang dikemukakan di atas dalam model fasilitasi, koordinasi, dan implementasi. Fasilitasi berkaitan dengan kesepakatan isi atau isu dalam kemitraan dari berbagai perspektif yang berbeda. Kategori ini paralel dengan model transformasi, di dalamnya antarmitra terlibat negosiasi dengan perspektif yang berbeda dan menghasilkan perubahan kultur.

Model koordinasi paralel dengan model sinergi dengan anggota konstituen memiliki persepektif dan komitmen yang sama. Model implementasi berkaitan dengan model pembengkakan anggaran yang keduanya menekankan jaminan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan.

Terakhir adalah model yang dikemukakan oleh Stoker dengan tiga tipe kemitraan; *Pertama*, relasi *principal-agent*, di dalamnya ada relasi pembeli-penyedia seperti kontrak yang mirip dengan tender kompetitif dan mencari yang terbaik; *Kedua*, negosiasi *inter-organizational* yang di dalamnya ada tawar-menawar dan koordinasi antarpihak melalui penggabungan kapasitas; *Ketiga*, koordinasi sistemik, dengan menanamkan saling pengertian, membangun visi dan kerja sama yang mengarahkan suatu *networks* mengatur secara otomatis.

Berdasarkan sejumlah paparan di atas, Goddars menyimpulkan dalam relasi pemerintah dan organisasi sektor ketiga telah terjadi pergeseran dari kerangka birokratis administrasi formal ke model yang bersifat kolaboratif.⁵⁸ Kolaborasi merupakan salah satu bentuk konsep

⁵⁷ Goddars, *Ibid*

⁵⁸ *Ibid*

relasi yang bersifat saling mengisi, khususnya relasi pemerintah dan lembaga *nirlaba*, organisasi sektor ketiga dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Berdasarkan hal itu maka kolaborasi merupakan bagian dari kajian administrasi publik.

B. Kolaborasi sebagai Bentuk Relasi dan *Networks* Antarorganisasi

1. Pengertian Kolaborasi

Istilah kolaborasi seringkali dipertukarkan dengan banyak istilah lain seperti kemitraan, aliansi, *joint venture* atau konsorsium. Permasalahan definisi ini kemudian diikuti dengan pertanyaan mendasar kolaborasi sebagai proses, produk, hasil penjelajahan, atau hasil akhir.⁵⁹

Hal ini dapat dilihat dari deskripsi yang dikemukakan oleh Gajda bahwa kolaborasi merupakan suatu proses “ *Collaborative effort as the primary method of ideal short and/long term goals that would not otherwise be attainable as entities working independently.*”⁶⁰ Sementara itu,. Kagan mendefinisikan kolaborasi sebagai struktur :.... *organizational and inter-organizational structures where resources, power and authority are shared and where people are brought together to achieve common goals that could not be accomplished by single organization or individual independent.*⁶¹

Secara khusus pada bidang pelayanan publik, pengertian kolaborasi mengacu kepada dukungan suka rela dan resiprokal (timbal balik) antara dua atau lebih badan sektor publik yang berbeda. Dengan kata lain antaradministrasi publik dengan privat, termasuk organisasi *nonprofit*. Berbagai sektor tersebut saling memberikan dukungan satu

⁵⁹ “Understanding Collaboration” diakses dari [http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLB WhitePaper.pdf](http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLB%20WhitePaper.pdf)

⁶⁰ Gajda, Rebecca, *Ibid*

⁶¹ Kagan, *Ibid*

sama lain dalam rangka pelayanan publik yang menjadi bagian dari misi pemerintah⁶²

Dalam bidang bisnis, kolaborasi merupakan alternatif dari strategi kompetisi.⁶³ Kolaborasi menjadi suatu keharusan dalam rangka *sharing* pelayanan terhadap pelanggan dan *stakeholder*. Kolaborasi merupakan suatu konsep tata pikir (*mind-set*) dalam menyusun kesepakatan, *arbitrase* keahlian, akses, modal, dan berbagi sumber daya yang langka.⁶⁴ Kolaborasi juga menjadi alternatif mekanisme *predator* untuk memperoleh akses, modal, keahlian, dan sumber daya langka seperti merger dan akuisi.⁶⁵ Singkat kata, kolaborasi dalam konteks bisnis merupakan mekanisme terbaik kerja sama antarorganisasi jika organisasi ingin memperoleh apa yang menjadi tujuannya. Kolaborasi dilukiskan sebagai situasi menang-menang, melalui sinergi dalam sebuah aliansi dan mitra yang saling melengkapi (komplementer). Jadi kolaborasi bukan; “*two partners in the same bed with the different dreams*,”⁶⁶ sebagaimana dinyatakan oleh Blake dan Ernst, tetapi sebaliknya merupakan “*two partners in the same bed with the same dreams*.”

Untuk memperkuat pernyataan ini, Munt⁶⁷ mengemukakan pengertian kolaborasi sebagai kerja bersama (*working together*). Kolaborasi diarahkan untuk mencapai tujuan sebagaimana yang diinginkan individu, kelompok, lembaga, atau organisasi untuk menghasilkan suatu keluaran yang bermakna dan berkelanjutan. Dalam

⁶² Prefontaine Lise *et al.* 2000 “New Models of Collaboration for Public Service Delivery, Worldwide Trends” Working Paper, Pivot Research Group.

⁶³ Bleeke, Joel and David Ernst, 1993. “The Death of Predator” dalam Bleeke, Joel and David Ernst (ed) 1993, *Collaborating to Compete; Using Strategic Alliances and Acquisitions in the Global Marketplace*, hlm. 5.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 6.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 8-9.

⁶⁷ Richard Munt, 2003. “Building Collaboration, Stronger Families Learning Exchange” *Bulletin* No. 3 Winter 2003, hlm. 6-8, diakses dari <http://www.aifs.gov.au/sf/pubs/bull3/rm.html> tanggal 8 Januari 2007.

kolaborasi terjadi relasi antarorganisasi dan dengan relasi tersebut akan tercipta kerja sama.

Kolaborasi dalam perspektif hubungan antarorganisasi masa kini dikemukakan oleh Hickman dan Silva.⁶⁸ Menurut keduanya, ada delapan dimensi organisasi masa depan sebagai respons terhadap dunia yang selalu berubah. Kedelapan dimensi tersebut adalah

.... (1) *managing global markets*, (2) *building new kind of alliance between the public and private sector*, (3) *balancing competition with collaboration*, (4) *drawing investors into corporate environment*, (5) *accepting corporate responsibility*, (6) *designing new form of organizations*, (7) *integrating sub cultures*, (8) *tuning every employee into the new millennium....*”

Salah satu dari delapan dimensi tersebut adalah mendesain bentuk baru organisasi. Desain bentuk baru organisasi tersebut diarahkan kepada perubahan-perubahan beberapa karakteristik. *Pertama*, organisasi bergerak dari bentuk independen ke strategi kolaborasi. *Kedua*, organisasi bergerak dari organisasi hierarkis ke organisasi *networks*. *Ketiga*, bergerak dari model partisipasi ke budaya kolaboratif.⁶⁹

Hickman dan Silva selanjutnya mengemukakan isu penting yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*) menuju organisasi baru, yaitu *interorganizational relationship building*.⁷⁰ Bentuk *leverage* tersebut adalah (1) Mengembangkan kapasitas *networks* dengan menggunakan setiap sumber daya menjadi bagian dari manajemen *networks*; (2) Mengembangkan kompetensi mitra sehingga terjadi kesesuaian optimal (*good match*) dan antarmitra menjadi saling kompatibel; (3) Mengembangkan kompetensi manajemen, yaitu *mindset* dan *skill* para mitra sebagai fondasi *networks*. Limerick and Cunnington kemudian

⁶⁸ Limerick and Cunnington, 1993. *Managing the New Organization; A Blueprint for Networks and Strategic Alliances*, hlm. 6.

⁶⁹ *Ibid*, hlm.14.

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 237 -238.

memberi istilah bentuk baru organisasi tersebut sebagai *networks organization*. Dalam organisasi *networks* tersebut terdapat inti yang disebutnya *kolaborasi*.⁷¹

Memperkuat paparan di atas, Emery dan Trist menyebutkan bahwa organisasi apa pun saat ini menghadapi tantangan *turbulent* yang mengakibatkan setiap organisasi menjadi interdependen satu dengan lainnya. *Antidote* (penangkal) terhadap kondisi tersebut dengan membangun kapasitas kolektif melalui upaya *kolaborasi stakeholder*.⁷²

Pergeseran dari sifat independen ke kolaborasi mengakibatkan implikasi penting.⁷³ *Pertama*, kebebasan dan otonomi, berkaitan unit yang datang dan masuk dalam kolaborasi adalah independen dan kemudian memilih kerja sama; *Kedua*, unit otonom dalam organisasi yang bekerja bersama menuju tujuan kolektif; *Ketiga*, interdependensi antarmitra, yang sebelumnya swakeloa (mandiri); Keempat, kombinasi kekuatan yang saling menguatkan satu dengan lainnya untuk menutupi kelemahan setiap unit yang berkolaborasi.⁷⁴

Berdasarkan paparan tersebut di atas ada dua hal yang dapat dikemukakan; *Pertama*, pengelolaan hubungan antarorganisasi pada masa depan membutuhkan bentuk baru yang interdependen dalam bentuk *networks* atau jejaring; *Kedua*, dalam *networks* terdapat mekanisme inti yang dikenal dengan konsep kolaborasi

Bentuk baru organisasi pada masa depan juga terkait dengan peristilahan kolaborasi dalam publik. Pada bidang publik, seperti sudah dipaparkan di muka, kolaborasi mengacu situasi saling memberi dukungan

⁷¹ *Ibid*, hlm. 14.

⁷² Taket and White, 2000. *Partnership and Participation; Decision Making in the Multiagency Setting*, hlm. 13-14.

⁷³ *Ibid*, 14.

⁷⁴ Limerick and Cunningham, *op cit*. hlm. 230.

antarorganisasi dalam rangka penyediaan pelayanan publik.⁷⁵ Hal ini dicirikan oleh karakteristik berikut ini:⁷⁶

- Sekurang-kurangnya ada dua lembaga yang berbeda, sektor publik dengan *private* atau sektor *nonprofit*.
- Adanya perjanjian tertulis untuk menentukan kerangka kolaborasi.
- Adanya tujuan (pada umumnya penyelenggaraan pelayanan publik).
- Adanya pembagian tanggung jawab yang terdiri dari pembagian risiko, sumber daya, biaya, dan manfaat, baik yang bersifat *tangible* maupun *intangibile*

Pengertian yang dikemukakan di atas belum menjelaskan bagaimana kolaborasi tersebut berjalan. Morsink *et al* ⁷⁷ mengemukakan kolaborasi sebagai suatu upaya bersama untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi suatu program. Dalam upaya tersebut ada (terkandung) tindakan bersama atau terkoordinasi yang dilakukan anggota tim untuk mencapai tujuan (bersama) tim tersebut.

Wondolleck dan Yafee⁷⁸ mengemukakan sejumlah argumentasi mengapa individu atau lembaga melakukan kolaborasi dengan mengajukan pertanyaan hipotetik. Pertanyaan tersebut adalah mengapa individu atau organisasi mau membuang waktu dan tenaga untuk berinteraksi dengan pihak lain yang menjadi sumber konflik?

Wondolleck dan Yafee banyak menemukan jawaban normatif yang “buruk” atas pertanyaan hipotetik tersebut. Lembaga atau individu melakukan kolaborasi karena tuntutan peraturan hukum dan perundangan, masalah politis, demokratisasi keterlibatan publik, mandat yang harus dilaksanakan pemimpin dan legitimasi publik.⁷⁹

⁷⁵ Prefontaine, Lise *et al.* 2000, *op cit.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Catherine V Morsink, Carol Chase Thomas and Vivian I. Correr, *Interactive Timing; Consultation and Collaboration in Special Programs*, New York, Mc Millan Publishing Company, 1991, hlm. 6.

⁷⁸ Wondolleck, Julia M. and Steven L. Yafee, 2003. *Making Collaboration Work; Lessons from Innovation in Natural Resources Management*, hlm. 23.

⁷⁹ *Ibid.*

Menurut Wondoleck dan Yafee, jawaban sederhana atas pertanyaan tersebut adalah (1) kolaborasi mendorong hasil keputusan yang lebih baik dan mempermudah implementasi (2) menyiapkan lembaga dan masyarakat untuk menyongsong tantangan masa depan (3) membangun “jembatan” antara lembaga, organisasi, dan individu yang menghasilkan kesepahaman, dukungan, dan pengembangan kapasitas. Dengan adanya *linkage interpersonal* dan *interorganizational*, program akan lebih mudah diimplementasikan karena didukung oleh mereka yang terkena efek.⁸⁰

2. Relasi Antarorganisasi

Relasi antarorganisasi merupakan spektrum dari cara yang paling sederhana sampai yang paling kompleks, bersifat negatif atau positif. Ada lima pendekatan dalam melihat relasi antarorganisasi, dan kolaborasi merupakan salah satunya. Kelima bentuk relasi tersebut adalah *interaction*, *linkage*, *cooperation*, *operational collaboration*, dan *critical collaboration*⁸¹

Interaksi dicirikan oleh situasi informal dengan satu institusi tergantung pada tindakan organisasi lain.⁸² Dalam perspektif relasi antarorganisasi, interaksi dapat dianalisis dengan menggunakan *game theory* berkaitan dengan situasi tindakan dan keputusan⁸³ yang dilakukan oleh para pihak yang terlibat. Ide dasar teori *game* berangkat dari situasi “keberuntungan” setiap orang tergantung pada tindakan dan perilaku orang lain.⁸⁴ Konsep *game theory* terdiri atas para aktor,⁸⁵ kepentingan, pengambilan keputusan, dan tindakan-tindakan strategis para aktor.⁸⁶

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Riley, John M, *Stakeholder in Rural Development; Critical Collaboration in State-NGO Partnership*, hlm. 97.

⁸² Riley, *Ibid.*, 97.

⁸³ Ostrom, Elinor, Roy Gardner and James Walker, 2002. *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, hlm. 51.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 40.

Dalam *game theory* terdapat “aturan” untuk bekerja sama (*rules for cooperatives*) dengan tiga cara, yaitu *Assurance Games (AGs)* yang mengandalkan kesuka relaan,⁸⁷ *Chicken Games (CGs)* apabila setiap pihak memberikan kontribusi secara proporsional⁸⁸ dan *Prisoners Dilemma Games (PDGs)* yang berangkat dari asumsi bahwa setiap individu umumnya *self interest*.⁸⁹

Chicken Games (CGs) diilustrasikan A dan B memiliki batas rumah yang sama. A memiliki domba yang kadang menyeberang dan memakan bunga di kebun B. Di pihak lain, B memiliki anjing yang kadang menyeberang, menggonggong, dan menakuti domba sehingga domba takbisa menghasilkan susu. Sebuah pagar pembatas diharapkan dapat menghentikan kejadian tersebut.⁹⁰

	B.	Menyumbang pembuatan pagar	Tidak menyumbang
A			
Menyumbang pembuatan pagar		1 (3,3)	4 (2, 3.5)
Tidak menyumbang		2 (3.5, 2)	3 (1,1)

Sumber: Mueller, hlm. 17

Pada kotak 1, jika A dan B menyumbang secara proporsional biaya pembuatan pagar sehingga akan dicapai utilitas tertinggi. Jika hanya

⁸⁵Aktor dapat berupa orang, kelompok, organisasi atau kombinasinya yang mampu mengambil keputusan dan bertindak sesuai dengan cara yang sedikit banyak terkoordinasi. Lihat Burns, Tom R. dkk. 1987. *Manusia, Keputusan dan Masyarakat; Teori Dinamika antara Aktor dan Sistem untuk Ilmuwan Sosial* (alih bahasa Soewono), Jakarta, Pradnya Paramita, hlm. 4. Dalam penelitian ini ketiga istilah itu saling dipertukarkan.

⁸⁶*Ibid*, hlm.12.

⁸⁷*Ibid*, hlm. 128.

⁸⁸*Ibid*, hlm. 16-18.

⁸⁹Mc Lean, Iain, 1989. *Public Choice; An Introduction*, hlm.20.

⁹⁰Mueller, 2003. *Public Choice III*, hlm. 16-18.

seorang memikul keseluruhan biaya, utilitas tetap akan tercapai pada level paling tinggi. Namun, jika berfokus pada kepentingan sendiri, solusi optimal tidak akan tercapai. Ilustrasi *Prisoners' Dilemma Games (PDGs)* melibatkan pemilik sapi (A) dan jagung (B) dalam gambar berikut:

	B.	<i>Doesn't steal</i>	<i>Steals</i>
A	<i>Doesn't steal</i>	1 (10,9)	4 (7,11)
	<i>Steals</i>	2 (12,6)	3 (8,8)

Sumber: Mueller, hlm. 18

Pilihan normatif yang tersedia bagi A dan B adalah tidak mencuri, yang akan menghasilkan *positive sum game* (kotak 1). Namun, dengan asumsi *self interest* dan masing-masing ingin memaksimalkan kepentingannya, *stealing* merupakan strategi yang paling dominan karena memberikan *higher pay off* daripada strategi lain. Dalam lingkungan yang *anarchic*,⁹¹ pilihan mengarah kepada strategi solusi yang tidak optimal. Hal ini ditunjukkan kotak 3 yang disebut *Hobbesian state of nature*⁹² sehingga strategi *non cooperative* menjadi dominan bagi keduanya.

Ilustrasi lain dikemukakan oleh Mc Lean dengan contoh perjanjian Uni Sovyet (A) dan USA (B) untuk membatasi persenjataan.⁹³ Namun, sebagaimana observasi Thomas Hobbes, perjanjian hanyalah kata-kata

⁹¹ *Anarchi* di sini diartikan dalam arti ketiadaan hukum yang cenderung pada *violent* (kacau) karena kedua pemain tersebut memilih strategi mencuri sehingga berkonotasi negatif. Pengertian ini berbeda dengan pendapat Mc Lean, 1989. *Public Choice; An Introduction*, hlm. 14 yang mencontohkan sebuah antrean bus. Di sini memang tidak ada hukum yang mengatur penumpang harus antre berdiri pada garis yang ditentukan. Kendati tidak diawasi, orang tetap mengantre dengan tertib karena ada konvensi sosial. Jadi, anarki tidak selalu identik dengan kekacauan. Sisi lemah anarki dalam pengertian ini adalah pelaku anarki, misalnya, orang menyerobot antrean, tidak bisa dihukum.

⁹² Lihat Bush, Winston C. "Individual Welfare in Anarchy" dalam Gordon Tullock, *Exploration in the Theory of Anarchy*.

⁹³ Mc Lean, *op cit.* hlm.131.

tanpa pedang, takada kekuatan untuk menjamin ketaatan secara menyeluruh dan abadi, takada otoritas internasional yang dapat menjadi “pedang” jika mereka mengkhianati perjanjian. Pilihan terbaik bagi kepentingan masing-masing adalah berkhianat, sambil berharap pihak lain tetap mematuhi atau takpeduli dengan apa yang dilakukannya.

Mengapa strategi tidak bekerja sama atau berkhianat dipilih? Strategi ini tidak dipilih karena tidak ada “pasangan” *game* lanjutan atau *game* dilakukan sekali saja.⁹⁴ Kerja sama barangkali akan muncul sebagai pilihan, jika *game* menjadi *super game*, yaitu suatu *game* yang terjadi secara berulang terus-menerus dalam relasi berkelanjutan. Jika *super game* dipilih, kerja sama akan terwujud bahkan tanpa kehadiran dan komunikasi di antara para pemain.⁹⁵ *Game* yang berulang dan terus-menerus membentuk suatu norma yang melembaga (*institutionalized*).

Linkage dan *co-operation* merupakan bentuk dasar dari relasi positif antarorganisasi dengan beberapa bentuk kontak formal atau informal yang saling memberikan manfaat. *Linkage* dicirikan oleh sifat yang independen (saling bebas) antarmitra yang terlibat. Ko-operasi merupakan interaksi yang lebih formal yang dibedakan berdasarkan

⁹⁴ Sinonim dengan ilustrasi di atas, dalam dunia jual-beli sehari-hari dikenal istilah *beli putus* yang menggambarkan suatu transaksi sekali saja (takada *after sales service* atau harapan membeli kembali). Pada transaksi ini biasanya pihak penjual akan menggunakan kesempatan untuk memaksimalkan keuntungan, tapi merugikan pembeli.

⁹⁵ Dalam strategi kerja sama diterapkan hukuman bagi pemain yang *non-cooperative* hingga mereka kembali ke strategi kerja sama. Hukuman didasari anggapan bahwa perilaku antisosial, immoral harus dihukum supaya kembali ke *mores* (adat) kelompok atau filosofi moral yang seragam.

Olson menemukan partisipasi individu dalam organisasi suka rela seperti serikat buruh dan kelompok kepentingan tidak tergantung pada keuntungan kolektif yang diberikan oleh organisasi, tetapi insentif individual atau finalti sanksi. Pada masyarakat kecil, ketaatan didasarkan kesukarelaan dengan adat kelompok. Pada kelompok besar harus finalti formal dan mungkin harus berupa aparat penegak hukum. Ukuran masyarakat, kepercayaan akan sanksi formal dan penggunaan aparat hukum berkaitan secara dinamis. Namun, intervensi pemerintah melalui penegakkan hukum formal telah membebaskan individu dari tanggung jawab menjaga adat kelompok. Menurut Frey, sanksi formal yang didesain oleh pemerintah menghancurkan pilar-pilar perilaku kooperatif dan motivasi intrinsik bagi individu untuk menjadi bermoral dan menjadi warga negara yang baik (secara adat suka rela)

bentuk substitusi atau komplementari untuk suatu kegiatan spesifik. Kooperasi umumnya terjadi dalam dua bentuk; *substitusi* dan *komplementari*.

Komplementari merupakan fungsi dari kooperasi (*coopetition*).⁹⁶, Kooperasi adalah konsep yang menjelaskan dinamika relasi dengan ilustrasi relasi sejumlah pemasok dalam posisi sebagai mitra atau pesaing? Dalam konsep kooperasi keberadaan pemasok lain tidak sekadar mitra atau pesaing, tetapi berfungsi sebagai *complementor*⁹⁷ bagi bisnis atau organisasi kita. *Mindset* dan prinsip komplementari menegaskan bagaimana memperbesar sebuah pangsa, bukan berkelahi memperebutkan pangsa pasar yang ada.⁹⁸ Dengan prinsip komplementari, pangsa pasar yang ada dapat diperbesar.⁹⁹

Bagaimana prinsip komplementari dapat memperluas pangsa pasar? Nalleboff dan Brandenburger memberikan ilustrasi beberapa toko dengan lokasi dan komoditas yang dijual sama.¹⁰⁰ Keadaan ini sepintas memperlihatkan kondisi bersaing. Dalam praktik terjadi komplementari karena semua toko mudah dijangkau pembeli, reputasi yang sama sebagai yang penjual barang berkualitas dengan harga yang kompetitif. Secara praktis, keberadaan toko memudahkan pembeli mencari barang secara lengkap atau toko pengganti. Dengan demikian, toko-toko

⁹⁶ Nallebuff and Branderburger, *Co-opetition*, hlm.11

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ *Ibid* hlm. 15 Bandingkan dengan Kim dan Maurborgne, 2006, *Blue Ocean Strategy* (Strategi Samudra Biru); Ciptakan Ruang Pasar Tanpa Pesaing dan Biarkan Kompetisi Tidak Lagi Relevan (alih bahasa; Satrio Wahono) hlm. 10. Strategi samudra biru menantang perusahaan keluar dari samudra merah persaingan berdarah dengan cara menciptakan ruang pasar yang tidak ada pesaingnya dengan fokus menciptakan permintaan dan menjauh dari kompetisi. Strategi ini merupakan antesis terhadap konsep kompetisi. Sementara ko-opetisi merupakan sintesis antara kompetisi dan strategi samudra biru.

⁹⁹ Nallebuff and Branderurger, *op cit.* hlm. 15.

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 32.

tersebut berkompetisi membagi pasar sekaligus berkomplementer menciptakan pasar yang lebih besar.¹⁰¹

Sebagai sebuah *game*, dalam konsep *co-opetition* terdapat beberapa unsur.¹⁰² Pertama, *value added*, yaitu nilai (+) yang diberikan ketika masuk ke dalam suatu *game*; Kedua, *rules*, yaitu aturan transaksi bisnis yang berasal dari kebiasaan, perjanjian kontrak, dan hukum; Ketiga *perception*, yaitu pandangan setiap orang terhadap dunia dan *game*. Persepsi para pelaku terhadap *game* memengaruhi perilaku mereka; Keempat, *boundaries*, yaitu batas-batas yang digambarkan dalam pikiran setiap pelaku; Kelima, *rationality* dan *irrationality*, asumsi terhadap semua pemain, baik yang rasional (seperti memaksimalkan keuntungan) maupun irasional (seperti memilih *positive sum game* bukan *zero sum game*); Keenam, elemen *game* yang disingkat *PARTS*; *Players*, *Added Value*, *Rules*, *Tactics*, dan *Scope*.¹⁰³

Collaboration merupakan bentuk relasi yang lebih kompleks, yang dicirikan adanya sifat interdependensi (kesalingtergantungan).¹⁰⁴ Dalam kolaborasi setiap mitra terlibat dalam penentuan kebijakan dalam alokasi

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 34.

¹⁰² *Ibid*, hlm. 45-57.

¹⁰³ *Players* digambarkan dalam empat kutub, yaitu pelanggan, pemasok, pesaing atau komplementor, dan relasi di antara mereka. *Added value* mengukur bagaimana dan apa kontribusi setiap pemain terhadap *game*. *Rules* berbicara tentang struktur bagaimana cara *game* dimainkan, misalnya, dengan kebiasaan (*custom*), kontrak atau hukum. *Tactics* berbicara tentang bagaimana membentuk persepsi orang dalam *game* yang mungkin berbeda situasi. *Scope* berbicara tentang ruang lingkup wilayah permainan dengan asumsi keterbatasan rasional para pemain; secara konseptual harus ada pembatasan *game* lainnya kendati dalam praktik sesungguhnya setiap *game* berhubungan dengan *game* lainnya.

¹⁰⁴ Riley, *Ibid* 102 mengemukakan bahwa kolaborasi pada dasarnya suatu model *shared power*. Kapabilitas dan kapasitas setiap mitra merupakan "bahan" untuk menciptakan kolaborasi dalam memecahkan masalah bersama. Setiap mitra dalam kolaborasi dianggap memiliki kapasitas yang kemudian dirangkaikan dengan kapasitas mitra lain untuk menanggung beban bersama atas situasi masalah yang sedang dihadapi. Gray dan Wood menyatakan hal penting dalam kolaborasi adalah setiap *stakeholder* melihat solusi atas masalah tertentu sebagai masalah fundamental bagi kepentingannya (kendati secara khusus bukan masalah dirinya). Logsdon memandang *interdependensi* dengan kelompok lain sebagai sesuatu yang penting dan diperlukan. Tanpa kedua hal ini takakan ada rangsangan bagi suatu organisasi untuk mengeluarkan energi dan biaya kolaborasi dengan yang lain

sumber daya atau dalam fokus dan isi program.¹⁰⁵ Kolaborasi juga memiliki perbedaan yang signifikan dengan bentuk ko-operasi dan koordinasi. Ko-operasi dan koordinasi keduanya merupakan *static patterns of interorganizational relations*, sedangkan kolaborasi merupakan *a far more dynamic phenomenon, an emergent process.*¹⁰⁶

Dalam koordinasi dituntut kesadaran dan komunikasi para pihak untuk senantiasa bekerja sama karena setiap pihak bersifat independen-desentralistik. Kolaborasi juga berbeda dengan konsep delegasi karena organisasi penerima delegasi sangat tergantung kepada pemberi kewenangan (dependen-sentralistik). Kolaborasi adalah kontinum antara sentralistik-dependen dengan desentralistik-independen yang menciptakan interdependensi. Selanjutnya Gray mendeskripsikan kolaborasi sebagai berikut:

*a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solution that go beyond their own limited vision what is possible.... by entering the collaboration, each stakeholder is agreeing to share some of the decision -making power in order to come a solution that is jointly satisfactory.*¹⁰⁷

Kolaborasi terjadi dalam suatu proses dimana *stakeholder* harus “bergulat” dengan pertanyaan bagaimana memuaskan kepentingannya. Jawaban atas pertanyaan ini adalah dorongan untuk mendistribusikan kekuasaan antarmereka yang berkepentingan. Kesepakatan akhir ditentukan bukan oleh elit atau hasil dari balas jasa politik, melainkan sebagai hasil kesepakatan konsensus antarmereka yang terlibat.¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 99.

¹⁰⁶ Gray, Barbara, 1989, “Collaborating; Finding Common Ground for Multiparty Problem” dalam Riley, *Ibid*, hlm. 101.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 100.

¹⁰⁸ hlm. 100.

Hal ini diperkuat oleh Bradshaw yang mengutip pendapat Wood dan Gray yang menyatakan “*collaboration occurs when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in an interactive process, using shared rules, norms and structure, to act or decide on issues related to that domain.*”¹⁰⁹ Selanjutnya, Bradshaw menyatakan proses kolaborasi merupakan sesuatu yang berkembang dengan istilah yang berbeda-beda untuk menjelaskan tiga tahap aktivitas kolaborasi seperti *problem-setting*, *direction setting* dan *structuring*.

Pada tahap *problem setting*, *stakeholder* mengakui adanya dan pentingnya kompleksitas masalah dan interdependensi organisasi yang dapat dihadapi atau diatasi dengan upaya bersama. Pada tahap *direction setting*, *stakeholder* bekerja bersama untuk mengumpulkan informasi dan menyusun perencanaan strategis. Ketika rencana telah tersusun, dilakukan distribusi *power* ke seluruh *stakeholder* supaya memberi pengaruh pada keputusan kolaboratif. Pada tahap *structuring* atau implementasi, struktur dan proses ditetapkan untuk melengkapi tujuan bersama dalam sebuah kerangka kerja yang memungkinkan terjaminnya keterkaitan pendanaan, komunikasi, pemetaan lingkungan, dan adaptasi secara terus-menerus.

Selanjutnya, Bradshaw menyatakan bahwa meskipun tahap-tahap kolaborasi merupakan sesuatu yang *incremental*, perkembangan sering terlihat sebagai sesuatu yang *spiral*. Para mitra harus menyeimbangkan fokus tujuan jangka panjang dengan fleksibilitas serta mengaitkan kebutuhan lokal, sumber daya, dan preferensi dalam perencanaan tertentu. Keberhasilan implementasi atas kesepakatan kolaborasi sangat

¹⁰⁹ Bradshaw, Lynn K. “Interagency Collaboration; Preconditions, Progress and Pressures” Kertas kerja yang dipresentasikan pada The Annual Conference of The American Evaluation Association, 1997, diakses, tanggal 1 Mei 2007.

tergantung atas kemampuan kolektif *stakeholder* untuk mengelola perubahan secara terus-menerus.¹¹⁰

Paparan di atas menjelaskan bahwa relasi dalam kolaborasi lebih kompleks daripada kooperasi yang hanya didasarkan pada *power sharing*. *Power* dilihat sebagai kapasitas atau kapabilitas setiap mitra yang memberi kontribusi terhadap solusi atas suatu masalah tertentu. Setiap mitra dalam kolaborasi dipersepsikan mitra lainnya memiliki kapasitas yang berkonjugasi dengan kapasitas pihak lain dan secara bersama menanggung beban atas situasi yang dihadapi. Semua *stakeholder* melihat solusi atas masalah tertentu sebagai masalah mereka sendiri meskipun bobotnya tidak sama. Hal ini diperkuat oleh Logsdon bahwa setiap mitra harus membangun persepsi interdependensi dengan kelompok lain sebagai suatu keniscayaan bagi pemecahan masalah sosial untuk dihadapi secara kolektif.¹¹¹

Riley mengemukakan bahwa kolaborasi merupakan relasi dalam bentuk spesifik yang menempatkan relasi organisasi *nonpemerintah* (yang *concern* dalam isu-isu lingkungan dan sumber daya alam) dengan organisasi pemerintah. Dalam relasi tersebut keduanya bertindak bersama-sama dalam desain dan implementasi program pengembangan pedesaan. Bentuk interaksi keduanya tidak sekadar perjanjian dua organisasi untuk bekerja sama atau saling melengkapi, tetapi merupakan bentuk kerja sama antara *NGO* dan lembaga pemerintah yang terlibat, saling mengakui dan berpartisipasi secara aktif.¹¹²

Selanjutnya, Riley menegaskan bahwa kolaborasi sebagai bentuk spesifik relasi saat ini telah diakui oleh beberapa ahli sebagai alat penting dalam memperbaiki pembangunan secara sistemik, namun secara luas

¹¹⁰ *Ibid*,

¹¹¹ Riley, hlm. 104.

¹¹² Riley, John M. 2003. "Stakeholder in Rural Development; Critical Collaboration in State-NGO Partnership" hlm. 21.

belum dipraktikkan.¹¹³ Hal ini karena relasi seperti ini melibatkan kesadaran para pihak, baik pemerintah maupun organisasi suka rela untuk bekerja bersama dalam kondisi ketidaksalingpercayaan dan *antagonisme* antara keduanya yang telah berurat-berakar.¹¹⁴

Relasi antarorganisasi sendiri berkembang secara bertahap berdasarkan tingkat keterlibatan *stakeholder*.¹¹⁵ Pertama, *networking*, dalam bentuk dialog mencari pemahaman bersama, dengan menyaring informasi dan menciptakan basis pendukung, namun belum memberikan perubahan pada organisasi. Kedua, *cooperation*, tahap ini dimulai dengan saling mencocokkan kebutuhan dan mengeliminasi tumpang tindih, memperjelas peran dan kodifikasi aktivitas untuk menjamin tugas berjalan dengan baik. Ketiga, *coordination* dalam bentuk berbagi sumber daya dan memformalkan keterkaitan antarkelompok dengan sentralisasi pengambilan keputusan dan memfokuskan pada isu-isu yang dibahas. Keempat, *coalition*, dalam bentuk berbagi sumber daya dari sistem yang telah ada, kesepakatan formal, proses pengambilan keputusan bersama dan mengembangkan sumber daya baru. Kelima, *multi-sector collaboration*, dalam bentuk visi bersama, berbagi risiko dan imbalan serta komunikasi yang intensif.

Sebagai bentuk relasi dan kerja sama antara organisasi, kolaborasi berbeda dengan bentuk yang sudah dikenal selama ini seperti *coordination* dan *co-operation*. Perbedaan terutama terletak pada sifat tujuan kerja sama dan bentuk ketergantungannya. Koordinasi dan kooperasi merupakan upaya organisasi dari pihak yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama dengan tujuan yang bersifat statis. Hubungan antarorganisasi dalam koordinasi dan kooperasi bersifat independen.

¹¹³ Riley, *Ibid*, hlm. 14-15

¹¹⁴ Riley, *Ibid*, hlm. 15

¹¹⁵ Teresa Hogue, quoted by Richard Munt, 2003. "Building Collaboration, Stronger Families Learning Exchange" *Bulletin* No. 3 Winter 2003, hlm. 6-8, diakses dari <http://www.aifs.gov.au/sf/pubs/bull3/rm.html> tanggal 8 Januari 2007

Perbedaan kooperasi dan kolaborasi dikemukakan oleh Rocheles dan Tesley:

“cooperative work is accomplished by the division of labour among participant, as an activity where each person is responsible for a portion of the problem solving...” whereas collaboration involve the “... mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve the problem together,” collaboration involves “ coordinated, synchronous activity that is the result of continued attempt to construct and maintain a shared conception of problem.”¹¹⁶

Peterson membedakan tiga kondisi interaksi di antara organisasi, yaitu kooperasi, koordinasi, dan kolaborasi.¹¹⁷

Tabel 10 Perbedaan Kooperasi Koordinasi dan Kolaborasi

Ko-operasi	Koordinasi	Kolaborasi
Kelompok sepenuhnya independen dan berbagi informasi yang mendukung <i>outcome</i> setiap organisasinya	Pihak-pihak yang independen melakukan aliansi kegiatan dan saling mendukung atas suatu even atau pelayanan yang saling memberi manfaat bagi masing-masing secara timbal balik (mutual)	Setiap entitas individual melepaskan sejumlah independensi (kebebasannya) dalam upaya untuk merealisasikan tujuan bersama

Sumber: Peterson

Pada kolaborasi, seluruh pihak bekerja sama dan membangun konsensus untuk mencapai suatu keputusan yang menghasilkan kemanfaatan bagi seluruh pihak. Relasi antarpihak bersifat terus-menerus dan oleh karenanya kolaborasi bersifat dinamis dan saling tergantung (interdependen). Sebagai konsep yang dinamis, kolaborasi merupakan proses yang bersifat *incremental* melalui beberapa tahapan.¹¹⁸ (1)

¹¹⁶ Paul Brna, 2002. “Models of Collaboration” dalam *Journal of Policies and Strategies*, December 2002, diakses dari <http://www.leeds.ac.uk>

¹¹⁷ “Understanding Collaboration” diakses dari [http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLB White Paper.pdf](http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLB%20White%20Paper.pdf)

¹¹⁸ Munt, Richard, 2003. “Building Collaboration, Stronger Families Learning Exchange” dalam *Bulletin No. 3 Winter 2003*, hlm. 6-8, [http:// www.aifs.gov.au/sf/ pubs/ bull3/rm.html](http://www.aifs.gov.au/sf/pubs/bull3/rm.html)

Pengembangan visi kolaborasi yang menjelaskan kepentingan bersama. (2) *Approaches to visioning* dalam bentuk penyamaan pemahaman dan pengalaman kolektif. Hasilnya didokumentasikan dalam bentuk *prinsip-prinsip operasi* sebagai referensi bagaimana *stakeholder* bekerja. (3) *Appreciative Inquiry (AI)*, yaitu alat untuk mencari cara yang lebih baik, efektif, dan konstruktif, yang meliputi *four D*; (a) *Discovery* berkaitan dengan menemukan yang terbaik; (b) *Dream* berkaitan dengan visi yang ingin dihasilkan; (c) *Design*, berkaitan dengan apa yang dapat diperbuat seperti usulan yang *feasible*; (d) *Deliver* – bagaimana desain diterapkan/dilaksanakan.

2. Pengertian *Networks*

Networks dapat diartikan dari beberapa sudut pandang. Klijn mengemukakan *networks* sebagai kluster organisasi yang berhubungan satu dengan lainnya, yaitu sekumpulan organisasi atau seperangkat hubungan antarorganisasi. Aldrich dan Wetten lebih melihat *networks* sebagai suatu sistem, yaitu totalitas keseluruhan unit yang saling terhubung dengan suatu relasi tertentu yang pasti.¹¹⁹

Lebih lengkap Benson mengemukakan *networks* sebagai suatu ketergantungan sumber daya. Dalam *networks*, keadaan lebih kompleks dari sekedar organisasi yang saling terhubung satu dengan lainnya. Kompleksitas terjadi karena ketergantungan sumber satu dengan lainnya yang dapat dibedakan atas struktur ketergantungan tersebut.

Senada dengan Benson, Sharpf menyatakan unsur-unsur *networks*, yaitu sejumlah hubungan antaraktor serta keterkaitan langsung dan taklangsung yang ditentukan oleh relasi saling ketergantungan.¹²⁰ Hal yang sama dikemukakan Toole yang mengartikan *networks* sebagai

¹¹⁹ Klijn, E.H. 1999. "Policy Networks; An Overview" dalam Kickert and Koppenjan (ed) *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm. 30.

¹²⁰ *Ibid*

struktur yang bersifat interdependen dan melibatkan berbagai organisasi.¹²¹ Sebagai sebuah struktur, *networks* memiliki karakteristik (a) *a common mission*, (b) *members are interdependent*, (c) *a unique structural arrangement*.¹²²

- *A common mission* (adanya misi bersama)

Alasan suatu organisasi masuk ke dalam *networks* karena tidak bisa merealisasikan kepentingannya secara mandiri. Konsekuensinya adalah adanya formulasi ulang perspektif individu ke perspektif bersama. Dalam hal ini dibutuhkan sikap dan nilai baru yang membentuk ulang cara pandang masing-masing ke dalam suatu cara pandang atau misi bersama yang sinergis.

- *Members are interdependent* (anggota saling tergantung)

Dalam struktur *networks*, setiap organisasi tidak hanya saling terkait, tetapi juga interdependen. Dalam hal ini organisasi harus melihat atau menempatkan dirinya sebagian bagian dari *networks* dan mengakui serta menghargai pihak lain sebagai sumber daya.

- *A unique structural arrangement*

Komposisi keanggotaan dalam *networks* mencerminkan berbagai entitas (pemerintahan, dunia usaha, organisasi nirlaba, dan masyarakat) sebagai mitra yang setara. Setiap tindakan harus didasarkan pada kemitraan horizontal, bukan *top down*.

¹²¹ O'Toole, Laurence J. Jr. 1997. "The Implication for Democracy in a Network Bureaucratic World", *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (3) hlm. 443-459.

¹²² Robyn Keast, Myrna P. Mandell, Kerry Brown and Geoferry Woolock, "Network Structures; Working Differently and Changing Expectations" dalam *Public Administration Review*, Washington, May Jun/2004 Vol. 64, Issue 3, hlm. 363 - 372

Sementara itu Mingus mengatakan beberapa manfaat dari *networks* untuk mengatasi beberapa masalah.¹²³ Beberapa masalah akut yang dapat menggunakan *networks* untuk mengatasinya antara lain; (1) adanya benturan kepentingan; (2) eksternalitas sistem; dan (3) sinergi yang mengalami disfungsi.

Konsep *networks* sebetulnya merupakan bentuk spesifik *governance*¹²⁴ dalam menganalisis relasi antaraktor. *Governance* menggambarkan bagaimana relasi diatur sehingga bisa berjalan sebagaimana mestinya. Berbagai macam implementasi ini kemudian disebut *mode of governance* atau *mode of governing*. Koiman mengemukakan beberapa *mode of governing*, yaitu *self governing*, *co-governing* dan *hierarchical governing*.¹²⁵

(a) Self governing

Self governing adalah suatu pengaturan yang berjalan secara alamiah tanpa terlalu banyak intervensi atau pengaturan yang dikeluarkan atau dilaksanakan oleh pemegang otoritas (pemerintah). *Mode* ini diambil dari konsep biologis *autopoiesis* yang bersifat *self reference*, *self organization*, *self steering*.¹²⁶

¹²³ Mingus, Mathew S. 2005. "Dotted Lines; Networks, Quantum Holism and The Changing Nation State" dalam *Public Administration Quarterly*, Fall 2005; 29 (2) hlm. 413 – 444.

¹²⁴ Banyak penulis memperlakukan istilah *governance* identik dengan *government*, seperti berbagai tulisan di Indonesia *good government* diartikan sebagai pemerintahan yang baik, dan *good governance* sebagai pemerintahan yang baik. Istilah *governance* yang netral mengacu kepada *governing*, yaitu suatu metode pengaturan masyarakat. Lihat RAW Rhodes, Foreword dalam Kickert Kickert and Koppenjan (ed) *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm.xi

¹²⁵ Koiman, Jan, 2000. "Societal Governance; Level, Modes and Orders of Societal-Political Interaction" dalam Jon Pierre (ed), 2000. *Debating Governance; Authority, Steering and Democracy*, hlm. 146.

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 147.

(b) Co governing

Co governing dicirikan dengan dominasi hubungan yang bersifat horizontal dan kesetaraan antarpihak yang berelasi. Para pihak bekerja sama, berkoordinasi, dan berkomunikasi tanpa terlalu didominasi oleh kekuasaan terpusat atau aktor pengatur pada level mikro, meso, dan makro. Identifikasi modus “co” dalam level *mikro* merupakan adopsi konsep *collaboration*, pada level *meso* merupakan adopsi konsep koordinasi dan pada level *makro* berkaitan dengan koordinasi dalam dan antarnegara, pasar, hirarki, dan *networks*.¹²⁷

Berdasarkan karakteristiknya, modus *co governance* dapat dibagi dalam empat tipe yang berbeda; (1) *Networks as patterns of interplay*; suatu bentuk *governance in a centreless society* dengan konfigurasi yang kompleks dari koordinasi horizontal dan sinkronisasi; (2) *Public-private partnership*. Dalam hal ini *cooperation* merupakan acuan yang paling sering digunakan; (3) *Communicative governing* atau *communicative rationality*, yaitu pola-pola *governance* yang mendorong proses belajar dan memacu perilaku *co-operative* dan saling menyesuaikan sehingga tanggung jawab dalam pengelolaan perubahan struktural ditanggung bersama (*shared*) oleh para aktor. Masalah dan kapasitas pemecahan masalah didistribusikan mencakup aktor yang otonom, namun saling tergantung. Dalam hal ini aktor-aktor tersebut menurut Van Vliet sebagai *reasonable citizens*.¹²⁸ Model ini lebih rasional daripada *selfish*, oportunistik, atau maksimalisasi keuntungan yang sering digunakan dalam terminologi ekonomi atau teori pilihan publik; (4) *Responsive regulation*, yaitu *shifting balance* (pergeseran keseimbangan) di antara institusi kunci dalam tatanan sosial (masyarakat, pasar, negara, dan asosiasi sosial) yang menekankan partisipasi langsung.

¹²⁷ *Ibid*, hlm. 148.

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 151.

(c) Hierarchical governing

Model ini memiliki ciri utama, yaitu adanya intervensi. Hak dan tugas disusun berdasarkan hubungan tanggung jawab tugas *atasan-bawahan* (superordinat dan subordinat) seperti model interaksi antara negara dengan warga negara, kelompok warga negara atau organisasi dengan menggunakan instrumen hukum atau politik.¹²⁹ Dalam pandangan Dahl dan Linblom, hierarki adalah proses *leader* (pemimpin) mengontrol *non-leader* (pengikut).¹³⁰ Ada tiga variasi penting yang termasuk ke dalam teknik ini, yaitu (1) kebijakan sebagai sistem intervensi; (2) intervensi hukum, relasi negara dan warga didominasi oleh prinsip hukum dan peraturan, intervensi negara juga harus berdasarkan hukum; (3) *corporatist and affiliated arrangement* sebagai model yang paling unggul, namun memiliki keterbatasan jangkauan dan intensitas. Model ini hanya bisa diterapkan pada sektor yang dapat dijangkau sehingga sering disebut “artikulasi pincang”.

(d) Mixed mode governing

Model ini dicirikan berperannya masyarakat sipil, pasar, dan pemerintah secara *mixed* (bercampur). Pada saat bersamaan peran sentral pemerintah secara langsung menurun, namun sebagai fasilitator dan mitra kerja melalui bentuk pengaturan bersama (*shared governance*). Argumentasi model ini didasari dengan pemikiran bahwa masalah dan peluang kolektif bersifat kompleks, dinamis, dan situasi yang bermacam-macam, yang menimbulkan pembagian tanggung jawab dan koaransemen.¹³¹

Keempat modus dalam *governing* di atas dalam praktiknya dapat dibedakan dalam tiga tatanan, yaitu (1) *first order; problem solving and*

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 151.

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 152.

¹³¹ *Ibid*, hlm. 154.

opportunity creation; (2) *second order governing*; *institution building* dan (3) *third order governing*; *meta*.¹³² Tatanan yang pertama lebih ditekankan pada aspek proses *governing* dan bagaimana masalah sehari-hari yang muncul ditangani secara rutin. Tatanan kedua menekankan aspek struktural dan kerangka institusi dalam formula yang tersusun dan terlembagakan dalam menangani masalah sehari-hari. Tatanan ketiga berkaitan dengan *governability*, yaitu ukuran yang normatif, legitimatif, serta keefektifan penanganan masalah yang kompleks dan dinamis.

Networks juga merupakan pendekatan alternatif dalam penyusunan kebijakan di tingkat perumusan dan pelaksana kebijakan. Pendekatan ini bergerak dalam spektrum *central rule model (mono actor model)*, ke *multiactor model* dan *networks*.

Mono actor model memisahkan perumusan kebijakan dengan implemmentasi kebijakan. Kajian difokuskan pada *steering* relasi antara agen-prinsipal, yaitu pembuat kebijakan dengan agen pelaksana kebijakan. Kepentingan, nilai dan kapasitas dari agen pelaksana tidak menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan.

Multiactor model menekankan keterlibatan aktor lokal dalam menangani masalah mulai dari desain, formulasi, dan implementasi kebijakan dalam suatu proses yang interaktif. Kendati demikian, pendekatan ini gagal karena lemahnya sumber daya lokal sehingga keterlibatan pemerintah tetap tinggi.

Pendekatan *networks* menekankan pembuatan kebijakan pada jejaring banyak aktor (individu, organisasi, koalisi) dalam posisi yang sejajar, termasuk pemerintah. Pembuatan kebijakan dalam *networks* berupa kerja sama antarpihak yang interdependen sejak formulasi, interaksi, pertukaran informasi, preferensi, dan alat kebijakan.

¹³² *Ibid*, hlm. 154 -158.

Tabel 11 Perspektif Relasi Antara Aktor dalam *Governance*

Dimensi Perspektif	<i>Mono Actor Model</i>	<i>Multiactor Model</i>	<i>Networks</i>
Obyek analisis	Relasi antarpengatur di pusat dengan kelompok sasaran	Relasi antarpengatur pusat dan aktor lokal	Jejaring para aktor
Perspektif / orientasi	Pengatur di pusat	Aktor Lokal	Interaksi antaraktor
Karakteristik relasi	Otoritatif	Sentralistik vs otonomi	Interdependen
Karakteristik proses kebijakan	Implementasi netral terhadap formulasi kebijakan <i>ex ante</i>	Proses politik dari representasi kepentingan dan penggunaan panduan informal dan sumber daya	Proses interaksi informasi, tujuan, dan sumber daya saling dipertukarkan
Kriteria sukses	Pencapaian tujuan berdasarkan kebijakan formal	Diskresi kekuasaan lokal dan perolehan sumber daya dalam kebaikan aktor lokal	Realisasi tindakan kolektif
Sebab-sebab kegagalan	Tujuan yang ambigu, terlalu banyak aktor, dan kurangnya informasi dan kontrol	Kebijakan yang kaku, kurangnya sumber daya dan tidak adanya partisipasi aktor lokal	Kurangnya insentif untuk tindakan kolektif atau rintangan yang eksis (<i>existing blockages</i>)
Rekomendasi untuk <i>governance</i>	Koordinasi dan sentralisasi	Mengurangi secara bertahap (<i>retreat</i>) peran sentral dan kemurahan aktor lokal	Memperbaiki kondisi pengelolaan <i>networks</i> para aktor saling berinteraksi

Sumber: Kickert, Klinjnn and Koppenjan, 1999, hlm. 10

3. Pengelolaan *Networks*

Kickert mengartikan pengelolaan *networks* (*networks management*) sebagai *"promoting the mutual adjustment of the behaviour of actors with diverse objectives and ambitions with regard to tackling problems within a given framework of interorganizational relationship."*¹³³ Menurut Kickert, pengelolaan *networks* adalah suatu upaya untuk menyesuaikan perilaku aktor yang memiliki perbedaan sasaran dan ambisi untuk menangani suatu persoalan secara bersama-sama dalam suatu kerangka relasi antarorganisasi.

Sementara itu Hanf mendefinisikan *networks management* sebagai *"interorganizational coordination which meant intervening in the existing structure of interrelationship in order to promote the interactions appropriate for mobilizing a concerted or coordinated effect consistent with the objective interdependencies of the problem situation."*¹³⁴ Menurut Hanf, pengelolaan *networks* adalah koordinasi antarorganisasi dengan cara memasuki atau mengintervensi struktur yang ada dalam rangka meningkatkan interaksi dan memobilkan efek (yang diharapkan) atas situasi masalah yang dihadapi. Intervensi atas struktur menghasilkan suatu kondisi seperti "konser" karena setiap organisasi yang saling tergantung bermain menurut "alat musik" masing-masing, namun dalam irama atau "nada" yang sama.

Dalam *networks management* terdapat aktivitas (1) *intervening in existing patterns/restructuring of network relations*, (2) *furthering conditions for cooperation and consensus building* dan (3) *joint problem*

¹³³ Kickert and Koppenjan, 1999. "Public Management and Network Management; An Overview" dalam Kickert and Koppenjan (ed). *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm. 43-44.

¹³⁴ Toole, Hanf and Pupe, 1999. "Managing Implementation Process in Network" dalam Kickert and Koppenjan (ed) *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector* hlm.12.

solving.¹³⁵ Sedangkan bentuk *networks management* adalah "mengarahkan" proses interaksi melalui aktivasi jejaring (*network activation*), aransemen interaksi (*arranging interaction*), *brokerage*, fasilitasi, mediasi, dan arbitasi.¹³⁶

a. Aktivasi Jejaring

Kegiatan ini merupakan proses prarelasi dalam rangka memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu. Sharp¹³⁷ menyatakan ada dua fokus yang harus diperhatikan; *Pertama*, aktivasi dikaitkan dengan penggalian isu-isu yang akan diputuskan dan siapa yang akan dilibatkan. *Kedua*, sifat dan jumlah informasi yang dibutuhkan dalam kaitan aktivitas tersebut yang menghasilkan sejumlah alternatif.

b. Aransemen Interaksi

Keputusan untuk bekerja sama selalu menghadapi risiko seperti perilaku oportunistik (*free riders*, menarik diri lebih dini). Untuk meminimalkan hal tersebut, dibuat aransemen interaksi dalam bentuk "aturan main" bersama secara transparan dan disepakati para pihak.

c. Brokerage

Manajer *networks* mengambil peranan sebagai "*broker*."¹³⁸ Dalam peran sebagai *broker* manajer *networks* melakukan kegiatan merekam

¹³⁵ Argranoff, 1986 hlm. 46.

¹³⁶ *Ibid*, hlm. 47.

¹³⁷ Sharp and Twist, "The Dynamics of Closeness in Networks" dalam Kickert and Koppenjan (ed). *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm. 62. Di sini kembali ditemukan *intersection* antara kolaborasi sebagai bentuk penyelesaian konflik dan kolaborasi sebagai bentuk kerja sama. Riza Noer Arfani mengemukakan bahwa pada praktiknya pengelolaan konflik mengembangkan teknik seperti negosiasi, fasilitasi, mediasi, arbitase takmengikat, arbitase mengikat, dan adjudikasi. Lihat Riza Noer Arfani, "Governance sebagai Pengelolaan Konflik" dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol 8 Nomor 3 Maret 2005 (309-330).

¹³⁸ *Ibid*.

berbagai ide, pandangan dan solusi yang muncul. Hasil semua itu digunakan untuk merumuskan solusi yang diterima semua pihak.

d. Fasilitasi Interaksi

Fasilitasi interaksi dilakukan dengan menciptakan suatu kondisi yang *favorabel* (mendukung) bagi pengembangan konsensus. Hal ini dilakukan oleh manajer *networks* yang bertindak sebagai fasilitator dan katalisator.¹³⁹

e. Mediasi dan Arbitrasi

Mediasi dan arbitrasi digunakan saat terjadi konflik dan interaksi mengalami kebuntuan. Mediasi dilakukan dengan cara mengundang ahli. Sedangkan arbitrasi dilakukan oleh pihak ketiga untuk menyelesaikan dan menemukan solusi atas persoalan.¹⁴⁰

Dalam paparan di atas terdapat peran pejabat dalam *networks*, yaitu aktor yang berperan sebagai fasilitator, *broker*, pencari titik temu persoalan (moderator). Kickert dan Koppenjan menyatakan pemerintah (aktor publik) dapat berperan sebagai manajer *networks*.¹⁴¹ Namun, peran manajer *networks* berbeda dengan manajer secara tradisional seperti dijelaskan pada tabel berikut:

¹³⁹ *Ibid*, hlm. 49.

¹⁴⁰ Mediasi dan arbitrasi, baik mediasi murni maupun mediasi kekuasaan merupakan jenis intervensi dalam penyelesaian konflik. Lihat David Bloomfield, Charles Nupen, dan Peter Harris, *Proses-Proses Negosiasi*, hlm.109-110.

¹⁴¹ Kickert and Koppenjan, *Ibid*, hlm.179.

Tabel 12 Perbedaan Fungsi Manajer Menurut Pendekatan Klasik dan Pendekatan *Networks*

Pendekatan Klasik	Pendekatan <i>Networks</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Manajer adalah sistem pengendali sesuai dengan posisinya dalam organisasi, pada seluruh organisasi, atau pada bagian-bagian tertentu dari organisasi. • Aktivitas manajemen adalah menetapkan tujuan organisasi (perencanaan), menyusun struktur dan desain organisasi (pengorganisasian) dan <i>getting the job done</i> (memimpin). • Manajemen bersifat <i>top down</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada otoritas, tidak ada tatanan hierarki dan tujuan tunggal dan tidak ada aktor yang bertindak sebagai pengendali. • Manajer berfungsi sebagai pengelola interaksi yang kompleks untuk berbagai persepsi, preferensi, strategi dari berbagai aktor yang berbeda. • Tujuan pengelolaan <i>networks</i> adalah fasilitasi interaksi antaraktor, melakukan perubahan aransemen jejaring untuk koordinasi yang lebih baik.

Sumber: diolah dari Kickert and Koppenjan, 1999, hlm. 11

Berkaitan dengan fungsi manajer dalam *networks*, Dorado dan Vaz mengemukakan konsep *convener*. *Convener* adalah seorang agen katalisator yang menjembatani aktor yang tak yakin dan skeptis untuk menggali kemungkinan-kemungkinan kerja sama. Keefektifan seorang *convener* tergantung kepada (1) kredibilitas yang dimiliki di antara pihak-pihak yang terlibat; (2) familiaritas *convener* terhadap situasi dalam kemitraan; (3) posisi *convener* sebagai penyeimbang dan tidak bias.

Konsep *convener* ini merupakan temuan kedua penulis tersebut dalam suatu kolaborasi yang berhasil antara dua pemerintahan di Afrika Selatan dalam pengembangan dan implementasi suatu proyek.¹⁴² Selain kemampuan *convener*, kolaborasi antarorganisasi didukung oleh banyak

¹⁴² Doardo, Silvia and Peter Vaz, 2003, "Convener as Champions of Collaboration in Public Sector; A Case From South Afrika", *Journal of Public Administration and Development*, May 2003; 23 (2) hlm. 141 – 150.

faktor, antara lain; kepercayaan (*trust*) antarpihak, metode komunikasi yang efektif, relasi antarpersonal, dan kepemimpinan.¹⁴³

4. Faktor-Faktor yang Memengaruhi *Networks*

a. Interdependensi Antaraktor

Kesalingtergantungan antaraktor terjadi karena ada kebutuhan terhadap sumber daya. Dimensi kebutuhan dilihat dari *importance of the resources* (seberapa penting) dan *substituability* (tinggi-rendahnya tingkat kesulitan dalam memperoleh barang pengganti).

b. Variasi Aktor dan Tujuan

Penyusunan tujuan dalam kolaborasi merupakan hasil interaksi antara para aktor yang sangat kompleks. Kompleksitas ini ditunjukkan oleh variasi aktor, preferensi aktor, dan *bargaining interest*.¹⁴⁴

c. Pola-Pola Relasi Antaraktor

Dalam relasi terdapat frekuensi interaksi, cara interaksi (langsung-taklangsung) dan sentralisasi-desentralitas aktor (pemusatan-penyebaran posisi aktor dalam kepemilikan informasi, kemampuan mengaktifkan aktor lain dan mobilisasi sumber daya). Dalam relasi antaraktor dapat terjadi *institutionalisasi*, yaitu jika aktor berinteraksi dalam jangka waktu yang lama, tercipta aturan baku yang eksis dan berjalan teratur (*rule in use*) yang mengatur perilaku aktor dan pembagian sumber daya.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ E.J. Klijn, "Policy Network; An Overview" dalam Kickert and Koppenjan (ed), *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm. 32.

d. Co Governance ¹⁴⁵

Co governance merupakan mekanisme pengaturan bersama dalam rangka mencapai tujuan. Bentuknya berupa partisipasi dan tindakan yang dikaitkan dengan perilaku lainnya. Konsep ini disebut *co-governance* atau *doing things together* (mengerjakan sesuatu bersama).¹⁴⁶ Mengerjakan sesuatu bersama dianggap memiliki keunggulan karena sifatnya yang integratif dan *muttually beneficial solutions* lebih dari sekadar kompromi antaraktor yang *go alone strategies*.¹⁴⁷ Dalam teori *game*, proses ini merupakan konversi *zero sum game* menjadi *positive sum game*.

f. Jumlah Aktor

Dalam situasi banyak aktor, kontrol menjadi lebih sulit dilakukan daripada dengan aktor yang sedikit. Dengan demikian, semakin banyak aktor, kontrol akan semakin sulit dan sebaliknya.

¹⁴⁵ Konsep *co governance* sering ditemukan dalam literatur penyelenggaraan pemerintahan untuk menunjukkan pengaturan bersama antartingkatan pemerintahan pusat dan daerah dalam suatu urusan tertentu. Konsep tersebut dikenal dengan *medebewind* atau tugas pembantuan. Dalam hal ini pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan terhadap urusan pemerintahan tertentu menyerahkan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah. Konsep ko-administrasi menunjuk kepada model pengelolaan urusan. Perencanaan dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah daerah. Secara hukum pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk menolak tugas pembantuan tersebut. Begitu juga dengan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah daerah yang lebih rendah. Hal ini karena hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau menjalankan perundang-undangan. Lihat Gadjong, hlm 91

Konsep *co-governance* dalam tulisan ini memiliki pengertian yang lebih luas mengacu kepada pengaturan secara bersama suatu pengelolaan kegiatan tertentu, baik bersifat vertikal maupun horizontal.

¹⁴⁶ *Ibid*, 1993. hlm. 1

¹⁴⁷ Lebih jauh Argranoff menjelaskan bahwa aktor tidak sekadar berkompromi, tetapi juga harus memodifikasi persepsi masalah dan kepentingan sehingga memungkinkan menemukan solusi baru yang memiliki suatu nilai surplus dibandingkan dengan solusi yang dilaksanakan secara individual.

g. Keragaman dalam *Networks*

Kompleksitas *networks* dicerminkan dalam keragaman ekspresi para aktor. Hal ini menuntut manajer *networks* memiliki pengetahuan spesifik tentang aktor, kemampuan strategis mengarahkan organisasi dan kapasitas untuk mengelola perbedaan ekspresi para aktor.

h. *Closed Nature of Networks*

Network memproses masukan dengan caranya sendiri (*self regulating*). Dalam lingkungan sistem yang *divergen*, konflik antarkekuatan membuat keseimbangan. Jika keseimbangan diganggu, pengaruh luar sistem akan mencari titik keseimbangan baru.

i. *Conflict of Interest*

Kepentingan merupakan konstruksi sosial yang dapat dimodifikasi melalui interaksi dan terdefiniskan oleh aktor dalam proses tindakan interaksi.¹⁴⁸ Fungsi manajer *networks* adalah memengaruhi aktor dalam mendefinisikan kepentingannya.

j. Biaya Pengelolaan *Networks*

Banyak biaya yang dibutuhkan untuk memperkuat solusi-solusi yang disepakati. Penerapan solusi berimplikasi pada biaya monitoring, pengumpulan informasi, dan penerapan sanksi.

k. Konteks Politik dan Sosial

Dalam konteks makro lingkungan, dimana *networks* berada, lingkungan politik sosial dapat memengaruhi fungsi *networks*. Dalam beberapa kasus tertentu bisa mengancam keberadaan *networks*.

¹⁴⁸ Hal ini sejalan dengan pendapat March dan Olsen bahwa aktor awalnya tidak punya ide berkaitan dengan kepentingan mereka. Ide baru muncul ketika mulai mendapatkan informasi atas pokok masalah saat proses berjalan atau melalui kontribusi aktor lain.

I. Kekuatan Komitmen dan Kepemimpinan

Hasil pengelolaan *networks* ditentukan oleh kapasitas kepemimpinan aktor yang terlibat dalam interaksi. Pengelolaan *networks* bukan sekadar konsensus atas suatu tindakan yang diambil bersama, tetapi juga dukungan ide atas konsensus dari organisasi masing-masing. Keberhasilan pengelolaan *networks* tergantung kepada kualitas kepemimpinan dan kekuatan komitmen yang dimiliki oleh perwakilan organisasi yang terlibat.

m. Skills

Dalam *networks* dikenal konsep *reticulist skills*, yaitu kemampuan untuk menilai secara korektif siapa yang harus dilibatkan dalam proses interaksi dan informasi apa yang harus diberikan kepadanya. Seorang manajer *networks* setidaknya harus memiliki *skills* (1) pengetahuan, taktik, dan strategi; pengetahuan tentang aktor yang terlibat, kemampuan menangkap persepsi, dan memahami aturan main; (2) kemampuan mempertahankan posisi independennya; (3) kemampuan menghadapi kondisi yang krusial.

5. Kolaborasi sebagai Inti *Networks*

Sebagaimana dikemukakan oleh Limerick dan Cunnington, dalam *networks* terdapat inti yang disebut kolaborasi. Dengan kata lain, kolaborasi merupakan inti *networks*. Konsep *networks* berkembang dari konsep teori interorganisasi yang menunjukkan pola-pola relasi antaraktor yang interdependen dalam proses pembuatan kebijakan publik. Interdependensi terjadi karena organisasi tidak bisa memenuhi sumber daya dan mencapai tujuannya secara sendiri, tetapi melalui aktor lain dalam proses interaksi. Interaksi ini dilakukan berulang-ulang melembaga

(institutionalisasi). Di situ persepsi, pola partisipasi dan aturan interaksi diformalkan.¹⁴⁹

Levine dan White lebih tegas menyatakan bahwa kolaborasi antarorganisasi terjadi karena pertukaran sumber daya dengan organisasi lain yang mengendalikan sumber daya yang dibutuhkan. Interaksi antarorganisasi tersebut menciptakan interdependensi, melembaga (*institutionalize*), kemudian membentuk suatu *networks* (jejaring). Dalam implementasinya, interaksi membutuhkan pengelolaan jejaring (*networks management*). Dengan demikian, praktik kolaborasi pada dasarnya merupakan proses (*institutionalisasi*) yang tidak serta merta *maujud*, tetapi melalui proses perubahan (*mindset*), sosialisasi, dan institutionalisasi.

Institutionalisasi diartikan sebagai upaya pemikiran manusia untuk menciptakan suatu struktur, mekanisme, dan tata kerja sama dalam suatu institusi. Institusi disini diartikan sebagai organisasi maupun sebagai tata aturan hubungan (*rule in use*). Proses institusionalisasi menghasilkan pelembagaan sebagaimana dirumuskan oleh Esman;¹⁵⁰

“... perencanaan, penataan, dan pembimbingan dari organisasi-organisasi baru atau yang disusun kembali yang (a) mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi-fungsi, teknologi fisik, dan atau sosial (b) menetapkan, mengembangkan dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola tindakan yang baru, dan (c) memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut”

Tujuan pelembagaan adalah membangun organisasi-organisasi yang dapat hidup terus dan efektif, inovatif, berakar, memperoleh

¹⁴⁹ Kickert, Klinjnn and Koppenjan, 1999. “Introduction; A Management on Policy Networks” dalam Kickert and Koppenjan (ed). *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm.6

¹⁵⁰ Esman, Milton J. 1986. “Unsur-Unsur Pembangunan Lembaga” dalam Josep W. Eaton (ed). *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional; Dari Konsep ke Aplikasi*, (alihbahasa; Pandam Guritno), hlm. 24.

dukungan agar menjadi *normatif* dan melembaga dalam masyarakat.¹⁵¹ Keefektifan atau keberhasilan pelembagaan dikonsepsikan dalam istilah “kelembagaan.”, Pelembagaan adalah suatu keadaan akhir dicirikan “sekurang-kurangnya ada hubungan tertentu dan pola-pola tindakan yang dicakup dalam organisasi tersebut bersifat normatif, baik di dalam organisasi maupun satuan-satuan sosial lainnya dan tercapai dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut.”¹⁵²

Institusi dan organisasi merupakan bentuk kelembagaan. Namun istilah institusi sendiri memiliki beberapa arti berikut:¹⁵³ (1) organisasi yang sifatnya khusus (spesifik) di suatu negara tertentu seperti kementerian atau departemen, (2) hubungan-hubungan yang ajeg dan melembaga dalam suatu masyarakat seperti keluarga, (3) seperangkat aturan yang digunakan individu dalam rangka hubungan tertentu dengan yang lainnya. Dalam hal ini North memberikan definisi tentang institusi sebagai

*The rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.... they therefore are the framework within which human interaction takes place, they consist a formal written rules as well as unwritten codes of conduct that underlie and supplement formal rules.*¹⁵⁴

North mengemukakan sedikit perbedaan antara institusi sebagai aturan dan institusi sebagai organisasi. Namun North juga menyatakan bahwa pada dasarnya organisasi juga mengatur tata hubungan interaksi yang dicerminkan dalam struktur “.... *like institutions, organizations provide a structure to human interactions...*”¹⁵⁵

¹⁵¹ Esman, *op. cit*, hlm. 23.

¹⁵² *Ibid*, hlm. 26.

¹⁵³ Elinor Ostrom, 1992. *Crafting Institution for Self Governing Irrigation Systems*, California, ICS Press, hlm. 19.

¹⁵⁴ Douglas C. North, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, hlm.3.

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm. 4.

Lebih lanjut Ostrom menjelaskan, institusi adalah seperangkat aturan yang secara nyata digunakan (*rule-in-use* atau *working rules*) oleh individu untuk mengorganisasikan aktivitas yang berulang dan menghasilkan suatu *outcome* yang memberi dampak kepada individu dan yang lain.¹⁵⁶ Institusi dalam arti perangkat aturan ini yang mengatur perilaku para individu, apa yang diharuskan dan dilarang. Pernyataan tersebut sejalan dengan pendapat North bahwa “*the major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction.*”¹⁵⁷

Proses institusionalisasi dalam kolaborasi dilakukan dalam beberapa langkah.¹⁵⁸ *Pertama*, membuat kerangka kebijakan dengan mengintrodusikan ide atau menawarkan perspektif alternatif atas masalah dengan harapan terciptanya tujuan atau visi bersama. *Kedua*, menyintesis para pemain yang mempunyai tujuan yang saling konflik, persepsi yang berbeda dan nilai yang tidak sama dalam suatu sintesis yang koheren. Sintesis ini dilakukan dengan cara menggalakkan pertukaran informasi, memfasilitasi komunikasi, menciptakan komitmen, dan menjual ide ke kolaborator potensial. *Ketiga*, berusaha mencapai kerja sama antaraktor sambil menjaga, meminimalkan, atau menghilangkan “blokada” terhadap kerja sama.

6. Kolaborasi Antarorganisasi

Huxham dan Siv Vangen mengemukakan sedikitnya ada enam hal dalam proses kolaborasi antarorganisasi. Ke-enam hal tersebut adalah; (a) *Managing aims*, (b) *Compromise*, (c) *Communication*, (d) *Democracy*

¹⁵⁶ Ostrom, *op. cit.*

¹⁵⁷ North, *op cit.* hlm.6.

¹⁵⁸ Agranoff and Mc Guire, hlm. 177-178.

and equality, (e) Power and Trust, dan (f) Determination commitment and stamina¹⁵⁹

a. Managing aims

Aims, goals atau *objective* (tujuan) merupakan alasan utama suatu kolaborasi terjadi (*why the collaboration exists dan why they are part of it*). Ada tiga level tujuan yang diusulkan oleh Huxham dan Vangen, yaitu (1) “*meta goals*” pada *top level*, suatu pernyataan eksplisit tentang tujuan yang ingin dicapai; (2) penjabaran kepentingan yang ingin dicapai tiap organisasi yang terlibat; (3) penjabaran tujuan individu dari setiap organisasi.

b. Compromise

Kompromi dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan cara kerja, kultur, gaya kerja individu, norma, dan nilai organisasi. Kompromi dilakukan dengan cara menciptakan jalan tengah yang mengakomodasikan pihak lain dan menghilangkan persepsi *stereotype* terhadap pihak lain.

c. Communication

Bahasa merupakan isu utama komunikasi dalam kolaborasi yang harus disesuaikan dengan konteks, profesi, etnik, dan bahasa resmi. Komunikasi yang efektif dapat menghindari makna ganda atas satu kosakata yang sama serta memahami apa yang diinginkan pihak lain. Dalam perspektif *common pool good* atau *common pool resources*, komunikasi menjadi salah satu alat untuk menghindari *tragedy of the commons* seperti dinyatakan Shu Yan Tang bahwa *tragedy of the*

¹⁵⁹ Huxham, Chris and Siv Vangen, Karya bersama; “Key themes in the management of relationship between public and non profit organizations”, *The International Journal of Public Sector Management (IJPSM)*, Vol. 9, No. 7, 1996, hlm. 5 – 17.

commons terjadi karena pihak-pihak yang menghadapi *commons dilemma* kesulitan komunikasi.¹⁶⁰

d. *Democracy dan equality*

Dalam kolaborasi ada tiga aspek demokrasi yang harus diperhatikan; *Pertama*, siapa yang harus dilibatkan dalam kolaborasi. *Kedua*, proses kolaborasi, yaitu kesejajaran dan penghargaan atas setiap orang. *Ketiga*, akuntabilitas dan keterwakilan dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap organisasi dan konstituen.

e. *Power dan Trust*

Power dan *trust* secara psikologis digunakan untuk mengatasi perasaan “rendah diri” komunitas lokal dan sekaligus menekan perasaan “tinggi hati” lembaga pemerintah dan institusi global. *Power* dan *trust* diilustrasikan “sebuah organisasi pemerintah menjadi penyandang dana dan tenaga ahli dalam kolaborasi. Sedangkan sekelompok kecil suatu komunitas menyumbangkan keahlian penting dalam bentuk pengetahuan lokal.” *Trust* secara ideologis juga digunakan sebagai alat kontrol terhadap perilaku. Dalam keadaan struktur situasi sulit untuk mengendalikan perilaku, *trust* merupakan alat yang efektif.¹⁶¹

f. *Determination, Commitment, dan Stamina*

Dalam berkolaborasi sering terjadi *collaborative inertia*, yaitu suatu situasi kolaborasi yang takseimbang (satu pihak berpengalaman, pihak lain kurang berpengalaman) sehingga tujuan kolaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan komitmen. Komitmen sendiri tergantung

¹⁶⁰ Shu Yan Tang, *Ibid*, hlm. 6

¹⁶¹ Shu Yan Tang menyatakan lebih jauh bahwa *tragedy of the common* terjadi karena para aktor yang terlibat mengalami kesulitan mengontrol perilaku pihak lain. Dalam keadaan seperti ini diperlukan *trust* yang kemudian dirumuskan dalam bentuk *institutional arrangement* sebagai alat pantau perilaku dan sanksi bagi pelanggar.

kepada seberapa dekat agenda mereka *matching* dalam program kolaborasi, *determination* (manfaat keberlanjutan kerja sama), dan keteguhan hati (*stamina*) untuk tetap berkolaborasi.

7. Prasyarat, Faktor Pendukung, dan Penghambat Kolaborasi

Kolaborasi tidak didasarkan pada paradigma otoritas legal karena tidak ada ikatan hukum. Pertanyaan yang muncul, mengapa para *stakeholder* datang, duduk satu meja, bekerja sama, mengadakan kesepakatan, dan melaksanakan kolaborasi?

Reed dan Cedja, sebagaimana dikutip oleh Bradshaw, menjelaskan prasyarat atau prakondisi organisasi yang mendukung keberhasilan kolaborasi;¹⁶²

- *Linked organizational objectives that foster mutual goal attainment*
- *Comprehensive preassessment of value commodities*
- *Organizational values that promote interdependence*
- *Environmental scanning and strategic planning*
- *Administrative commitment, knowledge, and support*

Prakondisi tersebut harus diimbangi dengan investasi energi sebagai tahapan awal program dan kegiatan yang terkait. Investasi energi dilakukan sejak penentuan masalah (*problem setting*), penentuan tujuan (*direction setting*), dan pelaksanaan (*structuring*).¹⁶³

Tahapan tersebut berjalan secara *incremental*, namun dalam praktiknya lebih berbentuk spiral daripada dalam sebuah garis lurus. Konsekuensinya, setiap mitra harus senantiasa menyeimbangkan fokus jangka panjang dengan kelenturan cara efektif yang ditemukan di perjalanan. Hal ini perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan kebutuhan

¹⁶² Bradshaw, *op cit.*

¹⁶³ Bradshaw, *Ibid.*

lokal, ketersediaan sumber daya dan preferensi serta kemampuan kolektif *stakeholder* mengelola perubahan.

Pada pihak lain, Agranoff dan Mc Guire menyatakan ada empat penguat ikatan (kohesivitas) dalam kolaborasi.¹⁶⁴ *Pertama, trust*, tujuan bersama dan saling ketergantungan, relasi ketergantungan sumber, lingkungan dan pertukaran sumber daya yang menjadikan satu dengan lainnya interdependen; *Kedua, shared belief and common purpose*, sebagai pegangan kolaborasi; *Ketiga, mind set* dan komitmen yang menggantikan metode tradisional yang tidak berjalan; *Keempat*, kepemimpinan dan kemampuan memandu menggantikan cara komando dan kontrol.

Adapun faktor penghambat dan rintangan kolaborasi, antara lain, (1) keengganan untuk berbagi dengan orang lain yang tidak dikenal; (2) keengganan menerima cara pemecahan masalah yang diberikan pihak lain; (3) keengganan berbagi pengetahuan karena pengetahuan merupakan sumber kekuasaan; (4) solusi bukan produk kelompok sendiri, tetapi datang dari luar. Adapun rintangan dalam kolaborasi antarorganisasi bersifat internal-eksternal dan organisasional-teknikal dan politis,¹⁶⁵ terlihat pada tabel berikut:

¹⁶⁴ Agranoff and Mc Guire, 182-183.

¹⁶⁵ Doardo, Silvia and Peter Vaz, 2003, "Conveners as Champions of Collaboration in Public Sector; A Case From South Afrika", *Journal of Public Administration and Development*, May 2003; 23 (2) hlm. 141 – 150.

Tabel 13 Rintangan-Rintangan Kolaborasi Antarorganisasi

Domain	Sifat Rintangan		
	Organisasi	Teknis	Politik
Internal	Perbedaan misi, orientasi profesional, struktur, dan proses	Perbedaan kapasitas dan teknologi yang diterapkan	Proteksi terhadap tumbuhnya kolaborasi
Eksternal	Kurangnya dukungan pemimpin	<ul style="list-style-type: none"> • Hukum yang ketat dan aturan program yang mengikat • Berbagai pembatasan dalam penggunaan dana • Kecenderungan ekonomi 	Tekanan dari kelompok konstituen

Sumber: Doardo, Silvia and Peter Vaz, 2003

Kesukaran dan masalah yang ditemukan dalam strategi kolaborasi dikemukakan oleh Limerick dan Cunnington.¹⁶⁶ *Pertama*, tujuan ambigu sehingga lingkup dan batas-batas tujuan bersama sulit didefinisikan. Dalam kolaborasi di antara organisasi yang berdaulat tujuan yang berbeda harus direkonsiliasi ke tujuan bersama dan ketika ini tidak tercapai, tujuan bersama justru menjadi sumber konflik. *Kedua*, kedaulatan setiap unit organisasi yang independen yang relatif sulit untuk dikelola. *Ketiga*, kondisi dari setiap mitra yang *a*-simetris sehingga *input*, kontribusi atau *output* setiap mitra tidak sama. Keadaan ini dapat mendorong terjadinya eksploitasi oleh mitra yang kuat sehingga *trust* menjadi hancur. *Keempat*, terbentuknya pesaing potensial berupa alih teknologi yang diserap oleh mitra lain. Dalam jangka panjang mitra yang telah menyerap alih teknologi akan menjelma menjadi pesaing potensial. *Kelima*, fokus jangka pendek, khususnya masalah keuntungan finansial, menimbulkan kesulitan dalam membangun kepercayaan dan mengancam pengembangan norma, kepercayaan, dan nilai-nilai bersama. *Keenam*, kebutuhan komunikasi intensif, cepat, dan canggih antarmitra yang relatif sulit dipenuhi karena

¹⁶⁶ Limerick and Cunnington, hlm. 84-87.

kondisi setiap mitra yang a-simeteris. *Ketujuh*, perbedaan kultur yang menimbulkan kesulitan mengelola *networks*.

C. Model-Model Kolaborasi

Sebelum mengemukakan model-model kolaborasi, penulis akan memaparkan beberapa pengertian model. Hal ini penting dikemukakan untuk menghindari persepsi yang salah tentang model. Selama ini model selalu identik dengan model-model persamaan (model matematika), model sebagai prototipe tertentu (model teknis). Model memiliki jenis dan bentuk yang bermacam-macam sebagaimana akan diuraikan dalam paparan tentang pengertian model.

1. Pengertian Model

Model adalah abstraksi dunia nyata, substitusi, atau representasi realita dalam bentuk peta, diagram organisasi, persamaan matematika dan lain-lain. Model digunakan untuk membantu saat berhadapan dengan fenomena nyata yang kompleks dan mahal jika dikaji secara langsung. Model merupakan cara alamiah memperoleh gambaran dunia nyata dengan mempelajari replika yang mencerminkan fenomena.¹⁶⁷

Model dapat diklasifikasikan (1) model *eksplisit* eksplanatoris-prediktif yang mendeskripsikan gambaran suatu dunia nyata; (2) model implisit yang bersifat mental (mental model). Beberapa klasifikasi model yang termasuk ke dalam model yang eksplanatoris-prediktif adalah model analitis, model simulasi, *gaming model*, *model judgment*, model skematik, dan model fisik.¹⁶⁸

Siffin mengemukakan pentingnya suatu model dalam memetakan keadaan lingkungan dengan cara menyederhanakannya;

¹⁶⁷ Quade , E.S. 1989. *Analysis for Public Decision*, hlm.138-139.

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm. 147-148.

“... Kebutuhan untuk memetakan suatu lingkungan dengan mengidentifikasi hal-hal yang penting dan kurang penting, mencari pemahaman dan menghasilkan pandangan yang disederhanakan dari suatu keadaan yang secara empiris belum lengkap dapat dikatakan sedang mencari atau membuat model berupa analogi statis, sedangkan model dinamis bila keadaan-keadaan diberikan indikasi bagaimana keadaan itu saling berinteraksi.”¹⁶⁹

Model sebenarnya akrab dengan kehidupan manusia karena setiap orang dalam kehidupannya senantiasa menggunakan model. Hal ini juga dikemukakan oleh Siffin¹⁷⁰

“Kita senantiasa menggunakan model. Tiap orang dalam kehidupan pribadi dan kehidupan bisnisnya secara naluri menggunakan model-model bagi pengambilan keputusan. Citra mental dari dunia nyata sekitar Anda yang ada dalam kepala Anda adalah model citra mental (dari jenis apa pun) adalah model. Semua undang-undang kita diterima berdasarkan model. Semua tindakan eksekutif diambil berdasarkan model. Pertanyaannya bukanlah menyangkut penggunaan atau pengabaian model. Pertanyaannya adalah semata-mata pilihan antara model-model alternatif.”

2. Model - Model Kolaborasi

Sebagaimana dikemukakan di atas, kolaborasi dibutuhkan seiring dengan munculnya interdependensi antaraktor atau organisasi. Semakin besar interdependensi antaraktor atau organisasi, baik secara vertikal maupun horizontal, semakin besar kebutuhan berkolaborasi. Interdependensi selanjutnya mendorong meningkatnya frekuensi dan intensitas komunikasi antarorganisasi yang diejawantahkan dalam keputusan dan tindakan yang dibuat bersama dan dikerjakan secara kolektif.¹⁷¹

¹⁶⁹ Siffin, William J. 1986. “Pembangunan Lembaga sebagai Pandangan dan Usaha; Suatu Tinjauan”, dalam Joseph W. Eaton, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional*, hlm.55.

¹⁷⁰ *Ibid.*

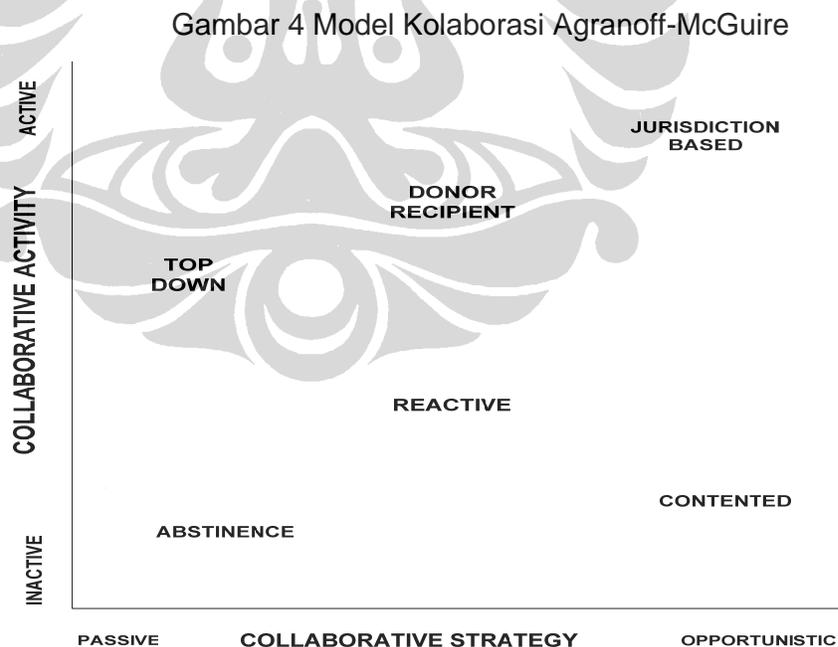
¹⁷¹ Agranoff and Mc Guire, 2003. *Collaborative Public Management; New Strategies for Local Government*, hlm. 35.

Untuk memetakan interdependensi tersebut, model kolaborasi merupakan suatu citra mental yang mencoba menyederhanakan kompleksitas relasi dan interaksi antarorganisasi. Dalam penyederhanaan tersebut diidentifikasi sejumlah dimensi yang membentuk relasi dan interaksi tersebut.

Untuk melengkapi dasar penyusunan model terlebih dahulu akan dikemukakan model-model teoritis kolaborasi yang dikemukakan sejumlah ahli. Model tersebut adalah model Agranoff-Mc Guire, model Buttler-Coleman, model Weber *et.al* dan model Polder.

a. Model Agranoff – Mc Guire

Model Agranoff-Mc Guire didasarkan pada dua dimensi: aktivitas dan strategi. Kedua dimensi ini menghasilkan enam kombinasi model kolaborasi¹⁷² seperti pada gambar berikut ini



Sumber: Agranoff dan Mc Guire, 2003, hlm. 45

¹⁷² *Ibid*, hlm. 44.

1) *Jurisdiction-Based Model*

Model ini dicirikan dengan aktivitas kolaborasi yang aktif (dimensi vertikal) dan strategi kolaborasi yang bersifat oportunistik (dimensi horizontal). Dimensi vertikal merupakan interaksi aktivitas dan perilaku para aktor yang menganggap aktivitas dengan aktor lain sebagai bagian dari pekerjaannya sendiri, tetapi aktivitasnya mengikuti pola dari luar. Oleh karena itu tawar-menawar dan negosiasi merupakan instrumen penting pada model ini. Tawar-menawar menghasilkan konsesi *unilateral* dan *mutually beneficial solution*.

Dimensi horizontal menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan pengaturan (*governance*). Dalam aransemen tersebut tidak seorang pun memiliki *power* untuk menentukan strategi aktor lain karena masing-masing memiliki kebijakan strategi dan operasional sendiri-sendiri.

2) *Abstinence Model*

Model ini merupakan titik ekstrem dari *jurisdiction-based model* berupa ketidakmauan (*abstain*) untuk melakukan kolaborasi dan memilih tidak terlibat dalam berbagai program. Beberapa alasan abstain (1) menolak “rembesan” campur tangan dari luar; (2) kurangnya kapabilitas dalam memainkan peran dalam *game*; (3) memilih *going it alone*.¹⁷³

Ada tiga faktor yang menyebabkan munculnya model kolaborasi *abstinence*¹⁷⁴ *Pertama*, beberapa yurisdiksi berkeberatan adanya keterlibatan pemerintahan level atas dalam wilayah dan ruang politik mereka karena berbagai alasan; tantangan oposisi internal, tambahan beban kerja, keuangan, dan peraturan lainnya. *Kedua*, berkaitan dengan kelangkaan sumber daya, baik dari segi waktu maupun kemampuan

¹⁷³ *Ibid*, hlm. 54.

¹⁷⁴ *Ibid*, hlm. 55.

personalia. *Ketiga*, beberapa jurisdiksi tak mau berkolaborasi, baik secara vertikal maupun horizontal karena memang tak mau terlibat.

3) *Top-Down Model*

Model ini menekankan kontrol pemerintah pusat secara vertikal terhadap pemerintahan regional dan lokal. Dalam model ini muncul dilema yaitu bagaimana mewujudkan program nasional pemerintah melalui pemerintahan lokal yang secara hukum bersifat independen. Oleh karena itu, salah satu aspek penting dan menentukan model ini adalah ketaatan suka rela pemerintah lokal dalam melaksanakan program pemerintah pusat.

4) *Donor-Recipient Model*

Model ini merupakan model moderat yang didasarkan pada gagasan bahwa sejumlah aktor menguasai informasi dan keahlian untuk mengontrol kebijakan yang konsisten dengan kepentingan sosial yang banyak tersebut. Model ini melibatkan *grantors* dan *grante* karena aktor-aktor dalam sistem kolaborasi saling tergantung pada yang lainnya. Ciri utama model ini adalah kolaborasi vertikal-horizontal yang minimal.

Ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan dalam model ini, yaitu kompromi, partisipasi pemecahan masalah, dan kerja sama dengan pihak ketiga. Kelemahan dari model ini adalah program menjadi bertumpuk-tumpuk, *complicated*, dan sangat mahal.

5) *Reactive Model*

Model ini dicirikan dengan tidak adanya orientasi yang dominan dalam strategi atau aktivitas kolaborasi dan pendekatan yang digunakan

adalah *maybe, maybe not*.¹⁷⁵ Ada beberapa alasan strategis mengapa tak mau terlibat dalam kolaborasi. *Pertama*, prinsip otonomi dan integritas yurisdiksi sebagai suatu entitas dengan batas yang jelas. Setiap keputusan harus didasarkan pada preferensi warga dan bukan atas mandat atau dikte dari pemerintah yang lebih atas. Setiap rangsangan dari luar dilihat sebagai ancaman terhadap integritas organisasi. *Kedua*, justifikasi atas dikotomi politik administrasi sehingga setiap aktivitas antarpemerintahan tidak diinginkan. *Ketiga*, aktivitas dalam kolaborasi bukan *mission driven* atau pelayanan dasar yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan lokal dan karenanya tidak harus dijadikan pertimbangan untuk diikuti. *Keempat*, organisasi pemerintah lokal telah menyelenggarakan kegiatan yang sama dengan kegiatan yang diselenggarakan dalam kolaborasi dan kalau diikuti akan terjadi tumpang tindih.

6) Contented Model

Model ini lebih menekankan strategi kolaborasi daripada aktivitas kolaborasi itu sendiri. Dengan kata lain, model ini lebih bersifat oportunistik dan berupaya mengeksploitasi lingkungan sesuai dengan preferensi pemerintahan lokal atau organisasi itu sendiri.

b. Model Buttler – Coleman

Butler dan Coleman mengajukan model kolaborasi berdasarkan dimensi level interaksi dan dimensi ukuran kelompok. Berdasarkan kedua dimensi ini dihasilkan lima model, yaitu *library, solicitation, tim, community* dan *process support*.

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm. 62. Dalam bahasa Indonesia istilah ini dapat disinonimkan dengan sikap *mau-mau, nggak-nggak*.

Gambar 5 Model Kolaborasi Buttler and Coleman



Figure 1 -Models of Collaboration

c. Model Weber *et al.*

Weber *et al.* mengemukakan bahwa kolaborasi yang berhasil menekankan integrasi berbagai fungsi. Integrasi ini meliputi fungsi birokrasi, lintas arena kebijakan dan level pemerintahan dan mengikutsertakan warga, masyarakat dan organisasi non-pemerintah dalam pemecahan masalah dan proses implementasi.¹⁷⁶

Ada tiga dimensi yang dikemukakannya: dimensi vertikal, dimensi horizontal, dan dimensi *partnership linkage*. Dimensi vertikal mencerminkan relasi antarlembaga pemerintah dengan lembaga, warga negara dan organisasi nonpemerintah lainnya dalam hubungan atas-bawah. Dimensi horizontal mencerminkan relasi antarorganisasi yang setara. *Partnership linkage* digambarkan sebagai *blending* (ramuan) relasi vertikal-horizontal sehingga menghasilkan suatu pengaturan yang efektif.

¹⁷⁶ Weber, EP *et al.* 2005. "Collaboratio Enforcement and Endangered Species; A Framework for Assessing Collaborative Problem-Solving Capacity" *Journal Society and Natural Resources*, 18; 677-698.

d. Polder Model

Model ini merupakan bentuk kebijakan ekonomi dan sosial di Belanda yang relevan dengan pengelolaan air irigasi. Dalam model ini struktur keputusan dicirikan oleh diskusi yang melembaga, negosiasi antarkelompok menuju konsensus dan keterlibatan pemerintah. Karakteristik kunci dalam proses model ini adalah *trust* dan jalan tengah (*middle way*).¹⁷⁷

D. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Sebelum mengemukakan pengertian pengelolaan daerah aliran sungai terlebih dahulu akan diuraikan pengertian pengelolaan. Hal ini penting dikemukakan untuk menghindari kesalahan pemahaman konsep dan makna dalam kosakata pengelolaan.

Pengelolaan merupakan kosakata yang sering digunakan sebagai padanan bahasa Indonesia dari kata *management* (manajemen). Kendati demikian, penggunaan kosakata ini memiliki makna politik bahasa yang lebih jauh dari sekadar padanan kata manajemen. Makna khusus ini sering digunakan untuk menghindari kesan makna yang berbau ekonomi.

Hal ini terjadi karena istilah manajemen mengalami proses *peyoratif* (penyempitan) makna dan telah diklaim sebagai nama program studi atau jurusan pada fakultas ekonomi. Akibat penyempitan makna tersebut, telah terjadi anggapan seolah-olah apabila berbicara atau menggunakan istilah manajemen identik dengan terminologi ekonomi atau program studi di fakultas ekonomi.

Terdorong oleh kondisi yang demikian, institusi atau disiplin ilmu non-ekonomi kemudian mencarikan padanan istilah *manajemen* dengan *kelola*, *pengelola*, atau *pengelolaan*. Istilah kelola ditemukan dalam nama

¹⁷⁷ Shu Yan Tang, *Ibid*, 125.

jurnal yang diterbitkan oleh Program Magister Administrasi Publik (MAP) Universitas Gadjah Mada. Istilah pengelola ditemukan untuk menyebut nomenklatur jabatan direksi direktur pengelola sebagai padanan dari *managing director*. Istilah *management* (kata benda) kemudian dipadankan dengan *pengelolaan*.

Penulis sendiri tidak mempersoalkan alergi istilah tersebut. Penggunaan istilah pengelolaan dalam judul tulisan maupun subbab ini didasari pertimbangan lebih netral dan tidak mengundang persoalan bagi pihak-pihak yang alergi dengan penggunaan istilah manajemen pada domain *non-ekonomi*. Secara substantif istilah manajemen dengan pengelolaan adalah identik.

Pengelolaan atau manajemen dalam tulisan ini mengacu kepada pengertian manajemen yang dikemukakan oleh Terry sebagai berikut:

Manajemen merupakan sebuah proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan pengorganisasian, menggerakkan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lain.¹⁷⁸

Dalam definisi tersebut terdapat dua hal: (1) Manajemen merupakan sebuah proses. Sebagai sebuah proses, tindakan-tindakan dalam manajemen merupakan sesuatu yang iteratif (berulang); (2) Dalam definisi pengelolaan atau manajemen terdapat empat tindakan atau fungsi, yaitu perencanaan (*planning*) pengorganisasian (*organizing*), penggerakkan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

Fungsi ketiga dalam definisi di atas, *actuating*, perlu diberi penjelasan lebih spesifik. Hal ini berkaitan dengan penyempitan makna yang terkandung di dalamnya, yaitu motivasi, memimpin, mendorong dan

¹⁷⁸ George Robert Terry, 2006. *Asas-Asas Manajemen* (alih bahasa Winardi), Bandung, hlm.4.

lain-lain yang bersifat perilaku individual pegawai atau karyawan. Dalam tulisan ini *actuating* diartikan 'penerapan', 'implementasi' atau 'pelaksanaan' dari suatu kegiatan organisasi atau antarorganisasi yang sebelumnya telah melalui proses perencanaan dan pengorganisasian. Hal ini juga diperkuat penjelasan Terry tentang *actuating* sebagai berikut:

“... *actuating* merupakan fungsi fundamental manajemen ketiga... memang diakui bahwa usaha-usaha perencanaan dan pengorganisasian bersifat vital, tetapi tidak akan ada *output* konkret yang dihasilkan sampai kita mengimplementasi aktivitas yang diusahakan dan yang diorganisasikan...”¹⁷⁹

Berdasarkan paparan tersebut, pengelolaan daerah aliran sungai dapat diartikan sebagai proses kegiatan yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan berkaitan dengan daerah aliran sungai tersebut. Keempat fungsi dalam pengelolaan daerah aliran sungai itu akan dijadikan panduan dalam menyusun dimensi dan indikator penelitian.

1. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Dalam pengelolaan daerah aliran sungai, terdapat dua istilah yang digunakan untuk menyebut sistem aliran sungai. Di Amerika Serikat dikenal istilah *watershed*, di Inggris dikenal istilah *catchment area of river basin*. Di Indonesia sendiri dikenal (1) daerah aliran sungai (DAS) sebagai padanan *watershed* yang digunakan dalam ilmu kehutanan dan ekologi; (2) daerah pengaliran sungai (DPS) sebagai padanan *river basin* yang digunakan dalam ilmu irigasi.¹⁸⁰

Dua pengertian yang dikemukakan di atas mengindikasikan bahwa pengelolaan daerah aliran sungai merupakan kegiatan yang tumpang

¹⁷⁹ Terry, *Ibid*, 313.

¹⁸⁰ Wahyuningrum Darajati, “Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dalam Rencana Pembangunan Nasional”, Makalah Seminar Sistem Pengelolaan Daerah Pengaliran Sungai, Jakarta, 27 Maret 2001.

tindih. Kegiatan tidak semata-mata berkaitan dengan pengelolaan air sungai, tetapi juga dengan berbagai aktivitas yang memengaruhi keberadaan aliran air di sepanjang daerah aliran sungai tersebut. Oleh karena itu, pengelolaan daerah aliran sungai merupakan kegiatan yang terpadu, dalam arti aktivitas maupun organisasi yang terlibat di dalamnya.

Keterpaduan ini dapat dicermati dalam dua pengertian pengelolaan daerah aliran sungai, yaitu (1) sebagai proses untuk mengelola sumber daya lahan, hutan, dan air untuk tujuan produksi air secara optimum, baik kuantitas maupun kualitas, meningkatkan stabilitas tanah dan melindungi lahan dan mencakup pengelolaan kegiatan manusia dalam DAS untuk berbagai kepentingan,¹⁸¹ (2) sebagai suatu kesatuan wilayah tata air yang terbentuk secara alamiah.¹⁸²

Sebagai kegiatan terpadu, maka pengelolaan sumber daya air sungai dapat diartikan sebagai “proses untuk mempromosikan koordinasi pengembangan dan pengelolaan air, tanah, dan sumber terkait dengan tujuan mengoptimalkan resultan ekonomi dan kesejahteraan sosial dalam perilaku yang cocok tanpa mengganggu kestabilan dari ekosistem-ekosistem penting.”¹⁸³

Hufschmidt¹⁸⁴ mengemukakan tiga prinsip dalam pengelolaan daerah aliran sungai: (1) sebagai langkah perencanaan dan pelaksanaan yang terpisah, namun berkaitan; (2) sebagai sistem perencanaan dan implementasi program pengelolaan DAS melalui kelembagaan yang relevan dan terkait; (3) sebagai aktivitas serial yang saling berkaitan. Berangkat dari uraian Hufschmidt, kolaborasi dalam pengelolaan daerah

¹⁸¹ Herman Haeruman J.S., “Strategi Nasional dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai”, Makalah pada Prosiding Lokakarya Pembahasan Hasil Penelitian dan Analisis Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, 1996.

¹⁸² Kodoatie dan Sjariief, 2005, *Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu*, hlm.19.

¹⁸³ Kodoatie dan Sjariief, 2005, *Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu*, hlm.19.

¹⁸⁴ Asdak, hlm. 541.

aliran sungai pada dasarnya adalah kerja sama antarorganisasi atau *stakeholder* yang relevan.

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai merupakan bentuk kegiatan yang bersifat publik dan melibatkan banyak *stakeholder*. Hal ini menempatkan pengelolaan daerah aliran sungai pada domain *public governance*. Loffer mengemukakan beberapa *stakeholder* kunci dalam *public governance*:¹⁸⁵ (1) Warga negara sebagai individu, (2) organisasi kemasyarakatan, baik yang terorganisasi formal maupun tidak terorganisasi, (3) lembaga nirlaba, (4) dunia usaha, (5) media masa, (6) lembaga pemerintah lainnya, (7) politisi.

Grigg¹⁸⁶ mengemukakan *stakeholder* dalam pengelolaan daerah aliran sungai berikut peran dan tanggung jawab masing-masing. *Pertama*, penyedia pelayanan (*service provider*), dilakukan oleh pemerintah, atau kemitraan pemerintah- swasta-*stakeholder* lainnya. *Kedua*, pengatur (*regulator*), umumnya pemerintah. *Ketiga*, perencana seperti konsultan, pemerintah, LSM, masyarakat setempat. *Keempat*, organisasi pendukung seperti ahli-ahli teknik dan rekayasa dalam bidang Sumber Daya Air. *Kelima*, para pemakai (*user*), yaitu semua *stakeholder* yang berkepentingan dalam suatu wilayah DAS, baik warga negara secara individual, perusahaan, kelompok-kelompok masyarakat dll.

Dalam kaitan peran dan posisi pemerintah sebagai regulator dengan kedudukan air sungai sebagai *common pool goods*, perlu dijelaskan lebih jauh. Penjelasan ini konsisten dengan konsep kolaborasi.

Dalam perspektif konsep kolaborasi, pemerintah hanya salah satu *stakeholder*, tetapi memiliki tempat khusus yang tidak dimiliki aktor lain. *Pertama*, pemerintah menguasai dan memiliki akses terhadap sumber

¹⁸⁵ Loffer, Elke, hlm. 170.

¹⁸⁶ Kodoatie dan Sjarief, hlm. 227.

daya, kekuasaan yang khusus, monopoli penggunaan kekuatan, dan legitimasi demokrasi.¹⁸⁷ *Kedua*, sebagai representasi masyarakat, pemerintah memiliki tugas khusus untuk melayani kepentingan publik, khususnya kepentingan pokok seperti menjaga stabilitas dan keamanan, mendorong berfungsinya masyarakat, otoritas untuk menyelesaikan konflik sosial dan memelihara nilai-nilai sosial dan demokrasi.¹⁸⁸ *Ketiga*, pemerintah berperan sebagai manajer jejaring kolaborasi, fasilitator proses interaksi atau mediator-arbitrator jika interaksi mengalami kemacetan.¹⁸⁹

Sejalan dengan hal tersebut di atas Bromley mengemukakan untuk pengelolaan sumber air di negara-negara sedang berkembang, perlu diatur kelembagaan. Kelembagaan ini menentukan hubungan antaranggota, lembaga pengelola, aturan pengambilan keputusan, iuran dan pemeliharaan. Jika suatu sumber air melayani beberapa kelompok sehingga hubungan antarkelompok perlu diurus, kehadiran wakil-wakil pemerintah bersama-sama kelompok tersebut dalam sebuah majelis proyek diperlukan.¹⁹⁰ Kehadiran pemerintah diperlukan bukan hanya dalam rangka melayani hubungan antarkelompok, melainkan juga apabila kelembagaan yang sudah ada takcukup untuk menengahi bentrokan.

Memperkuat paparan di atas, Korten mengemukakan konsep organisasi multisektor yang kemudian disebut organisasi tiga pihak. Konsep ini mengacu kepada keberadaanya dalam melayani kebutuhan publik. Ketiga jenis organisasi itu adalah pemerintah, bisnis, dan organisasi suka rela.¹⁹¹ Ketiga organisasi tersebut penting bagi

¹⁸⁷ Kickert, Klijn and Koppenjan, 1999. "*Managing Networks in the Public Sector; Findings and Reflection*" dalam Kickert, Klijn, and Koppenjan (ed), 1999. *Managing Complex Networks; Strategies for Public Sector*, hlm. 177.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 178.

¹⁸⁹ *Ibid*, hlm. 179.

¹⁹⁰ Pasandaran, Effendi dan Donald C Taylor, *op.cit*, hlm. 180-182.

¹⁹¹ Korten, 2001. *Menuju Abad ke-21; Tindakan Suka Reli dan Agenda Global*, hlm.155-156. Korten menggunakan istilah organisasi suka rela untuk menyebut lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang tidak termasuk dalam kategori organisasi

berfungsinya masyarakat. Pemerintah menjaga ketertiban umum, pebisnis memenuhi kebutuhan benda dan jasa.¹⁹² Sedangkan organisasi sukarela bertanggung jawab menyatukan rakyat dalam menuntut pertanggungjawaban pemerintah dan pebisnis.

Pemerintah merupakan sektor dengan hak yang sah untuk menguasai sumber daya melalui perpajakan, bahkan pengambilalihan. Pemerintah juga berhak merelokasi sumber daya dengan cara yang tidak bisa dilakukan oleh dua sektor lainnya dan mempunyai kemampuan menguasai sumber daya yang tidak bisa diperoleh atas mekanisme pasar.¹⁹³ Paparan Korten ini didukung Fukuyama tentang peran negara berikut ini:

Bagi Fukuyama, aksi-aksi teror, penyebaran penyakit, bertahannya tingkat kemiskinan, serta merebaknya perang sipil, bukan peristiwa yang berdiri sendiri, tapi merupakan gejala politik karena negara sebagai institusi terpenting dalam masyarakat gagal menjalankan perannya. Gejala ini merupakan ancaman terbesar terhadap umat manusia pada awal abad ke-21. Jawaban atas persoalan di atas adalah memperkuat peran negara dengan memahami perannya dalam masyarakat.¹⁹⁴

Menurut Fukuyama, peran negara dilihat dari dua dimensi, yaitu *scope* (cakupan) dan *strength* (kekuatan atau kapasitas). Cakupan adalah aktivitas negara yang mengacu kepada berbagai fungsi dan tujuan yang dijalankan pemerintah. Kekuatan mengacu kepada kemampuan negara merencanakan dan menjalankan berbagai kebijakan, memberlakukan dan

pemerintah, bukan bisnis, government NGO, organisasi rakyat (OS), dan kontraktor pelayanan umum (KPU). OS dan KPU memiliki persamaan, yaitu bekerja untuk kepentingan masyarakat dan organisasi nonpemerintah. Perbedaannya pada kekuatan dan sumber dana. OS dibentuk dengan kekuatan dan dana dari masyarakat sebagai gerakan masyarakat murni. KPU bisa perusahaan atau organisasi profesional yang membuat proyek pelayanan masyarakat untuk “dijual” ke penyandang dana. Lihat Arief Budiman; Kata Pengantar, dalam David Korten, 2001, *Agenda Abad ke-21; Tindakan Suka Relu dan Agenda Global*, hlm. xviii-xix

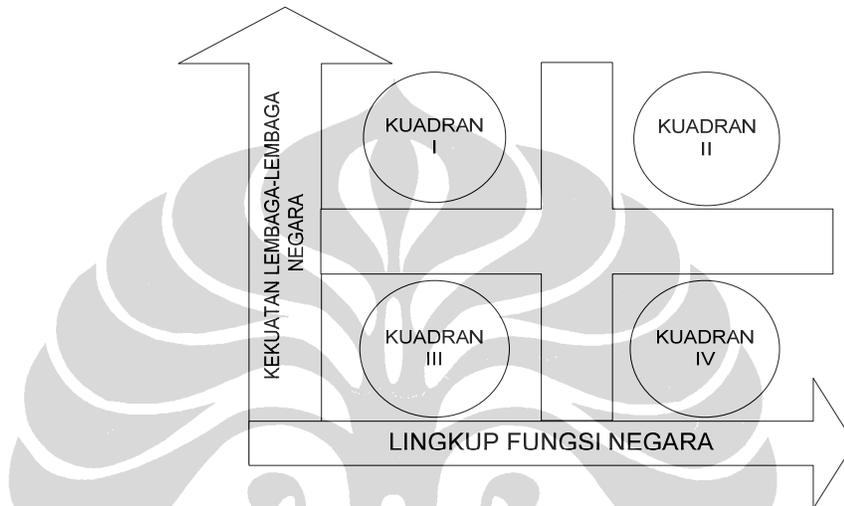
¹⁹² *Ibid* 156.

¹⁹³ *Ibid*, hlm.158-159.

¹⁹⁴ Malarangeng, Rizal, Kata Pengantar dalam buku Francis Fukuyama, 2005. *Memperkuat Negara; Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, hlm. xi.

menegakkan undang-undang secara bersih dan transparan.¹⁹⁵ Cakupan fungsi negara digambarkan dengan sumbu **X**, kemampuan pada sumbu **Y**. Perpaduan keduanya dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 6 Lingkup dan Kekuatan Negara



Sumber: Fukuyama, hal 13

Kuadran I dicirikan kemampuan menegakkan hukum dan peraturan, memberikan pelayanan dan perlindungan yang maksimal bagi setiap warga negara. Hal ini apabila ditunjang oleh *kualitas aparatur dan birokrasi yang tinggi*. Dalam perspektif ini negara dalam kuadran I adalah negara dengan kemampuan yang kuat. Lingkup fungsi negara dibatasi pada hal-hal elementer seperti penegakan hukum, pertahanan dan keamanan, sedangkan fungsi lain diserahkan kepada masyarakat atau pasar. Dalam perspektif ini negara pada kuadran I sebagai negara dengan fungsi yang lemah. Fukuyama mencontohkan Amerika Serikat.

Pada kuadran IV kemampuan negara dalam menegakkan hukum lemah, tetapi cakupan fungsi aktivitas sangat luas seperti mengatur dan

¹⁹⁵ *Ibid*, hlm. xii.

menjalankan industri dan aktivitas ekonomi lainnya.¹⁹⁶ Dalam hal ini Fukuyama mencontohkannya Brazil.

Ilustrasi Fukuyama tentang Amerika Serikat dan Brazil didasari kerangka Lipset dan Max Weber. Dalam kerangka Lipset, Amerika adalah negara yang lemah karena kekuasaannya dibatasi dengan berbagai aturan seperti pemerintahan konstitusional, perlindungan hak-hak individu, pemisahan kekuasaan dan bentuk negara federal.¹⁹⁷ Namun, jika mengikuti pendapat Max Weber tentang negara sebagai “*sebuah komunitas manusia yang berhasil mengklaim monopoli penggunaan yang sah atas kekuatan fisik dalam sebuah teritori tertentu, dengan penegakan dan pemaksaan, yaitu kemampuan memaksa seseorang untuk mematuhi undang-undang negara*”, Amerika adalah negara yang kuat.¹⁹⁸

Paparan Fukuyama dan Korten memperkuat pendapat tentang peran dan posisi pemerintah yang khusus: memelihara ketertiban (termasuk mencegah konflik) dengan menegakkan peraturan hukum serta memaksa siapa pun menaati peraturan tersebut. Kendati demikian, Scharpf mengemukakan bahwa pemerintah bukan lagi aktor sentral, melainkan hanya satu aktor dalam proses kebijakan.¹⁹⁹ Pemerintah menjadi kolektor aktor sosial dalam suatu jejaring antarorganisasi. Dalam hal ini tidak satu pun ada daulat aktor yang mampu mengatur atau mengendalikan aktor lain.²⁰⁰ Singkat kata, peran pemerintah telah bergeser dari pembuat kebijakan menjadi moderator kebijakan bagi seluruh *stakeholder* dalam masalah-masalah publik.

Pernyataan di atas diperkuat oleh Shui Yan Tang bahwa banyak peneliti dan praktisi mulai percaya pada keterbatasan peranan utama

¹⁹⁶ *Ibid*, hlm.15. Fukuyama mencontohkan Brazil sebagai negara pada kuadran IV.

¹⁹⁷ *Ibid*, hlm.7.

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm. 8.

¹⁹⁹ Loffer, Elke, hlm. 166.

²⁰⁰ Loffer, Elke, hlm. 166.

birokrasi untuk memecahkan masalah kolektif. Keterbatasan ini diatasi dengan mengalihkan pentingnya organisasi lokal mandiri untuk memecahkan masalah tersebut. Namun, tetap berlebihan jika organisasi lokal dianggap sebagai *panacea* seluruh masalah tindakan kolektif.²⁰¹

Dengan demikian, peran pemerintah dalam kolaborasi tidak lagi berperan sentral, tetapi merupakan salah satu bagian dari kolaborasi. Namun, ada peran yang tidak dapat diserahkan kepada pihak lain. Peran tersebut adalah sebagai pelindung pihak-pihak yang dirugikan secara tidak adil melalui penegakan hukum dan peraturan, peran fasilitator atau manajer untuk menjembatani berbagai kepentingan.

2. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dalam Perspektif Pemerintahan Daerah

Sebelum mengemukakan urusan pengelolaan DAS dalam perspektif konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu akan dikemukakan tentang penyerahan/pembagian kekuasaan/kewenangan. Penyerahan kekuasaan/kewenangan ke daerah adalah desentralisasi. Namun dalam berbagai kepustakaan desentralisasi diartikan dalam banyak makna. Gadjong meringkas berbagai pendapat para ahli dalam empat makna desentralisasi.²⁰²

Pertama, desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan. *Kedua*, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenanga. *Ketiga*, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan. *Keempat*, desentralisasi sebagai pembagian atau penyerahan urusan (*function*) dan kewenangan (*authority*) antara tingkat pemerintahan lebih tinggi kepada organisasi atau lembaga di tingkat yang lebih rendah atau kepada individu.

²⁰¹ Shui Yan Tang, *Ibid*, hlm. 125.

²⁰² Gadjong, Agussalim Andi, 2007. Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum Analisis Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak 1945 Sampai Dengan 2004, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 79-80

Senada dengan pendapat di atas, Cheema, Nellis and Rondinelli memberikan pengertian desentralisasi dalam arti yang lebih luas.
*The transfer of authority to plan, make decisions and manage public function from higher level of government to any individual organization or agency at lower level...*²⁰³ Pendapat Cheema dkk. ini menggariskan bahwa desentralisasi itu berasal dari pemerintah pusat. Namun penyerahannya tidak selalu kepada pemerintah daerah, tetapi dapat saja kepada suatu organisasi, badan atau bahkan kepada individu.

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai merupakan salah satu dari banyak kewenangan pemerintah yang dapat didesentralisasikan berdasarkan kewenangan (*authority*) maupun urusan (*function*) dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Bentuk desentralisasi dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai dapat mengacu kepada bentuk pembagian Cheema dan Rondinelli yaitu; (1) *deconcentration* atau dekonsentrasi, (2) *delegation to semi-autonomous or parastral organization* (3) *devolution* (4) *privatitation* atau *transfer of function from government to nongovernmental institutution*.²⁰⁴

Penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan didasarkan atas asas sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.²⁰⁵ Urusan pemerintahan sendiri dibagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa desentralisasi dan bersifat eksklusif. *Kedua*, urusan pemerintahan yang diselenggarakan dengan asas desentralisasi yang tidak selalu sepenuhnya (eksklusif) menjadi wewenang daerah otonom.²⁰⁶

²⁰³ Cheema, G Shaber, John R Nellis and Dennis A Rondinelli, 1983. *Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience*, Washington DC, World Bank Staff Working Papers, hlm 7

²⁰⁴ Gadjong, op.cit, hlm 81

²⁰⁵ Hoessein, *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah Otonom*, Makalah Seminar Nasional "Reposisi Hubungan Pusat Daerah dan Pemekaran Wilayah (Tinjauan Kritis Terhadap Revisi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, FISIP UI, 22 Nopember 2007

²⁰⁶ *Ibid*

Ada dua sifat penyerahan urusan kepada daerah yaitu *erkennen* dan *toekennen*.²⁰⁷ *Pertama*, penyerahan urusan *erkennen* adalah urusan-urusan yang muncul di daerah kemudian diakui dan disahkan oleh Pemerintah dengan catatan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum dan urusan tertentu yang menjadi urusan pemerintah. Dalam konteks pemerintahan dan otonomi daerah dikenal dengan otonomi formal. Dalam konsep pembagian urusan dikenal istilah *general competence* atau *open end arrangement* atau *universal power*

Kedua, penyerahan urusan *toekennen* yaitu urusan yang memang secara tegas disebut dan diserahkan atau diberikan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah. Dalam konteks pemerintahan dan otonomi daerah dikenal dengan otonomi material. Dalam konsep pembagian urusan dikenal istilah *ultra vires*.

Penyerahan urusan kepada pemerintah daerah sebagaimana disebutkan di atas merupakan praktek pembagian kekuasaan dan kewenangan yang umum di negara kesatuan. Terdapat tiga pendekatan yang digunakan dalam praktek tersebut.²⁰⁸ *Pertama*, *ultravires*, dimana kewenangan kepada pemerintah daerah diatur secara rinci, sisanya merupakan pemerintah pusat. *Kedua*, *general competence*, dimana pembagian kewenangan kepada daerah bersifat umum dan sisa kewenangan berada pada pemerintah pusat. *Ketiga*, yaitu pembagian kewenangan kepada daerah bersifat *perpaduan* antara *ultravires* dan *general competence*.

Namun dari berbagai kepustakaan yang dirujuk, tidak ditemukan penjelasan rinci pembagian kewenangan yang bersifat perpaduan

²⁰⁷ Suwaryo, Utang, 2005. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah : Studi Kasus Tentang Kewenangan Dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung), (Ringkasan) Disertasi PPS Universitas Padjadjaran (tidak dipublikasikan), hlm13

²⁰⁸ Gadjong, *op.cit* 54

(*campuran*) tersebut. *Pertama*, kewenangan apa saja yang dibagi. *Kedua* apa yang menjadi dasar pembagian tersebut. *Ketiga* bagaimana pembagian kewenangan tersebut didistribusikan/diserahkan. *Keempat*, kriteria apa yang menetapkan kewenangan tersebut harus dibagi atau tidak dibagi

Dalam kaitan dengan distribusi urusan pemerintahan Hoessein menyatakan perlu dipertimbangkan susunan daerah otonom yang dianut, hirarkis atau tidak hirarkis.²⁰⁹ Dalam susunan pemerintahan yang hirarkis menuntut distribusi urusan pemerintahan yang hirarkis dan sebaliknya. Susunan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tidak hirarkis sehingga urusan pemerintahan Kabupaten/Kota lebih banyak dari Provinsi. Dalam hal ini penyerahan urusan kepada pemerintah kabupaten/kota dengan *general competence/open end arrangement*, sedangkan provinsi *ultra vires doctrine*

Susunan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut otonomi hirarkis dan konsep yang dianut adalah *ultra vires doctrine*. Urusan pemerintahan yang dimiliki oleh provinsi kembali lebih banyak dari jumlah urusan pemerintahan kabupaten/kota.²¹⁰

Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam pembagian urusan kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam pasal 2 peraturan tersebut digariskan bahwa diluar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, merupakan urusan yang dibagi bersama antara tingkatan dan atau susunan pemerintahan.

²⁰⁹ Hoessein, *op.cit*

²¹⁰ *Ibid*

Dalam kaitan ini pengelolaan Daerah Aliran Sungai merupakan urusan pemerintahan yang berada di luar urusan pemerintah. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara eksplisit menjadi urusan pemerintahan bidang kehutanan. Di dalam Daerah Aliran Sungai terdapat sungai atau wilayah sungai. Pengelolaan wilayah sungai menjadi urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum. Dengan demikian terdapat dua instansi pemerintah yang secara bersama-sama mengurus *satu entitas* dalam daerah aliran sungai.

Pembagian urusan pemerintahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 menetapkan tiga kriteria sebagai dasar pembagian yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.²¹¹ Kriteria tersebut dijelaskan lebih lanjut. *Pertama*, eksternalitas adalah kriteria pembagian dengan memperhatikan dampak yang timbul dari penyelenggaraan suatu urusan apakah lokal, regional atau nasional. *Kedua*, akuntabilitas yaitu kriteria pembagian urusan berdasarkan tanggung jawab penyelenggaraan urusan kepada masyarakat bersifat lokal, regional atau nasional. *Ketiga*, efisiensi yaitu kriteria pembagian urusan berdasarkan dayaguna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

Menurut Hoessein kriteria pembagian urusan *tidak hanya* mempertimbangkan *externality*, *accountability* dan *efficiency*. Hal ini karena Departemen atau Lembaga mempunyai karakteristik urusan pemerintahan masing-masing.²¹²

Memperkuat pernyataan Hoessein di atas, pengelolaan daerah aliran sungai dalam kaitan dengan pembagian urusan pemerintahan berdasarkan tiga kriteria di atas perlu dicermati. *Pertama*, mendasarkan kepada kriteria eksternalitas, dampak dalam daerah aliran sungai bukan

²¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 pasal 4 (1)

²¹² Hoessein, *op.cit*

hanya dampak lintas daerah atau regional tetapi juga lintas *stakeholder*, lintas fungsi dan lintas departemen/instansi/ organisasi

Kedua, mendasarkan kepada kriteria efisiensi, maka apabila diserahkan kepada satu instansi saja tidak cukup. Hal ini didasarkan atas pernyataan pada uraian sebelumnya, pengelolaan DAS itu *too complex* dan *too expensive* jika hanya ditangani satu instansi tertentu.

Ketiga, penerapan kriteria akuntabilitas pada satu tingkatan pemerintahan saja juga tidak cukup. Hal ini karena dalam kenyataan suatu DAS tidak benar-benar secara *eksak* berada dalam satu lingkup/batas wilayah administrasi pemerintahan tertentu, tetapi selalu bersambung dengan wilayah administrasi pemerintahan lainnya.

Disamping ketidakcukupan ketiga kriteria di atas, pembagian urusan pemerintahan masih menggunakan paradigma lama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu pada *government*. Padahal, seperti dinyatakan oleh Prasojo²¹³, paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah bergeser dari *government* ke *governance* yang bercirikan ... ” adanya multiaktor dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktor-aktor tersebut meliputi *state*, *civil society* dan *private*. Keterlibatan para aktor ini mengakhiri monopoli *state* dalam penyelenggaraan pemerintahan....²¹⁴

Ketidakcukupan tiga kriteria pembagian urusan pemerintahan, khususnya jika diterapkan dalam pengelolaan daerah aliran sungai, membutuhkan tambahan penyempurnaan kriteria lainnya. Setidaknya dibutuhkan dua kriteria tambahan yaitu *aksesibilitas* dan *efektivitas*.

²¹³ Prasojo, Eko, Sambutan 2 *dalam* Muluk, MR Khairul, 2007 Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah : Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berfikir Sistem, Malang, Bayu Media, hlm vii

²¹⁴ *Ibid*

Kriteria *aksesibilitas* adalah pengelolaan urusan dengan mempertimbangkan instansi atau organisasi apa yang paling dekat dengan lokasi, paling mengenal tata cara pengelolaan sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal yang berlaku serta paling dekat dengan masyarakat yang terkena dampak suatu urusan yang dijalankan. Kriteria aksesibilitas ini didasarkan pada pengalaman munculnya permasalahan di lapangan.²¹⁵ Kendati masalah yang terjadi secara organisatoris merupakan urusan pemerintah pusat, masyarakat justru mengajukan tuntutan kepada pemerintah daerah setempat. Berdasarkan kriteria ini terdapat dua organisasi yaitu instansi pemerintahan daerah setempat dan organisasi swadaya masyarakat (*non-state*) yang selama ini eksis merupakan organisasi yang memenuhi kriteria aksesibilitas.

Kriteria aksesibilitas ini terkait erat dengan konsep kebijakan publik dan otonomi daerah. *Pertama*, sasaran kebijakan otonomi daerah adalah untuk kesejahteraan, kemakmuran dan pelayanan publik yang lebih baik. Dalam implementasinya harus sesuai dengan *content* dan *context*. Pelayanan-pelayanan publik dalam implementasinya harus sesuai dengan kondisi lapangan. Dalam hal ini masyarakat setempat lebih tahu apa yang harus dilakukan. *Kedua*, ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Salah satunya yang memainkan peranan penting adalah *target group*, disamping pelaksana kebijakan.

Kriteria *efektivitas* adalah pengelolaan urusan dengan mempertimbangkan hasil guna tertinggi yang diperoleh dari suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan. Kriteria hasil guna diukur bukan hanya dari perspektif berjalannya program dan tercapainya tujuan/urusan pemerintah saja, tetapi tercapai tujuan-tujuan berdasarkan perspektif para stakeholder lainnya.

²¹⁵ Wawancara dengan SH, GP3A Jawa Barat. Lihat juga “Ratusan Kilometer Irigasi Terlantar,” *Harian Pikiran Rakyat* tanggal 21 Mei 2008

Kriteria efektivitas ini juga berkaitan erat dengan konsep kebijakan publik dan otonomi daerah. Grindle mengemukakan bahwa berhasil tidaknya suatu kebijakan tergantung kepada *interest affected* dari suatu masyarakat yaitu sejauhmana kepentingan masyarakat terakomodasikan oleh suatu kebijakan.²¹⁶ Demikian juga dengan Suwaryo, kebijakan otonomi daerah harus mewadahi dan memberi ruang partisipasi pada masyarakat dan dapat membagi kekuasaan dengan masyarakat.²¹⁷

Kembali kepada pernyataan di muka bahwa pembagian kewenangan didasarkan atas doktrin *ultravires, general competence*, dan *perpaduan* antara *ultravires* dan *general competence*. Namun tidak ditemukan penjelasan rinci pembagian kewenangan yang bersifat perpaduan (*campuran*) seperti apa, kewenangan apa yang dipadukan, dasar pemaduan kewenangan, distribusi dan kriteria distribusinya.

Dalam kaitan dengan pengelolaan Daerah Aliran Sungai terdapat berbagai instansi/organisasi yang memiliki kompetensi. Oleh karena itu dalam pembagian kewenangan khusus dalam pengelolaan daerah aliran sungai dapat ditambahkan doktrin *core competence*.

Penerapan doktrin *core competence* khususnya dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai didasarkan atas beberapa hal. *Pertama*, instansi/organisasi yang terlibat pada dasarnya masing-masing memiliki kelebihan (kompetensi) dibanding yang lain dalam urusan atau kasus tertentu. *Kedua*, kelebihan atau kompetensi dimaksud antara lain (1) LSM memiliki kelebihan dalam edukasi terhadap perilaku masyarakat dibanding pemerintah. (2) Pemerintah Daerah memiliki kelebihan dalam akses menampung aspirasi masyarakat atas penyelesaian kasus yang menuntut penyelesaian segera. (3) Departemen teknis pada aspek teknis pengelolaan (4) Dunia usaha pada kemampuan pengelolaan secara

²¹⁶ Suwaryo, Utang, *op.cit*

²¹⁷ *Ibid*

efisien (5) Masyarakat lokal dengan pengetahuan tradisional dan kearifan lokal. *Kedua*, pengelolaan daerah aliran sungai pada dasarnya adalah otonomi bersama di antara instansi/organisasi yang terlibat yaitu menggabungkan kompetensi inti masing-masing stakeholder

E. Keefektifan Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Secara teoritis keefektifan diartikan sebagai suatu tingkatan atau level terealisasinya tujuan (*goals*) organisasi.²¹⁸ Dalam mengukur keefektifan organisasi ada dua pendekatan yang terkenal, yaitu pendekatan tradisional dan pendekatan kontemporer. Pendekatan tradisional terdiri dari pendekatan tujuan, pendekatan sistem sumber daya, dan pendekatan proses internal.²¹⁹ Pendekatan kontemporer merupakan pendekatan integratif yang mengakui bahwa organisasi mengerjakan berbagai hal dengan *outcome* yang berbeda. Dalam pendekatan kontemporer ada dua cara pengukuran keefektifan, yaitu pendekatan *stakeholder* dan pendekatan nilai-nilai yang bersaing.²²⁰

Pendekatan *stakeholder* mengukur sejumlah indikator kepuasan sejumlah pihak yang ada dalam kelompok tersebut dengan kriteria berbeda-beda. Friedlander dan Pickle mengemukakan tujuh kriteria keefektifan berdasarkan persepsi *stakeholder*.²²¹

²¹⁸ Daft, Richard L, 1992, *Organization Theory and Design*, hlm. 46.

²¹⁹ *Ibid*, hlm.47.

²²⁰ *Ibid*, hlm. 53.

²²¹ *Ibid*, 53-54.

Tabel 14 Kriteria Keefektifan Kontemporer Berdasarkan Pendekatan *Stakeholder*

<i>Stakeholder</i>	Kriteria Keefektifan
Pemilik	Tingkat pengembalian modal
Pekerja	Kepuasan kerja, gaji, dan supervisi
Pelanggan	Kualitas barang dan jasa
Kreditor	Pengembalian pinjaman
Masyarakat	Bantuan terhadap masalah kemasyarakatan
Pemasok	Kepuasan transaksi
Pemerintah	Ketaatan terhadap hukum dan peraturan

Sumber: Diolah dari Daft, 1992, hlm. 53-54

Kriteria keefektifan yang dikemukakan oleh Daft mengacu kepada kriteria *stakeholder*, namun masih terlalu umum jika diterapkan dalam konsep kolaborasi sehingga diperlukan pendekatan yang lebih sesuai untuk dijadikan alat ukur keefektifan. Dengan mengacu kepada konsep kolaborasi merupakan inti *networks*, kriteria yang cocok digunakan adalah pendekatan *stakeholder* - kriteria *networks*

Kickert, Klijn, dan Koppenjan mengemukakan tujuh kriteria keefektifan pengelolaan *networks* dianggap "baik."²²² Pertama, tercapainya situasi menang-menang. Situasi ini dicirikan adanya dorongan (stimulus) bagi para partisipan tertarik dan mau berpartisipasi dalam *networks*. Kedua, aktifnya para aktor dan sumber daya. Hal ini dicirikan kemauan para aktor untuk menginvestasikan sumber daya mereka dalam proses bersama. Ketiga, bekal komitmen sebagai sarana menghindari kejadian "berlarinya" para aktor meninggalkan yang lain menanggung risiko sendirian. Keempat, politik administrasi yang terkelola, dikaitkan

²²² Kickert, Klijn and Koppenjan, 1999. "Managing Networks in the Public Sector; Finding and Reflections" dalam Kickert and Koppenjan (ed). *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm.175-177.

dengan terbinanya hubungan dengan lembaga-lembaga eksternal yang berpengaruh terhadap *networks*. *Kelima*, interaksi yang berkualitas dan transparan dalam *networks*. Hal ini ditandai dengan adanya keluaran yang memberi manfaat bagi setiap mitra dan segala permasalahan yang timbul dalam interaksi dibahas secara terbuka apa manfaat dan akibatnya bagi setiap partisipan. *Keenam*, tidak adanya intervensi atau tekanan dari aktor yang lebih kuat, yang dapat menghancurkan “modal sosial” dalam *networks*

Sejalan dengan pendapat Kickert *et al.*, Marshal mengemukakan keefektifan kolaborasi didasarkan pada asumsi-asumsi sebagai berikut.²²³

- Keterlibatan semua pihak (*stakeholder*) mulai dari tahap strategis sampai implementasi.
- Kolaborasi merupakan suatu lingkaran yang mencerminkan kesejajaran, tujuan, dan pandangan bersama tentang apa yang penting.
- Organisasi dilihat sebagai suatu unit yang berubah dengan komitmen pada transformasi seluruh aspek organisasi (budaya, hubungan kerja, strategi, proses, struktur, dan sistem)
- Perubahan perilaku dan kultur menjadi perilaku dan kultur kolaboratif.
- Tindakan berdasarkan “*result driven*” atau berorientasi pada hasil
- *Real work done real time*, dimaksudkan bahwa proses perubahan dilakukan seiring bersamaan dengan bekerjanya perubahan tersebut.

Dalam kaitan dengan keefektifan pengelolaan DAS, Asdak mengemukakan beberapa prinsip yang efektif²²⁴ *Pertama*, tujuan dan sasaran utama pengelolaan DAS terumus secara jelas, menyeluruh, berorientasi jangka panjang, dan kesejahteraan yang berkelanjutan; *Kedua*, mekanisme administrasi yang efisien dengan fokus perhatian pada kerja sama yang harmonis di antara lembaga-lembaga (pemerintah dan nonpemerintah yang terlibat) dalam pengelolaan DAS; *Ketiga*, pengelolaan DAS diarahkan pada penyelesaian konflik yang muncul di

²²³ Marshal, *The Power of Collaborative Workplace*, hlm. 134-138.

²²⁴ Asdak, Chay, 2002. Hidrologi dan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, UGM Press, hlm. 563.

antara *stakeholder* dengan menciptakan kompromi, menghormati, dan melaksanakannya dengan konsisten. Kriteria lebih lengkap tentang pengelolaan daerah aliran sungai yang efektif dikemukakan oleh Asdak:

Tabel 15 Kriteria dan Indikator Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dalam Perspektif Kelembagaan

Aktivitas	Kriteria Kelembagaan
Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Legitimate</i>, memiliki keabsahan, baik segi hukum maupun sosial • Adanya kesejajaran wewenang • Adanya partisipasi <i>stakeholder</i> • Bersifat lintas sektoral • Adanya koordinasi • Adanya konsultasi publik • Kualitas dan jumlah SDM yang memadai
Pengorganisasian	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya bentuk organisasi yang jelas (apakah otorita, badan usaha, koordinasi) • Adanya hubungan tata kerja yang jelas • Adanya penetapan klasifikasi DAS (nasional, regional, lokal)
Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya sinkronisasi • Adanya partisipasi <i>stakeholder</i> • Adanya komunikasi • Dilaksanakan menurut klasifikasi DAS • Dengan memberdayakan masyarakat (sekitar DAS) • Insentif dan disinsentif • Dilaksanakan oleh SDM yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas
Pengendalian	<ul style="list-style-type: none"> • Bersifat multisektor • Adanya pengawasan publik • Pengawasan partisipatif • Dengan SDM yang memadai, baik segi kualitas maupun kuantitas

Sumber: Diolah dari Asdak, Chay, *Hidrologi dan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*, 2002, hlm. 598-599

F. Konsep Kolaborasi dalam Perspektif *Systems Thinking*

1. Pengertian Sistem dan Berpikir Serbasistem (*Systems Thinking*)

Sistem adalah keseluruhan saling pengaruh antarunsur dari sebuah obyek dalam batas lingkungan tertentu yang bekerja mencapai tujuan.²²⁵

Dalam definisi tersebut terkandung hal-hal sebagai berikut:

- Keseluruhan adalah sinergi, yaitu kekuatan yang dihasilkan oleh keseluruhan jauh lebih besar daripada penjumlahan unsur.
- Saling pengaruh adalah pengikat atau penghubung antarunsur.
- Unsur adalah benda (nyata atau bayangan) yang memiliki fungsi tertentu.
- Obyek sistem yang menjadi perhatian ada dalam batas tertentu sehingga dapat dibedakan antara sistem dengan lingkungan sistem.
- Batas adalah pembeda antara sistem dengan lingkungan yang mencirikan sistem tertutup dan sistem terbuka.
- Tujuan adalah kinerja sistem yang teramati (hasil yang sudah dicapai) atau pun diinginkan (hasil yang akan diwujudkan oleh kerja sistem)

Berpikir serbasistem merupakan cara berpikir baru dalam memandang permasalahan dengan melihat sesuatu sebagai keseluruhan, bukan terpisah-pisah.²²⁶ Hakikat berpikir serbasistem adalah (1)

²²⁵ Erman Aminullah, 2004. *Berpikir Serbasistemik; untuk Pembuatan Kebijakan Publik, Bisnis, dan Ekonomi*, hlm. 2-3

²²⁶ Senge, Peter M. 1996. *Disiplin Kelima Seni dan Praktik Organisasi Pembelajar* (alih bahasa Nunuk Adriani), hlm. 6. Berpikir sistem merupakan salah satu dan komponen utama dari lima komponen organisasi pembelajar. Secara lengkap komponen organisasi pembelajar sebagai berikut: (a) berpikir serbasistem, dengan cara melihat atau merenungkan sesuatu sebagai keseluruhan, bukan hanya bagian yang terpisah, (b) keahlian pribadi, yaitu suatu kedisiplinan dalam mengklarifikasi secara terus-menerus dan memperdalam visi pribadi, dan melihat realitas secara obyektif, (c) model mental, asumsi yang sangat dalam melekat, umum, suatu gambaran bayangan/citra yang berpengaruh pada bagaimana kita memahami dunia, dan bagaimana kita mengambil tindakan, (d) membangun visi bersama, yaitu gambaran masa depan bersama yang digali dari visi pribadi-pribadi, didiskusikan di antara sekumpulan visi pribadi tersebut dipilih menjadi visi kolektif, dan kemudian dirumuskan menjadi visi bersama, (e) pembelajaran tim, tim yang belajar akan

menyederhanakan kerumitan dari kompleksitas dunia nyata tanpa kehilangan inti dari sistem itu sendiri,²²⁷ (2) proses belajar, pembelajaran atau proses pembelajaran (*learning process*) diartikan sebagai proses perubahan untuk mengganti cara berpikir lama dengan cara baru.²²⁸

Pembelajaran sendiri berjalan melalui tiga proses, yaitu (a) *learning how to learn*, proses mempelajari, memahami, menghayati, dan melaksanakan paradigma baru; (b) *learning how to unlearn*, proses mengevaluasi, mengendapkan, dan meninggalkan paradigma lama yang tidak sesuai dengan tantangan saat ini; dan (c) *learning how to relearn*, proses menggali, menemukan, dan mendayagunakan kearifan lama yang ternyata bisa memberi kontribusi pemecahan masalah saat ini.²²⁹

2. Kaidah-Kaidah Berpikir Sistem

Untuk mengarahkan individu atau organisasi berpikir serbasistem, perlu dikemukakan sejumlah kebiasaan sebagai antitesis terhadap hukum-hukum disiplin kelima. Hukum disiplin kelima tersebut merupakan kaidah berpikir serbasistem.²³⁰

a) Masalah sekarang berasal dari solusi kemarin

Masalah dipecahkan dengan cara menganalisis keputusan atas tindakan pada masa lalu. Berpikir serbasistem tidak sekadar menganalisa *event-event* permukaan yang muncul dari masalah tersebut.

membuahkan hasil yang lebih hebat, sekaligus anggota individu akan tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan cara bentuk lainnya.

²²⁷ Erman Aminullah, *op. cit.* hlm. 6.

²²⁸ Sudarsono Hardjosoekarto, 2003. *Krisis di Mata Presiden; Kaidah Berpikir Serbasistem .Para Pemimpin Bangsa*, hlm. 43. *Learning* dalam berpikir serbasistem.sedemikian penting karena dalam menghadapi suatu turbulensi, yang paling bahaya bukan turbulensi itu sendiri, melainkan cara dan langkah-langkah dengan menggunakan pola berpikir lama justru yang lebih berbahaya, khususnya dalam jangka panjang.

²²⁹ *Ibid*, hlm. 43-44.

²³⁰ Peter Senge, *op. cit.* hlm. 55 – 65.

- b) Semakin keras mendorong, semakin kencang sistem mendesak ke belakang

Dalam batas-batas tertentu, ilustrasi program Bantuan Langsung Tunai (BLT) kompensasi kenaikan BBM bisa diambil. Ketika program ini diluncurkan, banyak orang tiba-tiba menjadikan dirinya “orang miskin.” Semakin banyak program ini diluncurkan, tidak mengurangi orang miskin, tetapi justru mengundang semakin banyak orang agar masuk “kriteria” orang miskin.

- c) Perilaku tumbuh dengan lebih baik sebelum menjadi jelek

Suatu “kebiasaan” bertindak jangka pendek untuk mengusir masalah segera berlalu demi sebuah citra atau pujian pemimpin. Cara ini tidak menghilangkan “balikan” dalam jangka panjang karena masalah akan datang kembali dengan lebih parah (ilustrasi ular di bawah karpet)

- d) Jalan keluar yang mudah biasanya mengarah pada jalan kembali

Ini menandakan cara berpikir “cari mudahnya.” Persoalan dipecahkan berdasarkan hal-hal yang muncul di permukaan, bukan berdasarkan akar persoalan sebenarnya (ilustrasi mencari jarum di tempat yang terang)

- e) Obatnya bisa lebih parah dari penyakit

Perumpamaan umum pemakai *drugs* sebagai obat penghilang stres. Ketika *stres* berulang, “penyembuhannya” kembali pada *drugs*. Ilustrasi ini menunjukkan solusi jangka pendek yang menjadi beban jangka panjang.

- f) Percepatan merupakan perlambatan

Hukum ini memberikan pemahaman bahwa pertumbuhan yang berlebihan (di atas optimal) justru akan merusak sistem. Rusaknya sistem akhirnya memperlambat pertumbuhan sistem itu sendiri.

- g) Sebab dan akibat tidak begitu erat berkaitan dengan waktu dan ruang

Cara berpikir *non-sistem* berasumsi *sebab-akibat* saling berdekatan (dalam ruang dan waktu) sehingga setiap masalah ditangani dengan asumsi tersebut. Dalam kerangka berpikir serbasistem *sebab* adalah interaksi dari dalam sistem yang mendasari terjadinya gejala. Sedangkan *akibat* adalah gejala yang menunjukkan adanya masalah.

- h) Perubahan kecil bisa menghasilkan akibat yang besar --- tetapi area pengaruh yang tertinggi acapkali kurang jelas

Dalam berpikir serbasistem ada prinsip "suatu pengungkit" (*a leverage*). Untuk memecahkan masalah pelik yang diperlukan adalah menemukan letak pengungkit paling tinggi (*high leverage*) sehingga dengan energi minimum menghasilkan hasil akhir yang signifikan.²³¹ Prinsip *leverage* mengacu kepada suatu aksi atau intervensi yang dapat memberikan dampak jangka panjang (*lasting impact*) kepada sistem

²³¹ Peter Senge menyatakan bahwa persoalannya adalah di mana alat pengungkit kecil (*trim trab*) yang tinggi tersebut berada? Untuk mengungkap hal tersebut, dapat diambil ilustrasi tentang tim *trab* pada kemudi kapal tanker, benda kecil yang mampu mengarahkan haluan dan arah kapal yang beratnya ribuan ton hanya dengan cara memutar ke kiri atau ke kanan. Atau juga pada alat sederhana pada peralatan kemudi mobil. Mobil dengan *power steering* relatif lebih kecil menggunakan tenaga daripada dengan stir yang tanpa *power steering*. Kedua ilustrasi tersebut menggambarkan adanya pengungkit kecil dengan perubahan (tenaga, energi kecil) tetapi dapat mengakibatkan perubahan yang besar. Cara melihat pengungkit yang berdaya ungkit tinggi memang tak mudah, tetapi mungkin dengan cara berpikir serbasistem, dengan melihat dasar struktur (*structure*) daripada hanya peristiwa (*event*).

dalam memecahkan lingkaran setan. Prinsip *leverage* mendorong menghilangkan penyebab sumber gejala masalah secara mendasar.²³²

Kendati tidak ada cara yang secara lugas bagaimana menemukan *leverage point*, cara mengidentifikasi potensi faktor limitasi suatu organisasi dapat dilakukan. Faktor limitasi sendiri dapat bersifat kualitatif dan secara kuantitatif tidak selalu *biggest factor*.²³³

- i) Anda bisa memiliki kue Anda dan memakannya juga, tetapi tidak sekaligus

Ilustrasi ini menggambarkan sifat mental seseorang yang serbainstan. Dalam berpikir serbasistem, sesuatu dicapai dengan melalui proses, memakan waktu dan uang sampai tercipta suatu metode baru.

- j) Membelah seekor gajah menjadi dua tidak menghasilkan dua ekor gajah kecil

Individu dalam organisasi cenderung melihat suatu persoalan dari sudut pandang masing-masing. Kendati benar, tidak mewakili realita yang sebenarnya. Oleh karena itu, pemahaman secara utuh perlu diberikan sehingga persoalan dipahami sesuai dengan realita.²³⁴

²³² Maani, Kambiz E and Robert Y Cavana, *Systems Thinking and Modelling: Understanding Change and Complexity*, 2000. hlm. 37.

²³³ Balle, Micahel, 1994. *Managing With Systems Thinking: The Dynamics work for You in Business Decision Making*, London, Mc Graw Hill Book Company, hlm. 105.

²³⁴ Hukum ini juga menganalogikan beberapa orang buta yang memegang gajah, semuanya benar, tetapi semuanya tidak menerangkan gajah secara utuh sehingga perlu diterangkan gajah itu seperti apa. Peter Senge menambahkan, jika setiap individu tidak diberi pemahaman secara utuh dalam melihat persoalan, tetapi melihat persoalan dari sudut pandang masing-masing, bukan saja tidak akan menghasilkan pemecahan (kendati sudut pandang tersebut dipadukan), yang akan terjadi adalah kekacauan karena masing-masing tidak berinteraksi satu dengan lainnya (tidak menyambung). Jadi, bisa saja persoalan dipecahkan dengan salah satu sudut pandang, tetapi yang paling penting bagaimana sudut pandang tersebut berinteraksi dengan sudut pandang yang lain.

k) Tidak menyalahkan

Dalam berpikir serbasistem tidak ada orang luar yang harus disalahkan. Hal ini karena kita bagian dari masalah dan masalah itu sendiri merupakan bagian dari sistem.

Memperkuat paparan di atas, Sudarsono²³⁵ mengemukakan bahwa dengan memahami dan menerapkan berpikir serbasistem, khususnya sebagai alat berpikir memberikan kepada kita beberapa manfaat. (1) Kecermatan, ketelitian, dan menyeluruh dalam memahami fenomena dan realitas masyarakat yang dinamis (tidak sepotong-sepotong). (2) Mendeteksi hubungan-hubungan yang tidak kentara, tetapi berpengaruh nyata (*structure*) bukan sekadar *events*,²³⁶ (3) Mendorong tindakan antisipatif (bukan reaktif)

Berdasarkan uraian di atas, kolaborasi dalam perspektif *systems thinking* dapat dijelaskan dengan dua hal. Pertama, sebagai bentuk kerja sama antarorganisasi, kerangka berpikir serbasistem mengarahkan *mindset* (pola pikir) para *stakeholder* untuk menjadi individu dan organisasi belajar pembelajar. Kedua, sebagai individu dan organisasi pembelajar, *stakeholder* akan memosisikan dirinya menjadi bagian sistem kolaborasi, melihat keterkaitan diri dan organisasinya dengan organisasi lain, mendorong ke arah terbentuknya sikap dan kultur kolaboratif.

B. Penelitian Yang Relevan

Hasil penelitian yang relevan dengan menggunakan konsep kolaborasi dikemukakan oleh Weber *et al.* dalam penelitian di Methow

²³⁵ Sudarsono, *op. cit.* hlm.64-65.

²³⁶ Untuk memahami keterkaitan struktur dan kejadian, dapat dilakukan dengan ilustrasi model gunung es (*iceberg model*). Strukturnya merupakan relasi kausal muncul dalam pola-pola berupa kecenderungan dan kombinasinya yang memunculkan (manifestasi) kejadian-kejadian kasat mata. Lebih jelas lihat Peter Senge, *op. cit.* hlm.50.

Valley dan Walla-Walla Watershed.²³⁷ Dalam penelitian ini digunakan tiga dimensi *collaborative capacity*, yaitu dimensi vertikal, dimensi horizontal, dan dimensi *partnership linkage* vertikal-horizontal.

Hasil penelitian menunjukkan *collaborative capacity* tinggi pada dimensi vertikal didasarkan pada *legal authority* dan hubungan hierarkis yang dinilai atas seberapa besar kepatuhan terhadap ketentuan yang ditetapkan badan pemerintah. Dimensi horizontal *collaborative capacity* terbangun didasarkan pada dua hal, yaitu modal sosial *trust* dan *honesty* dan komitmen institusional. Pada dimensi *linkage partnership* vertikal-horizontal ada unsur “*vibrant*”²³⁸ yang mengikat lembaga pemerintah federal, lokal, warga negara, dan lembaga swadaya masyarakat. Ada dua hal penting yang terdapat dalam kemitraan yang *vibrant* tersebut; (1) *trust*, tujuan bersama dan *mutual benefit* (2) kemampuan mengakses dan menjadikan sumber daya eksternal sebagai “*leverage*” bagi pemecahan tujuan bersama.

Indikator keberhasilan pada kemitraan yang “*vibrant*” ditunjukkan oleh empat hal berikut. Pertama, *level of trust* yang eksis di antara para partisipan seperti berbagi informasi pribadi dan *self enforcement*. Kedua, *good faith bargaining*, yaitu bertindak sesuai dengan janji yang diucapkan dan tidak menyalahgunakan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Ketiga, pendekatan pemecahan masalah secara kolaboratif atas perspektif mitra lain. Keempat, pengambilan dan penggunaan sumber daya setiap mitra untuk mencapai tujuan bersama. Hasil penelitian dengan menggunakan dimensi ketiga tersebut ditemukan di Walla-Walla Watershed.

²³⁷ Weber, Edward, et al. “*Collaboration, Enforcement and Endangered Species; A Framework for Assessing Collaborative Problem-Solving Capacity*”, *Journal Society and Natural Resources* 18; 677-698.

²³⁸ Secara leksikal *vibrant* dapat diartikan ‘semangat/bergetar’. Penulis memberikan makna *vibrant* sebagai suatu semangat yang tumbuh karena hati yang bergetar atau terpanggil untuk bermitra.

C. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian ini disusun sebagai berikut: *Pertama*, pengelolaan daerah aliran sungai adalah suatu proses kegiatan merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, dan mengawasi serta mengendalikan aktivitas-aktivitas instansi/organisasi dalam suatu daerah aliran sungai. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum saat ini dilakukan oleh banyak instansi/organisasi yang independen, cenderung konflik dan saling menegasikan. Akibatnya pengelolaan DAS menjadi tidak efektif. Kondisi ini membutuhkan konsep kerja sama antarorganisasi yang dapat mengatasi konflik sehingga pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum menjadi lebih efektif.

Kedua, Pengelolaan DAS dalam konteks pembagian urusan pemerintahan merupakan urusan yang didesentralisasikan. Pola penyerahan urusan memperlihatkan kenderungan belum bergesernya paradigma *government* ke *governance*. Hal ini terlihat pada pola pembagian urusan yang tidak melibatkan aktor-aktor *non state* sebagai penerima urusan dalam pengelolaan daerah aliran sungai sesuai dengan hakikat dan bentuk desentralisasi. Berdasarkan paradigma baru tersebut maka daerah aliran sungai seharusnya dikelola dengan paradigma *governance* yang melibatkan multiaktor

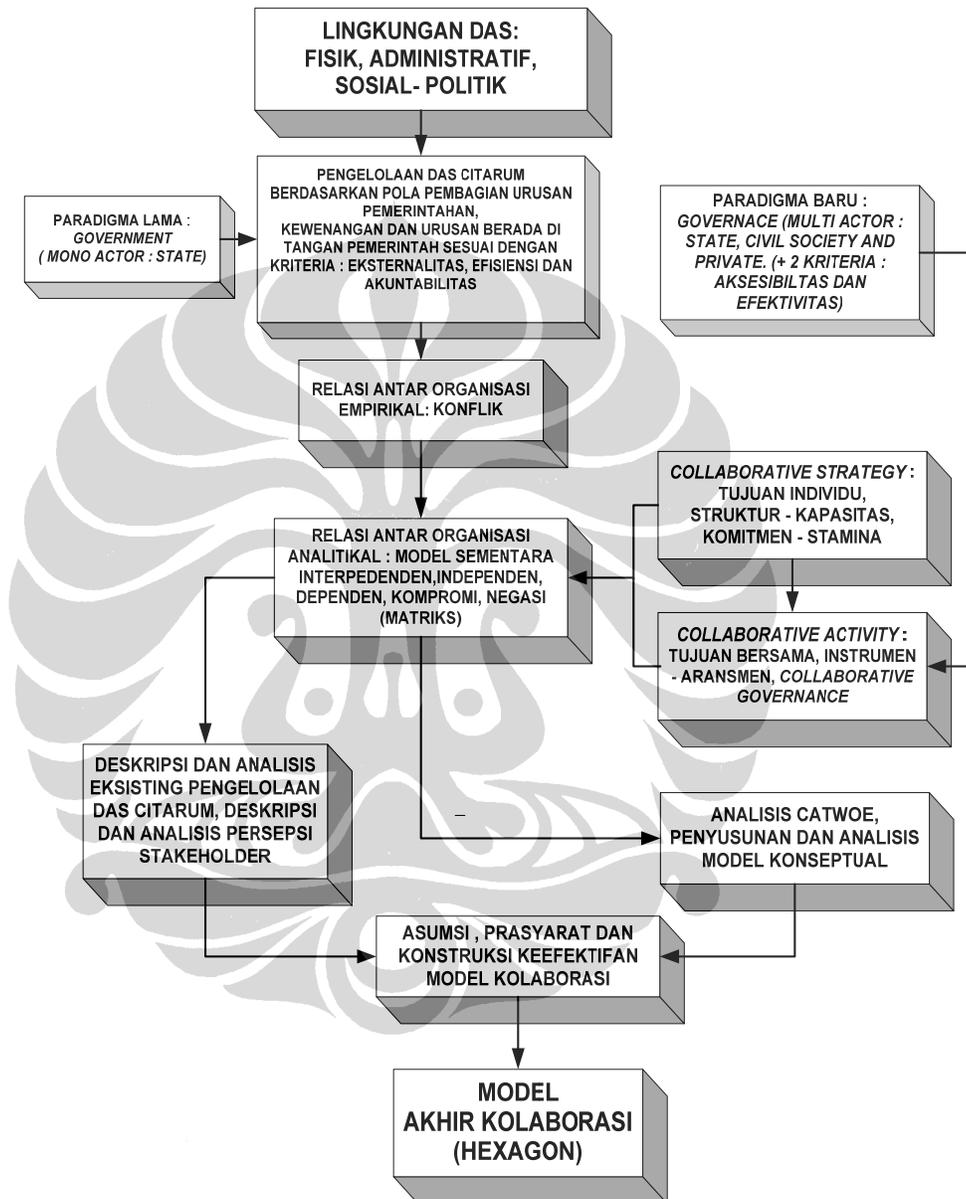
Ketiga, konsep untuk mengkaji hubungan kerja sama berdasarkan hakikat dan bentuk desentralisasi serta paradigma *governance* yang melibatkan instansi pemerintah dan organisasi *non state* atas sumber daya yang sama adalah kolaborasi. Kolaborasi bersifat dinamis, interdependen dan sebagai suatu kesatuan yang utuh dengan dimensi strategi dan dimensi aktivitas di dalamnya. Dalam dimensi tersebut terdapat indikator-indikator: tujuan individu-tujuan bersama, struktur-kapasitas, instrumen-aransemen, komitmen-stamina, serta *collaborative governance* yang dipengaruhi lingkungan sebagai sesuatu yang *given*.

Keempat, kerangka berpikir serbasistem mengarahkan perubahan tata pikir (*mindset*) untuk melihat sesuatu secara utuh (keseluruhan). Individu atau institusi sebagai bagian dari keseluruhan yang saling terkait, saling tergantung (*interdependen*) dan saling memengaruhi dalam suatu jalinan sistemik. Kombinasi antara konsep kolaborasi dan tata pikir sistemik mengerucut pada satu konsep model kolaborasi sebagai konsep pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum yang lebih efektif.

Kelima, guna menyusun model kolaborasi pengelolaan daerah aliran sungai tersebut, alat analisis yang sesuai dengan kondisi permasalahan pengelolaan DAS Citarum saat ini adalah *Soft System Methodology (SSM)*. Alat ini sesuai dengan tata pikir sistemik dan situasi permasalahan yang tidak terdefiniskan dengan baik dan bersifat kualitatif. Untuk penyusunan model sesuai dengan sifat permasalahan tersebut, dilakukan elaborasi **CATWOE** yang kemudian dijabarkan sesuai dengan langkah-langkah dalam *SSM*.

Keenam, penyusunan model kolaborasi pengelolaan DAS Citarum dilakukan dalam beberapa langkah. Langkah-langkah tersebut adalah (1) menyusun model sementara yang berasal dari modifikasi model teoritis; (2) analisis data empiris dan pendefinisian permasalahan dengan menggunakan CATWOE; (3) penyusunan dan analisis model konseptual; (4) deskripsi, asumsi, dan prasyarat penerapan model yang efektif; dan (5) pembuatan model akhir.

Gambar 7 Diagram Proses Pemodelan Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum



Sumber: Kreasi © Sam'un Jaja Raharja, hasil diskusi dengan Promotor tanggal 10 Oktober 2007, masukan ujian hasil penelitian tanggal 23 Januari 2008 dan Ujian Pra Promosi tanggal 23 April 2008

Diagram di atas dijelaskan lebih lanjut dalam bentuk uraian tentang variabel dan indikator seperti terlihat pada tabel berikut ini:

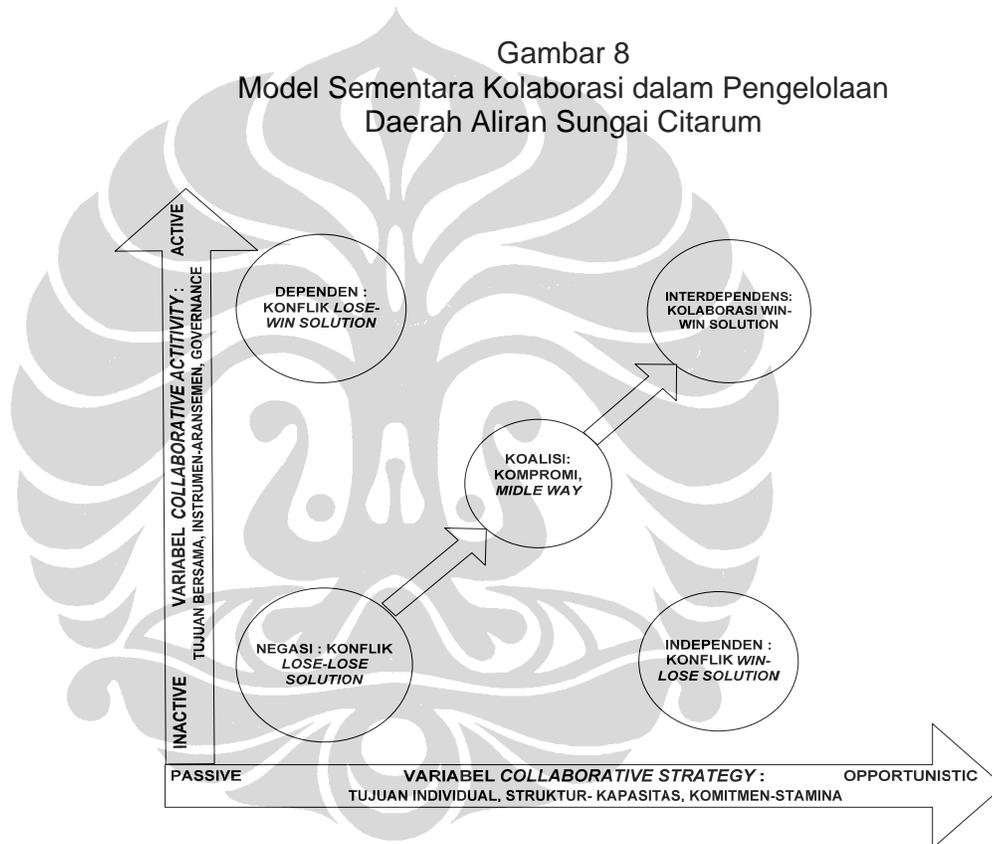
Tabel 16 Variabel dan Indikator Pemodelan Kolaborasi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum

Variabel/Dimensi	Unsur/Indikator	Deskripsi
Lingkungan	Lingkungan fisik dan administratif	<ul style="list-style-type: none"> • Lingkungan fisik (mikro): eksisting alamiah Daerah Aliran Sungai Citarum yang relatif sulit untuk diubah setidaknya dalam jangka waktu pendek • Badan sungai yang mengalir ke arah Laut Jawa dengan melintasi berbagai wilayah administratif
	Lingkungan sosial politik;	<p>Kondisi yang memengaruhi terciptanya proses kolaborasi dengan indikasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap mitra percaya bahwa kolaborasi memiliki arti penting bagi kepentingan dan tujuan masing-masing • Kesepakatan tentang isu bersama yang memiliki keberartian bagi semua mitra, baik bagi dirinya, bagi mitra, maupun bagi kolaborasi itu sendiri • Mitra lain sebagai bagian penting dari kolaborasi • Ada manfaat yang akan dicapai melalui kolaborasi • Para mitra <i>stakeholder</i> mengakui dan meyakini bahwa pihak lain akan melakukan hal yang terbaik bagi kolaborasi • Kompromi dalam menemukan jalan tengah terhadap masalah yang bersilangan secara ekstrem • Evaluasi hasil, negosiasi ulang dan pembaharuan tujuan • <i>Co governing</i>, hubungan horizontal yang setara dalam hubungan antarpihak yang berelasi, para pihak bekerja sama, berkoordinasi, berkomunikasi tanpa dominasi aktor pengatur/tertentu
Collaborative Strategy	Tujuan individual <i>stakeholder</i>	<p>Tujuan setiap mitra dan ada tidaknya sumber pengganti yang secara variatif dipengaruhi oleh</p> <ul style="list-style-type: none"> • jumlah dan variasi aktor • variasi tujuan setiap aktor
	Struktur dan Kapasitas	<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian risiko finansial, pembagian kewajiban, nilai dan risiko kekuasaan, • pengalaman, keahlian anggota tim atau mitra

		<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian beban sumber daya dalam bentuk biaya langsung dan tidak langsung
	Komitmen dan Stamina	<ul style="list-style-type: none"> • Komitmen (memegang teguh kesepakatan untuk dilaksanakan secara konsekuen) • Stamina (keteguhan untuk tetap berkolaborasi)
Collaborative Activity	Tujuan Bersama	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya perumusan tujuan kerja sama • Titik temu dan penyesuaian dan penyelarasan tujuan kerja sama dengan tujuan setiap <i>stakeholder</i>
	Instrumen dan aransemen	<ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan dan pembagian tugas yang jelas dan seimbang di antara para mitra • Ukuran tim, keterwakilan, sifat dan ruang lingkup aktivitas • Pembagian manfaat langsung, manfaat taklangsung dan peningkatan keahlian (pelatihan dan pengembangan pada masa depan) • Proses pengambilan keputusan • Resolusi masalah, koordinasi, komunikasi formal dan informal • Aturan dan sistem pembagian kerja
	<i>Collaborative Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan para aktor dalam kolaborasi • Pembentukan tim manajemen • Perencanaan pekerjaan, pengukuran hasil, dan pemantauan • Proses pengelolaan dan pelaksanaan monitoring • Evaluasi kinerja
Relasi	Hubungan timbal balik antar- <i>stakeholder</i> yang memungkinkan terjadi dalam lima bentuk utama; interdependensi, independen, dependen, kompromi, dan negasi	

Berdasarkan diagram alur dan variabel indikator tersebut, kemudian disusun suatu model kolaborasi dalam pengelolaan daerah aliran sungai (model sementara). Model ini disusun berdasarkan dua dimensi kolaborasi, yaitu dimensi aktivitas dan dimensi strategi. Hasil penyusunan menghasilkan lima kemungkinan model kolaborasi seperti yang terlihat pada gambar berikut:

Gambar 8
Model Sementara Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum



Sumber: Modifikasi Agranof-Mc Guire dan hasil diskusi dengan Promotor tanggal 10 Oktober 2007

1. Model Interdependensi

Model ini dibangun oleh dua variabel vertikal (aktivitas kolaborasi) dan horizontal (strategi kolaborasi) yang maksimum. Model ini dapat digambarkan dengan setiap organisasi mencoba merumuskan kerja sama dalam bentuk instrumen dan aransemen serta tata kelola kerja sama yang

baik. Kondisi ini ditunjang dengan struktur dan kapasitas organisasi yang memadai sehingga apa yang dirumuskan dan disepakati bersama dapat dilaksanakan oleh setiap organisasi.

Mengacu kepada Limerick dan Cunnington, setiap organisasi dalam model ini adalah organisasi yang *mandiri* sekaligus *voluntary*. Mandiri diartikan sebagai kondisi organisasi yang memiliki kemampuan dan kapasitas sumber daya yang cukup untuk menunjang kerja sama. *Voluntary* diartikan sebagai sikap dan perilaku organisasi yang selalu secara suka rela membantu organisasi lain untuk berdaya dan mandiri. Kerja sama yang “dijanjikan” oleh model ini juga diperkuat oleh komitmen tiap organisasi untuk mematuhi kesepakatan dan stamina yang stabil dalam mempertahankan kerja sama, tidak terhenti di tengah jalan.

2. Model Negasi

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

Ada beberapa faktor yang mendukung kemungkinan munculnya model ini. Pertama, tiadanya undang-undang atau peraturan yang jelas yang mengatur kerja sama antarorganisasi, kecuali sebatas kesukarelaan di antara mereka untuk bekerja sama; Kedua, sudah tergerusnya “nilai-nilai” dan kearifan lokal (setempat) sehingga tidak lagi menjadi acuan

dalam bekerja sama, kecuali berlindung di balik aturan formal yang memang tidak ada; Ketiga, adanya dua atau lebih undang-undang yang satu dengan lainnya saling bertentangan, masing-masing akan berkuat/bersandar pada undang-undang yang mengatur kewenangan atau yang paling menguntungkan posisinya. Implikasi yang akan dihasilkan adalah kondisi yang saling meniadakan keberadaan organisasi lain. Bahkan, sampai pada upaya untuk merusak tatanan sistem yang sudah berjalan atau “*anarchi*.”²³⁹ Kendati tidak akan sampai pada penghancuran secara total, tetap saja pada akhirnya akan saling merugikan.

3. Model Dependen

Model ini mengacu kepada upaya-upaya *stakeholder* untuk senantiasa melakukan koordinasi, merumuskan tujuan bersama, dan merumuskan tata kerja dan tata kelola (*governance*), 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 plan* bersama dan tidak diimbangi dengan upaya memadukan tujuan individu organisasi dengan tujuan bersama. Bahkan, bila ada rumusan tujuan bersama akan mengurangi hak-hak individu organisasi (sehingga akan menjadi dependen serta mengurangi independensi), sekuat tenaga hal itu akan ditentang oleh setiap organisasi.

Kondisi ini diperkuat dengan tidak ada perimbangan dengan struktur, kapasitas, komitmen, dan stamina individu organisasi yang memadai untuk dapat berpartisipasi optimal. Komitmen hanya dibuat di atas kerja dan cenderung akan meninggalkan kerja sama dan kerja bersama ketika

²³⁹ Kondisi anarki adalah sebuah sikap setiap orang tidak bisa mengambil manfaat apa pun atas sumber daya yang ada. Secara praktik sikap atau tindakan ini tidak pernah ada.

hal itu tidak lagi menguntungkan atau memenuhi kepentingan organisasinya.²⁴⁰

Model ini dicirikan pada organisasi yang pembentukannya tidak melalui kajian yang mendalam, terpaku pada aturan normatif, tanpa melihat urgensinya atau dibentuk hanya karena ada anggaran atau tekanan politis/demokratisasi seperti menjamurnya lembaga swadaya masyarakat.

4. 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 akan diperoleh tidak maksimal karena (a) setiap pihak tidak berpartisipasi secara penuh (*voluntary* minimal); (b) aktivitas tidak berjalan secara optimal karena tata kelola yang disusun hanya untuk menyenangkan banyak pihak, bukan pada 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).

5. Model Independen

Model ini merupakan antagonis dari model dependen. Setiap pihak berusaha semaksimal mungkin untuk menekankan tujuan individu

²⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Bidang Operasi dan Pemeliharaan BBWS Citarum dan paparan Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat, banyak organisasi, khususnya LSM hanya “*proyek oriented*”

organisasi, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Namun, hal ini diimbangi dengan struktur dan kapasitas organisasi serta komitmen dan stamina untuk melaksanakan dan mempertahankan kerja sama sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Pada model ini organisasi cenderung mandiri, tetapi tidak *voluntary*

Tujuan bersama, instrumen, dan aransemen serta tata kelola (*governance*) kerja sama tidak terumus dengan jelas. Kendati demikian, karena adanya komitmen dan stamina untuk mempertahankan kerja sama serta diimbangi dengan struktur dan kapasitas organisasi yang memadai, ketiadaan rumusan kesepakatan yang jelas dan tata kelola kerja sama yang baik dapat tetap berjalan dengan mengandalkan atau sepanjang ada “niat baik” yang tumbuh dan *trust* yang terbangun di antara *stakeholder*. Dengan demikian, jika ada niat baik dan *trust*, berupa sikap dan tindakan yang *voluntary*, organisasi akan mengarah ke interdependen. Sebaliknya, jika tidak ada niat baik, *trust* atau tindakan yang *voluntary*, kolaborasi akan mengarah kepada model kompromistis atau meluncur ke titik nadir, model negasi.