

BAB II

KERANGKA TEORITIS

2.1. Konsep Dasar dan Definisi *Collaborative*

Kolaborasi merupakan istilah umum yang sering digunakan untuk menggambarkan suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu pihak. Ada sekian banyak pengertian tentang kolaborasi yang dikemukakan oleh berbagai ahli dengan sudut pandang yang beragam. Beragamnya pengertian tersebut didasari oleh prinsip yang sama yaitu mengenai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, tanggung jawab dan tanggung gugat. Namun demikian, untuk mendefinisikan secara utuh dan menyeluruh konsep kolaborasi tidaklah mudah. Secara umum kolaborasi adalah hubungan antar organisasi yang saling berpartisipasi dan saling menyetujui untuk bersama mencapai tujuan, berbagi informasi, berbagi sumberdaya, berbagi manfaat, dan bertanggungjawab dalam pengambilan keputusan bersama untuk menyelesaikan berbagai masalah.

Emily R. Lai menjelaskan, “*Collaboration is the mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together. Collaborative interactions are characterized by shared goals, symmetry of structure, and a high degree of negotiation, interactivity, and interdependence.*”²³ Definisi tersebut menjelaskan bahwa kolaborasi adalah keterlibatan bersama dalam upaya terkoordinasi

²³ Emily R. Lai, *Collaborations: A Literature Review*, (Pearson, 2011), hlm. 2.

untuk memecahkan masalah secara bersama-sama. Interaksi kolaboratif ditandai dengan tujuan bersama, struktur yang simetris dengan negosiasi tingkat tinggi melalui intertivitas dan adanya saling ketergantungan. Selanjutnya Scott London mendefinisikan kolaborasi sebagai berikut,

As its Latin roots com and laborate suggest, collaboration reduced to its simplest definitions means “to work together. Collaborations holds widespread appeal to people from every position on the political spectrum, not because it offers everything to everyone (as some of the literature advocating collaboration seems to suggest), but because it deals with a process, as distinct from a program, agenda, or outcome. Collaboration prompts us to look at the very process by which we arrive at political choice, whatever those choice happen to be.²⁴

Kolaborasi tidak dibatasi oleh waktu atau periode tertentu, selama masih ada urusan yang memiliki singgungan atau irisan dengan pihak lain maka kolaborasi masih tetap diperlukan. Kolaborasi melibatkan beberapa pihak mulai dari tingkat individu, kelompok kerja, dan organisasi. Dalam menjalankan kolaborasi sangat penting untuk memahami kinerja lembaga publik. Oleh sebab itu maka studi

²⁴ Scott London, *Collaboration and Community*, di unduh dari <http://www.scottlondon.com/reports/collaboration.pdf> pada tanggal 30 September 2016, h. 2.

kolaborasi lebih banyak berfokus pada tataran organisasi organisasi sektor publik²⁵.

Kolaborasi memiliki tenggang waktu yang panjang. Hal ini yang membedakan antara kolaborasi dengan kerjasama dalam sebuah tim. Sebagai sebuah proses, kolaborasi merupakan interaksi di antara beberapa orang yang terus berkesinambungan²⁶. Dalam melakukan kolaborasi, diperlukan perencanaan bersama sehingga tanggung jawab dalam implementasinya menjadi tanggung jawab bersama. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Lindeke dan Sieckert yang mengatakan kolaborasi merupakan proses kompleks yang membutuhkan *sharing* pengetahuan yang direncanakan, yang disengaja, dan menjadi tanggung jawab bersama.²⁷

Pada hakekatnya tujuan kolaborasi adalah untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu antara satu dengan yang lainya. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Abdulsyani, kolaborasi adalah suatu bentuk proses sosial, dimana didalamnya terdapat aktivitas tertentu yang ditujukan untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu dan saling memahami aktivitas

²⁵ Andrew B. Whitford, Soo-Young Lee, Taesik Yun & Chan Su Jung; *Collaborative Behavior And The Performance Of Government Agencies*, International Public Management Journal, 2010 13:4, 321-349.

²⁶ Anderson, E.T. & J. McFarlane, *Community as Partner Theory and Practice in Nursing* 4th Ed. Philadelphia, 2004.

²⁷ Lindeke, L., Sieckert, A. M, *Nurse-Physician Workplace Collaboration*, Online Journal of Issues in Nursing, 2005.

masing-masing²⁸. Demikian juga halnya menurut Roucek dan Warren yang mengatakan bahwa “kolaborasi berarti bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Ia adalah suatu proses sosial yang paling dasar. Biasanya, kolaborasi melibatkan pembagian tugas, dimana setiap orang mengerjakan setiap pekerjaan yang merupakan tanggung jawabnya demi tercapainya tujuan bersama”.²⁹

Tujuan dari kolaborasi adalah untuk mempercepat pencapaian tujuan secara bersama-sama. Bahkan dalam proses pencapaian tujuan tersebut tidak dianjurkan melakukan pengkotakan tugas-tugas yang di embanya. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Nawawi bahwa kolaborasi adalah usaha untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan melalui pembagian tugas/pekerjaan, tidak sebagai pengkotakan kerja akan tetapi sebagai satu kesatuan kerja, yang semuanya terarah pada pencapaian tujuan.³⁰

Kolaborasi tidak mengenal bentuk dan tempat. Kolaborasi merupakan suatu pertukaran tentang pandangan atau ide yang memberikan perspektif kepada seluruh kolaborator atau pihak yang terlibat. Efektifitas hubungan antar kolaborator yang profesional membutuhkan mutual respek baik setuju atau ketidaksetujuan yang dicapai dalam interaksi tersebut. *Partnership* kolaborasi merupakan usaha yang baik sebab mereka menghasilkan *outcome* yang diharapkan

²⁸ Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), h. 156.

²⁹ *Ibid*, h. 159.

³⁰ Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, (Jakarta: Gunung Agung, 1984), h. 7.

lebih baik bagi investor atau konsumen dalam upaya menanamkan investasi yang berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan baik bagi negara maupun bagi masyarakat.

Pada sektor publik misalnya, kolaborasi dapat dipahami sebagai proses kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab antara beberapa entitas yang aktivitasnya memiliki keterhubungan. Kolaborasi dalam sektor publik dapat dilakukan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik dimana pihak-pihak yang berkolaborasi memiliki tujuan yang sama. Oleh karena itu maka kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, serta mendahulukan kepentingan yang berbasis pada masyarakat atau konsumen. Pihak-pihak yang menjadi entitas dalam berkolaborasi tersebut bisa dari *government*, *civil society*, dan *private sector*. Tujuan utama dalam kolaborasi sektor publik diperuntukkan pada peningkatan pelayanan pada masyarakat.

Lebih lanjut Edward M Marshal mengatakan bahwa Kolaborasi adalah proses yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas dan terobosan melalui pencapaian konsensus, kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi.³¹ Diabad ke-21 (dua puluh satu) saat ini, kolaborasi merupakan pendekatan utama yang dapat menggantikan pendekatan hirarki. Pendekatan

³¹ Edward M Marshall, *Transforming The Way We Work: The Power of the Collaborative Work Place*, (AMACOM, 1995),

hirarkhi dianggap sebagai sebuah pendekatan yang sudah usang, mengingat bahwa pendekatan seperti ini (hirarkhi) diperlukan proses yang panjang dan bertingkat. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Edward, "*Collaboration is the premier candidate to replace hierarchy as the organizing principle for leading and managing the 21st century workplace.*"³²

Menurut Graddy ada beberapa variabel yang berperan penting dalam keberhasilan kerjasama hubungan antar organisasi. Beberapa variabel penting tersebut meliputi; pembagian kerja antar lembaga, struktur kelembagaan, koordinasi (*operational interaction*). Sedangkan yang menjadi faktor penentu keberhasilan kerjasama meliputi; *faktor lead agency*, *faktor service delivery*, dan *faktor infrastruktur* (sumber daya).

Dari berbagai definisi yang dikemukakan para ahli tersebut diatas, peneliti menyimpulkan bahwa kolaborasi adalah suatu proses interaksi yang kompleks dan beragam, yang melibatkan beberapa orang atau beberapa lembaga untuk saling bekerja sama dengan menggabungkan berbagai pemikiran secara berkesinambungan dalam menyikapi suatu hal dimana setiap pihak yang terlibat memiliki saling ketergantungan. Terdapat 3 variabel utama dalam melihat kolaborasi, yaitu; pertama, variabel pembagian kerja antar lembaga, kedua variabel struktur kelembagaan, dan ketiga variabel koordinasi (*operational interaction*). Selanjutnya keberhasilan kolaborasi tersebut ditentukan

³² *Ibid.*

oleh 3 faktor utama yaitu faktor *lead agency*, faktor *service delivery*, dan faktor *infrastruktur* (sumber daya).

2.1.1. Karakteristik dan Prinsip Dasar *Collaborative*

Menurut Carpenter, kolaborasi mempunyai 8 (delapan) karakteristik, yaitu: 1). Partisipasi tidak dibatasi dan tidak hirarkis. 2). Partisipan bertanggung jawab dalam memastikan pencapaian kesuksesan. 3). Adanya tujuan yang masuk akal. 4). Ada pendefinisian masalah. 5). Partisipan saling mendidik atau mengajar satu sama lain. 6). Adanya identifikasi dan pengujian terhadap berbagai pilihan. 7). Implementasi solusi dibagi kepada beberapa partisipan yang terlibat, dan 8). Partisipan selalu mengetahui perkembangan situasi.³³

Guna mendapatkan hasil yang maksimal dalam kolaborasi, maka kolaborator (pihak yang terlibat dalam kolaborasi) harus memperhatikan beberapa komponen diantaranya budaya, kepemimpinan, strategi yang akan digunakan, tim yang terlibat serta struktur kelembagaan. Hal ini sebagaimana yang diutarakan oleh Noorsyamsa Djumara bahwa ada lima (5) komponen utama dalam kolaborasi;

1. *Collaborative Culture*. Seperangkat nilai-nilai dasar yang membentuk tingkah laku dan sikap bisnis. Di sini yang

³³ Carpenter, Mason. A. & Sanders, Wm, Gerard, *Strategic Management: A Dynamic Perspective*, 2nd Edition, (New Jersey: Pearson Printice Hall, 2009)

dimaksudkan adalah budaya dari orang-orang yang akan berkolaborasi.

2. *Collaborative Leadership*. Suatu kebersamaan yang merupakan fungsi situasional dan bukan sekedar hirarki dari setiap posisi yang melibatkan setiap orang dalam organisasi.
3. *Strategic Vision*. Prinsip-prinsip pemandu dan tujuan keseluruhan dari organisasi yang bertumpu pada pelajaran yang berdasarkan kerjasama intern dan terfokus secara strategis pada kekhasan dan peran nilai tambah di pasar.
4. *Collaborative Team Process*. Sekumpulan proses kerja non birokrasi yang dikelola oleh tim-tim kolaborasi dari kerjasama profesional yang bertanggung jawab penuh bagi keberhasilannya dan mempelajari keterampilan-keterampilan yang memungkinkan mereka menjadi mandiri.
5. *Collaborative Structure*. Pembentukan diri dari sistem-sistem pendukung bisnis (terutama sistem informasi dan sumberdaya manusia) guna memastikan keberhasilan tempat kerja yang kolaboratif. Para anggotanya merupakan kelompok intern yang melihat organisasi sebagai pelanggan dan terfokus pada kualitas di segala aspek kerjanya.³⁴

³⁴ Noorsyamsa Djumara, *Negosiasi, Kolaborasi dan Jejaring Kerja*. (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara-RI, 2008), hh. 34-35.

Merujuk pada pendapat Endang dan Maliki diatas, dapat diketahui bahwa kolaborasi merupakan salah satu karakteristik dalam strategi negosiasi yang utama untuk mencapai kesepakatan bersama dari adanya kepentingan yang berbeda-beda dari pihak-pihak yang sesungguhnya mempunyai kepentingan yang sama atas suatu tujuan. Dengan kata lain, kunci dari keberhasilan kolaborasi adalah adanya pertanyaan "jalan terbaik manakah yang akan kita tempuh untuk mencapai tujuan bersama".

Dalam konteks organisasi, masing-masing pihak yang terlibat dalam kolaborasi harus saling mengisi kerangka budaya kerja, sehingga cukup kuat untuk menggantikan hirarki. Kerangka kerja tidak harus berupa sebuah program atau teknik atau cara yang canggih untuk memanipulasi masa depan, akan tetapi harus didasarkan pada prinsip-prinsip dasar, peningkatan hubungan kerja yang stabil, mendorong penetapan ketentuan-ketentuan baru, dan memungkinkan para pimpinan untuk menggunakan nilai-nilai kebersamaan dalam pengambilan keputusan.

Dengan demikian maka dapat dirumuskan bahwa kolaborasi memiliki karakteristik sebagai berikut; adanya budaya kerja yang terlepas dari hirarkhi sehingga mendorong penentuan pembuatan ketentuan-ketentuan baru guna memberdayakan masing-masing pihak atau aktor untuk mencapai tujuan bersama.

2.1.2. Nilai Dasar *Collaborative*

Ada sejumlah nilai yang menjadi dasar dalam melakukan kolaborasi. Nilai (*value*) tersebut harus menjadi pegangan bagi kolaborator sehingga apa yang menjadi tujuan bersama dapat tercapai. Menurut Djumara, terdapat tujuh nilai dasar (*The seven core values*) yang digunakan untuk mengembangkan hubungan kerja dengan konsep kolaborasi, yaitu;

1. Menghormati orang lain (*Respect for people*). Landasan utama dari setiap organisasi adalah kepuasan masing-masing individu. Setiap orang yang akan berkolaborasi menginginkan posisi yang kuat dan adanya kesamaan. Mereka menginginkan kepuasan pribadi yang tinggi dan atau lingkungan kerja yang mendukung dan mendorong kepuasan terhadap dirinya.
2. Penghargaan dan integritas memberikan pengakuan, etos kerja (*Honor and integrity*). Dalam banyak budaya, kehormatan dan integritas membentuk perilaku individu.
3. Rasa memiliki dan bersekutu (*Ownership and alignment*). Ketika semua pegawai merasa memiliki tempat kerjanya, pekerjaan dan perusahaannya maka mereka akan memeliharanya dengan baik.
4. Konsensus (*Consensus*). Ini adalah kesepakatan umum bahwa kegunaan yang amat besar adalah hubungan kerja yang dilandasi oleh keinginan untuk menang-menang (*win-win amounts to*). Dalam tempat kerja yang kolaboratif keputusan

100% harus *fullyagreed* untuk mencapai *win-win*. Ini artinya mereka harus melewati ketidaksetujuannya sebagai usaha kuat dalam mencapai tujuan.

5. Penuh rasa tanggung jawab dan tanggung-gugat (*Full responsibility and Accountability*). Dalam paradigma hirarki biasanya orang menjadi tertutup satu dengan yang lainnya, karena uraian pekerjaannya, karena tugas-tugasnya dan karena unit organisasinya. Faktanya setiap orang hanya akan bertanggung jawab pada daftar tugas pekerjaannya saja.
6. Hubungan saling mempercayai (*Trust-based Relationship*). Semua orang menginginkan adanya kepercayaan dan keterbukaan dalam bekerja. Pada prinsipnya mereka juga ingin dipercaya. Akan tetapi kepercayaan tidak datang dengan mudahnya. Pada kenyataannya, banyak di antara mereka antara satu dengan yang lainnya kurang saling mempercayai. Inilah yang menyulitkan dalam suatu organisasi.
7. Pengakuan dan pertumbuhan (*Recognition and Growth*). Hal yang tidak kalah penting dalam tempat kerjayang kolaboratif adalah adanya upaya mendorong orang untuk mau bekerja, dan segera memberi pengakuan terhadap hasil kerja seseorang bagi semua anggota tim atau kelompok.³⁵

³⁵ Noorsyamsa Djumara, *op. cit.*, hh. 36-38.

2.1.3. Bentuk-bentuk *Collaborative*

Berdasarkan beberapa referensi, terdapat tiga jenis bentuk kolaborasi yang didasarkan perbedaan antara organisasi grup atau di dalam sikap grup, yaitu:

1) Kolaborasi Primer.

Ciri utama dari kolaborasi primer adalah bahwa grup dan individu sungguh-sungguh dilebur menjadi satu grup. Menurut Ahmadi (2004), grup ini berisi seluruh kehidupan dari pada individu, dan masing-masing saling mengejar untuk masing-masing pekerjaan, demi kepentingan seluruh anggota dalam grup itu. Contohnya adalah kehidupan rutin sehari-hari dalam bicara, kehidupan keluarga pada masyarakat primitif dan lain-lainnya.³⁶

Kolaborasi dalam tipe ini terbentuk secara wajar di dalam kelompok-kelompok yang disebut kelompok primer. Di dalam kelompok-kelompok terdapat individu-individu cenderung membaurkan diri dengan sesamanya di dalam kelompok, dan masing-masing berusaha menjadi bagian dari kelompoknya. Menurut Narwoko ciri utama jenis kolaborasi seperti ini adalah kelompok-kelompok primer yang kecil dan bersifat tatap muka ini, orang perorangan cenderung lebih

³⁶ Abu Ahmadi, *Sosiologi Pendidikan*, (Jakarta: PT. Reneka Cipta, 2004), h. 101.

senang bekerja dalam tim selaku anggota tim dari pada bekerja sebagai perorangan.³⁷

2) Kolaborasi sekunder.

Apabila kolaborasi primer karakteristik dan masyarakat primitif, maka kolaborasi sekunder bercirikan sebaliknya. Kolaborasi sekunder adalah khas pada masyarakat modern. Menurut Ahmadi, Kolaborasi sekunder ini sangat diformalisir dan spesialisir, dan masing-masing individu hanya membangkitkan sebagian dari pada hidupnya kepada grup yang dipersatukan dengan itu. Sikap orang-orang di sisni lebih individualistis dan mengadakan perhitungan-perhitungan. Contohnya adalah kolaborasi dalam kantor-kantor dagang, pabrik-pabrik, pemerintahan dan sebagainya³⁸

3) Kolaborasi Tertier.

Berbeda halnya dengan tipe kolaborasi Primer dan Sekunder, Kolaborasi Tertier didasari oleh adanya konflik yang laten. Menurut Ahmadi Kolaborasi Tertier dilandasi oleh adanya sikap-sikap dari pihak-pihak yang melakukan kolaborasi adalah murni oportunistis. Organisasi mereka sangat longgar dan gampang pecah. Bila alat bersama itu tidak lagi membantu masing-masing pihak dalam mencapai tujuannya. Contohnya

³⁷ Dwi Narwoko, J, *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), h. 38

³⁸ Abu Ahmadi, *op. cit.*, h. 102

dalah hubungan buruh dengan pimpinan perusahaan, hubungan dua partai dalam usaha melawan partai ketiga³⁹.

2.1.4. Prinsip-Prinsip Dalam *Collaborative*

Collaborative atau dalam istilah lain adalah kerjasama, memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Thomson dan Perry⁴⁰, yang menyatakan bahwa para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan antara koordinasi, kooperasi dan kolaborasi terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas. *Cooperation* terletak pada tingkatan yang paling rendah, sedangkan *collaboration* pada tingkatan yang paling tinggi.

Secara teoritis, kerjasama telah dikenal cukup lama, hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Rosen,

“istilah kerjasama (*cooperation*) telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan. Kerjasama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari ekonomi skala (*economies of scales*). Pembelian atau pembelian bersama misalnya, telah membuktikan keuntungan tersebut, dimana pembelian dalam

³⁹ Abu Ahmadi, *loc.cit.*, h.25

⁴⁰ Yeremias T. Keban, *Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2007).

skala besar atau melebihi “*threshold points*”, akan lebih menguntungkan daripada dalam skala kecil. Dengan kerjasama tersebut biaya overhead (*overhead cost*) akan teratasi meskipun dalam skala yang kecil. *Sharing* dalam investasi misalnya, akan memberikan hasil yang memuaskan dalam penyediaan fasilitas sarana dan prasarana. Kerjasama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, dimana masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerjasama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi dan sebagainya”.⁴¹

Agar dapat berhasil dalam melaksanakan kerjasama, maka dibutuhkan prinsip-prinsip dasar yang diterima secara umum. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Edralin dan Whitaker (Keban) yang mengatakan bahwa prinsip dasar yang berlaku umum tersebut sebagaimana prinsip dasar dalam konsep *good governance* yaitu antara lain: 1).Transparansi, 2).Akuntabilitas, 3).Partisipatif, 4).Efisiensi, 5).Efektivitas, 6).Konsensus, dan 7). Saling menguntungkan dan memajukan.⁴²

⁴¹ Yeremias T Keban, *loc. cit.*, hal 28.

⁴² Ibid, h. 28

Sedangkan Pamudji mengatakan bahwa kerjasama pada hakekatnya adalah mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama⁴³. Dalam pengertian itu terkandung tiga unsur pokok yang melekat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama. Jika satu unsur tersebut tidak termuat dalam satu obyek yang dikaji, maka dapat dianggap atau dikatakan bahwa pada obyek itu tidak terdapat kerjasama. Dalam melakukan praktek kolaborasi dibutuhkan kesamaan dalam bertindak, sebagaimana yang disampaikan oleh Pamuji diatas sehingga antara satu pihak dengan pihak lainnya haruslah bersama-sama dalam satu tindakan.

Adanya unsur dua pihak atau lebih menggambarkan suatu himpunan yang satu sama lain saling mempengaruhi sehingga terdapat interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama penting dilakukan. Apabila hubungan atau interaksi itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak, maka hubungan yang dimaksud bukanlah suatu kerjasama. Suatu interaksi meskipun bersifat dinamis, tidak selalu berarti kerjasama. Suatu interaksi yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses interaksi, juga bukan suatu kerjasama. Kerjasama senantiasa

⁴³ Pamudji, *Kerjasama Antar daerah erjasama antar daerah dalam rangka pembinaan wilayah: suatu tinjauan dari segi administrasi negara*, (Jakarta: Bina Aksara,1985), hh. 12-13.

menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi yang seimbang, serasi dan selaras.

2.1.5. Alasan, Manfaat dan Tujuan *Collaborative*

Sebelum menentukan jenis kerjasama yang akan dilakukan, masing-masing aktor atau lembaga harus terlebih dahulu memahami hal-hal yang menjadi permasalahan baik yang sedang dialami maupun yang akan dihadapi. Menurut menurut Charles Horton Cooley, kolaborasi dapat timbul apabila masing-masing pihak memahami beberapa hal berikut:

- 1) Orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut melalui kolaborasi.
- 2) Kesadaran akan adanya kepentingan-kepetingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kolaborasi yang berguna⁴⁴.

Dari dua latar belakang tersebut diatas maka dapat dirumuskan bahwa dasar dalam melakukan kolaborasi antara beberapa aktor, baik lembaga maupun perseorangan adalah jika masing-masing pihak memperoleh keuntungan atau manfaat dari oarang atau lembaga lainnya.

⁴⁴ Abdulsyani, *op. cit.*, h. 156

Kolaborasi merupakan sebuah inovasi yang dilakukan oleh beberapa aktor/institusi dalam menjalankan aktifitas yang serupa. Dengan melakukan inovasi, maka diharapkan aktor-aktor atau lembaga-lembaga dapat menggapai tujuan dengan lebih efektif. Oleh karena itu maka inovasi dalam berkolaborasi haruslah memiliki tujuan yang positif. Diantara tujuan kolaborasi secara umum adalah; 1) memecahkan masalah; 2) menciptakan sesuatu; dan 3) menemukan sesuatu di dalam menghadapi sejumlah hambatan. Kolaborasi menurut Emily R. Lai adalah “*mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together.*”⁴⁵ Maksudnya adalah bahwa kolaborasi merupakan hubungan timbal balik antar para peserta yang melakukan kolaborasi dalam upaya menjalin hubungan yang terkoordinasi untuk menyelesaikan sebuah masalah secara bersama.

2.1.6. Tahapan Dalam *Collaborative*

Untuk melaksanakan kolaborasi diperlukan beberapa tahapan. Ada tiga tahap penting dalam kolaborasi

1. Tahap I *Problem Setting*. Problem setting adalah upaya menentukan permasalahan, mengidentifikasi sumber-sumber, dan membuat kesepakatan untuk melakukan kolaborasi dengan pihak lain.
2. Tahap II *Direction Setting*. Yaitu menentukan aturan dasar, menyusun agenda dan mengorganisasikan sub-sub kelompok.

⁴⁵ Lai, Emily R. 2011; *Collaboration: A Literature Review*, p;1-48

Menyatukan informasi yang ada, meneliti pilihan, dan memperbanyak persetujuan yang diinginkan.

3. Tahap III *Implementation*. Aturan dasar yang telah disepakati tersebut merupakan ketentuan yang telah disepakati sehingga dalam pelaksanaannya harus selalu dimonitor.

Guna memperoleh hasil yang maksimal dalam melakukan kolaborasi, maka diperlukan beberapa tahapan penting yaitu; 1. Inisiasi dan motivasi, 2. Media komunikasi/informasi, 3. Analisis bersama terhadap situasi, 4. Negosiasi dan kesepakatan diantara *stakeholder*, 5. Membangun kapasitas perubahan, 6. Kemitraan dan analisis pelaksanaan, 7. Membuat dan memelihara proses, dan 8. Membuat dan mendorong mekanisme kelola konflik. Lebih lanjut Yaffe menjelaskan bahwa ada sejumlah prinsip yang harus dipenuhi dalam melakukan kolaborasi. Diantara prinsip kolaborasi tersebut adalah; 1. Transparan dan saling menghormati, 2. Pembagian peran yang bertanggung jawab, 3. Hubungan kerja yang efektif, 4. Membangun kearifan lokal, 5. Menghormati perbedaan dan keragaman, 6. Kontinyu dan adaptif, dan 7. Memperhatikan kepentingan yang lebih luas.⁴⁶

2.1.7. Tipe-tipe *Collaborative*

Menurut Sossay et al. terdapat beberapa tipe dalam kolaborasi. Setidaknya ada 5 (lima) Tipe Kolaborasi ; (1) *Strategic Alliances*, yaitu

⁴⁶ Steven L., Yaffee and Julia Wondolleck. *Collaborative ecosystem planning processes in the United States: Evolution and challenges*. (Jurnal Environments 31 (2), 2003) hh. 59–72

apabila dua atau lebih organisasi saling bekerjasama dan berbagi sumberdaya, pengetahuan, dan kapabilitas dengan tujuan meningkatkan keunggulan bersaing antar para partner. Aliansi Strategis dapat digunakan untuk menemukan teknologi baru, penetrasi pasar baru, memperoleh pengetahuan dari pemimpin industri. (2) *Joint Ventures*, (3) *Cooperative Arrangements*, (4) *Virtual Collaboration*, dan (5) *Integration*.

Tidak semua kegiatan pemerintahan dapat dilakukan sendiri dengan berbagai alasan, baik alasan teknis, alasan penguasaan, maupun semata-mata alasan keuangan. Maka diperlukan beberapa pihak untuk bersama-sama mendirikan satu institusi baik ditingkat lokal, regional maupun nasional. Usaha bersama atau yang biasa disebut *Joint Venture* merupakan suatu pengertian yang luas. *Joint Venture* tidak saja mencakup suatu kerja sama antar masing-masing pihak dalam melakukan penyertaan modal (*equity joint ventures*), tetapi juga dapat membentuk kerjasama lainnya yang lebih longgar, dan sifatnya tidak permanen.

Dalam menjalankan *Joint Venture* terdapat dua pola yang sifatnya umum, pertama mengarah pada terbentuknya suatu badan hukum, sedangkan pola yang kedua perwujudannya dalam berbagai bentuk kontrak kerjasama (*contractual joint ventures*) seperti dalam bidang manajemen (*management contract*), pemberian lisensi (*license agreement*), bantuan teknik dan keahlian (*technical assistance and know-how agreement*), dan sebagainya. Dengan *joint venture* diharapkan dapat menghimpun sinergi dari berbagai pihak, khususnya

pihak yang menguasai pasar dan pihak yang menguasai teknologi, produk maupun modal finansial.

Pasca era otonomi daerah, masing-masing pemerintah daerah memiliki otoritas dalam mengatur dan mengelola daerahnya masing-masing. Bahkan tidak jarang status “otonom” tadi membuat ketersinggungan satu daerah dengan daerah lainnya sehingga berakibat pada lahirnya sebuah konflik. Menurut Henry, mekanisme kerjasama antar pemerintah lokal telah menjadi isu penting di negara majudimulai dari bidang yang sangat terbatas seperti kepolisian dan pemadam kebakaran dimana antara satu kota dengan kota lain telah dilakukan perjanjian kerjasama saling bantu membantu menghadapi krisis seperti kebakaran dan bencana lainnya.

Dalam perkembangan lebih lanjut, mekanisme kerjasama ini tidak hanya diterapkan pada situasi yang sifatnya “*emergency*” saja tetapi juga pada pengaturan kerjasama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs⁴⁷. Masih menurut Henry, kerjasama yang dilakukan antar Pemerintah Daerah semula lebih ditujukan pada beberapa hal berikut; (1) kegiatan tunggal, (2) berkenaan dengan pelayanan ketimbang fasilitas, (3) tidak bersifat permanen, (4) sebagai “*stand-by*”

⁴⁷ Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice –Hall, 1995)

provision” yang baru dilaksanakan bila kondisi tertentu terjadi, dan (5) diperkenankan/diijinkan oleh badan legislatif⁴⁸.

Terdapat tiga bentuk atau pola serta metode kerjasama antar pemerintah daerah sebagaimana yang dikemukakan oleh Henry yaitu,

- (1) *Intergovernmental service contract*; adalah bentuk kerjasama yang pertama dilakukan apabila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak.
- (2) *Joint service agreement*, Jenis kerjasama yang kedua ini biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah.
- (3) *Intergovernmental service transfer* adalah jenis kerjasama ketiga merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.⁴⁹

Namun demikian ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa suatu kerjasama antar Pemerintah Daerah dapat dilakukan dalam dua bentuk yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Hal ini

⁴⁸ *Ibid*,

⁴⁹ Henry, loc. cit.,

sebagaimana yang disampaikan oleh Rosen yang mengatakan bahwa bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dapat dibedakan sebagai berikut;

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis⁵⁰.

Bentuk kerjasama yang pertama (*handshake agreements*) merupakan bentuk kerjasama yang banyak menimbulkan konflik dan juga kesalahpahaman. Hal ini disebabkan karena tidak adanya aturan tertulis dalam melakukan kerjasama sehingga tidak ada pembagian kewenangan yang jelas antara pihak satu dengan pihak lainnya. Sedangkan bentuk kerjasama yang kedua (*written agreements*) relatif lebih kecil dalam menimbulkan *mis understanding* karena adanya aturan tertulis terkait dengann hal-hal yang dibutuhkan untuk melakukan kontrak, kepemilikan, atau usaha membangun unit pelayanan secara bersama.

Lebih lanjut Rosen mengemukakan bentuk-bentuk pengaturan kerjasama (*forms of cooperation arrangements*) dengan melihat beberapa bentuk diantaranya:

⁵⁰ Rosen, E.D, *Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice*. (London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher, 1993), hh. 218-222.

- a. *Consortia*: yaitu pengaturan kerjasama dalam *sharing* sumberdaya, karena lebih mahal bila ditanggung sendiri-sendiri; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumberdaya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, dapat digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak mendirikan sendiri karena lebih mahal.
- b. *Joint Purchasing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
- c. *Equipment Sharing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam *sharing* peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
- d. *Cooperative Construction*: yaitu pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan, dsb.
- e. *Joint Services*: yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana setiap pihak mengirim aparatnya untuk bekerja dalam pusat pelayanan tersebut.
- f. *Contract Services*: yaitu pengaturan kerjasama dimana pihak yang satu mengontrak pihak yang lain untuk memberikan pelayanan tertentu, misalnya pelayanan air minum, persampahan, dsb. Jenis pengaturan ini lebih mudah dibuat dan dihentikan, atau ditransfer ke pihak yang lain

g. Pengaturan lainnya: pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan, dsb⁵¹.

2.1.8. *Collaborative* Dalam Pandangan Islam

Secara etimologis, kolaborasi memiliki kemiripan dengan “Syirkah” atau kerjasama dalam Islam. Pengertian Syirkah menurut bahasa berarti Al Ikhtath yang artinya campur atau pencampuran. Selanjutnya menurut istilah adalah “aqad” kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu dimana masing-masing memberikan kontribusi dana dengan kesepakatan bahwa keuntungan dan risiko akan ditanggung bersama sesuai dengan kesepakatan. Para ulama fiqh juga banyak berbeda pendapat dalam mengartikan syirkah. Menurut Sayid Sabiq “akad antara dua orang berserikat pada pokok harta modal dan keuntungan.” Sedangkan menurut Syar Bini Al Kholil, syirkah adalah “ketetapan hak pada sesuatu pada dua orang atau lebih dengan cara yang masyhur”. Selanjutnya menurut Syihab Al Din Al Qlyubi Wa Umaira mengatakan bahwa syirkah adalah “penetapan hak pada sesuatu bagi dua orang atau lebih” .

Terdapat berbagai landasan sebagai dasar hukum dalam menjalankan *syirkah* baik yang bersumber dari Al-Qur’an maupun Al Hadits. Diantara ayat-ayat Al-Qur’an yang dapat dijadikan rujukan

⁵¹ Rosen, E.D. *op. cit.*, hh. 218-222.

dalam membahas tentang syirkah diantaranya adalah Qs An-Nisa (12) yang artinya : “Maka mereka bersama sama dalam bagian sepertiga itu”. Selanjutnya Qs.Shaad (24) menjelaskan yang artinya “....Memang banyak di antara orang-orang yang bersekutu itu berbuat zhalim kepada orang lain, kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan kebajikan dan hanya sedikit mereka yang begitu.”

Selanjutnya Al Hadist yang dapat dijadikan sandaran hukum bagi pelaksanaan Syirkah adalah hadis yang diriwayatkan oleh Abu Daud dari Abu Hurairah r.a yang artinya “Aku ini orang ketiga dari dua orang yang berserikat, selama mereka tidak mengkhianati sesama temannya. Apabila seseorang telah berkhianat terhadap temannya aku keluar dari kedua mereka”. Disamping Al Qur’an dan Al Hadist ada juga Ijma’ yang dapat dijadikan rujukan bagi pelaksanaan syirkah yaitu seperti yang diungkapkan oleh Ibnu Qudamah dalam kitabnya al-Mughni yang mengatakan bahwa “kaum muslimin telah berkonsensus terhadap legitimasi musyarakah secara global walaupun terdapat perbedaan pendapat dalam beberapa elemen darinya”. Guna meminimalisir perbedaan pendapat dalam syirkah maka ada syarat dan rukun dalam menjalankan syirkah. Namun demikian terdapat perbedaan syarat dalam syirkah antara seperti yang diungkapkan oleh dua ahli fiqh besar yaitu Maliki dan Syafi’i.

Menurut mashab Malikiyah, ada beberapa syarat yang berkaitan erat dengan orang yang melakukan aqad syirkah yaitu merdeka, balig dan pintar. Sedangkan menurut mashab Syafi’iyah syirkah dapat

dikatakan sah hukumnya jika yang dilakukan adalah syirkah inan. Sedangkan syirkah yang lainnya adalah batal. Sedangkan rukun syirkah hingga saat ini masih diperselisihkan oleh para ulama. Menurut ulama Hanafi bahwa rukun syirkah ada dua, yaitu ijab dan qabul. Ijab dan qabul-lah yang menentukan adanya syirkah. Oleh karena itu sebagaimana syarat sahnya ijab qabul, maka rukun syirkah adalah sebagai berikut; 1). ijab, 2). Qabul, 3).orang yang beraqad, dan 4). benda yang disyirkahkan.

2.2. *Governance*

Mulai akhir tahun 1980-an, istilah *governance* mulai digunakan untuk pengertian yang berbeda. Tatkala istilah *governance* dipopulerkan, perubahan atas penggunaan istilah dari *government* ke *governance* lebih dimaksudkan untuk menunjukkan perlunya gelombang reformasi dalam bidang pemerintahan. Penggunaan istilah *governance* sebagai suatu konsep yang berbeda dengan *government*, mulai dipopulerkan secara efektif oleh Bank Dunia sejak tahun 1989. Dalam sebuah laporan yang berjudul “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*”, Bank Dunia (1989) mendefinisikan *governance* sebagai “*exercise of political power to manage nation*”.

Dalam laporan ini, Bank Dunia menekankan bahwa legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor yang ada dalam sebuah Negara yaitu pemerintah, pembisnis dan *civil society* harus bersinergi dalam membangun sebuah

konsensus. Dengan demikian maka peran negara tidak lagi bersifat regulatif, tetapi hanya sebatas fasilitatif. Oleh karena itu, Abrahamsen (Wiratraman) menjelaskan bahwa legitimasi politik dan konsensus menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi Bank Dunia ini hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas-luasnya dan melimitasi keterlibatan negara (pemerintah).⁵² Sementara itu, *The Commission on Global Governance* mengartikan *governance* sebagai “*the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs*”. Dalam bahasa lain Weiss (Pratikno) mengatakan bahwa *governance* merupakan proses yang berkelanjutan melalui mana perbedaan kepentingan diakomodasi dan diwujudkan dalam praktek.⁵³

Secara umum pemerintah adalah lembaga atau organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada banyak pakar yang mencoba memberikan definisi mengenai pemerintahan, diantara pakar tersebut adalah Koswara. Koswara mengatakan bahwa pemerintahan dapat dimaknai dalam arti sempit dan luas. Dalam arti luas, pemerintah adalah meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Sedangkan dalam arti sempit

⁵² R Herlambang Perdana Wiratraman, *Good governance and legal reform in Indonesia*, (Office of Human Rights Studies and Social Development, Mahidol University, 2007)

⁵³ Pratikno, *Governance dan Krisis Teori Organisasi*, Jurnal Administrasi Kebijakan Publik, November 2007, Vol.12, No.2, Yogyakarta: MAP UGM.

yang dimaksud dengan pemerintah adalah meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif.⁵⁴

Lebih lanjut Koswara menjelaskan bahwa ilmu pemerintahan adalah Ilmu pengetahuan yang secara mandiri menyelenggarakan studi tentang cara-cara bagaimana pemerintahan negara disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal dalam upaya mencapai tujuan negara. Yang menjadi objek material dari ilmu pemerintahan adalah Negara berikut perangkat-perangkat yang ada di dalamnya. Objek formal dalam ilmu pemerintahan dapat bersifat khusus dan dapat juga bersifat khas, yaitu menyangkut hubungan pemerintahan dengan sub-subnya. Baik terkait dengan hubungan antara Pusat dengan Daerah, hubungan antara daerah dengan daerah, hubungan antara yang diperintah dengan yang memerintah, hubungan antar lembaga serta hubungan antar departemen.

Adapun menurut Taliziduhu Ndraha mengatakan bahwa secara umum pemerintahan digolongkan menjadi 2 (dua) golongan besar yaitu pemerintahan konsentratif dan dekonsentratif. Pemerintahan dekonsentratif terbagi atas pemerintahan dalam negeri dan pemerintahan luar negeri. Sedangkan pemerintahan dalam negeri terbagi atas pemerintahan sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa pemerintahan sentral dapat diperinci atas pemerintahan yang bersifat umum dan bukan pemerintahan umum.

⁵⁴ Koswara E., *Otonomi Daerah untuk Daerah dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Candi Cipta Piramida, 2002), h. 5.

Yang termasuk ke dalam pemerintahan umum adalah pertahanan, keamanan, peradilan, luar negeri dan *moneter*.

Lebih jauh Ermaya membedakan secara tajam apa yang dimaksud dengan pemerintah dan pemerintahan. Menurut Ermaya, Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan politik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.⁵⁵ Dari pengertian yang disampaikan oleh Ermaya tersebut, maka peneliti menyimpulkan bahwa pemerintah pada hakekatnya adalah aspek statis, sedangkan pemerintahan adalah aspek dinamikanya.

2.3. *Collaborative Governance*

Dalam beberapa dekade terakhir, bentuk pemerintahan baru telah muncul untuk menggantikan model manajerial dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. *Collaborative governance*, telah datang untuk menyatukan para pemangku kepentingan umum dan swasta dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus.

Ansell and Gash berusaha mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai berikut: “A governing arrangement where one or

⁵⁵ Ermaya Suradinata, *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Ramadan, 1998) hh. 6-7.

more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets".⁵⁶ Dengan kata lain bahwa kolaborasi meruakan suatu upaya untuk membuat aturan yang mengatur dua lembaga atau lebih yang mengurus urusan publik baik langsung maupun tidak langsung. Lembaga-lembaga tersebut sama-sama memiliki kepentingan dalam mengatur urusan non-negara. Dalam menjalankan kolaborasi, masing-masing pihak harus memiliki keterikatan secara formal dan memiliki komitmen kuat terhadap apa yang menjadi kesepakatan diawal. Tugas-tugas dipercayakan secara penuh kepada masing-masing pihak dengan tetap melaksanakan koordinasi dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan program-program yang menyangkut kepentingan publik.

Dari definisi diatas selanjutnya Emerson dkk memberikan 6 (enam) kriteria yang ada dalam *Collaborative Governance*; (1) *the forum is initiated by public agencies*; (2) *participants in the forum include non-state actors*; (3) *participants engage in decision making and are not merely "consulted"*; (4) *the forum is formally organized*; (5) *the forum aims to make decisions by consensus*; and (6) *the focus of*

⁵⁶ Ansell, Chris &, Alison Gash (2008). "*Collaborative Governance in Theory and Practice*". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), p 544

*collaboration is on public policy or public management.*⁵⁷ Dengan demikian maka dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara telah memenuhi kriteria sebagaimana yang disampaikan oleh Emerson dkk yaitu;

- 1) Terdapat lembaga publik, *private*, dan masyarakat.
- 2) Aktor *non-state* ikut berpartisipasi
- 3) Peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya ”berkonsultasi”
- 4) Forum secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif.
- 5) Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus ; dan
- 6) Fokus kerjasama adalah dalam hal kebijakan publik atau manajemen publik.

Pada prinsipnya kolaborasi merupakan keterlibatan aktor state dan aktor *non-state*. Definisi yang disampaikan oleh Ansell dan Gash memberikan gambaran akan adanya peran tertentu antar lembaga/aktor. Ansell dan Gash lebih tertarik menggunakan istilah badan umum, dengan niatan untuk menyertakan lembaga-lembaga publik seperti birokrasi, pengadilan, legislatif, dan badan-badan pemerintah lainnya baik di tingkat lokal, negara bagian dan federal. Beberapa ahli lain

⁵⁷Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, 2012. *"An Integrative Framework for Collaborative Governance"*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22 (1), pp1-29

menggambarkan *Collaborative Governance* sebagai *interagency* koordinasi sebagai pemerintahan kolaboratif.

Smith misalnya, berpendapat bahwa *collaboratives di-volve* representasi oleh kelompok-kelompok kunci kepentingan.⁵⁸ Connick dan Innes mendefinisikan kolaboratif pemerintahan sebagai wakil-wakil dari semua kepentingan yang relevan.⁵⁹ Pihak-pihak yang berkepentingan dimaksud tidak hanya berasal dari pemerintah, tetapi juga swasta serta warga yang memiliki kepedulian terhadap suatu isu. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Reilly menggambarkan upaya-upaya kolaboratif sebagai jenis pemecahan masalah yang melibatkan instansi pemerintah dan warga yang peduli.⁶⁰

Konsep kolaborasi ini juga menyiratkan bahwa *non-state stakeholders* akan memiliki tanggung-jawab yang nyata untuk menghasilkan kebijakan. Oleh karena itu, *stakeholders* yang terlibat harus berhubungan langsung dalam pengambilan keputusan. Hal ini dipertegas oleh Freeman yang berpendapat bahwa *stakeholders* berpartisipasi di semua tahapan proses pengambilan keputusan.⁶¹ Oleh

⁵⁸ Smith, Susan. 1998. *Collaborative approaches to Pacific Northwest fisheries management: The salmon experience*. Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution 6:29.

⁵⁹ Connick, Sarah, and Judith Innes. 2003. *Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation*. *Journal of Environmental Planning and Management* 46:177–97.

⁶⁰ Reilly, Thom. 1998. *Communities in conflict: Resolving differences through collaborative efforts in environmental planning and human service delivery*. *Journal of Sociology and Welfare* 25: 115–42.

⁶¹ Freeman, Jody. 1997. *Collaborative governance in the administrative state*. *UCLA Law Review* 45:1.

karena itu maka pengambilan keputusan yang ada dalam forum kolaboratif akan mendapatkan *consensus* yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.

Meskipun lembaga publik mungkin memiliki otoritas tertinggi untuk membuat keputusan, tujuan dari kolaborasi biasanya untuk mencapai konsensus diantara para pemangku kepentingan. Menggunakan istilah konsensus yang berorientasi karena forum kolaboratif sering tidak berhasil dalam mencapai konsensus. Namun demikian, premis pertemuan bersama di forum deliberatif, multilateral dan formal adalah berjuang menuju konsensus atau setidaknya, untuk berusaha menemukan daerah konsensus.

Dari beberapa definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas, maka peneliti merumuskan bahwa *Collaborative Governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan *multipartner* yang melibatkan berbagai *stakeholder* baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi pada konsensus, dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif. Namun demikian *Collaborative Governance* tidak hanya berupa institusi formal akan tetapi dapat juga berupa *a way of behaving* atau cara berperilaku/bersikap.

2.3.1. Urgensi *Collaborative Governance*

Mengingat bahwa pengelolaan kawasan perbatasan melibatkan banyak aktor, maka dalam pengelolaannya harus melibatkan banyak pihak. Mulai dari unsur pemerintah, swasta hingga masyarakat sipil.

Oleh sebab itu maka *Collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan wajib dilakukan. Hal ini tidak terlepas dari kemampuan lembaga pemerintah yang terbatas dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Keterlibatan aktor lain diluar pemerintah menjadi sebuah keniscayaan.

Salah satu pakar yang mengemukakan pendapat tentang pentingnya melakukan *collaborative governance* adalah Ansel dan Gash. Ansel and Gash mengatakan bahwa *Collaborative Governance* penting dilakukan antara lain adalah karena dilatarbelakangi oleh perkembangan organisasi dan tumbuhnya pengetahuan dan kapasitas institusi atau organisasi seiring dengan pengalaman-pengalaman yang diperoleh dari lingkungan selama organisasi tersebut bekerja dalam rentang waktu tertentu⁶².

2.3.2. Tahap Proses *Collaborative Governance*

Tahapan dalam proses kolaborasi yang terjadi antara lembaga pemangku kepentingan dalam pengelolaan kawasan perbatasan dengan masyarakat dapat dilihat dari proses yang terjadi di dalam forum. Forum tersebut dibuat dengan tujuan untuk memberikan wadah dalam melakukan koordinasi antar *stakeholder* untuk pengelolaan kawasan perbatasan. Kawasan perbatasan yang terkelola dengan baik

⁶² Sudarmo, 2011, *Isu-Isu Administrasi Publik Dalam Perspektif Governance*, SMART Media, MAP UNS

merupakan tujuan bersama dan harus diwujudkan secara bersama-sama.

Proses terjadinya kolaborasi dapat digambarkan dengan sebuah diagram/*flow chart* yang meliputi beberapa tahapan dalam proses tersebut. Ada beberapa tahap yang terjadi dalam proses kolaborasi seperti yang dikemukakan oleh Carlson bahwa uraian tugas dari pemimpin di dalam *collaborative governance* didasarkan pada apa yang mereka lakukan yakni sebelum, selama, dan sesudah terjadi.⁶³ Lebih jelas dari apa yang telah dikemukakan oleh Carlson adalah apa yang dikemukakan oleh Chrislip bahwa kolaborasi meliputi bagaimana memulai, menyiapkan keberhasilan, bekerja bersama, dan mulai melakukan aksi.

Secara umum ada empat tahap dalam *collaborative governance* yakni *assesment, initiation, deliberation, dan implementation*. Dari beberapa pendapat tersebut, ada satu pendapat yang memperkuat teori sebelumnya yakni yang dikemukakan oleh Ansell and Gash dimana proses kolaborasi melalui tiga tahap utama yaitu Kondisi awal, Proses dan Outcome atau kemanfaatan. Berikut penjelasan dari tiga tahap tersebut;

1. Kondisi awal. Pengetahuan atas kondisi awal bermanfaat untuk mengetahui hal-hal yang menyebabkan sulitnya terjadi kolaborasi

⁶³ Morse, Ricardo S; John B Stephens. 2012.” *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*”. *Journal of Public Affairs Education*. 18(3). 565-584.

antar *stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Dalam studi awal ditemukan fakta bahwa masih terdapat ego sektoral antar pemangku kepentingan terhadap pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau. Hal ini terjadi akibat belum adanya saling percaya antar *stakeholders* baik yang ada di pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

2. *Collaborative Process*. Dalam proses kolaborasi terdapat lima (5) tahap utama yaitu;
 - a. Tahap I, Dialog tatap muka. Dialog tatap muka adalah kondisi yang diperlukan tetapi tidak cukup untuk kolaborasi. Dalam dialog antar muka sering terjadi perbedaan pandangan antar *stakeholder*, masing-masing ingin memperkuat *stereotip* dan saling meningkatkan antagonismenya, namun dialog tersebut memang diperlukan untuk membangun kolaborasi yang efektif untuk mencapai konsensus bersama. Seperti yang telah dijelaskan di awal, Badan Pengelola Perbatasan ada mulai dari tingkat Pusat, Provinsi hingga Kabupaten/Kota. Dialog tatap muka yang terjadi dalam hal ini mempertemukan beberapa *stakeholder* yang menjadi anggota di dalam forum. Pertemuan yang dilakukan dalam forum ini dilakukan secara rutin dan insidental sesuai dengan kebijakan masing-masing. Dalam hal ini usul pertemuan bisa disampaikan oleh satu atau lebih anggota badan pengelola perbatasan baik Pusat maupun Daerah. Pada tahap yang pertama ini masing-masing anggota forum ikut

berpartisipasi untuk menghasilkan keputusan dan aksi selanjutnya dalam kolaborasi.

- b. Tahap II, Membangun kepercayaan. Membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu dan membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai kolaboratif. Oleh karena itu, jika sejarah menunjukkan adanya antagonisme antar *stakeholder*, maka pembuat kebijakan atau *stakeholder* harus mencari waktu untuk membangun kepercayaan kembali. Jika antar *stakeholder* tidak mampu membangun kepercayaan maka proses kolaboratif tidak mungkin bisa dilakukan. Pada dasarnya tiap daerah memiliki masalah yang berbeda-beda terkait dengan pengelolaan kawasan perbatasan. Hal ini yang dapat menyebabkan permasalahan tiap daerah berbeda-beda, sehingga prioritasnya pun berbeda.
- c. Tahap III, Komitmen pada proses. Komitmen dari para *stakeholder* dalam melakukan kolaborasi menjadi salah satu faktor penting keberhasilan proses kolaborasi. Meskipun demikian dalam melaksanakan komitmen ini terkadang penuh dengan dilema. Misalnya *stakeholder* harus mematuhi hasil musyawarah sebagai bentuk komitmen walaupun keputusan tersebut mengharuskan bergabung dengan *stakeholder* yang berbeda pandangan. Oleh sebab itu maka komitmen memerlukan kepercayaan agar tanggung jawab masing-masing *stakeholder* dapat dijalankan dengan baik. Dalam konteks ini,

komitmen pada proses merupakan konsekuensi atas keterlibatan dari masing-masing anggota dalam forum. Pengelolaan Kawasan Perbatasan membutuhkan dan menimbulkan keterikatan yang mengharuskan pihak-pihak yang berkomitmen untuk mengikuti proses kolaborasi sesuai dengan yang telah ditentukan.

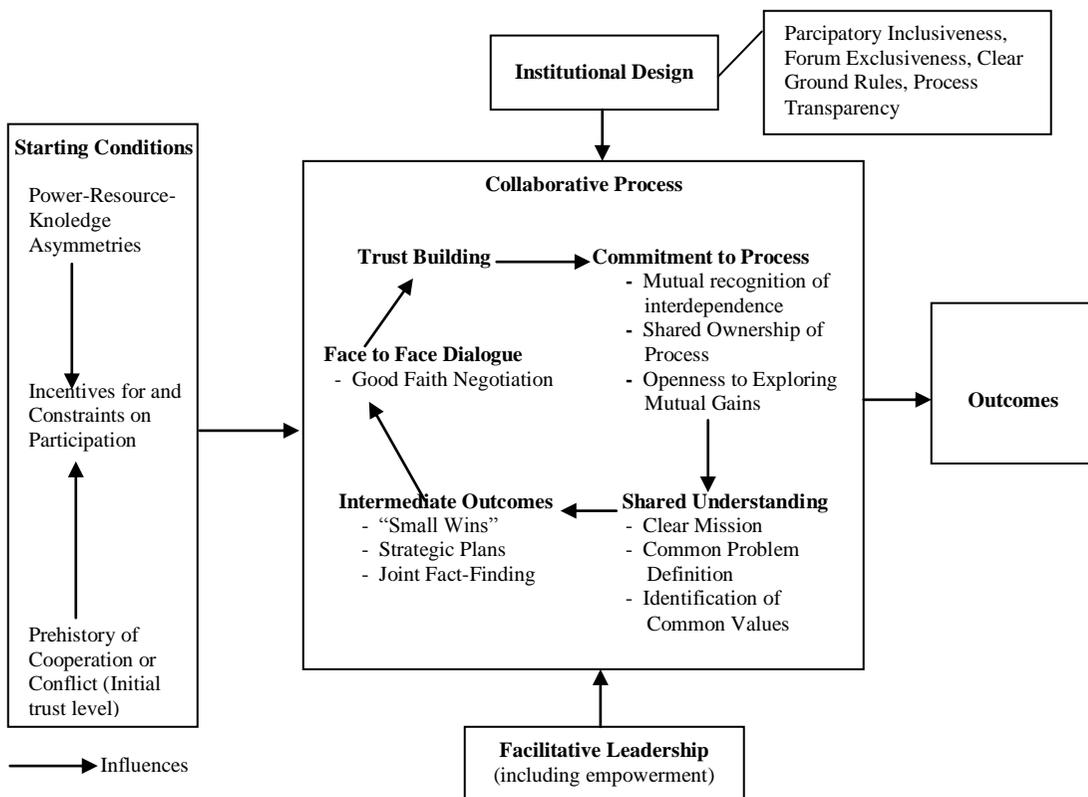
- d. Tahap IV, Pemahaman bersama. Pada beberapa titik dalam proses kolaboratif, para pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama. Pemahaman bersama menyangkut visi bersama, misi yang sama, kesamaan tujuan, ideologi bersama, tujuan yang jelas, arah yang jelas dan strategis, penyelerasaan nilai-nilai inti, dan penyelarasan pada definisi masalah. Dalam penyelenggaraan pengelolaan kawasan perbatasan ini digunakan prinsip “orquestra” sebagai pola koordinasinya dimana terdapat pihak yang menjadi *dirigen* yang bertugas menciptakan harmonisasi untuk memastikan kesamaan arah dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Dengan prinsip tersebut akan menimbulkan partisipasi aktif dari masing-masing *stakeholder* dengan arah dan tujuan yang selaras.
- e. Tahap V, Hasil antara (*intermediate outcome*). Literatur menunjukkan bahwa kolaborasi akan terjadi ketika tujuan dan keuntungan dari kolaborasi sifatnya konkrit. Keuntungan dari kolaborasi antar *stakeholder* dalam pengelolaan kawasan

perbatasan di Kepulauan Riau adalah bahwa kolaborasi akan mendatangkan sinergitas antar *stakeholder*.

3. *Outcomes* atau manfaat, merupakan keuntungan yang diperoleh dari kolaborasi antar *stakeholders* dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau

Guna memberikan gambaran yang lebih mudah dipahami, maka berikut model tahapan *collaborative governance* sebagaimana yang disampaikan oleh Ansell dan Gash;

Bagan 2. 1 Collaborative Governance Model Ansell dan Gash



2.3.3. Efektifitas Dalam *Collaborative Governance*

De Seve (Sudarmo) mengatakan bahwa terdapat 8 (delapan) faktor penting yang dapat dijadikan acuan untuk mengukur keberhasilan sebuah *network* atau kolaborasi dalam *governance*⁶⁴. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan unit analisis mengacu pada kedelapan faktor pendukung efektifitas *collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau. Kedelapan faktor ini penulis anggap mampu mengupas dan mengurai serta menjelaskan pelaksanaan kolaborasi dari berbagai aspek sehingga bisa disimpulkan efektivitasnya. Kedelapan faktor tersebut meliputi:

- 1) Tipe *networked structure* (jenis struktur jaringan). Menjelaskan tentang deskripsi konseptual suatu keterkaitan antara satu institusi dengan institusi lain yang menyatu secara bersama-sama yang mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani. Milward dan Provan mengategorikan bentuk struktur jaringan ke dalam tiga bentuk:
 - a. *Self Governance*. Ditandai dengan struktur dimana tidak terdapat entitas administratif, namun demikian masing-masing *stakeholders* berpartisipasi dalam *network* dan manajemen dilakukan oleh semua anggota yang terlibat.
 - b. *Lead Organization*. Ditandai dengan adanya etentitas administratif (dan juga manajer yang melakukan jaringan)

⁶⁴ Sudarmo, *Isu-Isu Administrasi Publik Dalam Perspektif Governance*, (Surakarta: SMART Media, MAP UNS, 2011), hh. 110-116.

sebagai anggota *network*/penyedia pelayanan. Model ini sifatnya lebih tersentralisir dibandingkan dengan model *Self Governance*.

- c. *Network Administrative Organization* (NAO). Ditandai dengan adanya etentitas administratif secara tegas, yang dibentuk untuk mengelola *network* bukan sebagai penyedia pelayanan dan manajernya digaji⁶⁵.
- 2) *Commitment to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan). Mengacu pada alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada. Alasan mengapa *network* harus ada adalah karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif. Tujuan-tujuan ini biasanya terartikulasikan di dalam misi umum suatu organisasi pemerintah.
- 3) *Trust among the participants* (adanya saling percaya diantara para pelaku/ peserta yang terangkai dalam jaringan). Didasarkan pada adanya hubungan professional atau sosial, keyakinan bahwa para partisipan mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholders* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Bagi lembaga-lembaga pemerintah, unsur ini sangat esensial karena harus yakin bahwa mereka memenuhi mandat legeslatif atau regulatori dan bahwa mereka bisa “percaya” terhadap *partner-partner* (rekan kerja dalam jaringan) lainnya yang ada di dalam

⁶⁵ Sudarmo, *loc. cit.*, h. 111.

sebuah pemerintahan (bagian-bagian, dinas-dinas, kantor-kantor, badan-badan dalam satu pemerintahan daerah, misalnya) dan *partner-partner* di luar pemerintah untuk menjalankan aktivitas –aktivitas yang telah disetujui bersama.

- 4) Adanya kepastian *governance*. Salah satu unsur bagi berhasilnya sebuah jaringan (*network*) atau kolaborasi adalah kejelasan dalam tata kelola, termasuk diantaranya adalah;
 - a. *Boundary* dan *exclusivity*, yang menegaskan siapa yang termasuk anggota dan siapa yang termasuk bukan anggota;
 - b. *Rules* (aturan-aturan) yang menegaskan sejumlah pembatasan-pembatasan perilaku anggota komunitas dengan ancaman bahwa mereka akan dikeluarkan jika perilaku mereka menyimpang dan tidak sesuai atau bertentangan dengan kesepakatan yang telah disetujui bersama. Dengan demikian ada aturan main yang jelas tentang apa yang seharusnya dilakukan, apa yang seharusnya tidak dilakukan, ada ketegasan apa yang dinilai menyimpang dan apa yang dipandang masih dalam batas-batas kesepakatan:
 - c. *Self determination* yakni kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi akan dijalankan dan siapa yang diijinkan untuk menjalankannya.
 - d. *Network management* yakni berkenaan dengan resolusi penolakan/ tantangan alokasi sumber daya, kontrol kualitas, dan pemeliharaan organisasi.

- 5) *Acces to authority* (akses terhadap kekuasaan). Yakni tersedianya standar-standar atau ukuran-ukuran ketentuan atas prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas. Bagi kebanyakan *network*, mereka tersebut harus memberi kesan kepada salah satu anggota *network* untuk memberikan otoritas guna mengimplementasikan keputusan-keputusan atau menjalankan pekerjaannya.
- 6) *Distributive accountability/responsibility* (pembagian akuntabilitas/ responsibilitas). Yakni berbagi *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan *stakeholders* lainnya) dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan, dan dengan demikian berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jika para anggota tidak terlibat dalam menentukan tujuan *network* dan tidak berkeinginan membawa sumber daya dan otoritas ke dalam *network*, maka kemungkinan *network* itu akan gagal mencapai tujuan.
- 7) *Information sharing* (berbagi informasi). Yakni kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan *privacy* (kerahasiaan identitas pribadi seseorang) dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak. Kemudahan akses ini bisa mencakup sistem, *software* dan prosedur yang mudah dan aman untuk mengakses informasi.

8) *Acces to resources* (akses sumber daya). Yakni ketersediaan atas sumber keuangan, teknis, sum berdaya manusia dan lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan sebuah jaringan atau *network*. Jika memungkinkan, maka pemerintah perlu menyediakan sumber daya keuangan dan atau sumber daya lainnya. Jika tidak memungkinkan maka pemerintah dapat menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan atau lembaga swasta lainnya untuk berinvestasi.

2.3.4. Hambatan *Collaborative Governance*

Dalam melakukan kolaborasi, tidak terlepas dari hambatan dan rintangan. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan gagalnya kolaborasi. Diantara faktor yang menentukan sukses maupun gagalnya kolaborasi disampaikan oleh beberapa literatur diantaranya adalah;

1. Menurut Newman, Janet; Barnes, Marian; Sullivan, Helen and Knops, Andrew, partisipasi aktif dari berbagai *stakeholder* sangat diperlukan. Partisipasi menjadi faktor penting dalam kolaborasi.⁶⁶ Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Newman, Janet; Barnes, Marian; Sullivan, Helen and Knops, Andrew yang mengatakan; “*Our findings open up a number of issues about constraints on the development of ‘collaborative governance’*. To understand these constraints, we

⁶⁶ Newman, Janet; Barnes, Marian; Sullivan, Helen and Knops, Andrew, 2004, *Public “Participation and Collaborative Governance”*. Journal of Social Policy. 33 (2). hh. 203-223.

suggest, there is need to locate participation initiatives in the context of government policy, to explore ways in which such policy is interpreted and enacted by strategic actors in local organisations and to examine the perceptions of members of deliberative forums themselves”⁶⁷. Dengan kata lain bahwa hasil penelitian Newman dkk telah menemukan berbagai kendala utama dalam melakukan kolaborasi. Adanya kendala-kendala yang dihadapi tersebut diperlukan adanya usaha-usaha partisipatif yang akan dibawa kedalam rumusan kebijakan pemerintah. Hal ini bertujuan untuk mengeksplorasi cara dimana kebijakan tersebut diinterpretasikan dan disahkan oleh para aktor strategis di organisasi lokal dan sekaligus untuk memeriksa persepsi dari anggota forum itu sendiri. Partisipasi memang menjadi sesuatu hal yang penting dalam sebuah *collaborative governance* tetapi dapat menjadi faktor kendala apabila dalam proses *collaborative* tidak ada partisipasi dari *stakeholders*.

2. Menurut Gray, ada 7 (tujuh) kendala yang menyertai kolaborasi;
 - 1). Komitmen yang bertentangan dengan kolaborasi, 2). Sejarah permusuhan yang dilandasi perbedaan ideologi dalam waktu lama, 3). Kondisi dimana kebijakan tidak memperhatikan alokasi Sumber Daya, 4). Perbedaan persepsi atas resiko, 5). Kerumitan bersifat teknis, 6). Budaya kelembagaan dan

⁶⁷ *Ibid.*

politik/no legitimasi, dan 7). *Unilateral action* (satu pihak memiliki power melakukan aksi sepihak).⁶⁸

3. Menurut *Government of Canada* mengenai terhambatnya jalanya suatu kolaborasi (dan juga partisipasi) adalah karena disebabkan oleh banyak faktor, terutama faktor-faktor budaya, faktor-faktor institusi-institusi, dan faktor-faktor politik.⁶⁹ Pertama, faktor **Budaya**. Terkait dengan faktor budaya bahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan budaya ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil terobosan dan resiko. Untuk terciptanya kolaborasi yang efektif, maka diperlukan beberapa prasyarat bagi para pelayan publik untuk memiliki *skills* (ketrampilan) dan kesediaan untuk masuk kedalam mitra secara pragmatik, yakni berorientasi pada hasil. Memang memungkinkan mengabaikan konvensi dan menjadikan segala sesuatu dilakukan dalam sebuah kolaborasi, namun melakukan hal seperti ini dalam pelayanan publik yang tergantung pada prosedur dan tidak bersedia mengambil resiko tidak mungkin akan menjadikan kolaborasi sebuah kenyataan. Ketergantungan terhadap prosedur secara berlebihan justru akan menghambat kolaborasi dan tidak menimbulkan kemajuan bagi peningkatan kualitas kolaborasi. Dengan kata lain,

⁶⁸ Barbara Gray, *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989)

⁶⁹ Sudarmo, op. cit., hh. 117-120.

ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil resiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektivitas kolaborasi. Disamping itu, mengapa kolaborasi gagal adalah masih dipertahankannya pendekatan “*top down*” oleh pihak pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, masih adanya dominasi dari pihak pemerintah dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerjasama dan egalitarian sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi; juga kolaborasi gagal karena partisipasi dari kelompok kepentingan atau *stakeholder* lainnya selama ini sering kali masih dipandang bukan hal utama dan tidak diperlukan, tidak penting dan didominasi oleh kelompok dominan/pihak pemerintah melalui pendekatan *top down*. Kolaborasi juga bisa gagal karena kooptasi dan strategi pecah belah dengan cara mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok yang pro kebijakan pemerintah dan mengabaikan kelompok yang anti kebijakan pemerintah. Faktor kedua adalah **Institusi-institusi**. Terkait faktor institusi, kolaborasi bisa gagalkarena adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi (terutama dari pihak pemerintah) cenderung menerapkan struktur hirarkis terhadap institusi-institusi lain yang ikut terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi tersebut. Institusi-institusi yang masih terlalu ketat mengadopsi struktur vertical, yang dengan demikian

akuntabilitas institusi dan arah kebijakannya juga bersifat vertical, tidak cocok untuk kolaborasi. Hal ini disebabkan karena kolaborasi mensyaratkan cara-cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non-pemerintah. Bahkan betapapun sebuah pemerintahan mengadopsi sistem pemerintahan demokrasi yang biasanya bersifat “*representative democracy*” belum tentu cocok bagi kolaborasi karena demokrasi mensyaratkan tingkat proses dan derajat formalisme yang begitu besar dibanding dengan kemitraan horisontal. Dengan kata lain, kolaborasi yang cenderung memiliki sifat spontanitas yang kadang tidak memerlukan aturan ketat secara formal dan kadang juga tidak perlu mengikuti proses tradisional yang biasa dilakukan dalam keseharian atau sesuai *standard operating procedure* yang biasa terjadi dalam organisasi public yang mekanistik, tidak bisa menggantikan tujuan-tujuan yang ditentukan secara terpusat dan kebutuhan-kebutuhan negara demokratis pada umumnya. Akuntabilitas institusi-institusi publik (organisasi-organisasi milik pemerintah) cenderung kaku, yakni hanya mengacu pada akuntabilitas pada organisasi atau atasan saja, atau aturan yang berlaku saja, sehingga akuntabilitas dalam konteks ini lebih menekankan pada tanggung jawab. Faktor ketiga adalah **Politik**. Terkait dengan faktor politik, kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-

tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif (*forwardlooking*) adalah pemimpin yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif, dan memberikaan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan di atas tetapi bisa mengarahkan pada pencapaian hasil-hasil positif melalui. Ini untuk menggarisbahwahi bahwa kolaborasi bisa saja terhambat, jika para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi kurang atau tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpeluang menimbulkan konflik satu sama lain. Melalui kolaborasi ini konflik tujuan yang sering terepresentasikan sebagai tujuan masing-masing kelompok kepentingan bisa diminimalisir. Faktor ke-empat yang bisa menjadi penyebab gagalnya sebuah kolaborasi adalah **perubahan kesepakatan** dan **perbedaan kepentingan antar stakeholder yang terlibat**. Kolaborasi bisa gagal karena adanya perubahan kesepakatan yang telah disetujui diawal kesepakatan kerjasama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara *stakeholder* termasuk para pemimpin masing-masing kelompok.⁷⁰

⁷⁰ Sudarmo, *op. cit.*,

2.4. Perbatasan dan Kawasan Perbatasan.

Perbatasan memiliki peranan yang penting bagi sebuah negara. Melalui perbatasan maka akan diketahui bentuk suatu negara. Dengan perbatasan pulalah maka ia membatasi gerakan warga suatu negara dalam melakukan segala aktifitasnya termasuk aktifitas di bidang ekonomi. Perbatasan dapat berfungsi sebagai *barier* bagi imigrasi dan sekaligus bagi ekspor dan impor barang dagangan tertentu. Daerah berbatasan antara dua negara atau lebih ditentukan dengan adanya persetujuan antar negara yang bersangkutan dan melalui beberapa langkah yang dilakukan di meja perundingan sampai menandai perbatasan itu di lokasi yang sebenarnya.

Definisi umum perbatasan disampaikan oleh Rizal yang mengartikan sebagai sebuah garis demarkasi antara dua negara yang berdaulat⁷¹. Dalam bahasa Inggris perbatasan diistilahkan dengan kata *boundary* dan *frontier*. Dalam bahasa sehari-hari dua istilah itu merupakan sinonim, tetapi dalam geopolitik keduanya mempunyai pengertian yang berbeda. *Boundaries* adalah garis-garis yang mendemarkasikan batas-batas terluar dari wilayah suatu negara. Namun *frontiers* mewujudkan zone-zone atau jalur dengan lebar yang beraneka ragam dan memisahkan dua wilayah yang berlainan negaranya.

Perbatasan dinamakan *frontier* karena letaknya ada di *front* (di depan) atau di belakang (*hinterland*) suatu negara. Karena itu maka

⁷¹ Rizal Darmaputra. *Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan*, (Jakarta: IDSPS Press, 2009), h. 3.

frontier dapat juga dibahasakan dengan istilah seperti *foreland* atau *borderland* atau *march*. Adapun kata *boundary* dipakai karena fungsinya mengikat atau membatasi (*bounds or limits*) suatu unit politik yang terdapat di dalamnya dan telah terikat menjadi satu. Istilah *boundary* paling tepat dipakai jika negara dipandang sebagai unit spatial yang memiliki kedaulatan.

Daripendapat yang telah diuraikan di atas, maka istilah *frontier* lebih tepat digunakan untuk menggambarkan “kawasan perbatasan”. Halini dikarenakan *frontier* dapat dimaknai sebagai daerah yang membatasi wilayah kedaulatan suatu negara yang berfungsi sebagai pemisah antara kedua negara. Disamping itu, dapat dengan jelas kita lihat bahwa makna “wilayah” lebih luas ruang lingkupnya dibanding “kawasan” yang lebih spesifik dan merupakan bagian dari wilayah. Oleh karena itu, maka istilah “kawasan perbatasan” lebih tepat digunakan dalam penelitian ini daripada istilah “wilayah perbatasan”. Penulis sendiri memahami bahwa kawasan perbatasan sebagai suatu kawasan yang berbatasan dengan wilayah negara lain sebagaimana sebelumnya telah ditetapkan garis batasnya melalui sebuah kesepakatan/perjanjian antar dua atau lebih negara yang bertetangga, dimana kawasan perbatasan tersebut merupakan tanda berakhirnya kedaulatan suatu negara terhadap wilayah yang dikuasainya.

Merujuk pada beberapa definisi dan ruang lingkup kawasan perbatasan di atas, maka pada hakikatnya kawasan perbatasan NKRI adalah batas berakhirnya kedaulatan penuh dari Pemerintah Indonesia

terhadap wilayahnya berikut segala apa yang menjadi isi di atas, permukaan dan di bawahnya. Hal ini mengandung makna bahwa secara hukum baik nasional maupun hukum internasional kedaulatan penuh Pemerintah RI hanya sampai di kawasan-kawasan perbatasan NKRI yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam menjalankan kedaulatannya ini, Pemerintah Indonesia berhak melakukan apa saja (*to govern itself*) terhadap isi dan ruang kawasan perbatasannya sesuai dengan cita dan tujuan negara Indonesia serta arah pembangunan negara Indonesia sebagaimana telah digariskan melalui rencana-rencana pembangunan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Konsep atau teori perbatasan juga disampaikan oleh Karl Haushofer⁷². Menurutnya setiap negara punya kecenderungan untuk memperluas wilayah. Hal ini didasari oleh adanya keinginan untuk memperluas wilayah akibat pertumbuhan penduduk. Gagasannya yang menghubungkan antara politik dan geografi, melahirkan sebuah konsep “kebenaran” (*living space*) yang selanjutnya dikenal dengan istilah Lebensraum (*living space*/tempat tinggal) dan dikenal luas di Jerman beberapa dekade sebelum konsep kekuasaan. Pada tahun 1871, Lebensraum sudah menjadi slogan politik yang populer. Pada waktu itu, Lebensraum diartikan sebagai mencari tambahan “*living space*” dengan mencari koloni baru, mengikuti Imperium Inggris dan Perancis.

⁷² Karl Haushofer, penemu teori Geopolitik, tahun 1989. Gagasannya yang menghubungkan antara politik dan geografi, melahirkan konsep “kebenaran” (*living space*).

Lebensraum di zaman Hitler adalah mencaplok wilayah-wilayah negara tetangga di Eropa dengan target pertama Austria dan Czechoslovakia.

Tiga negara yang menjadi satu akan menyediakan *strategic frontiers* yang lebih baik untuk sebuah Negara Jerman Raya (Great Germany). Pencaplokan negara-negara yang bertetangga akan menjadi sumber makanan bagi Negara Jerman Raya. Dengan cara menggeser garis perbatasan, maka perluasan wilayah akan tercapai sebagaimana tercermin dalam pernyataan Hitler sebagai berikut: “*In an era when the earth is gradually being divided up among states, some of which embrace almost entire continents, we cannot speak of a world power in connection with a formation whose political mother country is limited to the absurd area of five hundred thousand square kilometers.*”

Perluasan wilayah atau dikenal dengan istilah *living space* dipercaya akan memperkuat Negara Jerman Raya dan sekaligus dipercaya akan membantu untuk memecahkan masalah-masalah internal, menjadi militer kuat, dan mendorong Jerman Raya menjadi negeri yang bisa memenuhi ekonominya secara mandiri dengan penambahan bahan makanan dan sumber-sumber alam lainnya.

Menurut Riwanto Tirtosudarmo⁷³, mengutip Ricklefs, menyebutkan bahwa perbatasan dari negara yang kini bernama Indonesia adalah dibangun oleh kekuatan militer kolonial (Belanda)

⁷³I Ketut Ardhana, et.al. *Dinamika Etnisitas dan Hubungan Ekonomi pada Wilayah Perbatasan di Kalimantan Timur – Sabah, Studi Kasus di Wilaya Krayan dan Long Pasia* (Jakarta : Pusat Penelitian Sumber Daya Regional Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2007), h. 1.

dengan mengorbankan nyawa manusia, uang, perusakan lingkungan, perenggangan ikatan sosial dan perendahan harkat dan kebebasan manusia. Lebih lanjut O.J. Martinez sebagaimana dikutip Riwanto Tirtosudarmo mengkategorikan ada empat tipe perbatasan :

1. *Alienated borderland* yaitu suatu wilayah perbatasan yang tidak terjadi aktifitas lintas batas, sebagai akibat berkecamuknya perang, konflik, dominasi nasionalisme, kebencian ideologis, permusuhan agama, perbedaan kebudayaan dan persaingan etnik.
2. *Coexistent borderland* yaitu suatu wilayah perbatasan dimana konflik lintas batas bisa ditekan sampai ke tingkat yang bisa dikendalikan meskipun masih muncul persoalan yang terselesaikan misalnya yang berkaitan dengan masalah kepemilikan sumberdaya strategis di perbatasan.
3. *Interdependent borderland* yaitu suatu wilayah perbatasan yang di kedua sisinya secara simbolik dihubungkan oleh hubungan internasional yang relatif stabil. Penduduk di kedua bagian daerah perbatasan, juga di kedua negara terlibat dalam berbagai kegiatan perekonomian yang saling menguntungkan dan kurang lebih dalam tingkat yang setara, misalnya salah satu pihak mempunyai fasilitas produksi sementara yang lain memiliki tenaga kerja yang murah.
4. *Integrated borderland* yaitu suatu wilayah perbatasan yang kegiatan ekonominya merupakan sebuah kesatuan, nasionalisme

jauh menyurut pada kedua negara dan keduanya tergabung dalam sebuah persekutuan yang erat.

Selanjutnya guna memberikan penjelasan yang terperinci berikut akan diulas beberapa konsepsi dasar yang terkait dengan konsep perbatasan diantaranya;

2.4.1. Garis Perbatasan dan Wilayah Perbatasan.

Dalam gambar sebuah peta, yang dimaksud dengan perbatasan adalah sebuah garis baik berupa garis lengkung maupun garis lurus yang menjadi pembatas antara dua wilayah. Dalam kenyataannya, yang dimaksud dengan garis perbatasan ini adalah suatu bidang vertikal yang melalui permukaan tanah, lapisan bawah (pertambangan), di udara dan di atas permukaan bumi.

Di atas permukaan bumi, garis perbatasan dapat berupa puncak-puncak bukit, sungai-sungai, danau-danau, bahkan bentuk-bentuk buatan manusia seperti jalan raya dan dinding atau tembok. Perbatasan yang disebutkan sebelumnya tadi disebut sebagai perbatasan alamiah, sedangkan perbatasan yang terakhir (jalan raya maupun dinding) disebut sebagai perbatasan artifisial.

Contoh perbatasan alamiah adalah perbatasan antara Kalimantan yang menjadi bagian dari Negara Indonesia dengan Kalimantan Utara yang masuk ke Negara Malaysia adalah berupa pegunungan. Begitu juga perbatasan antara Kepulauan Riau dengan Malaysia dan Singapura yang berupa lautan adalah yang dimaksud dengan perbatasan alamiah. Sedangkan perbatasan yang menjadi

pembatas antara Negara Berlin Barat dan Negara Berlin Timur adalah perbatasan dalam makna artifisial karena berbentuk tembok Berlin. Selanjutnya yang dimaksud dengan daerah di sekitar garis perbatasan disebut sebagai wilayah perbatasan. Dengan demikian maka wilayah perbatasan mempunyai karakteristik yang tersendiri, berbeda dengan daerah-daerah lainnya karena merupakan daerah peralihan.

2.4.2. Fungsi Perbatasan.

Dari beberapa definisi perbatasan tersebut diatas, maka fungsi perbatasan mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan zaman. Pada zaman dahulu fungsi perbatasan sebagai berikut:

- 1) Garis Pertahanan. Pembangunan dinding Tiongkok merupakan usaha bangsa Cina untuk mempertahankan diri terhadap serangan orang-orang Mongol.
- 2) Batas wilayah kekuasaan suatu negara. Jika struktur organisasi suatu negara telah meningkat, maka perbatasannya memiliki fungsi yang bertambah yaitu sebagai bentuk kekuasaan. Semakin bagus pengelolaan wilayah perbatasan maka dapat diartikan kekuasaannya semakin tinggi atau kuat.
- 3) Fungsi Perdagangan. Untuk melindungi industri di dalam suatu wilayah negara. Dengan adanya perbatasan atau garis batas, maka Pemerintah suatu negara dapat mengadakan pajak-pajak ataupun tarif-tarif tertentu misalnya tarif lintas batas. Hal yang demikian akan

mempengaruhi pemasaran bagi hasil-hasil produksi industri tersebut.

- 4) Fungsi legal (hukum). Perbatasan merupakan batas berlakunya hukum suatu negara. Penduduk yang tinggal di wilayah perbatasan, hendaknya mematuhi hukum-hukum yang berlaku bagi negara di mana mereka tinggal walaupun penduduk tersebut mungkin mempunyai adat istiadat yang sama dengan adat-istiadat penduduk di seberang garis perbatasan negaranya. Akan tetapi dengan timbulnya supranasionalisme yang didasarkan atas kepentingan ekonomi dan kebudayaan, beberapa negara mau melepaskan sebagian dari kekuasaannya untuk kepentingan bersama mereka.

Selanjutnya menurut Arifin bahwa fungsi perbatasan dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. Fungsi Legal. Yaitu adanya garis batas yang berfungsi untuk menegaskan batas suatu wilayah dengan suatu standar yurisdiksi dan peraturan negara yang berlaku.
2. Fungsi kontrol. Yaitu setiap pergerakan orang maupun barang yang masuk atau keluar dari suatu wilayah perbatasan diatur dan menjadi kontrol negara tersebut.

3. Fungsi fiskal. Yaitu merupakan pelengkap dari fungsi kontrol yang memberikan hak kepada suatu negara untuk menerapkan harga fiskal negara yang dituju⁷⁴.

2.4.3. Wilayah perbatasan.

Wilayah atau yang biasa disebut “zona” perbatasan adalah bagian dari wilayah suatu negara yang letaknya berbatasan dengan wilayah negara lain. Wilayah perbatasan ini bersifat peralihan. Secara umum ada nilai-nilai yang ada di wilayah perbatasan yang memiliki nilai yang hampir bersamaan dengan nilai-nilai yang berlaku di wilayah perbatasan yang berada di seberangnya.

Sehingga yang dimaksud dengan wilayah perbatasan ini yaitu terdiri dari 2 (dua) bagian, *pertama* wilayah perbatasan bagian dalam dan *kedua* wilayah perbatasan bagian luar. Dengan demikian maka kedua wilayah tersebut saling mempengaruhi. Sedangkan kekuatan dari pengaruh antara wilayah yang satu terhadap wilayah yang lain tergantung pada:

- a) Tingkat perkembangan ekonomi negaranya
- b) Budaya bangsanya
- c) Sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan

⁷⁴ Saru Arifin, *Hukum Perbatasan Antarnegara*,(Jakarta: Sinar Grafika,2014); h. 58

Pada umumnya, wilayah perbatasan mempunyai karakteristik tersendiri, dan berbeda dengan wilayah “tengah”. Diantara karakteristik wilayah perbatasan adalah:

- a) Kerapatan penduduknya lebih rendah dibandingkan dengan daerah sekitarnya
- b) Terdapat dua bahasa yang digunakan oleh penduduk setempat, walaupun seringkali bahasa yang lebih universal bersifat dominan.
- c) Berlaku dua jenis mata uang, yaitu mata uang dari dua negara yang berbatasan tersebut.
- d) Kota-kota yang terdapat di wilayah perbatasan melayani penduduk di kedua wilayah tersebut.

2.4.4. Kawasan Pebatasan

Secara terminologi, terdapat perbedaan antara wilayah dan kawasan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan “wilayah” sebagai daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, dsb), sedangkan “kawasan” didefinisikan sebagai daerah tertentu yg mempunyai ciri tertentu, seperti tempat tinggal, pertokoan, industri, dsb. Selanjutnya jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008, dengan jelas dibedakan definisi wilayah negara dengan kawasan perbatasan. Wilayah Negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah yang ada di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber

kekayaan yang terkandung di dalamnya sebagaimana bunyi dalam Pasal 1 angka 1. Sedangkan kawasan perbatasan adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 6.

Dengan demikian, dari pendapat yang telah diuraikan di atas, istilah *frontier* lebih tepat digunakan untuk menggambarkan kawasan perbatasan, dikarenakan *frontier* dapat dimaknai sebagai daerah yang membatasi wilayah kedaulatan suatu negara yang berfungsi sebagai pemisah kedua negara tersebut. Selain itu, jelas terlihat bahwa makna “wilayah” lebih luas ruang lingkungannya dibanding “kawasan” yang lebih spesifik dan merupakan bagian dari wilayah. Oleh karena itu, istilah “kawasan perbatasan” lebih tepat daripada istilah “wilayah perbatasan” untuk digunakan dalam penelitian ini.

Penulis sendiri memahami kawasan perbatasan sebagai suatu kawasan yang berbatasan dengan wilayah negara lain sebagaimana sebelumnya telah ditetapkan garis batasnya. Penetapan garis batas ini tentunya melalui sebuah kesepakatan/perjanjian antar dua atau lebih negara yang bertetangga, dimana kawasan perbatasan tersebut merupakan tanda berakhirnya kedaulatan suatu negara terhadap wilayah yang dikuasainya. Berdasar pada definisi dan ruang lingkup kawasan perbatasan di atas, pada hakikatnya kawasan perbatasan RI adalah batas berakhirnya kedaulatan penuh dari Pemerintah Indonesia terhadap wilayahnya berikut segala isi yang ada di atas, permukaan dan di bawahnya. Ini mengandung arti bahwa secara hukum baik nasional

dan internasional, kedaulatan penuh Pemerintah RI hanya sampai di kawasan-kawasan perbatasan NKRI yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam menjalankan kedaulatannya ini, Pemerintah Indonesia berhak melakukan apa saja (*to govern itself*) terhadap isi dan ruang kawasan perbatasannya sesuai dengan cita dan tujuan negara Indonesia serta arah pembangunan negara Indonesia sebagaimana telah digariskan melalui rencana-rencana pembangunan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Di samping itu, dalam melaksanakan kedaulatan penuhnya di kawasan perbatasan, Pemerintah RI berhak menolak segala campur tangan/intervensi dari pihak atau negara lain. Demikian juga sebaliknya, Pemerintah RI tidak boleh melakukan intervensi terhadap kawasan yang bukan dibawah yurisdiksi kedaulatannya. Namun demikian Pemerintah RI dapat melakukan intervensi terhadap kawasan perbatasan yang ada di wilayah NKRI.