

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. *Collaborative Governance*

1. Pengertian Kolaborasi

Teori-teori atau pendapat yang digunakan dalam penelitian ini banyak mengambil dan mengacu pada karya-karya Ansell dan Gash dan penelitian Sudarmo, hal tersebut dikarenakan teori-teori yang ada sangat relevan dengan penelitian ini.

Kolaborasi menurut Rahardjo (2010:222) merupakan konsep relasi antara organisasi, relasi antar pemerintah, aliansi strategik dan *networks* multi organisasi. Kolaborasi membahas kerjasama dua atau lebih *stakeholder* untuk mengelola sumberdaya yang sama, yang sulit dicapai bila dilakukan secara individual.

Dijelaskan lebih lanjut oleh Rahardjo (2010:232) bahwa kolaborasi berkaitan dengan adanya aransemen kerjasama yang jelas, kepercayaan yang diimbangi dengan komitmen, struktur dan kapasitas kelembagaan.

Dari pendapat tersebut mencoba menjelaskan bahwa kolaborasi mengharuskan adanya arahan dan susunan kerja sama yang jelas, kepercayaan dari setiap *stakeholder* yang terlibat dalam kolaborasi yang

commit to user

diimbangi dengan komitmen dari masing-masing stakeholder, disertai dengan sumber daya yang memadai dari setiap stakeholder.

Dijelaskan lebih lanjut dan lengkap oleh Ansell and Gash, 2009 (dalam Sudarmo, 2010:101) menjelaskan bahwa pengertian kolaborasi secara umum dibedakan dalam dua pengertian : (1) kolaborasi dalam arti proses, (2) kolaborasi dalam arti *normative*.

Pengertian kolaborasi dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional. Dalam pengertian ini, sejumlah institusi pemerintah maupun non pemerintah termasuk lembaga-lembaga swadaya masyarakat setempat (LSM), dan lembaga-lembaga swasta *local* maupun asing ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingannya dan tujuannya. Bisa saja kolaborasi ini hanya terdiri dari institusi pemerintah saja. LSM local saja, lembaga swasta saja; atau bisa juga mencakup institusi yang berafiliasi ke pemerintah berkolaborasi dengan LSM setempat yang didanai oleh pihak swasta/LSM/penyandang dana dari luar negeri. Namun dalam kolaborasi ini, institusi-institusi yang terlibat secara aktif melakukan *governance* bersama. Adapun porsi keterlibatannya tidak selalu sama bobotnya. Namun dalam kolaborasi ini intitusi-institusi yang terlibat secara interaktif melakukan *governance* bersama. Adapun porsinya tidak terlalu sama bobotnya.

Misalnya dalam persoalan HIV/AIDS hanya beberapa institusi-institusi saja yang terlibat, yakni sebagai koordinator program-program

mengenai HIV/AIDS adalah Komisi Penanggulangan Aids (KPA), kemudian untuk penyelenggaraan pelayanan serta sarana dan prasarana pelayanan adalah Dinas Kesehatan, serta untuk penjangkauan, pendampingan dan penyediaan data-data riil terkait jumlah penderita HIV/AIDS dalam populasi kunci adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Peduli Aids.

Mengacu pada teori yang dijelaskan sebelumnya, bahwa kolaborasi dibedakan menjadi 2, dalam arti proses dan normative, maka dalam penelitian *collaborative governance* pada *stakeholders 3 pilar* dalam penanggulangan hiv/aids di Surakarta ini dikategorikan dalam arti proses, karena dalam kolaborasi ini setiap *stakeholders* bersama-sama berupaya melaksanakan program-program penanggulangan HIV/AIDS di Surakarta.

Ditambahkan pula oleh Warsono (2009: 113-114) yang menjelaskan bahwa proses kolaborasi menunjukkan adanya tindakan kolektif dalam tingkatan yang lebih tinggi dalam kolaborasi dari pada kooperasi dan koordinasi. Kolaborasi merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (*mutualisme*) dan adanya kesaamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom. Mereka saling berinteraksi melalui negosiasi baik bersifat formal maupun informal dalam suatu aturan yang disepakati bersama dan rasa saling percaya. Walaupun hasil dan tujuan akhir dari sebuah proses kolaborasi

tersebut mungkin bersifat pribadi tetap memiliki hasil atau keuntungan lain yang bersifat kelompok.

Pendapat Warsono tersebut tidak bertentangan dengan pendapat yang diutarakan Ansell dan Gash, ada kesamaan inti yang dimaksud dalam pengertian kolaborasi yang menekankan pada proses kolektif melalui hubungan yang disepakati secara formal maupun informal demi mencapai tujuan yang sama.

2. Pengertian *Collaborative Governance*

Menurut Robert and Taehyon (2010:2) menjelaskan bahwa *collaborative governance* didefinisikan menjadi :

“ Collaborative governance is a collective and egalitarian process in that participants are endowed with substantive authority to make collective decisions, and each stakeholder possesses an equal opportunity for its preferences to be reflected in the collective decision.”

Dari pernyataan tersebut dapat dijelaskan bahwa *collaborative governance* adalah proses kolektif dan egalitarian dari berbagai *stakeholders* yang memiliki otoritas substantif untuk membuat keputusan kolektif, dan masing-masing pemangku kepentingan memiliki kesempatan yang sama untuk mengajukan keputusan dan tercermin dalam keputusan kolektif.

Adapun pendapat Ansell dan Gash (2007: 544) yang memiliki kesamaan makna definisi yang diungkapkan pendapat ahli diatas :

“We define collaborative governance as follows: A governing arrangement where one or 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.”

Pendapat Ansell dan Gash menjelaskan *collaborative governance* sebagai sebuah pengaturan yang mengarahkan satu atau lebih lembaga publik ataupun lembaga nn-publik secara langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan bersifat musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola persoalan publik.

Ada kesamaan dari dua definisi yang diungkapkan oleh masing-masing ahli tersebut namun dari keduanya terdapat kesamaan bahwa dalam kolaborasi setiap *stakeholder* memiliki otoritas yang sama dalam pengambilan keputusan secara kolektif. Dan disempurnakan oleh pendapat Ansell dan Gash bahwa kolaborasi ini bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola persoalan publik.

Kecenderungan dilakukannya *collaborative governance* adalah 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 waktu tertentu. Sekaligus penyadaran bahwa *single* otoritas tidak dapat bekerja sendiri.

Ecoregional Conservation Strategies Unit Research and Development (2003:3.1) :

“Collaboration relies on trust, inclusion, and constructive engagement to achieve a broad common purpose. It does not use

advocacy, exclusion, and power over others to achieve its ends. Power and status differences among participants are de-emphasized and ownership of the process is shared (see checklist, p. 3.3). Stakeholder collaboration can, in the right circumstances, provide a powerful approach to responding to complex problems that isolated efforts cannot solve”.

Kolaborasi dipengaruhi oleh kepercayaan, kepentingan dan kesepakatan yang dibangun untuk mencapai tujuan umum bersama. Meminimalisir saling menunjukkan kekuatan atau status dan kedudukan dari masing-masing *stakeholder*. Kolaborasi ini dapat berjalan dengan proses yang benar dengan adanya pendekatan pembagian kekuasaan untuk bertanggung jawab pada permasalahan yang kompleks yang jika hanya oleh satu kekuatan maka tidak akan mampu diselesaikan.

Donanhue (dalam Sudarmo, 2010:106) menjelaskan bahwa dalam kolaborasi perlu ditegaskan batas-batas definisinya yang tentu saja bervariasi dalam hal:

“1) Tingkat formalitasnya, 2) Tingkat durasinya, 3) Tingkat fokusnya, 4) Tingkat institusional *diversity*-nya, 5) Tingkat *valence*-nya 6) Tingkat stabilitasnya atau *volatility*-nya 7) Tingkat inisiatifnya dan 7) Tingkat pencetus masalah, apakah sifatnya *problem-driven* atau *opportunity driven*.”

Terkait dengan sifat kolaborasi atau tingkat formalitasnya, hubungan *collaborative governance* bisa berjalan secara terlembaga melalui kontak-kontak formal atau juga *collaborative relationship* bisa berjalan melalui kesepakatan informal. Pada era sekarang sudah banyak hubungan kolaboratif melalui kontrak atau kesepakatan formal sehingga mudah menggambarkan atau menjelaskan prosedurnya dan mudah menjelaskan tujuannya. Namun sebaliknya, jika hubungan

kolaboratif dilakukan masih dalam kesepakatan informal maka cenderung lebih sulit untuk menganalisis meskipun tetap bisa dilakukan.

Durasi atau lamanya waktu kolaborasi bisa bersifat *permanent* atau sementara. Kolaborasi yang bersifat permanen antara kelompok marginal dan pemerintah bisa berupa hubungan hak dan kewajiban antara kedua *stakeholders*.

Fokus *collaborative governance* juga bervariasi, ada yang cukup luas dan ada yang spesifik. Ada kecenderungan semakin spesifik fokus kolaborasi maka semakin memudahkan dalam analisis karena unsur-unsur yang akan dianalisis sifatnya khusus dan terfokus. Sebaliknya jika fokus kolaborasi terlalu luas maka akan mempersulit analisis karena terlalu banyak bagian yang harus dianalisis sehingga menuntut kejelian yang amat tinggi untuk mendapatkan hasil analisis yang tajam, mendalam dan komprehensif. *Collaborative governance* terhadap kaum marginal pada dasarnya cukup spesifik namun analisis bisa meluas tergantung pada seberapa kompleks hubungan mereka dan *stakeholder* lainnya dalam *governance*.

Collaborative governance memerlukan sejumlah institusi (kelompok beserta para pemukanya) yang berpartisipasi dalam *governance* (penataan, penertiban, pembinaan, pemberdayaan atau pengelolaan kelompok marginal) yang akan dianalisis.

Collaborative governance juga memerlukan kejelasan “valence” yaitu para pelaku atau pemain yang secara jelas berhubungan bersama-sama dalam kolaborasi dan jumlah hubungan diantara mereka. Dalam konteks *collaborative governance* kaum marginal maka ada beberapa pelaku yang berhubungan dengan mereka termasuk pihak pemerintah dan sejumlah pihak swasta, dan bahkan mungkin saja partai politik tertentu. Walaupun analisis perlu membatasi, minimal dengan membatasi para *stakeholder* yang dominan (yang mendominasi) dan yang didominasi, tetapi tidak menutup kemungkinan *stakeholder* yang kurang diperhitungkan justru merupakan unsur penting bagi *collaborative governance*.

Collaborative governance juga memungkinkan sifatnya stabil sampai dengan batas tertentu berkaitan dengan “rasa berbagi diantara para anggota” ,misalnya kolaborasi antara KPA dan LSM-LSM se-Surakarta yang peduli AIDS mungkin bersifat lama atau permnen atau bisa saja tak tentu tergantung seberapa mampu lembaga-lembaga ini mampu beroperasi dengan topangan dana tertentu mengingat dana amat penting perannya bagi kesinambungan operasi mereka.

Kolaborasi juga mencakup pengertian keterlibatan institusi-institusi mana saja yang tengah memulai usaha kerjasama dan apa inisiatif dari masing-masing institusi (*stakeholder*) dalam menentukan/ mendefinisikan tujuan, menilai hasil, menyebabkan perubahan dan sebagainya. Dengan kata lain siapa yang mempengaruhi (atau
commit to user

mengajak) kepada yang lain. Maka dalam hal ini Sudarmo (2010: 109) menjelaskan siapa yang memulai inisiatif bisa dilihat dari tiga aspek :

Pertama, inisiatif pasti bermula dari pemain/pelaku yang memiliki tuntutan jelas untuk mencerminkan kepentingan publik yang lebih besar. Dalam masyarakat yang sudah sangat demokratis dan berjalan secara optimal tingkat demokrasi, semua pencapaian tujuan yang diperoleh dalam proses kolaborasi tentunya bisa dinilai. Namun demikian dalam demokrasi yang sangat lemah atau pemerintahannya itu sendiri tidak demokratis (misalnya tidak bersih dan korup) atau bahkan tidak ada pemerintah, maka menilai hasil kolaborasi sangat tidak masuk akal dan bahkan secara umum bisa kontroversial karena persyaratan yang diperlukan (yaitu pemerintah yang demokratis) tidak dipenuhi.

Kedua, masing-masing *stakeholder* atau institusi yang berkolaborasi harus memiliki peran dalam menentukan tujuan-tujuan kolaborasi. Jika ternyata institusi lain hanya sekedar berperan sebagai agen yang terlibat dalam mengimplementasikan agenda dari pelaku *dominant* (atau pelaku utama, katakanlah menjalankan agenda pemerintah atau agenda dari swasta besar) maka hubungan yang tercipta pasti bukan hubungan *collaborative governance*, tetapi bentuk hubungan yang lain yang bisa berupa, kooptasi, dominasi dan lain sebagainya.

Ketiga, hubungan diantara institusi-institusi yang terlibat harus bersifat *strategic*, artinya bahwa setiap institusi dalam melakukan tindakan bisa dilihat secara transparan oleh institusi lainnya yang merupakan bagian dalam kolaborasi itu dan antisipasi bahwa institusi lain akan memberikan respon terhadap perilaku atas tindakan dari institusi tersebut, sehingga saling memperlihatkan transparansi dalam bertindak dan antisipasi terhadap respon atas tindakan yang dilakukan dalam *collaborative governance* merupakan sebuah kelaziman yang harus terjadi.

Collaborative governance ini apakah ditujukan untuk mempertahankan *status quo* dari pihak-pihak tertentu yang ingin tetap mempertahankan keadaan yang selama ini memberikan keuntungan dan atau mempertahankan kekuasaannya atau dominasinya sehingga bersifat "*defensive*", ataukah kolaborasi itu bertujuan untuk memperbaiki situasi *status quo* (sesuatu yang ingin dirubah dari situasi sekarang yang selama ini dipandang tidak membawa kebaikan bagi banyak/semua pihak). Jika kolaborasi ini dilakukan untuk memperbaiki situasi yang masih bersifat status quo, maka gaya *collaborative* tersebut merupakan kolaborasi yang sifatnya "*offensive*". *collaborative governance* bisa mengambil dua bentuk ini, bisa berupa salah satu atau campuran keduanya.

3. Alasan Dilakukannya Kolaborasi

Kolaborasi muncul dan dikembangkan secara adaptif untuk merespon adanya kompleksitas masalah publik dan konflik-konflik yang bernuansa politik, atau dengan kata lain dilakukannya.

Sudarmo (2010:100-102) menjelaskan kolaborasi didorong oleh adanya upaya pragmatisme dalam menyelesaikan masalah yang selama ini tidak kunjung dapat teratasi melalui penerapan teori-teori konvensional yang selama ini dipercaya mampu mengatasi masalah.

Fragmantasi hukum dan pemecahan masalah yang sifatnya multi juriksi merupakan dua sumber utama adanya kompleksitas institusi dan interdependensi. Kemudian konflik antar kelompok yang bersifat laten seringkali sulit diredam dan merugikan berbagai pihak, sehingga memerlukan keterlibatan berbagai pihak untuk menyelesaikannya. Disinilah perlunya membangun kolaborasi dalam pemecahan konflik. Juga sebagai upaya pemecahan masalah yang memiliki legitimasi kuat karena melibatkan berbagai kelompok kepentingan untuk secara aktif berpartisipasi dan mengambil keputusan secara bersama-sama untuk bisa disetujui bersama.

Kolaborasi ini juga dipandang sebagai respon organisasi terhadap perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran lingkungan kebijakan. Pergeseran-pergeseran bisa dalam bentuk jumlah aktor kebijakan yang meningkat, isu-isu semakin meluas keluar batas-batas normal yang bisa dirasakan atau sulit dideteksi karena

ketertutupannya, kapasitas pemerintah daerah, kota dan atau pemerintah pusat terbatas sedangkan institusi-institusi di luar pemerintah meningkat dan inisiatif spontan masyarakat semakin meluas dan kritis.

Intinya bahwa kolaborasi ini dianggap sebagai salah satu solusi dalam mengatasi permasalahan-permasalahan publik yang semakin kompleks sehingga memerlukan beberapa pihak yang terlibat dalam mengatasi permasalahan-permasalahan kompleks tersebut.

Terdapat banyak argumen tentang pentingnya melakukan kolaborasi lintas sektoral, Ansel dan Gash, 2009 (dalam Sudarmo, 2010:104) menyebutkan secara umum adanya *collaborative* itu dikarenakan alasan-alasan sebagai berikut: “(1). Kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi, (2). Konflik kelompok kepentingan yang bersifat laten dan sulit diredam, dan (3). Upaya mencari cara-cara baru untuk mencapai legitimasi politik.”

Adapun Ansel dan Gash, 2009 (dalam Sudarmo, 2010:105) menjelaskan lebih lanjut mengenai alasan-alasan dilakukannya kolaborasi, yakni karena :

“1) kegagalan implementasi kebijakan di tataran lapangan. 2) ketidakmampuan kelompok-kelompok, terutama karena pemisahan regim-regim kekuasaan untuk menggunakan arena-arena institusi lainnya untuk menghambat keputusan, 3) mobilisasi kelompok kepentingan dan 4) tingginya biaya dan politisasi regulasi Demikian pula kecenderungan diadakannya *collaborative* adalah dilatarbelakangi oleh perkembangan organisasi.”

Mengenai alasan-alasan dilakukannya kolaborasi dari beberapa argumen milik Ansel dan Gash telah mewakili beberapa alasan yang memang terjadi di lapangan seperti kompleksitas permasalahan publik yang membutuhkan beberapa pihak untuk mengatasinya, ketidakmampuan beberapa intitusi/kelompok/individu terkait yang memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam suatu permasalahan tertentu serta sebagai solusi alternatif dalam mengatasi konflik kepentingan-kepentingan politik.

Lebih dari itu, kolaborasi dipandang sebagai gambaran tentang cara mengelola, me-manage, menata atau menangani sesuatu isu atau persoalan tertentu yang sifatnya kabur dan tidak jelas yang memiliki implikasi bahwa ukuran-ukuran (standar-standar) dan relevansi dari wilayah isu yang satu ke wilayah isu yang lainnya secara berbeda-beda. Dengan demikian *stakeholders* siapa saja yang terlibat akan berbeda-beda dengan wilayah isu yang satu dan wilayah isu yang lainnya dan anantara sektor yang satu dan sektor yang lainnya.

B. Efektifitas atau Ukuran Keberhasilan *Collaborative Governance*

Efektifitas kolaborasi menurut Ecoregional Conservation Strategies Unit Research and Development (2003: 3.3) menyebutkan beberapa hal, yakni:

“Collaboration is most effective when the objectives, process, and roles are clearly defined so that those involved know what to expect. Where initiatives lack a cohesive structure, or require unrealistic levels of participation (because all stakeholders—priority, secondary, and peripheral—demand equal access to the process at all times), collaboration may not be a feasible option. Other initiatives may lack

credibility if certain groups have little or no say in decisions. Ensuring genuine collaboration involves recognizing the degree or level of opportunity for collaboration that exists or is desired. The degree to which stakeholders are involved in collaboration processes can vary from a limited, consultative role in which they have little say in decisions, to shared management and decision-making responsibilities.”

Kolaborasi akan sangat efektif ketika itu objektif, proses dan pembagian peran dilaksanakan dengan jelas. Ketika kurangnya inisiatif dari para *stakeholder* akibat kepentingan masing-masing *stakeholder* dan permintaan masing-masing *stakeholder* yang menuntut sepanjang proses kolaborasi maka kolaborasi tidak akan efektif. Selain inisiatif, kurangnya kredibilitas masing-masing *stakeholder* juga mempengaruhi proses kolaborasi. Diusahakan meminimalisir atau membatasi perbedaan derajat atau kedudukan dalam pelaksanaan kolaborasi agar tercapai kolaborasi yang efektif.

Ukuran keberhasilan *kolaborasi* menurut De Seve (dalam Sudarmo, 2010:110) ada delapan item penting yang bisa dijadikan untuk mengukur keberhasilan sebuah *network* atau kolaborasi dalam *governance*, yang meliputi :

1) *Network structure*

Struktur jaringan menjelaskan tentang deskripsi konseptual suatu keterkaitan antara elemen yang lain yang menyatu secara bersama-sama yang mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani. Ada banyak bentuk *network structure*, yakni diantaranya:

commit to user

- a) Model *self governance* ditandai dengan struktur dimana tidak terdapat entitas administratif namun demikian masing-masing *stakeholder* berpartisipasi dalam *network* dan manajemen dilakukan oleh semua anggota (*stakeholder* yang terlibat). Kelebihan dari model *self governance* adalah bahwa semua *stakeholder* yang terlibat dalam *network* ikut berpartisipasi aktif dan mereka memiliki komitmen serta mereka mudah membentuk jaringan tersebut. Namun kelemahan dari model ini adalah tidak efisien mengingat biasanya terlalu seringnya mengadakan pertemuan atau rapat anggota sedangkan pembuatan keputusan sangat terdesentralisir sehingga sulit mencapai konsensus. Juga bisa disyaratkan agar bisa efektif, para *stakeholder* yang terlibat sebaiknya sedikit saja sehingga memudahkan saling komunikasi dan saling memantau masing-masing secara intensif (Milwad dan Provan, 2007 dalam Sudarmo, 2010:111). Ini berarti bahwa jumlah anggota yang relatif kecil atau terbatas sangat berpengaruh terhadap efektifitas sebuah kolaborasi atau jaringan yang membentuk *self-governance*.
- b) Model *lead organization* ditandai dengan adanya entitas administratif (dan juga manajer yang melakukan jaringan) sebagai anggota *network* atau penyedia pelayanan. Model ini sifatnya lebih tersentralisir dibandingkan dengan model *self-governance*. Kelebihannya, model ini bisa efisien dan arah jaringan/kolaborasinya jelas. Namun masalah yang dihadapi dalam model ini adalah adanya *commit to user*

dominasi oleh *lead organization*, dan kurang adanya komitmen dari para anggota (stakeholder) yang tergabung dalam *network* kolaborasi. Disarankan juga agar *network* lebih optimal, para anggota dalam *network* sebaiknya cukup banyak (Milwad dan Provan, 2007 dalam Sudarmo, 2010:112). Anggota yang banyak dipandang efektif karena model ini mengandalkan juga dukungan dari *stakeholder* atau anggota lainnya dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga semakin banyak dukungan semakin efektif sebuah kolaborasi yang mengadopsi model *lead organization*. Namun demikian jaringan tidak boleh membentuk hierarki karena justru tidak akan efektif dan struktur jaringan tidak boleh membentuk hierarki karena justru tidak akan efektif, dan struktur jaringan harus bersifat organisasi dengan struktur organisasi yang se-flat mungkin, yakni tidak ada hierarki kekuasaan, dominasi dan monopoli, semuanya setara dalam hak, kewajiban, tanggung jawab, otoritas dan kesempatan untuk aksesibilitas dalam pencapaian tujuan bersama (Jonas, 2004 dalam Sudarmo, 2010:112).

- c) Model *network administrative organization* ditandai dengan adanya entitas *administrative* secara tegas, yang dibentuk untuk mengelola *network*, bukan sebagai “*service provider*” (penyedia layanan) dan manajernya digaji. Model ini merupakan campuran model *self governance* dan model *lead organization*. Dari keseluruhan model

networked struktur tersebut masing-masing memerlukan kondisi atau persyaratan berbeda bagi efektivitas sebuah jaringan atau kolaborasi.

2) *Commitment to a common purpose*

Commitment to a common purpose mengacu pada alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada. Alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada adalah karena memiliki perhatian dan komitmen yang tinggi untuk mencapai tujuan-tujuan positif. Tujuan-tujuan ini biasanya teraktualisasikan di dalam misi umum suatu anggota pemerintah, misalnya dengan misi “memperbaiki kehidupan dan meningkatkan kesejahteraan hidup kaum marginal”. Demikian pula, penurunan angka HIV/AIDS juga memerlukan komitmen dari masing-masing pilar yang berkolaborasi untuk mencapai tujuan tersebut.

3) *Trust among the participants*

Kepercayaan diantara para partisipan yang didasarkan pada hubungan profesional atau sosial, keyakinan bahwa partisipan mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha *stakeholder* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Bagi lembaga-lembaga pemerintah, unsur ini sangat esensial karena harus yakin bahwa mereka memenuhi mandat legislatif atau regulatori dan bahwa mereka bisa “percaya” terhadap partner-partner (rekan kerja dalam jaringan) lainnya yang ada di dalam sebuah pemerintahan (bagian-bagian, dinas-dinas, kantor-kantor, badan-badan dalam suatu pemerintahan daerah) dan partner-partner di luar pemerintah untuk

commit to user

menjalankan aktivitas-aktivitas yang telah disetujui bersama. Misalnya, dengan mengacu pada kemungkinan adanya kolaborasi antara KPA dan para LSM lokal peduli AIDS, KPA harus bisa percaya bahwa para informasi atau data yang disediakan LSM ini akurat, atau ketika KPA ini kesulitan mencari data akurat tentang jumlah penderita HIV/AIDS karena keterbatasan kapasitasnya maka institusi ini harus yakin bahwa para LSM lokal Peduli AIDS ini mampu memberikan data-data dan segala informasi yang diperlukannya untuk kepentingan KPA sendiri sebagai salah satu institusi formal yang bekerja untuk pemerintah kota Surakarta pada khususnya dan Indonesia pada umumnya, meskipun institusi ini belum mampu memberikan dukungan dana bagi mereka dalam menjalankan aktivitasnya.

4) *Goverannce*

Adanya kepastian *governance* atau kejelasan dalam tata kelola, termasuk :

- a) *Boundary* dan *eklusivity* yang menegaskan siapa saja yang termasuk anggota dan siapa yang bukan termasuk anggota, ini berarti bahwa jika sebuah kolaborasi dilakukan, harus ada kejelasan siapa saja yang termasuk dalam jaringan dan siapa yang diluar jaringan.
- b) *Rules* (aturan-aturan) yang menegaskan sejumlah pembatasan-pembatasan perilaku anggota komunitas dengan ancaman bahwa mereka akan dikeluarkan jika perilaku mereka menyimpang (tidak sesuai atau bertentangan dengan kesepakatan yang telah disetujui

commit to user

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, hal tersebut menegaskan bahwa dalam kolaborasi ada aturan main yang disepakati bersama oleh seluruh *stakeholder* yang menjadi anggota dari jaringan tersebut, hal-hal apa saja yang harus dilakukan dan hal-hal apa saja yang seharusnya tidak dilakukan sesuai dengan aturan main yang disepakati.

- c) *Self determination*, yakni kebebasan untuk menentukan bagaimana *network* atau kolaborasi akan dijalankan dan siapa saja yang diijinkan untuk menjalankannya, ini berarti bahwa model kolaborasi yang dibentuk akan menentukan bagaimana cara kolaborasi ini berjalan. Dengan kata lain, cara kerja sebuah kolaborasi ikut ditentukan oleh model kolaborasi yang diadopsi.
- d) *Network management* yakni berkenaan dengan resolusi penolakan/tantangan, alokasi sumberdaya, kontrol kualitas dan pemeliharaan organisasi. Ini untuk menegaskan bahwa ciri sebuah kolaborasi yang efektif adalah jika kolaborasi itu didukung sepenuhnya oleh semua anggota *network* tanpa konflik dan pertentangan dalam pencapaian tujuan, ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi yang memenuhi persyaratan yang diperlukan dan ketersediaan sumber keuangan/kondisi finansial

commit to user

secara memadai dan berkesinambungan, terdapat penilaian kinerja terhadap masing-masing anggota yang berkolaborasi, dan tetap mempertahankan eksistensi masing-masing anggota organisasi untuk tetap adaptif dan berjalan secara berkesinambungan sesuai dengan visi dan misinya masing-masing tanpa mengganggu kolaborasi itu sendiri.

5) *Access to authority*

Akses terhadap otoritas, yakni tersedianya standar-standar (ukuran-ukuran) ketentuan prosedur-prosedur yang jelas yang diterima secara luas. Bagi kebanyakan *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 *stakeholder* lainnya) dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan, dan dengan demikian bertanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jika para anggota tidak terlibat dalam menentukan tujuan *network* dan tidak berkeinginan membawa sumberdaya dan otoritas ke dalam *network* maka kemungkinan *network* itu akan gagal mencapai tujuan.

7) *Information sharing*

Berbagi informasi, yakni adanya kemudahan akses bagi para anggota terhadap informasi, 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 sumberdaya, yakni adanya ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia dan sumberdaya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan *network*.

Adapun menurut Ansell dan Gash, 2009 (dalam Sudarmo, 2010:117) menjelaskan bahwa *collaborative governance* memerlukan para pemimpin yang memiliki sejumlah keterampilan (skill) tertentu: kemampuan untuk memfasilitasi pertemuan, mengusulkan dan mengontrol diskusi, mengorganisasi ide-ide, menengahi dan mengurangi konflik, menciptakan bidang permainan yang netral, mempertahankan agar partisipan tetap terinformasi dan terlibat, menjaga agar diskusi tetap relevan, mendorong kemajuan kolektif (bersama) menuju ke sebuah resolusi (pemecahan masalah).

C. Hambatan dalam Kolaborasi

Terdapat sejumlah faktor terutama faktor struktur sosial, faktor kultural dan faktor kepentingan pemerintah yang mendominasi yang bisa menyebabkan gagalnya suatu kolaborasi termasuk partisipasi aktif dari berbagai *stakeholder* dalam pembuatan keputusan (Sudarmo, 2010:117).

Government of Canada, 2008 (dalam Sudarmo, 2010: 208) : “Studi di Canada mengenai terhambatnya jalannya suatu kolaborasi (dan juga partisipasi) adalah karena disebabkan oleh banyak faktor, terutama faktor-faktor budaya, faktor-faktor institusi-institusi dan faktor-faktor politik.”

Terkait dengan faktor budaya adalah bahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan budaya ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil terobosan dan resiko. Untuk terciptanya kolaborasi yang efektif mensyaratkan para pelayan publik (dan dengan demikian para pemimpinnya) untuk memiliki *skills* (keterampilan) dan kesediaan untuk masuk ke kemitraan 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. Dengan kata lain, ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil resiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektifitas kolaborasi. Inovasi yang dilakukan oleh para *stakeholder* (juga pemimpin) diperlukan dalam rangka mencapai tujuan kolaborasi yang lebih

commit to user

baik. Banyak yang enggan berinovasi karena mereka tidak mau menanggung resiko adanya kegagalan tetapi bagi organisasi yang dewasa senantiasa menerapkan sebuah budaya yang mencakup kegagalan sebagai bagian dari “pembelajaran organisasi” secara inovatif, justru sangat tepat bagi usaha-usaha kolaborasi.

Disamping itu, mengapa kolaborasi gagal adalah masih dipertahankannya pendekatan “top down” oleh pihak pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerjasama dan egalitarian sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi. Kolaborasi juga gagal karena partisipasi dari kelompok kepentingan atau *stakeholder* lainnya dipandang tidak diperlukan, tidak penting dan didominasi oleh kelompok dominan/pihak pemerintah melalui pendekatan top-down. Kemudian kolaborasi 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 (Sudarmo,2010:118).

Terkait dengan faktor institusi, kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi (terutama dari pihak pemerintah) cenderung menerapkan struktur hiarkis 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 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 berifat “*represenative democracy*” belum tentu cocok bagi kolaborasi karena demokrasi seperti ini 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 publik yang mekanistik), tidak bisa menggantikan tujuan-tujuan yang ditentukan secara terpusat dan kebutuhan-kebutuhan negara demokratis pada umumnya.

Akuntabilitas intitusi-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 responsibilitas. Padahal kolaborasi menghendaki fleksibilitas termasuk pada penggunaan/belanja sumberdaya milik bersama/publik.

Hambatan lainnya bagi kolaborasi adalah terjadinya dan kakunya “batasan definisi” dan “kondisi” yang ditentukan pihak pemerintah. Sering terjadi bahwa dalam organisasi-organisasi pemerintah (public), rencana-rencana dan inisiatif-inisiatif terikat oleh harapan, prosedur, ketersediaan dan

sumberdaya yang melimpah dan duplikatif, sehingga sulit dibayangkan menyelenggarakan bentuk kolaborasi dengan para aktor di luar organisasi untuk memperoleh pemahaman yang sama.

Disamping itu, masih ada kemungkinan hambatan lainnya adalah tidak terlihatnya atau belum dikembangkannya strategi-strategi inovatif, dan walaupun ada inovasi-inovasi yang dilakukan, tidak mencerminkan investasi dana publik secara substansial, bahkan dana-dana tersebut kemungkinan ada di luar pengamatan, terutama jika dana-dana tersebut membuahkan hasil-hasil positif.

Terkait dengan faktor politik, kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif (*forward-looking*) adalah pemimpin yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan politis yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan politis yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan diatas tetapi bisa mengarahkan pada pencapaian hasil-hasil positif melalui kemitraan. Dalam kolaborasi ini seharusnya segala bentuk kepentingan dapat diminimalisir sehingga kecil kemungkinan terjadinya konflik.

Faktor lain yang bisa menjadi 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 (Sudarmo,2010:120).

D. Stakeholders

Terdapat beberapa pengertian *stakeholders*, diantaranya menurut Gazley (2010:611) menjelaskan bahwa :

“Stakeholder theory offers a means of examining links between performance, board diversity, and representativeness that incorporates the qualitative dimension of these relationships.”

Pendapat Gazley diatas menjelaskan bahwa stakeholder merupakan hubungan antara kinerja, keberagaman, dan gabungan dari keterwakilan beberapa dimensi.

Lebih lanjut dan jelas World Wild Fund Ecoregional Conservation Strategies Unit Research and Development (2003:2.2) menjelaskan pengertian *stakeholders* sebagai berikut:

“stakeholder is any person, group, or institution that positively or negatively affects or is affected by a particular issue or outcome.”

Types of stakeholders:

- a. Primary stakeholders include those who, because of power, authority, responsibilities, or claims over the resources, are central to any conservation initiative.*
- b. Secondary stakeholders are those with an indirect interest in the outcome.*
- c. Opposition stakeholders may have the capacity to adversely influence outcomes through the resources and influence they command*
- d. Marginalized stakeholders—such as women, indigenous peoples, and other impoverished and disenfranchised groups—may in fact be primary, secondary, or opposition stakeholders, but may lack the recognition or capacity to participate in collaboration efforts on an equal basis”*

Stakeholder adalah setiap orang, kelompok, atau lembaga yang positif atau negatif mempengaruhi atau dipengaruhi oleh isu atau hasil tertentu. Jenis

stakeholders: (1) *Stakeholders* primer termasuk mereka yang, karena kekuasaan, wewenang, tanggung jawab, atau klaim atas sumber daya, sangat penting untuk inisiatif konservasi apapun. (2) *Stakeholders* sekunder, adalah mereka yang memiliki minat langsung dalam hasilnya. (3) *Stakeholders* oposisi, mengarah pada kemungkinan mereka memiliki kapasitas menerima dampak negatif dari penghasil pengaruh melalui sumber daya dan pengaruh yang mereka perintah (4) *Stakeholders* marginal, menunjuk pada mereka yang secara langsung atau pun tidak langsung terpengaruh dari dampak suatu kebijakan namun kurang memiliki kapasitas untuk mengutarakan kepentingannya, seperti perempuan, masyarakat adat, dll.

Pengembangan *collaborative governance* pada *stakeholder* 3 pilar dalam penanggulangan HIV/AIDS di Surakarta mencakup 2 kategori *stakeholders*, yakni *stakeholders* primer dan *stakeholders* sekunder . Yang termasuk *stakeholders* primer disini adalah lembaga driver yakni Komisi Penanggulangan Aids Daerah (KPAD) Surakarta. Dan *stakeholders* sekunder terdiri dari Dinas Kesehatan (Dinkes) kota Surakarta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Peduli Aids di kota Surakarta diantaranya LSM Lentera, LSM Mitra Alam, LSM Spekham, LSM Gessang dan LSM Hiwaso.

Hal tersebut dikarenakan dalam Keputusan Walikota Surakarta Nomor 443.2.05/28-A/1/2010 didalamnya dijelaskan bahwa semua SKPD Kota Surakarta merupakan anggota KPA yang diharapkan dapat mengkomunikasikan dan menginformasikan tentang bahaya HIV/AIDS kepada seluruh lapisan masyarakat sesuai dengan bidang pelayanana masing-

masing SKPD tersebut. Selain itu, yang menjadi anggota KPA bukan hanya seluruh SKPD Kota Surakarta tetapi juga semua institusi dan lembaga yang dianggap berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap upaya penanggulangan HIV/AIDS di Kota Surakarta. Setiap SKPD tersebut harus memiliki program-program penanggulangan HIV/AIDS dalam upaya penurunan angka penularan HIV/AIDS yang terkait dengan masing-masing SKPD dimana seluruh anggaran biayanya akan masuk pada APBD Kota Surakarta.

Jadi setiap SKPD memiliki kewajiban untuk melaksanakan program-program penanggulangan HIV/AIDS masing-masing yang sesuai dengan bidang masing-masing SKPD.

E. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran digunakan sebagai dasar atau landasan dalam pengembangan berbagai konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian serta hubungannya dengan perumusan masalah. Mengacu pada konsep dan teori yang telah disebutkan diatas, maka kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Mengacu pada konsep kolaborasi, bahwa kolaborasi adalah suatu upaya untuk menggabungkan semua sektor baik pemerintah maupun non-pemerintah untuk menggabungkan semua sektor baik pemerintah maupun non-pemerintah untuk mengelola, menata dan mengatur semua urusan bersama guna mencapai hasil yang efektif dan efisien. Kolaborasi terus berkembang dalam pemerintahan karena adanya kompleksitas dan saling

ketergantungan antar institusi, dimana penanganan suatu masalah publik sangat sulit dilakukan oleh satu institusi pemerintah saja, melainkan memerlukan kolaborasi agar permasalahan publik dengan segala kompleksitasnya dapat teratasi dengan baik.

Kolaborasi juga mencakup pengertian keterlibatan institusi-institusi mana saja yang tengah memulai usaha kerjasama dan apa inisiatif dari masing-masing (*stakeholders*) dalam menentukan atau mendefinisikan tujuan, menilai hasil, menyebabkan perubahan dan sebagainya. Dalam melakukan kolaborasi tidak bisa berjalan dengan sendirinya secara alamiah. Setiap aktor yang terlibat dalam kolaborasi tersebut harus menyadari peran masing-masing demi tercapainya tujuan kolaborasi.

Inisiatif berkolaborasi pasti muncul dari pihak yang memiliki tuntutan jelas untuk mencerminkan kepentingan publik yang lebih besar. Masing-masing *stakeholders* atau institusi yang berkolaborasi harus memiliki peran dalam menentukan tujuan-tujuan dan arah kolaborasi. Jika hanya saling bekerja sama tanpa adanya forum atau kesepakatan baik itu formal maupun informal, maka hubungan yang tercipta tersebut bukan *collaborative governance* tetapi hubungan lain yang bisa berupa kooptasi, dominasi dan mungkin saja *divide and rule* yang bertentangan dengan *democratic collaborative governance* (Donahue dalam Sudarmo, 2010:107).

Dari penjelasan diatas tersebut, maka dalam penelitian ini akan diuraikan tentang kolaborasi 3 pilar dalam penanggulangan HIV/AIDS di

Surakarta. Di Kota Surakarta terdapat yang disebut dengan 3 pilar penanggulangan HIV/AIDS. 3 pilar ini terdiri dari Komisi Penanggulangan Aids (KPA) Kota Surakarta, Dinas Kesehatan (Dinkes) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Peduli Aids, diantaranya LSM Lentera, LSM Mitra Alam, LSM SpekHam, LSM Gessang dan LSM Hiwaso. Ketiga pilar ini melaksanakan *collaborative governance* dalam pelaksanaan program-program penanggulangan HIV/AIDS di Kota Surakarta. KPA bertanggung jawab sebagai koordinator program-program penanggulangan HIV/AIDS, Dinas Kesehatan bertanggung jawab dalam layanan kesehatan HIV/AIDS dan LSM Peduli Aids bertanggung jawab dalam hal penjangkauan populasi kunci HIV/AIDS.

Gambar 2.1
Kerangka Berpikir

