

# COLLABORATIVE GOVERNANCE

## (Studi Tentang Kolaborasi Antar Stakeholders Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo)

Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq

Mahasiswa program studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

### Abstract

*This study aims to describe the process of collaborative governance related to the development of minapolitan areas in Sidoarjo regency, and also the obstacles in the implementation of collaboration process.*

*Sidoarjo is the center of Minapolitan area in East Java Province which is determined based on East Java Governor Decree No.520 / 1395 / 201.1 / 2012 about Sidoarjo District Determination as the center of minapolitan area. In order to develop the minapolitan area of the sidoarjo district, government through the marine and fishery agencies implement a collaboration with the private sector and the community. This study explained the collaborative process that exists between government, private and community in collaborative governance regime (CGR). This study used four main components by Kick Emerson.*

*This research employed qualitative research method. Data collection was conducted using observation, interview and documentation. This study finds that the collaboration process in the development of the minapolitan in Sidoarjo area has been running quite well. Because the collaboration has been strating through principled engagement, shared motivation and capacity for joint action. Then, the process continued with collaborative action that can affect to the temporary impacts. This research also finds that the obstacles in the implementation of collaboration include : the challenge in the formation of the business groups into legal entities, the lack of the continuity of collaboration, the limited government's role in facilitateting the marketing alternatives to the enterprise group, and lastly, the lack of private parties's involvement in all collaboration activities.*

*Keywords : Collaborative Governance, Minapolitan Area, Stakeholders*

### PENDAHULUAN

Kebijakan Minapolitan merupakan salah satu intervensi yang dilakukan Pemerintah dalam meningkatkan produktivitas kelautan dan perikanan melalui program Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Regulasi program tersebut ditetapkan melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.12 Tahun 2010 tentang Minapolitan dan dilanjutkan dalam RPJMN 2015-2019. Kebijakan tersebut dijabarkan melalui strategi “perwujudan keterkaitan antara kegiatan ekonomi hulu dan hilir desa-kota melalui pengembangan klaster khususnya agropolitan, minapolitan, pariwisata, dan transmigrasi” (RPJMN 2015-2019: 6-45). Kebijakan ini ditetapkan sebagai strategi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (khususnya nelayan) dan produktivitas masyarakat di kawasan pesisir (Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, 2013).

Program Minapolitan bertujuan untuk mendorong percepatan pengembangan wilayah dengan kegiatan perikanan sebagai kegiatan utama. Selain itu, program Minapolitan juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat pedesaan (*hinterland*) yang dikembangkan tidak saja budidaya (*on farm*) tetapi juga pengolahan

dan pemasaran (*off farm*) seperti sarana perikanan dan jasa penunjang lainnya. Pengembangan kawasan Minapolitan mencakup kegiatan produksi, pengolahan, serta pemasaran produk perikanan dan kelautan (Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, 2013). Maka dari itu, kawasan minapolitan dapat digambarkan sebagai kawasan dengan aktivitas ekonomi utama berupa usaha perikanan, dari hulu sampai hilir.

Kebijakan Minapolitan dilatarbelakangi oleh potensi perikanan dan kelautan Indonesia yang melimpah.

Tabel I.1 Produksi Perikanan Di Beberapa Negara Dunia

No	Negara	Tahun		Persentase perubahan
		2013 (ton)	2014 (ton)	
1	China	12 759 922	13 967 764	6.0 %
2	Indonesia	4 745 727	5 624 594	7.0%
3	Amerika Serikat	4 734 500	5 115 493	-3.1%
4	Rusia	3 376 162	4 086 332	-2.1
5	Jepang	4 146 622	3 621 899	0.2
6	India	3 085 311	3 418 821	0.0
7	Vietnam	1 994 927	2 607 000	4.0
8	Nyanmar	1 643 642	2 702 240	8.8
9	Norway	2 417 348	2 301 288	10.7
10	Filipina	2 224 720	2 130 747	0.3

(Sumber : FAO, 2016)

Berdasarkan data dari *Fisheries and Aquaculture Division, Food and Agriculture Organization* (2016), disebutkan bahwa produksi perikanan tangkap Indonesia pada tahun 2013 sebesar 4.745.727 ton. Produksi tersebut meningkat sebesar 7% pada tahun 2014 dengan jumlah produksi perikanan sebesar 5.624.594 ton. Hal tersebut menempatkan Indonesia pada peringkat ke-2 di dunia, sedangkan produksi perikanan budaya Indonesia menduduki peringkat ke-7 dunia. Namun, seluruh potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Hal ini dibuktikan oleh data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 2014, produktivitas budidaya perikanan Indonesia mencapai 14,5 juta ton. Namun, pemanfaatan potensi perikanan budidaya di Indonesia masih dibawah 50%.

**Tabel I.2 Potensi dan Pemanfaatan Perikanan Budidaya di Indonesia Tahun 2014**

No	Jenis Budidaya	Potensi (ha)	Pemanfaatan (ha)	Persentase Pemanfaatan
1	Air Tawar	2.830.540	302.130	10,7%
2	Air Payau	2.964.331	650.509	21,9%
3	Laut	12.123.383	325.825	2,7%

(Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016)

Berdasarkan data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan potensi luas areal budidaya air tawar saat ini tercatat 2.830.540 ha, termasuk potensi di perairan umum daratan (sungai dan danau), dengan tingkat pemanfaatan 302.130 ha (10,7%). Potensi luas areal budidaya air payau 2.964.331 ha dengan tingkat pemanfaatan 650.509 ha (21,9%). Potensi luas areal budidaya laut saat ini tercatat 12.123.383 ha. dengan tingkat pemanfaatan 325.825 ha (2,7%). Potensi luas areal budidaya rumput laut saat ini tercatat 1,1 juta ha atau 9% dari seluruh luas kawasan potensial budidaya laut yang sebesar 12.123.383 ha. Adapun tingkat pemanfaatannya diperkirakan baru mencapai 25% (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016: 16).

Pemanfaatan potensi perikanan dan kelautan yang belum optimal menjadi perhatian tersendiri bagi pemerintah untuk mengintervensi kebijakan di bidang perikanan dan kelautan. Intervensi tersebut ditujukan untuk meningkatkan nilai dan manfaat sumberdaya perikanan dan kelautan bagi pengembangan wilayah yang berkelanjutan. Pengembangan wilayah tersebut ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, khususnya pada masyarakat nelayan dan juga untuk memperkuat konservasi perikanan dan lingkungannya. Dampak kebijakan tersebut diharapkan dapat meningkatkan kontribusi terhadap berbagai aspek dari sektor perikanan, termasuk peningkatan lapangan pekerjaan, ketahanan pangan, dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP) (Rozikin dkk, 2016: 5).

Pengembangan Kawasan Minapolitan dilaksanakan melalui konsep pengembangan kawasan berbasis masyarakat. Hal ini dikarenakan tujuan

program tersebut adalah untuk mengatasi masalah kemiskinan di wilayah pesisir. Salah satu model pemberdayaan masyarakat dalam program ini adalah menjadikan masyarakat sebagai pelaku minabisnis. *Output* yang diharapkan yaitu masyarakat akan mampu meningkatkan produksi dan produktivitas komoditas perikanan melalui pengembangan sistem dan usaha minabisnis yang efisien dan menguntungkan serta berwawasan lingkungan (Mujahid, dkk, 2015: 6).

Perkembangan Kebijakan Minapolitan mulai dicanangkan pada tahun 2011, dimana pengembangan kawasan Minapolitan sudah mulai masuk pada tahap persiapan administratif maupun infrastruktur dasar. Tahun 2012 pengembangan kawasan Minapolitan sudah masuk tahap implementasi. Mulai tahun 2013, pengembangan tersebut telah diintegrasikan dengan kegiatan industrialisasi kelautan dan perikanan dengan konsep *Blue Economy*. Pada akhir tahun 2014, kawasan Minapolitan diharapkan sudah mampu mengakselerasi pembangunan ekonomi di daerah.

Keberadaan Minapolitan sebagai penggerak utama (prime mover), untuk mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah pedesaan yang potensial memerlukan dukungan dan komitmen dari pemerintah daerah dan masyarakat. Selain itu dalam dokumen Pengembangan Kawasan Minapolitan yang diterbitkan Kementerian Kelautan dan Perikanan (2013: 11), perlu adanya penentuan lokus yang jelas, seperti :

1. Penciptaan iklim yang kondusif melalui pengembangan kebijakan yang berpihak pada masyarakat pesisir dengan prosedur yang sederhana dan institusi pengelola yang kompeten.
2. Ketersediaan sumber daya (tenaga kerja) diperlukan dengan kuantitas dan kualitas yang sesuai melalui pelatihan, pendampingan serta pengawalan
3. Koordinasi dan kolaborasi antara Kementerian/Lembaga dan stakeholders dalam pengembangan Kawasan Minapolitan.

Berdasarkan tiga lokus tersebut, dapat diketahui bahwa kolaborasi merupakan salah satu elemen penting dalam menentukan keberhasilan pengembangan Kawasan Minapolitan.

“Sinergitas dan integrasi dalam Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan terdiri dari multi aktor sehingga kompleksitas masalah yang akan dihadapi dalam pengembangan kawasan minapolitan tidak dapat dihadapi oleh pemerintah sebagai single actor” (Sekjen Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013: 6).

Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan merupakan salah satu kebijakan yang membutuhkan kajian *collaborative governance*. Hal tersebut dikarenakan, dalam pengembangan Kawasan Minapolitan, diperlukan adanya sinergi dari beberapa stakeholders lintas sektor. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (2013: 7), stakeholder-stakeholder yang bersinergi antara lain :

1. Pemerintah Pusat (bertanggungjawab terhadap regulasi dan kebijakan, serta sarana dan prasarana lintas sektor)
2. Pemerintah Daerah (bertanggungjawab atas sarana dan prasarana lintas SKPD, regulasi tingkat daerah dan penyediaan lahan)
3. Swasta (pemberi modal dan pendampingan usaha)
4. Industri/Asosiasi (pemberi investasi, akses pasar, promosi dan kemitraan)
5. Masyarakat (nelayan, masyarakat terdampak dan pasar)

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor : Kep./39/MEN/2011 sebagai perubahan atas Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.32/MEN/2010 tentang Penetapan Kawasan Minapolitan menetapkan 223 kabupaten/kota Minapolitan yang sebelumnya berjumlah 197 kabupaten/kota. Dalam keputusan tersebut, salah satu Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang dipilih sebagai salah satu kawasan Minapolitan adalah Kabupaten Sidoarjo. Kabupaten Sidoarjo dipilih karena memiliki lahan perikanan yang potensial untuk dikembangkan sebagai kawasan Minapolitan. Sidoarjo yang terletak di pesisir utara pulau Jawa memiliki garis pantai sepanjang kurang lebih 30 kilometer yang terdapat di sebelah timur tepatnya di wilayah kecamatan Sedati, Buduran, Sidoarjo, Candi dan Jabon.

Potensi sektor perikanan di Sidoarjo cukup tinggi dan berkontribusi dalam PDRB Kabupaten Sidoarjo.

**Tabel I.3. Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2011-2015 Kabupaten Sidoarjo Sektor Pertanian (Juta Rupiah)**

Sekto/ Sub Sektor	2013	2014	2015
1. Pertanian/ Agriculture	2.797.475,7	3.142.101,0	3.561.263,4
1.1. Pertanian, Peternakan, Pemburuan dan Jasa Pertanian	1.042.756,4	1.129.649,7	1.258.345,0
1.2. Kehutanan/ Forestry	859,7	817,3	798,5
1.3. Perikanan/ Fishery	1.753.859,6	2.011.634,0	2.302.119,9

(Sumber : Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Sidoarjo 2011-2015)

Berdasarkan tabel I.3 mengena Produk Domestik Regional Bruto dapat diketahui bahwa kontribusi sektor perikanan terhadap PDRB di Kabupaten Sidoarjo meningkat dari tahun ke tahun. Jika dibandingkan dengan sektor lainnya seperti Pertanian, Peternakan, Pemburuan dan Jasa Pertanian serta Kehutanan, sektor Perikanan memiliki kontribusi tertinggi dalam PDRB di Kabupaten Sidoarjo. Luas pantai dan tambak yang ada di Sidoarjo sebesar 29,99% dari luas wilayah keseluruhan Kabupaten

Sidoarjo. Berdasarkan potensi yang dimiliki, Kabupaten Sidoarjo kemudian ditetapkan sebagai daerah pusat Kawasan Minapolitan di Jawa Timur. Hal diresmikan melalui Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 520/1395/201.1/2012 tentang Penetapan Kabupaten Sidoarjo sebagai Pusat Kawasan Minapolitan dan Agropolitan di Jawa Timur. Oleh karena itu, Sidoarjo akan menjadi kabupaten dengan potensi perikanan tambak terbesar di Jawa Timur apabila dapat diolah dan diberdayakan secara optimal. (Hedi & Tauran, 2015).

Pusat kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo berada di Kecamatan Candi, dengan sub pusat kawasan pada Kecamatan Sedati dan Sidoarjo, serta kawasan penyanggah minapolitan berada di Kecamatan Waru, Buduran dan Jabon (Keputusan Bupati Sidoarjo No. 188/34/404.1.3.2/2016 Tentang Pusat Kawasan Agropolitan Dan Minapolitan Di Kabupaten Sidoarjo)

Untuk mendukung percepatan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo, maka dilakukan Pembentukan Anggota Tim Pokja yang disahkan dalam Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor: 188/297/404.1.3.2/2016 tentang Kelompok Kerja Penyusunan Master Plan Pembangunan Ekonomi Daerah (Penataan Kawasan Minapolitan) Kabupaten Sidoarjo. Hal tersebut merupakan salah satu upaya penguatan internal pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo. Anggota Tim Pokja merupakan para *Top Leader* masing-masing SKPD yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo. Salah satu fungsi tim pokja yang sangat penting dalam implementasi kebijakan adalah melakukan sosialisasi, koordinasi dan sinkronisasi baik perencanaan, pelatihan maupun pelaksanaan program penyusunan master plan pembangunan kawasan Minapolitan Kabupaten Sidoarjo. Selain itu, Tim Pokja juga menjembatani stakeholders (masyarakat, swasta dan pemerintah) dalam berinteraksi terkait upaya pengembangan Kawasan Minapolitan. Namun, dalam penelitian terdahulu diketahui bahwa tim pokja masih menemui banyak hambatan dalam melaksanakan pola kolaborasi. hal ini dikarenakan karena masih belum optimalnya peran di tiap aktor dalam melaksanakan kolaborasi.

**Tabel I.4 Peran stakeholder dalam pengembangan kawasan minapolitan**

Stakeholder		Peran
Pemerintah	Dinas Perikanan	Pengerak pemberdaya masyarakat, fasilitator, dan pelaksana kebijakan
	Bappeda	Monitoring dan evaluasi
Privat	Corporate	Penyedia alat dan pelatihan alih teknologi
Civil Society	Kelompok Usaha	pemberi investasi, akses pasar, promosi dan kemitraan
	Masyarakat	Masyarakat yang terdampak dalam minapolitan

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan 2013, diolah

Dari tabel III.5 bisa lihat tiap peran antar stakeholders memiliki karakteristik yang sesuai dengan kapasitas, namun hambatan yang muncul bisa dari faktor non teknis, seperti kematian ikan. Masalah ini yang seharusnya menjadi masalah bersama pada kenyataannya masih ditanggung oleh petani seutuhnya dan aktor lain tidak bisa membantu banyak, hal tersebut yang terkadang menimbulkan kesalahpahaman dalam pelaksanaan kolaborasi.

Masalah pokok dalam penelitian ini antara lain, pertama pengembangan kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo masih belum memiliki PPM (Pusat Pengembangan Minapolitan). Padahal PPM diperlukan sebagai tempat berkumpulnya para stakeholders terkait yang akan berkolaborasi dalam pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo (<http://sibangsda.bappeda.sidoarjokab.go.id/minapolitan/index.php?id=4>). Kedua, kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat mengalami sedikit kendala. Berdasarkan laporan dari Dinas Kelautan dan Perikanan tentang laporan perkembangan kawasan Minapolitan Kabupaten Sidoarjo, permasalahan yang dihadapi selama ini adalah kesulitan untuk membentuk kelompok karena pemilik tambak tidak berdomisili di lokasi setempat, kebanyakan di Surabaya dan Pasuruan (Ansoriyah, dkk, 2011: 5).

Ketiga, kurangnya sosialisasi dan interaksi dari Pemerintah Daerah terhadap masyarakat sehingga masyarakat menilai bahwa pengembangan kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo masih belum nampak karena mereka belum dilibatkan sepenuhnya (Ansoriyah, dkk, 2011: 6). Padahal sejatinya pengembangan kawasan minapolitan yang tertuang dalam kebijakan pemerintah pusat harus melalui kolaborasi bersama antara pemerintah, swasta dan masyarakat (Rozikin, dkk, 2016: 5). Merujuk pada tahap-tahap yang ada pada proses pemberdayaan, ada indikasi bahwa pada tahap persiapan sosial (social preparation) masyarakat nelayan kurang dilibatkan (Mujahid, dkk, 2015: 3). Padahal proses kolaborasi memerlukan adanya sharing antara pelaksana dengan kelompok sasaran sehingga bisa tahu apa yang dibutuhkan masyarakat.

Keempat, tidak ada *Standar Operational Procedure* (SOP) atau regulasi khusus mengenai bagaimana bentuk, pola maupun model kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat sehingga pola kolaborasi antara pemerintah, masyarakat dan swasta terkait pengembangan kawasan minapolitan belum jelas kemana arah tujuannya (Ansoriyah, dkk, 2011: 6). Kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo adalah program pembangunan multi sektor dengan melibatkan multi stakeholder serta merupakan perpaduan harmonis antara pendekatan *top-down planning*, *bottom-up planning* dan partisipatoris. Namun, dalam pelaksanaannya kolaborasi dan koordinasi antar

stakeholder masih belum terarah secara formal (Pujiyanto, 2014: 13). Padahal dalam kebijakan KKP mengenai Pengembangan Kawasan Minapolitan sudah tertulis jelas bahwa pengembangan kawasan minapolitan dilakukan melalui usaha kolaborasi, koordinasi atau partnership antara aktor pemerintah, swasta dan non pemerintah. Meski begitu KKP tidak mengatur secara lebih lanjut bagaimana mekanisme kolaborasi antar stakeholder dalam pengembangan Kawasan Minapolitan.

Banyaknya elemen pemerintah yang terlibat dalam pengembangan kawasan minapolitan menyebabkan kendala tersendiri dari aspek institusional. Dengan adanya kolaborasi diharapkan pengembangan kawasan minapolitan lebih terarah karena ada pembagian tugas, wewenang, tanggungjawab dan sebagainya. Namun dalam praktiknya disinyalir bahwa kolaborasi yang muncul antar *stakeholder* masih diwarnai banyak masalah seperti sikap dan persepsi para *stakeholder* yang tidak sama. *Mindset* egosektoral masih mewarnai persepsi para *stakeholder* sehingga masing-masing SKPD/lembaga yang berkepentingan masih terfragmentasi oleh program kerjanya di masing-masing instansi. Hal ini tentu menjadi kendala tersendiri bagi pemahaman dan pelaksanaan peran dari stakeholder untuk pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti kolaborasi antar *stakeholder* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini akan lebih menekankan secara terperinci kolaborasi antar *stakeholders* dengan mendeskripsikan proses kolaborasi antar stakeholder, bentuk kolaborasi, efektivitas kolaborasi dan faktor-faktor yang menghambat kolaborasi pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah terkait kolaborasi pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo agar lebih efektif.

### **Paradigma Governance**

Paradigma Governance merupakan paradigma baru yang dianut dan menjadi populer di beberapa negara di dunia. Pemahaman dari paradigma yakni *implementing agency* tidak hanya menjadi monopoli pemerintah. Pada tahun 1980-an paradigma ini mulai dirancang oleh Negara-negara Barat dengan tujuan untuk meminimalisir peran-peran negara dalam pembangunan dan mendelegasikannya kepada aktor lain. Hal ini dikarenakan tumbuhnya kesadaran bahwa kemampuan pemerintah semakin terbatas dari segi : anggaran, SDM, teknologi dan kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan urusan publik sendiri. Era demokrasi juga menuntut pemerintah makin terbuka

dan makin inklusif dalam memberikan ruang bagi *Civil Society Organizations* (CSOs) dan sektor swasta untuk dapat terlibat dalam implementasi suatu kebijakan (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015).

Ada dua sudut pandang mengenai paradigma *governance*, yaitu sudut pandang deskriptif dan perspektif (Chandoke dalam Shylendra, 2007: 217). Dilihat dari sudut pandang deskriptif, paradigma *Governance* merupakan fenomena yang muncul di negara maju dan negara berkembang untuk merespon keterbatasan peran yang dimiliki oleh pemerintah. Di negara maju, konsep *welfare state* telah memudar karena telah munculnya ideologi neo liberal. Globalisasi menyebabkan perubahan tersebut menular hingga ke negara berkembang. Ada tekanan bagi pemerintah untuk melibatkan aktor lain dalam program pembangunan. Hasilnya, negara-negara di dunia menjadi lebih plural dengan hadirnya berbagai aktor lain dalam program pembangunan dari tingkat lokal sampai global. Aktor-aktor tersebut berupaya melengkapi peran yang sudah dilakukan pemerintah, bahkan ada juga yang menggantikan peran pemerintah sebagai aktor tradisional dalam pembangunan.

Dalam paradigma *governance*, ada tiga aktor (*Government, Private Sector, Civil Society*) yang berperan dalam pembangunan. Pemerintah mulai mengikutsertakan aktor nonpemerintah sektor swasta dan masyarakat madani) dalam program pembangunan. Kapasitas ketiganya dibutuhkan untuk saling melengkapi kapasitas aktor lain.

### **Kolaborasi**

Secara epistemologi, kata kolaborasi berasal dari bahas Inggris yaitu '*co-labour*' yang artinya bekerja bersama. Pada abad ke-19 kata kolaborasi mulai digunakan ketika industrialisasi mulai berkembang. Organisasi pada masa itu menjadi semakin kompleks. Divisi-divisi dalam pembuatan struktur organisasi mulai dibuat untuk pembagian tugas bagi tenaga kerja dalam organisasi tersebut. Kompleksitas organisasi menjadi titik awal sering digunakannya kolaborasi dalam berbagai organisasi (Wanna, 2008: 3).

Secara filosofis, kolaborasi merupakan upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Menurut Schrage dalam Harley dan Bisman, (2010: 18), kolaborasi merupakan upaya penyatuan berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Kolaborasi membutuhkan berbagai macam aktor -baik individu maupun organisasi- yang bahu-membahu mengerjakan tugas demi tercapainya tujuan bersama.

Ilmuwan lain mendefinisikan kolaborasi sebagai instrumen yang digunakan untuk menyatukan perbedaan sudut pandang demi terciptanya solusi bersama. Menurut Samatupang dan Menurut

Samatupang dan Sridharan (2008), kolaborasi merupakan upaya mengumpulkan berbagai pihak dengan kepentingan berbeda untuk menghasilkan visi bersama, membangun kesepakatan mengenai suatu masalah, menciptakan solusi untuk masalah tersebut, dan mengedepankan nilai-nilai bersama untuk menghasilkan keputusan yang menguntungkan semua pihak. Hal serupa diungkapkan oleh Leever (2010) yang menyatakan bahwa, kolaborasi adalah konsep yang digunakan untuk menjelaskan hubungan kerjasama yang dilakukan selama usaha penggabungan pemikiran oleh pihak-pihak tertentu. Pihak-pihak tersebut mencoba mencari solusi dari perbedaan cara pandang terhadap suatu permasalahan.

Dari dua definisi tersebut, dapat dilihat bahwa kolaborasi merupakan solusi atas keterbatasan yang dialami oleh individu atau organisasi.

Ahli yang lain menyatakan bahwa kolaborasi merupakan instrumen yang dipakai untuk mengatasi keterbatasan. Menurut Schrage dalam Aggranoff dan McGuire (2003:4), kolaborasi adalah hubungan yang dirancang untuk menyelesaikan suatu masalah dengan cara menciptakan solusi dalam kondisi keterbatasan misalnya keterbatasan informasi, waktu dan ruang. Hal ini serupa dengan pendapat Grey dalam Fendt (2010:19), yang menyatakan bahwa kolaborasi adalah sebuah proses ada kesadaran dari berbagai pihak yang memiliki keterbatasan dalam melihat suatu permasalahan untuk kemudian mencoba mengeksplorasi perbedaan tersebut untuk mencari solusi. Raharja (2008:8) juga mengungkapkan hakikat kolaborasi adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang sulit dicapai secara individual. Berdasarkan definisi tersebut dapat kita ketahui bahwa, awalnya organisasi adalah otonom, lalu ada keterbatasan dalam mencapai tujuan. Kebutuhan untuk mencapai tujuan tersebut melatarbelakangi organisasi melakukan kerjasama dengan organisasi atau individu lain.

Menurut Fendt (2010: 22) ada tiga alasan mengapa organisasi melakukan kolaborasi, yaitu:

- 1) Organisasi perlu berkolaborasi karena tidak dapat menyelesaikan tugas tertentu seorang diri tanpa bantuan pihak lain.
- 2) Dengan berkolaborasi, keuntungan yang akan diperoleh organisasi dapat lebih besar jika dibandingkan dengan bekerja sendiri.
- 3) Dengan berkolaborasi, organisasi dapat menekan biaya produksi sehingga produk mereka dapat menjadi murah dan memiliki daya saing pasar.

### ***Collaborative Governance***

*Collaborative Governance* muncul di era paradigma *governance*, dimana pada saat itu

masyarakat semakin berkembang sehingga pemerintah menghadapi masalah yang lebih kompleks. Di sisi lain, pemerintah juga memiliki keterbatasan waktu untuk mengatasi masalah tersebut sehingga membutuhkan kolaborasi dengan aktor-aktor eksternal (Charalabidis et al., 2012: 264).

Ansell dan Gash (2007: 543) menyebutkan bahwa *collaborative governance* sebagai sebuah strategi baru dalam tatakelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Selanjutnya Ansell dan Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah aransemen tata kelola pemerintahan yang mana satu atau lebih institusi publik secara langsung melibatkan aktor nonpemerintahan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsesus, dan konsultatif dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, mengelola program atau asset publik.

Definisi dari Ansell dan Gash (2007: 5) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor nonpemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar “berkonsultasi” dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima, kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsesus. Dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2007: 544).

*Collaborative governance* merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan “kepemilikan bersama” terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kepehaman di antara peran aktor tersebut. *Collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepahaman yang sama terhadap suatu masalah (Ansell, 2014: 172).

*Collaborative governance* merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Holzer et al., (2012: 349) yang menyatakan bahwa *collaborative governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama untuk masyarakat.

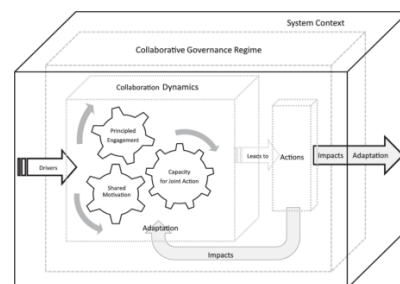
*Collaborative governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus -melalui interaksi formal maupun informal- pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, di dalam kolaborasi interaksi yang muncul bersifat egaliter yaitu seluruh aktor mempunyai kedudukan yang sama.

Peneliti melihat topik pengembangan kawasan Minapolitan, yaitu pada pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan Kawasan Minapolitan utamanya adalah menciptakan nilai-nilai publik dan mengedukasi, menyadarkan, serta memberdayakan masyarakat dengan memberikan stimulan-stimulan atau contoh, sehingga tercipta budaya produktif dalam memanfaatkan potensi-potensi kelautan dan perikanan menjadi sumber pendapatan baru.

### Proses Collaborative Governance

Peneliti memilih teori proses kolaborasi dari Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012), karena melihat komponen yang komprehensif dan tepat digunakan dalam menjawab permasalahan. Teori proses kolaborasi atau Collaborative Governance Regime (CGR) menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang bersifat dinamis dan bersiklus, dengan menghasilkan tindakan-tindakan dan dampak sementara, sebelum mengarah pada dampak utama, serta adaptasi terhadap dampak sementara.



Gambar 1.4 Teori Collaborative Governance menurut Emerson, Nabatchi, & Balogh.

Sumber gambar: Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012.

Proses kolaborasi di atas yang dimaksud berada dalam kotak CGR. Penelitian ini menggunakan berbagai komponen dalam CGR untuk mengungkap fenomena kolaborasi. Berbagai komponen yang menjadi proses kolaborasi diantaranya adalah 1) dinamika kolaborasi, 2) tindakan-tindakan kolaborasi, dan 3) dampak sementara serta adaptasi sementara dari proses kolaborasi.

#### Dinamika Kolaborasi

Beberapa ilmuwan menggambarkan proses kolaborasi sebagai sebuah tahapan linier yang terjadi dari waktu ke waktu dimulai dari pendefinisian masalah menuju setting agenda hingga implementasi. Berlawanan dengan Ansell dan Gash (2008) serta Thomson dan Perry (2006), Emerson (2013) melihat dinamika proses kolaborasi sebagai siklus interaksi yang iteratif. Emerson fokus pada tiga komponen interaksi dari dinamika kolaborasi. Komponen tersebut antara lain : Penggerakan prinsip bersama (*Principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*) dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).

##### 1. Penggerakan prinsip bersama (*Principled engagement*)

Penggerakan prinsip bersama merupakan hal yang terjadi terus-menerus dalam kolaborasi. Beberapa hal seperti dialog tatap-muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara untuk menggerakkan prinsip bersama. Di dalam komponen ini terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan prinsip-prinsip bersama, yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor yang terlibat. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:10).

Karakteristik masing-masing aktor, merupakan elemen kunci yang mempengaruhi seberapa baik prinsip bersama berjalan. Langkah awal kritis adalah bagaimana pemerintah memilih aktor yang akan terlibat dalam kolaborasi. Selanjutnya, setelah kolaborasi berkembang, penambahan aktor pun dimungkinkan. Kemudian barulah kegiatan penggerakan prinsip bersama terwujud, yang dapat dijelaskan dalam tiga elemen berikut:

##### 1) Pengungkapan (*discovery*).

Mengungkap kepentingan masing-masing aktor, nilai-nilai aktor, serta upaya konstruksi kepentingan bersama. Pengungkapan baik pada aktor kolaborasi, dan individu di dalamnya, dapat dianalisis dari kepentingan aktor tersebut bergabung di dalam kolaborasi. Analisis kemudian melihat dari seberapa besar dampak dan implikasi yang ditimbulkan, yaitu apakah terjadi perbedaan-perbedaan kepentingan sehingga mempengaruhi proses berkolaborasi. Namun, Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012:12) menekankan

pengungkapan pada level individu dan aktor, utamanya guna membangun pembentukan "*shared-meaning*" atau pengertian bersama secara terus-menerus. Terbentuknya hal ini akan mempengaruhi proses diskusi bersama, yang di dalamnya terdapat deliberasi sebagai "*hall-mark of successful engagement*" atau tanda utama dari suksanya penggerakan bersama.

##### 2) Deliberasi (*deliberation*).

Penekanan tidak hanya pada terbentuknya deliberasi, namun lebih kepada bagaimana "kualitas deliberasi" karena kolaborasi seringkali terjadi perbedaan pemikiran, perspektif, dan kepentingan yang muncul setiap saat. Membangun deliberasi yang berkualitas, memerlukan keahlian advokasi, tidak harus pada semua individu, namun sebagian saja sudah cukup. Advokasi ini bersifat internal, artinya untuk mengarahkan kolaborasi, serta aktor agar tetap berjalan pada tujuan kolaborasi, menghasilkan resolusi konflik secara strategis dan efektif.

Beberapa hal analisis deliberasi di atas, secara implisit berusaha untuk mendapat jawaban mengenai keberanian para aktor untuk bertindak leluasa dalam kolaborasi, ada atau tidaknya tekanan dari pihak pemerintah sehingga membatasi tindakan kolaborasi, atau ada paksaan harus berbuat demikian. Adanya proses demokrasi deliberatif, sehingga mampu membuat kolaborasi menjadi wadah untuk mengembangkan inovasi dan kreasi, baik dalam memunculkan ide, maupun dalam menghadapi praktek kegiatan kolaborasi di lapangan, yaitu apabila ditemukan permasalahan tak terduga, maka setiap aktor tidak takut akan bertindak kreatif, karena tidak ada tekanan untuk harus bertindak sesuai yang diperintahkan.

##### 3) Determinasi (*determinations*).

Merupakan serangkaian determinasi, yaitu tindakan penetapan akan maksud tujuan yang diinginkan, yang dibedakan menjadi primer dan substantif.

- a. Determinasi primer: beberapa keputusan prosedural (misalnya: agenda setting kolaborasi, menjadwalkan diskusi, membentuk kelompok kerja).
- b. Determinasi substantif: hasil produk kolaborasi (misalnya: pencapaian kesepakatan bersama, rekomendasi final tindakan kolaborasi).

Dalam kolaborasi yang sedang berlangsung, lebih banyak determinasi substantif yang dibuat secara terus-menerus, karena sifatnya lebih dibutuhkan. Sedangkan melihat dari praktisnya, determinasi dapat diwujudkan melalui pembentukan konsensus sebagai metode fundamental dalam pembentukan determinasi bersama. Kesimpulannya, penggerakan prinsip bersama dibentuk dan dipertahankan keberadaannya oleh proses interaktif dari pengungkapan, deliberasi,

dan determinasi. Efektivitas pergerakan prinsip bersama ditentukan oleh kualitas masing-masing dan proses interaktif dari tiga hal tersebut.

## 2. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Motivasi bersama hampir sama dengan dimensi proses kolaborasi yang diungkapkan oleh Ansell dan Gash kecuali legitimasi. Motivasi bersama menekankan pada elemen interpersonal dan relasional dari dinamika kolaborasi yang kadang disebut sebagai modal sosial. Komponen ini diinisiasi oleh pergerakan prinsip bersama yang merupakan hasil jangka menengah. Namun menurut Huxham dan Vangen dalam Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) motivasi bersama juga memperkuat dan meningkatkan proses pergerakan prinsip bersama. Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012:13) mengartikan motivasi bersama sebagai siklus penguatan diri yang terdiri dari empat elemen saling menguntungkan diantaranya : kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Penjelasanannya sebagai berikut:

### 1) Kepercayaan bersama (*mutual trust*).

Unsur pertama dari motivasi bersama adalah pengembangan kepercayaan bersama. Menurut Fisher dan Brown dalam Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) kepercayaan bersama akan berkembang seiring dengan keterlibatan pihak-pihak pada saat melakukan kolaborasi, mengenal satu sama lain dan saling membuktikan bahwa diri mereka dapat dipercaya, bertanggung jawab dan dapat diandalkan. Kepercayaan merupakan bagian penting dan mutlak dalam kemajuan kolaborasi. Sebagai contoh, dalam sebuah kerjasama, kepercayaan sangat berperan penting dalam mengurangi biaya transaksi, meningkatkan nilai investasi dan menjaga stabilitas dalam hubungan serta merangsang pembelajaran bersama, pertukaran pengetahuan dan inovasi (Koppenjan dan Klijn dalam Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Dalam hal ini kepercayaan dikonseptualisasikan sebagai mekanisme yang akan menghasilkan rasa saling mengerti antar stakeholder yang pada akhirnya akan melahirkan legitimasi bersama dan bermuara pada adanya komitmen bersama. Kepercayaan memungkinkan individu atau kelompok untuk mengesampingkan urusan individu atau kelompok mereka demi memahami kepentingan, kebutuhan, nilai dan tujuan bersama.

### 2) Pemahaman bersama (*mutual understanding*).

Pemahaman bersama melahirkan kepercayaan yang dapat membuat stakeholder mengapresiasi perbedaan yang ada dari stakeholder lain. "Mutual understanding" tidak sama dengan kata "shared understanding" yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash. Shared understanding adalah kondisi dimana

semua stakeholders menyetujui tujuan-tujuan dan nilai-nilai yang telah disepakati bersama. Sedangkan, mutual understanding lebih ke arah pemahaman bersama yang dimaksud untuk membuat sesama stakeholder saling mengerti dan menghargai posisi dan kepentingan stakeholder lain bahkan ketika stakeholder tersebut tidak sependapat. Pemahaman bersama menuju pada kualitas interaksi interpersonal individu dan organisasi. Pembentukan pemahaman bersama sering dipengaruhi oleh kepercayaan yang telah terbentuk di dalam kolaborasi.

### 3) Legitimasi internal (*internal legitimitation*).

Legitimasi internal merupakan pengakuan yang berasal dari internal kolaborasi. Dalam hal ini aktor-aktor dalam berkolaborasi dituntut untuk dapat dipercaya, dan kredibel terhadap kepentingan bersama. Aktor-aktor kolaborasi harus menyadari bahwa ada rasa ketergantungan antar aktor yang akan menciptakan kolaborasi yang berkelanjutan. Legitimasi internal, pemahaman bersama, dan kepercayaan bersama merupakan tiga elemen yang saling terkait erat satu sama lain dalam komponen motivasi bersama, sehingga untuk elemen selanjutnya, yaitu komitmen juga sedikit banyak dipengaruhi oleh kualitas tiga elemen ini.

### 4) Komitmen (*commitment*).

Adanya komitmen pada proses kolaborasi mampu menghilangkan penghambat yang seringkali muncul karena perbedaan karakteristik dan kepentingan antar aktor. Komitmen membuat para aktor berinteraksi lintas organisasi sehingga terbentuk komitmen bersama. Analisis kualitas pembentukan komitmen pada setiap aktor kolaborasi, dapat melihat dari tujuan bergabung di dalam kolaborasi, yaitu apakah ada kepentingan bersama yang telah bertemu, sehingga mempengaruhi keaktifkan daripada aktor tersebut untuk berpartisipasi di dalam kolaborasi. Selain itu, adanya sikap optimis akan tercapainya tujuan kolaborasi, dan semangat untuk melakukan kegiatan kolaborasi dengan aktor lain juga membentuk komitmen. Adanya hasil baik sementara dari kolaborasi atau "*small-wins*" dan insentif yang baik juga seringkali mempengaruhi perubahan komitmen aktor kolaborasi.

Kesimpulannya, adanya interaksi yang berkualitas membentuk kepercayaan bersama dan pengertian bersama, sehingga tercipta pengakuan legitimasi internal, yang mempengaruhi komitmen bersama. Keempat hal tersebut berkembang dan saling mempengaruhi, sehingga menciptakan motivasi bersama tetap berlangsung.

## 3. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*)



Tujuan kolaborasi adalah untuk menghasilkan outcome yang diinginkan bersama yang tidak dapat dicapai secara individu atau oleh satu aktor saja. Hal ini dikarenakan, kolaborasi melibatkan aktivitas kooperatif untuk meningkatkan kapasitas diri dan orang lain dalam mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, CGR harus menghasilkan kapasitas baru bagi masing-masing aktor untuk bertindak bersama yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Seringkali beberapa aktor kolaborasi tidak punya kapasitas untuk bertindak bersama, karena adanya perbedaan dan ketimpangan kekuatan. Oleh karena itu, definisi dari kapasitas adalah “*a collection of cross-functional elements that come together to create the potential for taking effective action*” atau berbagai hasil dari elemen-elemen lintas fungsional untuk menghasilkan tindakan yang efektif, karena adanya kapasitas yang memadai dari aktor (Emerson, Nabatchi dan Balogh, 2012). Dalam hal ini, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dikonseptualisasikan dalam kerangka yang merupakan kombinasi dari empat elemen penting diantaranya : prosedur dan kesepakatan institusi, kepemimpinan, pengetahuan dan sumber daya. Elemen-elemen tersebut harus memadai dalam mencapai tujuan yang telah disepakati. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama seringkali dipandang sebagai hasil dari interaksi penggerakan prinsip bersama dan motivasi bersama. Namun perkembangan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama juga dapat memperkuat motivasi bersama dan penggerakan prinsip bersama yang memastikan tindakan dan dampak kolaborasi yang lebih efektif. Selanjutnya, elemen-elemen tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1) Prosedur dan kesepakatan insituti (*procedural and insitutional arrangements*)

Berbagai prosedur dan protokol, serta struktur kolaborasi dibutuhkan dalam manajemen interaksi antar aktor. Sedangkan dimensi-dimensi dari kesepakatan bersama adalah aturan-aturan umum (*ground rules*), protokol-protokol dalam kegiatan (*operating protocol*), peraturan untuk membuat keputusan (*decision rules*), dan sebagainya yang mungkin dapat terbentuk. Seringkali kesepakatan yang ada dalam kolaborasi awalnya adalah informal, namun seiring berjalannya waktu, maka dibutuhkan formalitas, seperti adanya pembentukan perundangan atau legalformal yang menjadi payung hukum berkolaborasi.

Untuk kolaborasi yang lebih besar, lebih kompleks, dan berdurasi panjang, maka struktur insituti kolaborasi harus jelas, dan protokol-protokol untuk administrasi serta manajemen kegiatan kolaborasi diperlukan (Milward dan Provan dalam Emerson, Nabatchi dan Balogh 2012). Sedangkan kesepakatan institusi (*institutional arrangements*), terdapat pada intra-organisasi (bagaimana aktor melakukan governing dan manajemen organisasinya sendiri

dalam inisiatif berkolaborasi), serta inter-organisasi (bagaimana grup kolaborasi memajemen proses, serta bagaimana kolaborasi berintegrasi dengan pembuat keputusan dari pihak luar).

Struktur kolaborasi yang baik adalah fleksibel dan tidak hirarki. Struktur bersifat jejaring, dengan variasi yang berbeda, biasanya pilihan umum yang digunakan adalah “*self-managing system*” dengan kepemimpinan dari aktor pemerintah, atau membuat struktur yang benar-benar baru. Walaupun kolaborasi berbentuk fleksibel dan tidak hirarki, namun peraturan masih merupakan hal penting yang dibutuhkan.

2) Kepemimpinan (*leadership*)

Kepemimpinan memegang peranan penting yang mutlak dalam kolaborasi. Berbagai peran pemimpin selama proses kolaborasi adalah (1) sebagai pihak yang menggali dukungan untuk kolaborasi, (2) penginisiasi pertemuan, (3) fasilitator dan mediator, (4) representasi dari aktor, dan kolaborasi secara keseluruhan, (5) pendistributor pengetahuan, (6) mendorong penggunaan teknologi dalam kolaborasi, serta (7) melakukan advokasi pada publik. Peran pemimpin lain yang utama adalah bagaimana tindakannya saat mendorong deliberasi atau mengatasi konflik, dan bagaimana meningkatkan determinasi para aktor terhadap tujuan kolaborasi (dilakukan selama proses kolaborasi berlangsung).

Seringkali pemimpin kolaborasi tidak mampu menjalankan perannya dengan baik, karena ketidaktahuan akan skills yang harus mereka kuasai, atau bahkan mereka tidak mengetahui bahwa kepemimpinan yang dibutuhkan dalam kolaborasi berbeda dengan kepemimpinan pada organisasi secara umum.

3) Pengetahuan (*knowledge*)

Merupakan mata uang atau dari kolaborasi. Pengetahuan adalah apa saja yang dibutuhkan dan berusaha untuk disediakan. Menurut Groff & Jones (dalam Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:16) menjelaskan pengetahuan sebagai:

*Knowledge is information combined with understanding and capability: it lives in the minds of people...Knowledge guides action, whereas information and data can merely inform or confuse* (Groff & Jones dalam Emerson, Nabatchi, & Balogh,2012:16)

Pengetahuan adalah kombinasi dari informasi dengan memahami informasi itu dan menambah kapabilitas. Pengetahuan membawa pada tindakan, namun pengetahuan juga dapat menginformasi atau membingungkan. Yang lebih penting adalah bagaimana mendistribusikan pengetahuan dan para aktor memanfaatkannya, sehingga berguna bagi proses kolaborasi.

#### 4) Sumber daya (*resources*)

Adanya pertukaran maupun penggabungan sumber daya merupakan salah satu keuntungan kolaborasi. Sumber daya adalah pendanaan finansial, pembagian waktu dan peran, dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, saling melakukan pendampingan, kebutuhan keahlian analisis kolaborasi, dan implementor di lapangan, serta kebutuhan ahli. Dalam kolaborasi selalu terjadi perbedaan besar sumber daya antar aktor (*resource disparities*). Pengukuran efektivitas sumber daya dilihat dari bagaimana kemampuan unsur-unsur kolaborasi (pemimpin, aktor, dan individu) melakukan manajemen sumber daya berdasarkan perbedaan tersebut. Dalam prakteknya sangat rumit dan tidak mudah, karena dipengaruhi oleh elemen lain, yaitu adanya prosedur dan kesepakatan institusi yang dibuat apakah mawadahi hal tersebut, bagaimana peran pemimpin dan distribusi pengetahuan yang ada mendorong pertukaran sumber daya dan apakah kolaborasi membentuk mekanisme manajemen sumber daya tersebut.

Pada dasarnya, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama merupakan hal krusial dan merupakan tantangan utama kolaborasi, karena selalu terdapat perbedaan karakteristik dan kekuatan antar aktor. Kejelasan prosedur dan kesepakatan bersama yang dituangkan dalam bentuk legal-formal, pengaruh kepemimpinan, manajemen pengetahuan, serta manajemen sumber daya merupakan elemen-elemen yang mempengaruhi baik tidaknya kapasitas dari para aktor, sehingga menjadi mampu melakukan tindakan bersama. Namun, melihat penjelasan pada masing-masing elemen, terdapat pengaruh yang muncul dari komponen sebelumnya, yaitu penggerakan prinsip bersama, dan motivasi bersama.

Kesimpulan akhir dari dinamika kolaborasi ini adalah baik tidaknya dinamika ditentukan oleh tiga komponen, yaitu penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama, yang di dalamnya terdapat berbagai elemen. Dinamika yang ada berbentuk siklus, dimana masing-masing komponen saling mempengaruhi (begitu juga elemen-elemennya, dan tidak dipungkiri bahwa elemen tersebut dapat mempengaruhi elemen lintas-komponen).

#### Tindakan-tindakan dalam Kolaborasi (*Actions*)

Tindakan kolaborasi dilatarbelakangi oleh pemikiran mengenai sulit tercapainya tujuan jika hanya satu kelompok atau organisasi yang bertindak sendiri (Agranoff & Mc Guire, 2003). Tindakan-tindakan dalam kolaborasi merupakan inti dari kerangka Collaborative Governance. Namun banyak peneliti yang kurang mengkaji dan memperhatikan lebih mendalam mengenai tindakan-tindakan kolaborasi

(Thomas dan Koontz dalam Emerson, 2012). Menurut Innes dan Booher dalam Emerson (2012) tindakan-tindakan kolaborasi merupakan hasil utama dari proses kolaborasi linier yang terkadang dikaitkan dengan dampak. Hal ini dikarenakan pada dasarnya proses dan hasil tidak dapat dipisahkan dari dampak itu sendiri.

Tindakan kolaborasi yang efektif harus diungkapkan secara tersirat dengan perumusan tujuan yang jelas (Donahue, 2004). Hal ini dikarenakan akan sulit melakukan tindakan kolaborasi jika tujuan yang ingin dicapai dari kolaborasi itu sendiri tidak dibuat secara eksplisit. Tindakan-tindakan kolaborasi pada prakteknya sangat beragam seperti pemberdayaan masyarakat, penetapan proses perijinan, pengumpulan sumber daya, monitoring sistem/ praktik manajemen baru, dan lain sebagainya. Kemudian, hasil daripada tindakan ini secara langsung membawa dampak sementara yang mengarah kembali pada dinamika kolaborasi, dan dampak jangka panjang. Menurut Huxam dalam Emerson (2012), beberapa tindakan kolaborasi memiliki tujuan sangat luas seperti penentuan langkah strategis dalam isu/bidang kebijakan kesehatan. Namun banyak pula tindakan kolaborasi yang memiliki tujuan sempit seperti proyek pengumpulan dan analisis informasi spesifik. Tindakan kolaboratif ada yang dapat dilakukan secara sekaligus oleh seluruh stakeholders ada pula yang hanya bisa dilakukan oleh stakeholder tertentu sesuai dengan kapasitas masing-masing stakeholder.

#### Dampak dan Adaptasi Hasil Tindakan pada Dinamika Kolaborasi (*Impacts and Adaptation for Collaboration Dynamics*)

Dampak dalam CGR yang dimaksud adalah dampak sementara yang ditimbulkan selama proses kolaborasi. Karakteristik dampak ada yang diharapkan, yang tidak diharapkan, serta tidak terduga. Dampak yang diharapkan adalah “small-wins” yaitu hasil-hasil positif yang terus memberlangsungkan semangat para aktor. Sedangkan dampak yang tidak diharapkan seperti kendala-kendala dalam pelaksanaan kolaborasi. Dampak tidak terduga juga dapat muncul secara langsung maupun tidak pada proses kolaborasi.

Berbagai dampak tersebut menghasilkan umpan balik atau feedbacks, yang kemudian di adaptasi oleh kolaborasi. Adaptasi yang dimaksud adalah bagaimana kolaborasi menyikapi feedback dari masing-masing aktor yang ada. Adaptasi yang baik adalah yang sekiranya dapat dilakukan oleh seluruh aktor kolaborasi, artinya tidak ada pengaruh kepentingan organisasi di atas kolaborasi, sehingga menyebabkan terjadinya usaha mengambil manfaat kolaborasi secara lebih untuk kepentingan organisasi sendiri. Adaptasi harus berdasarkan apa yang menjadi kebutuhan utama untuk dirubah di dalam kolaborasi, sehingga dari hal tersebut dapat menjaga kemajuan

kolaborasi, dan hal ini dipengaruhi oleh keterbukaan dari kolaborasi itu sendiri.

### **Stakeholders**

Konsep stakeholder pertama kali dikenalkan oleh Stanford Research Institute pada tahun 1963 yang mendefinisikan stakeholder sebagai kelompok-kelompok yang tidak akan ada tanpa dukungan organisasi (Friedman & Miles, 2006). Awal munculnya konsep ini adalah untuk mengklasifikasikan dan mengevaluasi konsep kinerja perusahaan (Caroll, 1991). Lebih lanjut, Freeman berpendapat bahwa pemahaman hubungan antara kelompok dan individu yang mempengaruhi atau terpengaruh oleh organisasi adalah sarana analisis efektivitas organisasi dalam mencapai tujuan. Konsep ini telah diperdebatkan dalam literatur fungsi-fungsi manajemen strategis, seperti perencanaan perusahaan, kinerja, teori sistem dan tanggung jawab sosial perusahaan.

Stakeholder adalah individu, kelompok organisasi baik laki-laki atau perempuan yang memiliki kepentingan, terlibat atau dipengaruhi (positive atau negative) oleh suatu kegiatan program pembangunan” Hertifah (2003, h.29). Hal serupa juga dikemukakan oleh Scheemer (2000) yang menyebutkan “*Stakeholders in a process are actors persons, groups or organizations with a vested interest in the policy being promoted*”. Sedangkan Gonsalves et al. yang dikutip oleh Iqbal (2007, h.90) mendeskripsikan stakeholder sebagai siapa yang memberikan dampak dan/atau yang terkena oleh dampak dari suatu program, kebijakan, dan/atau pembangunan. Mereka bisa sebagai individu, komunitas, kelompok sosial, atau suatu lembaga yang terdapat dalam setiap tingkat golongan masyarakat.

Konsep stakeholder mengakui bahwa dalam organisasi apapun, ada berbagai individu dan kelompok yang mendukung dan mempengaruhi organisasi. Stakeholder merupakan kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi (Freeman, 1984: 25). Definisi ini lebih seimbang dan lebih luas daripada Stanford Reseach Institute. Fase simetris, “dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh” berarti bahwa terdapat individu atau kelompok yang menganggap dirinya sebagai stakeholder dari sebuah organisasi, tanpa mempertimbangkan mereka untuk menjadi pemangku kepentingan. Selain itu, banyak kelompok yang dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi, tetapi dukungan mereka tidak dianggap atau diperlukan untuk terus ada.

Berdasarkan pemaparan para ahli tentang definisi stakeholder di atas, peneliti menyimpulkan bahwa stakeholder merupakan individu dan/atau kelompok yang memiliki keterkaitan dengan isu dan permasalahan yang menjadi fokus kajian atau

perhatian, serta dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kegiatan, kebijakan, dan tujuan organisasi.

### **KESIMPULAN**

1. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, dapat disimpulkan bahwa proses kolaborasi antar stakeholders dalam pengembangan kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo sudah memenuhi komponen koaborasi Kirk Emerson. Proses kolaborasi dimulai dari pengerakan prinsip bersama, motivasi bersama dan pembentukan kapasitas bersama. Setelah tiga hal itu terbentuk dilanjutkan dengan melaksanakan tindakan kolaborasi yang memberikan dampak sementara.
  - a. Pengerakan prinsip bersama  
Dari komponen pengerakan bersama yang terdiri dari tujuan bersama dan pengambilan keputusan, terdapat kepentingan yang berbeda-beda namun semua stakeholders memiliki tujuan yang sama, yakni peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, pengambilan keputusan dilakukan melalui proses diskusi yang dihadiri oleh semua stakeholders sebagai pertimbangan pengambil keputusan sesuai dengan asas demokrasi.
  - b. Motivasi bersama  
Dari komponen motivasi bersama yang terdiri kepercayaan, komitmen, legitimasi dan pemahaman bersama sudah terbentuk dengan baik. Kepercayaan antar aktor sudah terbentuk, pengakuan antar aktor juga telah terbentuk. Hal tersebut melahirkan pemahaman bersama yang membuat komitmen antar stakeholder menjadi semakin kuat.
  - c. Kapasitas dalam melakukan Tindakan Kolaborasi  
Dari komponen kapasitas dalam melakukan tindakan kolaborasi yang terdiri dari prosedur dan kesepakatan bersama, kepemimpinan, pengetahuan dan sumber daya sudah terpenuhi.
  - d. Tindakan-tindakan Kolaborasi  
Tindakan-tindakan dalam kolaborasi tersebut sudah sesuai dengan kapasitas masing-masing stakeholder. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah memfasilitasi dan mengedukasi serta mendampingi. Sedangkan dari stakeholder swasta melakukan pelatihan dan koordinasi terkait fasilitas pengembangan Kawasan Minapolitan. Sementara dari pihak masyarakat dan kelompok usaha bersama melaksanakan pengembangan Kawasan Minapolitan melalui usaha peningkatan produktivitas perikanan dan kelautan sesuai dengan arahan pemerintah.
  - e. Dampak sementara dan adaptasi tindakan kolaborasi

Terdapat dampak sementara yang mampu diadaptasi dari tindakan kolaborasi terkait pengembangan Kawasan Minapolitan. Dampak sementara lebih kearah kelompok sasaran yakni peningkatan pengetahuan dan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan bagi pihak swasta yang ikut bergabung dapat menambah relasi dalam pengembangan usaha.

2. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, dapat disimpulkan bahwa hambatan-hambatan dalam kolaborasi terkait pengembangan Kawasan Minapolitan antara lain :
  - a. Kelompok usaha kesusahan dalam membuat kelompoknya menjadi berbadan hukum / legal sehingga dapat bergabung dalam kolaborasi dan mendapatkan bantuan
  - b. Pemerintah kurang memfasilitasi dalam hal pemasaran
  - c. Kontinuitas kolaborasi masih sangat kurang
  - d. Pihak swasta kurang diikutsertakan dalam seluruh kegiatan pengembangan Kawasan Minapolitan hingga terjadi sedikit permasalahan karena kurangnya komunikasi

#### Saran

Berdasarkan hasil penelitian mengenai kolaborasi antar-stakeholder dalam pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut :

1. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Dinas Kelautan dan Perikanan hendaknya tidak hanya mendorong dalam peningkatan produktivitas hasil perikanan dan kelautan saja, melainkan juga memberikan alternative pemasaran atau melatih masyarakat bagaimana cara memasarkan produk yang dihasilkan.
2. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Dinas Kelautan dan Perikanan seharusnya menambah stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi khususnya stakeholder yang dapat mendistribusikan hasil produk masyarakat. Hal ini dikarenakan masyarakat mengalami kesulitan dalam memasarkan produknya hingga terjadi kerugian karena aktivitas ekonomi utama berupa usaha perikanan, dari hulu sampai hilir.
3. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo perlu melakukan sinkronisasi antar stakeholders mengenai pengembangan kawasan minapolitan, agar sesuai Master Plan Pembangunan Ekonomi Kabupaten Sidoarjo.
4. Kepada seluruh stakeholders yang terlibat hendaknya memperkuat komitmen dengan menciptakan desain program secara bersama (pembentukan kelompok kerja berdasarkan adanya program bersama yang terbentuk) dan upaya memobilisasi kepentingan setiap stakeholders.
5. Setelah struktur kelompok kerja (berdasarkan adanya program bersama) telah terbentuk,

sebaiknya diperlukan perencanaan untuk menetapkan standar atau indikator keberhasilan program dan indikator kinerja utama pada masing-masing instansi yang terlibat (SKPD dan Kelompok Usaha) dalam pelaksanaan program di dalam struktur kelompok kerja tersebut. Hal tersebut untuk memudahkan melakukan evaluasi pada masing-masing instansi sehingga hasil kinerja seluruh instansi yang terlibat dapat diukur keberhasilannya.

#### Daftar Pustaka

- Ansell, Christopher, 2014, *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*, New York: Oxford University Press, Inc.
- Ansell, Chris, & Alison Gash, 2007, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18 No.4, Hlm. 543-571
- Agranoff, Robert & Michael McGuire, 2003, *Collaborative Public Management : New Strategies for Local Governments*, Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Donahue, John D. & Richard J. Zeckhauser, 2011, *Collaborative Governance: provate roles for public goals in turbulent times*, New Jersey: Princenton University Press.
- Fendt, Thomas Christian, 2010, *Introducing Electronic Suplly Chain Collaboration in China: Evidence from Manufacturing Industries*. Berlin : Universitatsverlag der Technischen Universitat Berlin.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2011. *FAO Data-bases and Data-sets*. <http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>. Diakses pada 17 Maret 2017.
- Harley, James & Blismas, Nick, 2010, *An Anatomy of Collaboratuon Within the Online Environment*, Dalam Anandarajan, Murugan (ed), *e-Research Collaboration : Theory, Techniques and Challengers*, Hlm.15-32, Heidelberg: Springer International Publishing.
- Hetifah, S.J Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif Di Indonesia*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Holzer, Marc, et al. (2012). *An Analysis of Collaborative Governance Models the Context of Shared Services*. Dalam Lauer Schachter, Hindy Kaifeng, Yang (Ed). *The State of Citizen*

---

*Participation in America.* (PP. 349-386).  
Charlotte: Information Age Publishing.

Emerson, Kirk., Tina Nabatchi & Stephen Balogh  
(2012) '*Integrative Framework for  
Collaborative Governance*', *Journal of  
Administration Research and Theory*, Vol. 22  
no. 1, hal. 1-29.

Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor:  
188/297/404.1.3.2/2016 tentang Kelompok  
Kerja Penyusunan Master Plan Pembangunan  
Ekonomi Daerah (Penataan Kawasan  
Minapolitan) Kabupaten Sidoarjo.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016, *Laporan  
Kinerja Kementerian Kelautan dan Perikanan  
Tahun 2015*, Jakarta: KKP RI

Raharja, Sam'un Jaja, 2008, *Model kolaborasi dalam  
pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum*,  
Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi  
Publik, Depok: Universitas Indonesia

Wanna, John, 2008, Collaborative Government:  
meanings, dimensions, drivers and outcomes,  
dalam O'Flynn, Jannie & Wanna, John.  
*Collaborative governance: a new era of public  
policy in Australia?*, Canberra: Australian  
National University E Press