

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Demokratisasi yang berlangsung luas di berbagai negara dunia setelah berakhirnya perang dunia pertama, melahirkan negara-negara demokratis. Seiring dengan itu tuntutan untuk mereduksi peran negara tata kelola pemerintahan semakin meluas. Hal ini menandai lahirnya *Governance* dan kolaborasi dalam sektor publik. Dimana dalam studi administrasi publik menjadi sarana utama untuk meningkatkan tercapainya tujuan publik khususnya dalam mengalokasikan sumber daya publik dengan pelibatan berbagai *Stakeholders*.

Aktifitas pemerintahan dalam perspektif *Governance*, cenderung mengedepankan kesinergian kepentingan antara domain, yakni pemerintah, masyarakat dan swasta dalam mengurus urusan sosial, ekonomi dan politik suatu negara, melalui struktur dan nilai-nilai yang mencerminkan kepentingan ketiga entitas. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah sebagai institusi publik, berusaha untuk memformulasikan peraturan perundang-undangan sebagai fungsi regulasi dan administratif yang dapat menggerakkan kinerja, hubungan sinergis antar entitas, dan kewenangan yang terdistribusi pada sektor publik, sektor privat dan masyarakat sipil. Ketiga entitas tersebut kemudian secara bersama-sama menjadi subjek dan terlibat langsung merespon masalah-masalah yang akan menjadi kepentingan publik.

Administrasi publik sebagai media mewujudkan tujuan bernegara diharapkan mampu menjawab berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat pada aspek : sosial, ekonomi, politik, pendidikan, budaya dan sebagainya. Kolaborasi mendorong pemerintah untuk melibatkan para pemangku kepentingan *non-state* untuk bekerja sama dalam mengatasi masalah-masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan Implementasi (Bingham and O'Leary 2008; Huxham dan Vangen 2000). Pelibatan pemangku kepentingan terkait dalam kolaborasi mendorong pengambilan keputusan kolektif dalam mengatasi masalah yang kompleks secara efektif (Bryson dan Crosby, 2005 : 19), sehingga studi kolaborasi mendorong pemecahan masalah secara kolektif dengan melibatkan pemangku kepentingan utama dan alternatif bagi manajemen top-down, pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan (Agbodzakey, 2011).

Pemerintah sebagai institusi publik sangat berperan penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik. Dalam penyelenggaraan tersebut, tidak memungkinkan pemerintah menjadi aktor tunggal dalam menyediakan semua kebutuhan publik sebagaimana peran yang dimainkan pada era paradigma birokrasi klasik melainkan memerlukan keterlibatan institusi atau Lembaga lain non pemerintah termasuk Lembaga swadaya masyarakat lokal, Lembaga adat, dan lain-lain (Hughes T. P., 2004).

Peran pemerintah pusat maupun daerah yang begitu besar sebagai tuntutan dari perubahan lingkungan strategis yang sangat cepat dan sulit untuk diprediksi sehingga perlu adanya gerakan reformasi birokrasi. Salah satunya dengan mengadaptasi kolaborasi dalam penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik. Dengan tuntutan masyarakat tersebut pada hakikatnya dibarengi dengan kemampuan sumber-sumber daya pemerintah yang minim menjadi beban berat yang dipikul oleh pemerintah, sehingga perlu memberikan sebagian beban tersebut kepada pihak lain yang lebih berkompeten dan memiliki sumber-sumber daya dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimana konsep ini dikenal sebagai kolaborasi. Hal tersebut dimaksudkan agar dapat merespon dengan cepat tuntutan dan masalah-masalah publik yang timbul sehingga pelayanan publik serta penyediaan barang-barang publik dapat terselenggara dengan efektif dan efisien (Osborne, 2000); (Burns, 1994) j (Driver, 1994); (Hughes, 1994); (Barzelay, 1992); (Esman, 1991).

Kolaborasi dalam pemerintahan ditandai dengan kerjasama antar aktor dengan latar belakang organisasi atau institusi yang berbeda-beda. Masing-masing aktor meyakini bahwa proses pencapaian tujuan tidak bisa dicapai atau dilakukan secara mandiri. Kolaborasi merupakan salah satu strategi yang digunakan oleh praktisi untuk meningkatkan tata kelola dalam mengimplementasikan kebijakan regulasi antar organisasi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kolaborasi sebagai kegiatan yang dilakukan bersama-sama antara dua atau lebih organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan

nilai publik dengan melakukan kegiatan secara kooperatif serta saling berinteraksi dan memanfaatkan norma, peran dalam organisasi struktural untuk memecahkan masalah dan mencapai kesepakatan bersama dengan saling berbagi sumber daya seperti informasi, anggaran, dan *knowledge* (Imperial, 2001).

Kolaborasi dikonseptualisasi sebagai hubungan mitra yang seringkali memunculkan perbedaan antar masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan ini juga sangat potensial untuk memunculkan keuntungan atau benefit pada masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan antara aktor ini bisa menimbulkan keuntungan atau *collaborative advantage*. Jika organisasi jaringan terkelola dengan baik atau dengan adanya *management collaborative*.

Pihak swasta atau perusahaan yang ikut pada proses kolaborasi dalam pemenuhan kebutuhan publik telah diatur pada Undang-Undang nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dimana pada undang-undang tersebut, setiap perusahaan perseroan terbatas memiliki tanggung jawab sosial dan lingkungan, yakni komitmen Perseroan Untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

Tanggungjawab pihak swasta atau perusahaan tidak lagi dihadapkan pada aspek keuntungan secara ekonomisnya saja. Namun, peran perusahaan yang menjadi perhatian terbesar dalam lingkungan masyarakat

telah ditingkatkan dengan adanya kepekaan dan kepedulian terhadap lingkungan dan masalah etika. Yaitu kondisi keuangan perusahaan menjadi mutu yang direfleksikan, akan tetapi juga harus mengacu pada aspek sosial dan lingkungannya. Perusahaan tidak pula semata-mata hanya mengacu pada kegiatan ekonomi untuk menghasilkan keuntungan demi kelangsungan usahanya, tetapi juga bertanggungjawab terhadap sosial dan lingkungan.

Dasar pemikirannya adalah menggantungkan semata-mata kesehatan finansial tidak menjamin perusahaan bisa tumbuh berkelanjutan. Salah satu solusi yang dimaksud meningkatkan aspek sosial dan lingkungan yaitu dengan meningkatkan pemberdayaan dan pembangunan masyarakat dengan memanfaatkan peran aktif pihak ketiga atau swasta ataupun dengan bermitra dengan forum atau masyarakat sipil, melalui peran tata kelola perusahaan yaitu Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan (TJSLP) atau CSR.

Program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan (TJSLP) di provinsi Kalimantan Utara diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2017 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) tidak secara khusus membahas program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan (TJSLP). Undang-Undang Perseroan Terbatas ini lebih fokus pada aspek hukum pendirian dan pengelolaan perseroan

terbatas di Indonesia. Namun, dalam konteks pelaksanaan program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan (TJSLP), terdapat beberapa ketentuan yang dapat menjadi dasar bagi perusahaan dalam menjalankan tanggung jawab sosial mereka. Meskipun UU PT tidak secara rinci mengatur program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan (TJSLP), pemerintah Indonesia telah menerbitkan berbagai kebijakan dan regulasi terkait CSR, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas. Peraturan ini memberikan pedoman lebih rinci tentang pelaksanaan program CSR, termasuk dalam hal perencanaan, implementasi, dan pelaporan kegiatan CSR.

Pada tingkat daerah, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memiliki Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Utara Nomor 11 Tahun 2023 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Badan Usaha. Peraturan ini bertujuan untuk menangani permasalahan sosial dan memberikan pelayanan kesejahteraan sosial serta meningkatkan citra dan keuntungan dan terpeliharanya kelangsungan hidup Badan Usaha. Adapun secara keseluruhan regulasi pada tingkat pusat dan daerah tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan (TJSLP) adalah sebagai berikut:

1. UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
2. UU Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
3. UU Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

4. UU Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pelindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
5. PP Nomor 47 Tahun 2012 Tentang Tanggung Jawab Lingkungan Perseroan Terbatas
6. Permensos Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Forum Tanggung Jawab Dunia Usaha Dan Kesejahteraan Sosial
7. Pergub Provinsi Kalimantan Utara Nomor 11 Tahun 2023 Tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Badan Usaha

Dalam rangka mengoptimalkan sinergitas pemerintah daerah dan perusahaan-perusahaan yang ada di Kalimantan Utara, maka hal yang perlu dilakukan adalah membentuk sebuah wadah mediasi yang disebut dengan Forum CSR. Forum CSR adalah sebuah forum yang bertujuan meningkatkan kepedulian, kemampuan, dan tanggung jawab dunia usaha dalam penyelenggaraan tanggung jawab sosial dan keberlanjutan. Hal ini untuk membantu meningkatkan kesejahteraan sosial dan pemenuhan tujuan pembangunan berkelanjutan secara aktif, efektif, massif dan berkelanjutan. Kalimantan Utara merupakan kawasan daerah yang memiliki banyak Kawasan industri. Sudah semestinya forum CSR menjadi suatu forum dalam meningkatkan aspek sosial dan lingkungan. Forum CSR di Provinsi Kalimantan Utara selama ini dinilai kurang memberikan manfaat terhadap sosial dan lingkungannya. Hal tersebut dapat dilihat dari masih banyaknya masyarakat yang tinggal disekitar lokasi perusahaan yang tidak

mendapatkan aliran listrik serta program-program penyaluran dana CSR yang tidak tepat sasaran.

Pada pelaksanaan program CSR, Pemerintah memiliki kedudukan atau kewenangan dalam pengelolaan CSR dalam memastikan bahwa anggaran CSR tersalurkan tanpa adanya intervensi dari pihak lain selain pihak yang ikut dalam program kerjasama yang mengarahkan pada penyaluran dan pengelolaannya. Dengan begitu, maka kedudukan dan kewenangan yang pasti dimiliki oleh Pemerintah, termasuk Pemda, adalah sebagai regulator. Artinya Pemerintah wajib menjamin terwujudnya dan tersalurkannya program CSR dan memberi sanksi jika perusahaan tidak menganggarkan program CSR baik dalam bentuk sanksi administratif, seperti denda, disinsentif, dan penundaan perpanjangan, bahkan pada pencabutan ijin operasi usaha.

Terkait dengan teknis pengaturan dan pengelolaan CSR, tidak ada regulasi khusus yang mengatur bagaimana pemerintah harus berperan. Namun secara umum, pola kerjasama beberapa pemerintah daerah (provinsi dan kab/kota), adalah dengan turut mensosialisasikan program CSR dan menjembatani komunikasi, serta melakukan monev perusahaan dengan masyarakat.

Program *Corporate Social Responsibility* atau disebut dalam terminologi Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Di Provinsi Kalimantan Utara melibatkan berbagai perusahaan pada berbagai bidang usaha Pertambangan, Perkebunan, Kehutanan, Industri, Jasa dan

bidang lainnya. Adapun perusahaan yang terdaftar memiliki izin, jumlahnya ditunjukkan pada tabel berikut :

Tabel 1. 1
Jumlah Perusahaan Di Provinsi Kalimantan Utara

NO	URAIAN JENIS PERUSAHAAN	JUMLAH PERUSAHAAN
1	Badan Hukum Lainnya	33
2	Badan Layanan Umum (BLU)	7
3	Badan Usaha Pemerintah	1
4	Bentuk Usaha Tetap (BUT)	1
5	Badan Usaha Milik Desa	4
6	Koperasi	54
7	Lembaga Dan Bentuk Lainnya	3
8	Perorangan	9763
9	Persekutuan Dan Perkumpulan	14
10	Persekutuan Komanditer (CV / Commanditaire Vennootschap)	1041
11	Persekutuan Perdata	10
12	Perseroan Terbatas (PT)	591
13	Perseroan Terbatas (PT) Perorangan	144
14	Perusahaan Umum Daerah (Perumda)	3
15	Yayasan	5
TOTAL		11674

Sumber : Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2023

Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah perusahaan yang di Provinsi Kalimantan Utara didominasi oleh jenis perusahaan Persekutuan Komanditer (CV). Adapun dari segi dana CSR yang berhasil dihimpun adalah sebagai berikut :

Tabel 1. 2

**Rencana dan Realisasi CSR dari Pertambangan di Kalimantan Utara
Tahun 2017-2020**

No.		TAHUN							
		2017		2018		2019		2020	
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi
1	Rp	13.979.928.050	19.099.393.691	20.740.152.662	17.998.803.712	41.905.136.000	29.617.329.337	51.125.929.712	24.285.906.404
2	\$	5.341.699.950	11.958.414.190	2.803.343.000	2.413.322.000	-	-	-	-
Total		19.321.628.000	31.057.807.881	23.543.495.662	20.412.125.712	41.905.136.000	29.617.329.337	51.125.929.712	24.285.906.404

Dari data yang diperoleh di lapangan tercatat hanya sektor Pertambangan yang mempunyai data riil tentang jumlah CSR yang di kelola. Itupun data dari dinas ESDM hanya data dari sektor izin atau IUP daerah sementara isin Pusat dan PMA (penanaman modal asing) tidak ada data karena pengelolaan data ada dipusat karena kewenangan tambang berdasarkan peraturan pinda ke Pusat. Untuk penerimaan atau pengelolaan CSR dari tahun 2017-2020 sebesar Rp.91.001.329.963 dan jika dirata sebesar Rp.22.750.332.490. Sementara data CSR dari Biro Pembangunan untuk tahun 2023 realisasi CSR sebesar Rp.636.309.387,- dari target Rp. 1.277.115.518,-. Adapun alokasi anggaran Program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan informasi yaitu :

Tabel 1. 3
Alokasi anggaran Program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara
tahun 2022-2024

2022	2023	2024
-	Rp. 636.309.387	-

Sumber Data : <https://transparansi.e-tjslp.kaltaraprov.go.id/> (yang di kelola oleh Biro Administrasi Pembangunan Setda Provinsi Kalimantan Utara)

Berdasarkan penelusuran data yang dilakukan alokasi anggaran pada tahun 2022 pemerintah Provinsi Kalimantan Utara belum memiliki data tersebut, kemudian pada tahun 2023 sebesar Rp. 636.309.387, pada tahun 2024 anggaran tidak diketahui oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Utara karena perusahaan tidak memberikan informasi dan terdapat masalah dalam pelaksanaannya.

Dalam manajemen CSR, pemerintah daerah dapat membentuk sebuah kerjasama yang kemudian disebut Forum CSR. Forum CSR merupakan sebuah wadah bagi para perusahaan sebagai mitra strategis pemerintah dalam pembangunan, untuk berkomunikasi dengan pemerintah/pemda dalam pelaksanaan CSR agar dipastikan CSR disalurkan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat.

Pada Provinsi Kalimantan Utara forum CSR ini dikenal dan disebut sebagai Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. Adapun struktur Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara diatur dalam Keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/k.673/2021 tentang Perubahan atas Keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/K/593/2020 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Provinsi Kalimantan Utara masa bakti 2020-

2022. Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan meliputi berbagai instansi pemerintah daerah, BUMN, perusahaan swasta, dan NGO. Adapun berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut, jumlah keanggotaan Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Provinsi Kalimantan Utara berjumlah 106 orang yang mewakili organisasi masing-masing (SK Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan, terlampir).

Manajemen kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan beroperasi dalam pengaturan multiorganisasi untuk memecahkan masalah yang tidak dapat diselesaikan, atau diselesaikan dengan mudah, oleh organisasi tunggal. Kolaborasi sebagai sarana untuk memecahkan masalah dan menemukan solusi baru misalnya pengetahuan baru, waktu, uang, persaingan dan kebijaksanaan (Schrage, 1995). Manajemen kolaboratif dapat bersifat formal atau informal, mulai dari perolehan informasi yang sederhana hingga kesepakatan yang dinegosiasikan yang membuka jalan bagi proyek yang lebih luas.

Kolaborasi sebagai sebuah *paradox* dimana dalam kolaborasi terdapat elemen yang saling melengkapi namun juga tidak bisa terhindarkan oleh konflik yang muncul dari adanya perbedaan antara masing-masing aktor yang terlibat dalam kolaborasi, sehingga munculnya *management advantage* berawal dari adanya konflik antara masing-masing aktor dimana konflik dalam kolaborasi yang bisa menyebabkan perpecahan

dalam kolaborasi tapi juga bisa menjadi keuntungan bagi setiap aktor yang berkolaborasi ketika konflik atau perbedaan itu bisa dikelola dengan baik.

Theory Collaborative Advantage sebuah teori yang berbasis praktik tentang management kolaborasi, teori ini berfokus pada potensi keuntungan dan utilitas yang didapatkan dari hubungan antar aktor yang tergabung dalam jaringan organisasi.

Teori *Collaborative advantage* muncul setelah banyak riset yang sebelumnya dilakukan terkait dengan *collaborative* baik yang hanya melibatkan individu maupun yang mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Kolaborasi dikonseptualisasi sebagai hubungan mitra yang seringkali memunculkan perbedaan antar masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan ini juga sangat potensial untuk memunculkan keuntungan atau benefit pada masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan antara aktor ini bisa menimbulkan keuntungan atau *collaborative advantage* jika organisasi jaringan terkelola dengan baik atau dengan adanya *management collaborative*. Sebagai sebuah *novelty*, teori *collaborative advantage* memfokuskan pada ketegangan dan paradoks dalam sebuah kolaborasi sebagaimana diungkapkan oleh Vangen dan Huxham (2013) bahwa *collaborative advantage* berfokus pada *managing goals, managing trust, managing culture* dan *managing leadership*.

Pendekatan *collaborative advantage* adalah pendekatan yang berbasis kolaborasi yang menekankan pada memaksimalkan keuntungan daripada kerugian dan meredam paradox atau ketegangan dalam

kolaborasi. Pendekatan ini sejalan dengan konteks kolaborasi antara pemerintah dan Badan Usaha (Swasta) dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* yang ada di Kalimantan Utara.

Dalam konteks pendekatan *collaborative advantage* dalam penerapannya dalam fenomena implementasi program *Corporate Social Responsibility* di Kalimantan Utara juga terdapat berbagai masalah.

Berdasarkan temuan awal penelitian terkait mengelola tujuan kolaborasi dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* di Kalimantan Utara menunjukkan bahwa program *Corporate Social Responsibility* atau dikenal sebagai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Badan Usaha bertujuan untuk menangani permasalahan sosial dan memberikan pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat dengan kriteria kemiskinan, ketelantaran, disabilitas, keterpencilan, tuna sosial dan penyimpangan sosial, korban bencana dan tau korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi (Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 11 Tahun 2023).

Tujuan tersebut dipahami disepakati oleh seluruh Badan Usaha atau perusahaan, akan tetapi faktanya meskipun semua pihak memahami tujuan adanya CSR tersebut, tidak semua Badan Usaha memiliki komitmen untuk memberikan CSR Badan Usahnya.

Temuan masalah penelitian terkait mengelola kepercayaan pada kolaborasi dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* di Kalimantan Utara menunjukkan bahwa Badan Usaha memiliki keyakinan

bahwa pemerintah tidak mampu mengelola dengan baik program CSR di Provinsi Kalimantan Utara. Kurangnya kepercayaan kepada pemerintah membuat Badan Usaha atau Perusahaan cenderung menyalurkan CSR secara langsung kepada masyarakat. Tidak adanya kepercayaan yang timbul antara pemerintah dan Badan Usaha, membuat Pemerintah sebagai regulator dan penyelenggara pemerintah terkesan tidak bertanggung jawab dan cenderung membiarkan perusahaan jalan sendiri-sendiri. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya data-data CSR yang dikelola perusahaan pada kantor pemerintah. Terkesan bahwa CSR seolah-olah sebagai sumbangan yang diberikan oleh perusahaan sehingga CSR akan didapat oleh masyarakat jika ada belas kasihan dari perusahaan, serta seakan-akan bukan kewajiban perusahaan.

Dalam konteks mengelola kepercayaan, pada dasarnya Forum CSR ini bagus dan pengelolanya dapat dipercaya karena orang-orang yang terlibat adalah orang-orang kepercayaan dari perusahaan dan pemerintah. Akan tetapi dalam operasionalnya belum maksimal. Jika melihat dari sudut adil atau tidak maka dapat dikatakan tidak karena jumlah atau nilai CSR ini seharusnya kita ketahui berapa totalnya sesuai ketentuan. Namun faktanya hanya berdasarkan kesepakatan antara perusahaan dan masyarakat. Artinya banyak perusahaan yang tidak melaksanakan CSR sesuai ketentuan. Untuk pelaksanaannya dapat dikatakan berjalan sesuai kesepakatan diatas tetapi tidak berdasarkan aturan.

Masalah penelitian yang terjadi terkait mengelola keragaman budaya dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* di Kalimantan Utara menunjukkan bahwasanya pada tingkat pengelolaan CSR yang dilaksanakan oleh Forum CSR dan pemerintah provinsi tidak terkoordinasi dengan baik dan tidak terintegrasi dengan baik. Forum CSR ini tidak memiliki kewenangan yang diatur oleh regulasi resmi. Forum CSR hanya bisa memfasilitasi namun tidak bisa mengambil keputusan. Hal yang sama dari pihak pemerintah tidak tegas dan tidak jelas mengatur bagaimana struktur, SOP dan aturan yang mengatur tentang CSR.

Forum CSR melakukan rapat dengan masyarakat sendiri, sementara pemerintah tidak melakukan intervensi apapun, baik melakukan arahan maupun teguran, padahal mereka tahu bahwa system pengelolaan CSR tidak terintegrasi dengan baik. Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat perencanaan CSR tidak mengacu atau berpedoman pada system perencanaan pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang perencanaan nasional yang menganut satu metode atau satu pengelolaan perencanaan yang hanya dikelola oleh Bappeda. Hal yang berbeda terjadi di Kabupaten Nunukan, dimana Kabupaten Nunukan sudah terintegrasi dengan system perencanaan Nasional, dimana CSR di Kabupaten Nunukan ikut dalam hasil musrembang kabupaten. Untuk empat kabupaten dan kota serta provinsi lainnya belum dikelola dengan baik. Selain persoalan di atas permasalahan CSR di Kalimantan Utara tidak adanya uraian tugas atau regulasi yang jelas atau tidak adanya

mekanisme dan SOP, siapa penanggung jawab dan bagaimana resiko jika tidak dilaksanakan, perusahaan-perusahaan bersama kondefnya jalan sendiri-sendiri dalam mengelolah CSR. Sedangkan Forum CSR tidak bisa mengambil sikap atau tindakan pada perusahaan yang tidak taat pada aturan CSR. Pembinaan dan pengawasan serta audit CSR juga tidak berjalan dengan baik, hal ini dibuktikan dengan baru 2 kabupaten yang punya aturan CSR, dan provinsi sendiri tidak ada.

Masalah penelitian yang terjadi terkait mengelola kepemimpinan dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* di Kalimantan Utara sebagaimana hasil wawancara dengan informan menunjukkan bahwa Pengelolaan CSR di Provinsi Kalimantan Utara tidak efektif. Hal ini karena dalam pengelolaan CSR tidak terintegrasi dengan baik antara pemerintah dan swasta. Selain itu Pemerintah sebagai *leading sector* dan pemimpin kolaborasi dalam implementasi program CSR, faktanya tidak mampu mengelola dengan baik program CSR terkait struktur, mekanisme, pengelolaan, pembinaan, perencanaan, *reward* dan *punishment*. Seharusnya pemerintah dapat lebih dominan dalam hal positif seperti mengarahkan, merencanakan, membina dan menghukum jika perusahaan tidak taat aturan. Pemerintah harus mengatur, sebagai koordinator karena pada sistem perencanaan nasional Indonesia yang dijabarkan ke daerah, perencanaan pembangunan cuma satu dan menyangkut pembiayaan harus terintegrasi sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan bisa menyebabkan korupsi.

Dalam konteks ini, pemerintah adalah pelaku penyelenggara pemerintahan, pembina perusahaan, penerbit izin atau pembuat regulasi. Namun dalam pengelolaan CSR ini pemerintah membuat mitra kerja, yaitu Forum CSR yang dapat membantu dan berkoordinasi dengan perusahaan. Hal pokok dan utama yang harus kita ketahui bahwa dalam sistem perencanaan pembangunan Nasional Indonesia, kita hanya mengenal satu organisasi yang mengelolah perencanaan pembiayaan pembangunan yaitu Bappeda. Hal ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang mekanisme dan pembiayaan. Selama ini sistem perencanaan CSR dan perencanaan daerah masing-masing jalan sendiri. Seharusnya CSR harus mengikuti sistem perencanaan daerah yang dikoordinir Bappeda dan tidak berjalan sendiri.

Masalah lainnya yang terjadi adalah Aparatur pemerintah yang menangani CSR juga tidak menguasai permasalahan dan regulasi yang berkembang tentang CSR sehingga pemerintah daerah tidak berani menghukum perusahaan yang tidak memberikan CSR.

Urgensi penelitian ini adalah meninjau fenomena implementasi program *Corporate Social Responsibility* yang berfokus pada forum CSR atau Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan sebagai organisasi berbasis kolaborasi di Provinsi Kalimantan Utara melalui teori *collaborative advantage* sebagai salah satu teori dalam studi manajemen kolaborasi. Teori ini dianggap relevan dan efektif dalam memaksimalkan keuntungan kolaborasi daripada kerugian. Selain itu teori ini dianggap sebagai teori

yang mampu menjelaskan dan mendeskripsikan fenomena *managing collaborative* dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* di Provinsi Kalimantan Utara.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul ***“Manajemen Kolaborasi Dalam Implementasi Program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara”***.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana *Managing Goals* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara?
2. Bagaimana *Managing Trust* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara?
3. Bagaimana *Managing Culture* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara?
4. Bagaimana *Managing Leadership* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara?
5. Bagaimana model manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mendeksripsikan dan menganalisis *Managing Goals* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara.
2. Mendeksripsikan dan menganalisis *Managing Trust* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara.
3. Mendeksripsikan dan menganalisis *Managing Culture* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara.
4. Mendeksripsikan dan menganalisis *Managing Leadership* pada manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara.
5. Menemukan dan menjelaskan model manajemen kolaborasi implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat akademik dan praktis, untuk lebih jelasnya mengenai kedua manfaat tersebut, dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat akademis.

Penelitian ini akan memberikan sumbangsih pemikiran kepada para ilmuwan dan praktisi administrasi publik khususnya bidang manajemen dan kebijakan publik, sumbangsih pemikiran yang dimaksud dalam hal ini adalah manajemen kolaborasi atau kemitraan dalam pemecahan masalah publik dalam implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat praktis.

Penelitian ini akan melahirkan rekomendasi kepada pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, *private sector* dan masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan dalam implementasi kebijakan yang berbasis kolaborasi khususnya pada program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Paradigma Administrasi Publik

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan paradigma. Perkembangan paradigma administrasi publik meliputi 4 paradigma yaitu :

1. *The Old Public Administration*,
2. *The New Public Management*,
3. *The New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004, dan
4. *The New Public Governance*) (Osborne, 2010).

2.1.1 Old Public Administration

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2004). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Dia menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu pertama adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik

diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis, sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model "*oldchesnuts*" dari Peters (1996 dan 2001), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hirarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (lihat dalam Oluwu, 2002 dan Frederickson, 2004). Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik

yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang berbau politik. Administrasi publik klasik juga memungkinkan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kesewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karier maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara. Administrasi publik klasik ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan. Selanjutnya, sifat netral dari administrasi publik klasik ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam hal ini karakter *Old Public Administration* dicirikan oleh kegiatan pemerintah yang terfokus pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh administrator publik yang akuntabel dan bertanggung jawab secara demokratis kepada *elected official*. Nilai dasar utama yang diperjuangkan dalam *Old Public Administration* adalah efisiensi dan rasionalitas sebagai sebuah sistem tertutup. Fungsi administrator publik didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating* dan *budgeting*.

Menurut Wilson bidang Administrasi sama dengan bidang bisnis maka dari itu munculah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini

memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Ada dua kunci dalam memahami OPA ini, pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Paradigma OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut.

OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.

Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya.

Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha, yang berjudul ilmu administrasi publik kontemporer dijelaskan bahwa Denhart & Denhart (2004) menguraikan karakteristik dari *Old Public Administration* yaitu bahwa *Pertama* fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah. *Kedua* kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik. *Ketiga* administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik. *Keempat* pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab, dan *Kelima* kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas, serta

Keenam nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

Herbert Simon dalam bukunya yang berjudul "*Administrative Behavior*", menjelaskan bahwa dimana munculnya konsep rasional model. *Mainstream* dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti yang ada, diantaranya :

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggungjawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

2.1.2 New Public Management

Perspektif selanjutnya adalah *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik

yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. *New Public Management* (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah Anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik (apa yang dilakukan negara) dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggung jawab yang independen atau swasta. Administrasi publik mulai mengenalkan *New Public Management* (NPM) yang merupakan paradigma baru pada tahun 1990-an. Istilah NPM pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood dalam artikelnya “ *All Public Management of All Seasons*”. Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureucratis Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992).

New Publik Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dihubungkan dengan *Old Public Management* (OPM). Konsep NPM muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan ada kontrol atas *output* kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. Asal NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat dan berkaitan dengan keengganan untuk maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

2.1.3 New Public Service

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart & Denhart dalam bukunya yang berjudul "*The New Public Service, Serving Not Steering*" yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Dibawah ini dijelaskan mengenai karakteristik NPS. adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan berdasarkan tabel sekaligus perbandingannya dengan paradigma OPA, dan NPM.

Tabel 2. 1
Perbedaan Paradigma OPA, NPM, dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic</i> (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agresi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai
Responsivitas pelayanan publik	<i>Client</i> dan <i>constituen</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>

Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Untuk badan pemerintah	Untuk organisasi privat dan non profit	Koalisi atau organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multia spek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai Dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap Motivasi pegawai dan <i>administrated</i>	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

2.1.4 Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Terminologi atau konsep *Governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dimaknai atau diinterpretasikan juga

dengan konsep atau terminologi yang mirip pemahamannya. Dalam penjelasan buku yang ditulis oleh Mulyadi dan Gedeona (2017) dijelaskan konsep *Governance* acapkali digunakan dengan pemahaman yang sama untuk menjelaskan konsep: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes, 1997), manajemen publik (*public management*, Hood, 1990), koordinasi antar sektor ekonomi (Cambell el al, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate Governance* dan *good Governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994).

Konsep *Governance* dalam Webster's Third New International Dictionary diartikan sebagai "*function of governing*", "*the state of being governed*", "*the manner or method of governing*", "*a system of governing*". Pengertian *Governance* mengacu pada suatu metode, cara, strategi, sistem yang digunakan untuk melakukan proses pemerintahan, proses mengatur dalam suatu kantor (*office*). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *office* tidak hanya dipandang sempit secara harafiah. Namun dipandang secara luas yakni masyarakat dimana pemerintahan berada di situlah *office* berada. Sehingga *Governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional (*international Governance*), nasional (*national Governance*), korporasi (*corporation Governance*) ataupun di tingkat lokal (*local Governance*). *Office* dari masing-masing *Governance* tersebut menyesuaikan konteks yang melingkupi pelaksanaan *Governance*.

Governance sebagaimana yang diungkapkan oleh Chhotray dan Stoker (2008) adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi. UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific*) mendefinisikan *Governance* sebagai *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*. *Governance* didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan tersebut diimplementasikan. Proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *Governance*, yaitu negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam domain *Governance* selanjutnya sebagaimana diungkapkan oleh Rhodes (1997) dijelaskan bahwa *Governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic Governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic Governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political Governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative Governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) menginterpretasikan konsep *Governance* dalam empat istilah: Pertama, *Governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi *Governance* pada pengertian pertama menunjuk pada konsep *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara kekuasaan otonom, atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang mandiri mempunyai delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.

Kedua, *Governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai *hiper* pluralitas (partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan dan masyarakat), untuk membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Pusat kekuasaan tidak terfokus lagi pada satu aktor, yakni pemerintah tetapi sudah menyebar kepada aktor-aktor atau pelaku-pelaku lainnya. Hal tersebut ditandai dengan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan dan makin mandiri, serta

proses pengawasan atau kontrol dapat dilakukan antar aktor yang ada, sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas. Dengan demikian terminologi kedua menekankan *Governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: Seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi? Seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan? Seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut? Seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan? Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, *Governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama antar beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas *Governance* merupakan jaringan (network) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kunci dalam terminologi ini adalah jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah publik tertentu.

Keempat, terminologi *Governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik, Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban serta kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Mempertimbangkan pemahaman terhadap keempat terminologi yang diulas sebelumnya, dapat disimpulkan tentang pemikiran Frederickson (1997) bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif, dan dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara dari perspektif strukturalis, menurut pemikiran Lynn. Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson (1997) *Governance* dibangun di atas fondasi teori kelembagaan (*institutionalism theory*) dan teori jaringan (*network theory*). Pertama, *Governance* berkaitan dengan

suatu level kelembagaan (*institutional level*), konsep ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelembagaan yang mantap. Berbagai pertanyaan yang muncul antara lain: Bagaimana hirarki ditata? Sejauh mana batasannya disepakati? Bagaimana prosedurnya? Apa nilai-nilai kolektif yang dianut rezim penguasa? Termasuk dalam konsepsi ini antara lain hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori ekonomi politik, serta teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting menyangkut teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan teori tujuan serta filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *Governance* difokuskan pada tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan manajerial *Governance* akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda seperti kebebasan dan kemandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting. Teori-teori signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua *Governance* diproyeksikan pada peran mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam

suatu *network* antar institusi. Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionisasikan dalam tindakan-tindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efisiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran, Dengan demikian pada level ini *Governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Dalam konsep mengenai *Governance* kemudian dijelaskan terdapat dimensi-dimensi *Governance*, sebagaimana penjelasan di dalam buku Alwi, (2018) yang berjudul kolaborasi dan kebijakan diuraikan bahwa dimensi-dimensi *Governance* tersebut meliputi:

1. Articulating a common set of priorities for societies

Tugas pertama dan utama *Governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam *Governance*. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus, atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali

Governance. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

2. Coherence

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemerintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *Governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada.

Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005).

3. *Steering*

Dimensi ketiga *Governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. *Accountability*

Dimensi keempat *Governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat.

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *Governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik. Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini

masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *Governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas .

2.2 Manajemen Kolaborasi Dalam Paradigma Administrasi Publik

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

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

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

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

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

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

Perkembangan istilah *Governance* terus mengalami perubahan dan cenderung mengalami perluasan makna. *Governance* tidak saja menjelaskan menjelaskan relasi-keterkaitan antar organisasi, tetapi juga sebagai *Governance* sebagai nilai.

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

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

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

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

Bovairs dan Loffer mengemukakan bahwa elemen terpenting dalam *Governance* berkaitan dengan skenario berbagai *stakeholder* ketika problem kolektif tak dapat dipecahkan hanya oleh otoritas publik. Dalam hal ini dibutuhkan kerja sama pemain lain (warga, dunia usaha, LSM) dengan cara mediasi, arbitasi dan *self regulation* yang lebih efektif daripada tindakan langsung pemerintah.

Networks sebagai *Governance* atau sebaliknya memiliki beberapa ciri. Pertama, kesalingtergantungan antar organisasi yang mencakup aktor bukan negara seperti privat dan *voluntary*. Kedua, interaksi yang kontinyu antar anggota *networks* yang disebabkan oleh kebutuhan akan sumber daya atau pertukaran sumber daya serta negosiasi dalam menyusun tujuan bersama. Ketiga, interaksi *game like*, yang berakar dari *trust* dan diatur oleh aturan main yang dinegosiasi, disepakati, dan disetujui para partisipan.

Keempat, *networks* sebagai *institutional setting* relatif otonom (*self organizing*) karena tidak bertanggung jawab kepada negara. Namun, negara secara tak langsung dapat saja mengendalikan *networks*.

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

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

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

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

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

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

Gordon White et al. menyatakan kolaborasi negara dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan sosial meliputi tiga proses dasar, yaitu *co-determination* (menentukan secara bersama apa dan bagaimana), *cofinancing* (menentukan pembiayaan bersama dan cara pembayaran), dan *co-production* (komitmen waktu dan sumber daya dalam proses produksi yang telah disepakati dalam tahap *determination*).

Stewart meringkas berbagai karakteristik dan kategori yang dikemukakan di atas dalam model fasilitasi, koordinasi, dan implementasi. Fasilitasi berkaitan dengan kesepakatan isi atau isu dalam kemitraan dari

berbagai perspektif yang berbeda. Kategori ini paralel dengan model transformasi, di dalamnya antar mitra terlibat negosiasi dengan perspektif yang berbeda dan menghasilkan perubahan kultur.

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

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

2.3 Teori-Teori Dalam Manajemen Kolaborasi

Manajemen kolaborasi merupakan istilah umum yang sering digunakan dalam menggambarkan suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu pihak. Secara umum manajemen kolaborasi terdiri dari sekumpulan aktor-aktor yang membuat alur kerja dalam tim dan memberikan informasi kepada tim kerja tersebut. Hal ini sangat

memungkinkan individu untuk membagikan idenya kepada anggota tim yang lain sehingga tugas dapat di selesaikan secara efisien dan efektif.

Manajemen kolaborasi didefinisikan sebagai kumpulan berbagai teknik manajemen yang mampu menimbulkan kerja sama para kelompok kepentingan yang terlibat. Secara luas dapat dilihat sebagai tindakan bekerja sama sebagai tim untuk mencapai tujuan bersama dalam jangka waktu tertentu. Beberapa pendekatan yang melekat pada manajemen kolaboratif yaitu:

2.3.1 Collaborative Governance

Salah satu pendekatan dalam manajemen kolaborasi dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan salah satunya ialah konsep *collaborative Governance* atau penyelenggaraan pemerintahan yang kolaboratif. Menurut pendapat Ansell dan Gash “*Collaborative Governance is therefore a type of Governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods*”(Ansell dan Gash, 2008). *Collaborative Governance* dapat dikatakan sebagai salah satu dari tipe *Governance*. Konsep ini menyatakan akan pentingnya suatu kondisi dimana aktor publik dan aktor privat (bisnis) bekerja sama dengan cara dan proses tertentu yang nantinya akan menghasilkan produk hukum, aturan, dan kebijakan yang tepat untuk publik atau masyarakat. Konsep ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktor publik yaitu pemerintah dan aktor privat yaitu organisasi bisnis atau perusahaan bukanlah suatu yang

terpisah dan bekerja secara sendiri-sendiri melainkan bekerja bersama demi kepentingan masyarakat.

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independent. Dalam bahasa Indonesia, istilah kerjasama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian dan belum ada upaya untuk menunjukkan perbedaan dan kedalaman makna dari istilah tersebut. Secara definisi, para ahli mendefinisikan *collaborative Governance* dalam beberapa makna yang ide utamanya sama, yakni adanya kolaborasi antara sektor publik dan non publik atau privat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau *Governance*. Ansell dan Gash (2008), mendefinisikan *collaborative Governance* sebagai berikut ini:

Collaborative Governance adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung stakeholder non-state di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberative yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program atau aset.

Disamping pendapat tersebut, pendapat lain mengenai *collaborative*

Governance dikemukakan Agranoff dan McGuire dalam Chang (2009) yang menyatakan sebagai berikut:

Secara khusus, *collaborative Governance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi horisontal sukarela dan hubungan horizontal antara partisipan multi sektoral, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi di antara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan *Governance* menjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral.

Berdasarkan pada pendefinisian oleh dua ahli tersebut, sebenarnya telah mendefinisikan *collaborative Governance* dalam gagasan yang sama. Akan tetapi pada penjelasan Ansell dan Gash dapat dilihat bahwa aspek kolaborasi penyelenggaraan pemerintah lebih pada aspek perumusan dan implemtasi kebijakan publik atau program dari lembaga publik, dalam hal ini yakni pemerintah. Selain itu, dalam praktiknya kolaborasi penyelenggaraan pemerintah haruslah menjunjung tinggi nilai deliberatif atau musyawarah dan konsensus antar tiap aktor atau stakeholder ya teribat dalam kolaborasi tersebut.

Sedangkan pada gagasan Agranoff dan McGuire (2009), menunjukkan bahwa *collaborative Governance* atau kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup yang lebih general yakni penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. *Collaborative Governance* dalam hal ini lebih menitik beratkan pada aspek sukarela dalam praktik kolaborasi. Aspek kesukarelaan tersebut diharapkan setiap aktor yang terlibat dalam kolaborasi bekerja secara optimal untuk tercapainya tujuan dalam kolaborasi. Sehingga program atau kebijakan yang dilaksanakan akan terksana lebih efektif karna melibatkan relasi oganisasi atau institusi.

2.3.2 Collaborative Innovation

Collaborative Innovation menjadi salah satu pendekatan dalam manajemen kolaborasi, perkembangan keilmuan dalam berbagai bidang dalam menambah referensi dan membuka jalan untuk pengembangan

kajian Collaborative Innovation. Ada tiga bidang studi dalam kaitannya dengan collaborative innovation yaitu Economic Innovation Theory, Sociological Planning Theory, Public Administration Theory.

a. Economic Innovation Theory

Dalam perspektif kajian ekonomi, teori inovasi dapat dibagi dalam tiga fase, yaitu fase pertama (Schumpeter, 1946) dan pengikutnya mempelajari peran pengusaha individu maupun kelompok dalam inovasi produk atau proses dalam organisasi swasta. Inovasi dalam perspektif ekonomi diartikan sebagai “new combination” yang mana dalam proses penciptaan dan pelaksanaan inovasi dilakukan oleh aktor privat (pengusaha). Pada fase kedua fokus diarahkan menuju kolaborasi antara organisasi perusahaan swasta (Teece, 1992) dan antara perusahaan swasta dan organisasi public (Lundvall, 2016). Dan pada tahap ketiga ditandai dengan minat yang tumbuh dalam interaksi kolaboratif antara perusahaan swasta dan pengguna yang dapat memacu inovasi .

Dalam perkembangan teori ekonomi, peningkatan inovasi dilihat sebagai fungsi kolaboratif multi aktor. Inovasi dipandang sebagai hasil dari interaksi kolaboratif dalam jaringan yang kompleks yang memperhitungkan tuntutan baru yang muncul dari organisasi swasta dan pelanggan atau pengguna jasa layanan (Edquist, 1999). Penekanan pada bagaimana inovasi dapat didorong oleh sistem yang kompleks dalam interaksi antara pengguna, produsen, ilmuwan, dan otoritas publik adalah sumber inspirasi

penting untuk pengembangan teori kolaborasi Inovasi inovatif di sektor publik.

b. Sociological planning theory

Teori perencanaan publik pada dasarnya juga telah melewati proses perkembangan ilmu pengetahuan. Perencanaan strategis untuk menciptakan pertumbuhan dan pengembangan pada suatu wilayah dengan merumuskan dan merencanakan rencana jangka panjang yang rasional dan komprehensif. Rencana jangka panjang yang rasional dan komprehensif disebut sebagai perencanaan strategis. Studi empiris menunjukkan bahwa kapasitas inovasi dari proses perencanaan tergantung pada keterlibatan multi aktor yang terhubung dalam network (Dente, 2005). Desain inovasi dapat dipercepat melalui proses interaksi kolaboratif, dengan demikian kunci dari teori perencanaan adalah teori Collaborative Innovation yang terletak pada keterbukaan dan karakter yang dinamis dari proses inovasi publik.

c. Public Administration Theory

Perkembangan administrasi publik pada awalnya muncul dengan konsep yang dianggap kaku dan sangat rule oriented. Downs (1967), menjelaskan bahwa birokrasi cenderung dengan struktur yang besar yang menyebabkan kesulitan dalam perubahan karena akan menghabiskan sumber daya dalam organisasi. Adanya kritik terhadap birokrasi ini sebagai pendorong utama dalam pembangunan yang berdasarkan pada public choice theory. Inovasi publik dalam perspektif New Public Management

memiliki 2 batasan yaitu a) sumber utama inovasi berasal dari imitasi persaingan di sektor swasta, b) tanggung jawab untuk inovasi sektor publik berada pada manajer publik.

2.3.3 Collaborative advantage

Pendekatan *Collaborative advantage* adalah kemampuan untuk membentuk kemitraan yang efektif dan bermanfaat dengan organisasi lain, untuk keuntungan bersama. Pengembangan teori keunggulan kolaboratif (TCA) adalah upaya yang berkelanjutan dimulai pada tahun 1989. Telah muncul dari penelitian dari jenis yang sangat banyak dan beragam situasi kolaboratif dan individu yang terlibat yang perannya berkisar dari menuju ke atas kemitraan utama untuk mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Jenis dari kolaborasi berkisar dari jaringan lokal hingga jaringan internasional, telah diperhatikan hampir setiap aspek publik dan sektor nirlaba dan telah memasukkan PPP juga menjangkau sektor komersial. Mereka telah membahas berbagai bidang termasuk kesehatan, pendidikan, anti kemiskinan, penyalahgunaan zat, pengembangan dan perencanaan komunitas, karir pembangunan, kepolisian, pembangunan ekonomi dan banyak lagi.

TCA adalah teori berbasis praktik tentang pengelolaan kolaborasi; itu diturunkan dari penelitian yang melibatkan praktisi tentang hal-hal yang benar-benar menjadi perhatian mereka dan seterusnya yang mereka butuhkan untuk bertindak. Juga, itu disusun dalam tema yang tumpang tindih yang mewakili masalah diidentifikasi oleh praktisi sebagai penyebab

kecemasan atau penghargaan. Itu berusaha untuk menggambarkan apa yang mendasari kecemasan dan penghargaan di setiap area. Sementara fokusnya tegas pada dampak dari tema-tema tersebut.

Dalam praktik kolaborasi, tema-temanya juga mencakup topik-topik yang dianggap penting dari kebijakan pertimbangan. Kolaborasi dikonseptualisasikan sebagai sifat paradoks dengan kontradiksi yang melekat dan elemen yang saling eksklusif yang disebabkan oleh perbedaan yang tak terelakkan antara mitra, perbedaan yang mengandung potensi yang sangat besar untuk keuntungan kolaboratif. Yaitu, teorinya juga terstruktur sekitar ketegangan antara Keunggulan Kolaboratif dan sinergi yang dapat diciptakan melalui kerja Bersama dan Collaborative internal dengan kecenderungan untuk menjadi kegiatan kolaboratif sangat lambat untuk menghasilkan output atau konflik yang tidak nyaman.

Kontribusi terhadap pengetahuan dilakukan dengan mengidentifikasi dan menggambarkan kompleksitas itu mendasari situasi kolaboratif dan tantangan yang dihasilkan yang intrinsik untuk mereka. Di dalam akal, implikasi untuk praktek dianggap sebagai bagian integral dari teoritis konseptualisasi dan disajikan dengan cara non-preskriptif yang menginformasikan kedua teori dan praktek. Sifat istimewa dari situasi kolaboratif yang sebenarnya dengan demikian diakui sebagai gagasan bahwa ada ketegangan praktis antara sisi positif dan negatif terhadap alternatif pengelolaan. Untuk itu, TCA menyediakan konseptualisasi dan

kerangka kerja yang dapat digunakan sebagai "pegangan untuk mendukung praktik reflektif".

Pada bagian ini akan memberikan ikhtisar singkat dari empat konseptualisasi dan kerangka kerja ini berkaitan dengan tujuan, kepercayaan, budaya dan kepemimpinan. Kami memperkenalkan berbagai cara konseptualisasi masalah, ketegangan dan tantangan yang mendukung kolaborasi dalam praktik dan mengidentifikasi masalah yang perlu dikelola jika kolaborasi ingin menghasilkan keuntungan dari pada kelembaman (Huxham dan Vangen 2005).

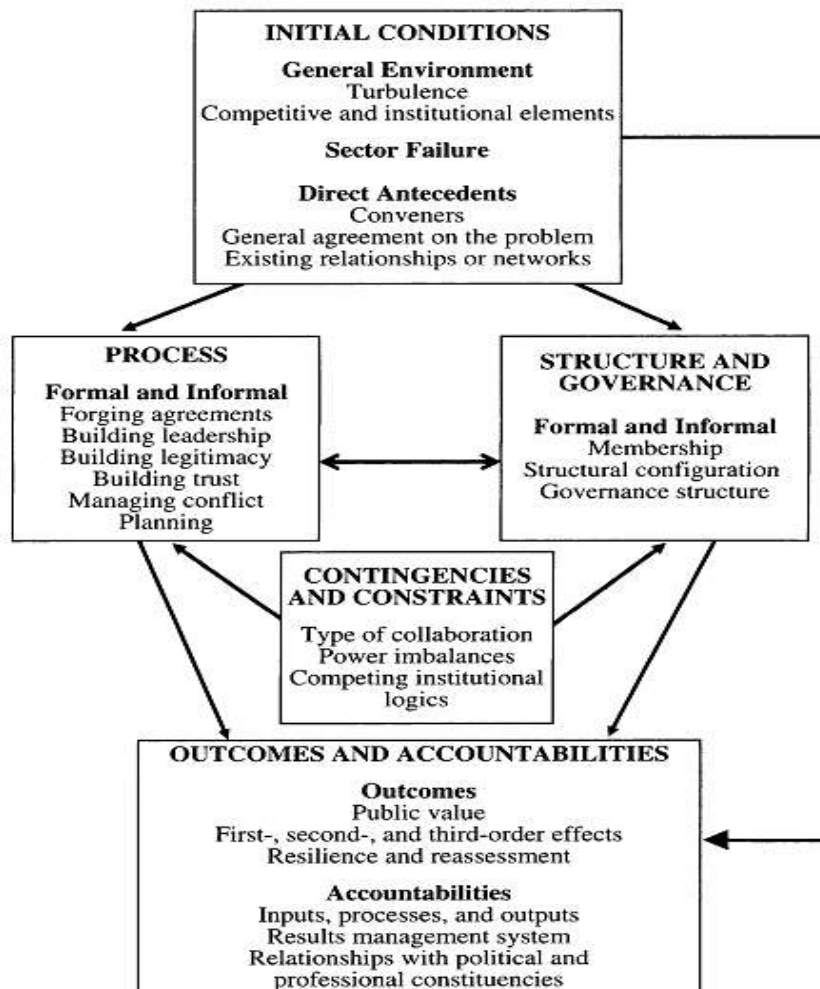
2.3.4 Cross Sector Collaboration

Teori *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Meter. Bryson serta Barbara C. Crosby disebut dalam terminologi *Cross Sector Collaboration*. Dimana model ini ialah model kolaborasi yang lebih memfokuskan didalam sesi prosesnya. Kerjasama ini mengaitkan pemerintah, organisasi nirlaba, warga, serta ataupun warga secara totalitas.

Cross Sector Collaboration selaku penghubung buat berbagi data, sumberdaya, aktivitas, serta keahlian oleh organisasi dalam 2 ataupun lebih zona buat menggapai hasil bersama yang tidak bisa jadi dicapai oleh organisasi dalam satu zona saja (Bryson dan Crosby , 2005). Model yang dikemukakan oleh Bryson serta Barbara C. Crosby ini lebih menekankan ataupun memfokuskan dari sisi prosesnya. Kunci dari kerja sama merupakan pada dikala proses terbentuknya kerja sama berlangsung,

tercantum dalam perihal perundingan diawal untuk memastikan tujuan bersama. Berikut model yang dikemukakan oleh Bryson dan Crosby (2005):

Gambar 2. 1
Model Cross Sector Collaboration



Sumber : Bryson dan Crosby (2005)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan komponen dalam model kolaborasi lintas sektor yang dikemukakan oleh Bryson dan Crosby (2005) adalah sebagai berikut.

1. Kondisi Awal

Initial condition (prasyarat awal) collaboration merupakan langkah awal untuk memulai pembentukan kolaborasi. Prasyarat awal ini mencakup pengaruh lingkungan, kegagalan sektor (sector failure) dan pengaruh langsung yang mendahului (direct antecedent).

2. Proses Kolaborasi

Pada bagian proses yang meliputi resmi serta tidak resmi antara lain membuat perjanjian ataupun konvensi bersama; membentuk kepemimpinan; berartinya membangun legitimasi; membangun keyakinan; mengelola konflik, serta perencanaan. Berikut uraian dari setiap dimensi tersebut:

- a. Kesepakatan yang dirancang (*Forging agreement*)

Kesepakatan yang dirancang dalam sebuah kolaborasi meliputi kesepakatan formal dan informal. Kesepakatan formal yang dibangun merupakan faktor penting dan memiliki keunggulan dalam mendukung akuntabilitas kolaborasi. Kebutuhan akan berbagai kesepakatan awal antar pemangku kepentingan atau merubah kesepakatan diantara sangat mungkin terjadi, sebagaimana sebuah kolaborasi semakin berkembang dengan mengikutkan mitra dan beragam aktor yang tersebar secara geografis dalam domain masalah. Merancang kesepakatan (*forging agreement*) terdiri atas tujuan besar, (*broad purpose*),

mandat (*mandate*), dan komitmen sumberdaya (*commitment of resources*) (bryson, 2005).

Pemangku kepentingan lintas sektor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut masing-masing akan memperoleh mandat dan peran yang jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan terselenggara secara efektif. Kemudian komitmen terhadap sumberdaya para aktor yang berkolaborasi juga menjadi proses yang tidak kalah penting untuk mencapai tujuan kebijakan.

Merancang sebuah kesepakatan menjadi penting dikarenakan itu adalah proses awal dalam membangun sebuah kolaborasi lintas sektor, oleh karena itu bentuk dan konten kesepakatan antar aktor serta proses yang digunakan untuk merumuskan kesepakatan sangat mempengaruhi hasil kolaborasi (Bryson dan Crosby, 2005). Meskipun semua aktor memiliki pemahaman bersama mengenai tujuan dari kolaborasi tersebut, namun jika tidak tercapai sebuah kesepakatan diantara mereka, maka kolaborasi tidak memungkinkan untuk dilanjutkan pada tahapan selanjutnya.

b. Peran pemimpin formal dan informal (*building leadership*)

Kolaborasi menyediakan berbagai peran pemimpin formal dan informal (Bryson dan Crosby, 2005). Selain itu, peran pemimpin formal (*building leadership*) merupakan elemen penting dalam proses kolaborasi lintas sektor. Peran kunci pemimpin terdiri dari

sponsors dan *champion* (Bryson dan Crosby, 2005). *Sponsors* adalah individu yang memiliki kewenangan dan akses terhadap sumberdaya meskipun tidak terlibat secara intensif dalam proses kolaborasi. Sedangkan *champion* adalah individu yang secara intensif berfokus pada proses kolaborasi dan pencapaian tujuan dari kolaborasi.

c. Membangun legitimasi (*Building legitimacy*)

Sebagaimana dikemukakan dalam *Institutional theory*, organisasi akan berupaya untuk memperoleh sumberdaya yang diperlukan untuk bertahan hidup (menjaga keberlangsungan organisasi), oleh karena itu maka diharuskan untuk membangun legitimasi dengan memanfaatkan struktur, proses dan strategi yang tepat untuk lingkungan institusi. Bagaimanapun, ketika entitas yang baru terorganisir adalah organisasi berbasis jaringan. Maka entitas tersebut tidak secara otomatis diakui oleh pihak dalam atau luar sebagai sebuah entitas organisasi yang sah karena sifatnya kurang dapat dipahami dan dikenali dibandingkan dengan organisasi tradisional, seperti struktur birokrasi (Bryson, 2006).

d. Membangun kepercayaan (*Building Trust*)

Hubungan kepercayaan para pemangku kepentingan lintas sektor adalah esensi dalam kolaborasi. Membangun kepercayaan meliputi perilaku individu, keyakinan terhadap kompetensi pemangku kepentingan, kinerja yang diharapkan dan *common*

bond and sense of goodwill (Chen and Graddy, 2005). Para pemangku kepentingan membangun kepercayaan melalui berbagi informasi dan pengetahuan serta menjalankan komitmen yang telah disepakati. Sebaliknya jika komitmen tidak dilaksanakan dapat menyebabkan munculnya ketidakpercayaan satu sama lain antar pemangku kepentingan.

e. Mengelola konflik (*Managing conflict*)

Konflik dalam kolaborasi muncul disebabkan adanya perbedaan tujuan dan ekspektasi pemangku kepentingan yang membuat mereka tertarik untuk terlibat dalam kolaborasi (Bryson dan Crosby, 2005). Mengelola konflik merupakan salah satu hal penting dalam kolaborasi. Konflik bisa saja muncul sebagai akibat dari perbedaan kepentingan dan ekspektasi dari para pemangku kepentingan yang berkolaborasi. Selain itu, konflik akan muncul apabila tingkat organisasi yang berkolaborasi tidak sederajat/selevel. Untuk menghindari konflik sebaiknya para pemangku kepentingan menggunakan sumberdaya dan melibatkan pemangku kepentingan lainnya secara adil dan setara, seperti mengedukasi/menjelaskan kepada *Stakeholders* lain mengenai konsep, informasi dan metode penting.

f. Perencanaan (*Planning*)

Berbagai literatur dijelaskan bahwa dalam mengatur (*setting*) sebuah kolaborasi, terdapat dua pendekatan dalam hal

perencanaan. Pendekatan pertama disebut pendekatan terencana (sengaja dibuat) atau perencanaan formal sebagai upaya untuk mencapai tujuan. Perencanaan dalam organisasi kolaborasi merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan. mengartikulasikan misi, sasaran dan tujuan, peran dan tanggung jawab, fase dan tahapan serta implementasi secara hati-hati dan terencana merupakan faktor penting dalam mencapai tujuan (Mattessich et al. 2001). Pendekatan ini juga disebut sebagai “planning from goals” (McCaskey, 1974). Pendekatan kedua, disebut sebagai pendekatan “tiba-tiba/mendadak”, dimana pendekatan ini disebut sebagai “planning from thrust” (McCaskey, 1974). Kolaborasi lintas-sektor cenderung akan berhasil ketika menggabungkan perencanaan yang disengaja dan yang muncul secara tiba-tiba; perencanaan yang disengaja lebih ditekankan dalam kolaborasi yang diamanatkan dan perencanaan yang muncul lebih ditekankan dalam kolaborasi yang tidak diamanatkan.

3. **Struktur dan Governance**

Komponen lain dari kolaborasi lintas sektor adalah struktur dan *Governance*. Struktur dalam organisasi lintas sektor berbeda dengan struktur organisasi yang tidak berbasis seperti itu. Organisasi lintas sektor tidak berusaha menyamakan tingkat kepentingan dari para partner tetapi lebih pada mengorganisir kepentingan-kepentingan

dalam organisasi tersebut. Kemudian, *Governance* merujuk pada keterlibatan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan negara, sehingga *Governance* yang dipahami dalam studi ini adalah sebagai suatu rangkaian pengkoordinasian dan pemantauan aktivitas yang dilakukan untuk efektivitas kolaborasi.

4. Faktor Pendorong dan Penghambat

faktor pendukung dan penghambat (contingencies and constraints) juga berpengaruh terhadap pembentukan kolaborasi lintas sektor. Faktor pendukung dan penghambat ini meliputi tipe kolaborasi, ketidak seimbangan kekuatan partner, dan persaingan logika institusional.

5. Outcome dan Akuntabilitas

kolaborasi lintas sektor akan menghasilkan outcomes dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan kebijakan dari segi outcomes serta akuntabilitas. Outcomes meliputi evaluasi produk, dampak yang dihasilkan, serta evaluasi kembali. Akuntabilitas meliputi input, proses, serta output; hasil system manajemen, serta relationship with political and professional constituencies.

2.4 Manajemen Kolaborasi Dalam Implementasi Kebijakan

Sistem kolaborasi terdiri dari sekumpulan aktor yang membuat alur kerja informasi ke tim tertentu dan anggota tim masing-masing. Hal ini memungkinkan individu untuk berbagi ide dan bakat mereka dengan anggota lain sehingga tugas dapat diselesaikan secara efisien dan efektif.

Manajemen kolaboratif didefinisikan sebagai kumpulan berbagai teknik manajemen yang mampu menimbulkan kerja sama para kelompok kepentingan yang terlibat. Secara luas dapat dilihat sebagai tindakan bekerja sama sebagai tim untuk mencapai tujuan bersama dalam jangka waktu tertentu. Beberapa konsep yang melekat pada manajemen kolaboratif yaitu:

1. Memungkinkan manajer untuk menggabungkan kekuatan mereka dengan kekuatan stakeholder yang lain.
2. Memungkinkan untuk secara kolektif mengatasi kelemahan yang ditemukan diantara anggota
3. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas pada masing-masing stakeholder yang terlibat

Dari beberapa konsep yang melekat pada manajemen kolaboratif di atas, maka dapat didefinisikan manajemen kolaborasi sebagai konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan pengaturan pada multi organisasi sebagai upaya memecahkan permasalahan yang oleh organisasi tunggal tidak dapat diselesaikan. Kolaborasi dirancang sebagai problem solving dengan menciptakan atau menemukan solusi dalam permasalahan, misalnya, pengetahuan, waktu, uang, persaingan, dan kebijaksanaan konvensional (Schrage. M, 1995).

Manajemen kolaboratif dapat bersifat formal atau informal, mulai dari perolehan informasi sederhana hingga kesepakatan yang dinegosiasikan yang membuka jalan bagi proyek yang lebih luas. Manajemen kolaboratif

dapat melibatkan pengembangan kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan proyek, atau pengelolaan keuangan. Manajemen kolaboratif merupakan core untuk manajer publik saat ini. Hal ini disebabkan oleh adanya Saling ketergantungan dengan sektor non pemerintah serta kompleksitas pemerintah baik secara horizontal dan vertikal selalu menghadirkan tantangan baru dalam pemerintahan.

(O'Toole Jr, 1997) mengemukakan lima alasan penting mengapa mengelola lintas organisasi dalam struktur seperti jaringan antar organisasi pekerjaan biasa terjadi dan juga cenderung meningkat.

1. Untuk mendapatkan kesepakatan dalam kebijakan seringkali menghadapi masalah yang kompleks. Salah satunya terkait sifat ambisius yang dimiliki oleh setiap aktor dalam organisasi kolaboratif.
2. Kolaboratif struktur diperlukan untuk mencapai hasil yang maksimal.
3. Kepentingan politik dalam organisasi jaringan diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan
4. Informasi dapat dengan cepat didapatkan karena adanya koneksi antar masing-masing aktor.
5. Adanya aturan dan sanksi yang saling terkait yang sifatnya mengikat masing-masing aktor.

Manajemen kolaboratif adalah sebuah target yang sulit untuk diukur dengan tepat, hal ini disebabkan oleh banyaknya pemain atau aktor yang terlibat serta ada kemungkinan strategi yang ditawarkan berbeda-beda sesuai dengan tuntutan kepentingan. Manajemen alokasi dan bagaimana pemanfaatan sumber daya juga pada akhirnya akan bervariasi. Mengelola struktur dalam organisasi kolaboratif melibatkan urutan tindakan dan penyesuaian yang kompleks sebagai upaya untuk menghindari kesalahan dalam pelaksanaan kesepakatan bersama.

Kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari adanya saling ketergantungan antar para aktor yang terlibat, hal ini disebabkan oleh karena masing-masing aktor memiliki jenis dan tingkat teknologi serta sumber daya yang berbeda-beda yang dibutuhkan untuk memenuhi kepentingan masing-masing. Saling ketergantungan ini mendorong peningkatan frekuensi dan intensitas komunikasi di antara aktor-aktor ini, sehingga pada gilirannya memaksa agar keputusan dapat dibuat bersama dan tindakan dilakukan secara kolektif sampai tingkat tertentu (Alter, 1993). Semakin besar Semakin besar saling ketergantungan antar aktor, baik vertikal maupun horizontal, maka akan semakin besar pula kebutuhan untuk saling berkoordinasi dan berkolaborasi. Satu unit analisis umum yang digunakan untuk menggambarkan dan menilai manajemen kolaboratif horizontal dikenal sebagai jaringan antar organisasi. Literatur yang berkembang pesat 25 tentang jaringan antar organisasi menunjukkan bahwa praktik manajemen mulai meluas jauh dari studi sebelumnya ketika

saling ketergantungan kritis dianggap sebagai overlay atau "hanya tugas lain" administrasi yang harus ditangani setelah manajer menghadapi masalah internal (Thompson, 1967) Management atau pengelolaan dilakukan secara rutin di luar batas pemerintah dan non pemerintah (Kett D. F., 1996). (Hanf. 1978, pp. 303- 344), mengidentifikasi bagaimana manajer campur tangan dalam hubungan timbal balik yang ada, mempromosikan interaksi dan memobilisasi koordinasi.

2.4.1 Model Manajemen Kolaborasi

Manajemen kolaboratif oleh (Agranoff, 2003, pp. 4-5) menjelaskan bahwa manajemen kolaboratif dapat memfasilitasi dalam perencanaan multi organisasi yang bertujuan untuk memecahkan masalah kompleks dengan mudah dengan melibatkan banyak organisasi atau *stakeholder*. Prefontaine Lise, at al, (2000:7)membagi model kolaboratif menjadi dua jenis:

1. Model kolaborasi publik; Ini mencakup kesepakatan antara lembaga publik yang dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yaitu horizontal dan vertikal. Yang pertama menyangkut kesepakatan antara dua lembaga atau departemen pada tingkat yang sama tentang pemerintahan, sedangkan yang kedua menyangkut aliansi khusus antara pemerintah daerah dan provinsi) (negara bagian), atau pemerintah nasional.
2. Model kolaborasi publik-swasta ini adalah jenis kolaborasi yang melayani multi-variasi Sub-kontrak dan out-sourcing adalah dua

jenis kolaborasi semacam ini. Dalam hal ini, pemerintah tetap bertanggung jawab atas satu atau setengah pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta.

(Agranoff, 2003, hal. 45) memperkenalkan beberapa model *Managing Collaborative*, sebagai berikut:

1. Model Manajemen Berbasis Yurisdiksi;

Inti dari model ini menekankan bahwa manajer dalam mengambil tindakan strategis melibatkan banyak aktor individu maupun lembaga dari berbagai pemerintah dan sektor. Perilaku strategis dalam dunia yang kompleks dan saling bergantung mengharuskan manajer berbasis yurisdiksi yang terdiri dari bagaimana mencari dan menghubungi aktor yang memiliki sumber daya. Sumber daya yang ada dimaksud adalah otoritas hukum, pendanaan, organisasi, keahlian, informasi. Sumber-sumber daya inilah yang dibutuhkan oleh manajer untuk mencapai tujuan mereka.

Landasan strategis dan interaktif dari model berbasis yurisdiksi konsisten dengan langkah praktis dan teoritis dari perspektif klasik tentang manajemen menuju pendekatan berbasis strategi dan mengelola saling ketergantungan (Bozeman, 1993). (Bryson, 1996). (Kettl, 1996). (Thompson, 1967) menjelaskan bahwa tugas manajer memerlukan pengelolaan saling ketergantungan masing-masing aktor baik secara internal maupun eksternal aktivitas berbasis yurisdiksi vertikal misalnya manajer yang secara aktif terlibat dalam aktivitas berbasis yurisdiksi menampilkan jaringan kompleks perilaku manajerial yang merupakan

bagian khusus dari pekerjaan manajer.

2. *Abstinence Model*;

Model ini mempersepsikan bahwa beberapa area tetap tidak bisa dikerjasamakan. Suatu daerah dapat memilih untuk terlibat langsung secara nyata pada keseluruhan program nasional atau daerah tertentu, khususnya dari karakteristik diskresi, sebagai isu internal kebijakan operasional. Penerapan model abstinensi muncul karena adanya tekanan untuk menghindari keputusan administrasi. Tidak ada keputusan karena tidak ada alasan tujuan yang relevan dan Keputusan untuk abstain keberatan dengan keputusan atau kurangnya kemampuan untuk memainkan peran.

3. *Top-Down Model*

Model ini didasarkan pada dua asumsi normatif: bahwa sistem pemerintahan suatu daerah harus mempertimbangkan sistem tunggal dan secara de facto terdapat sistem pemerintahan yang saling bergantung dengan suatu daerah yang menerapkan logika eksekutif yang menekankan pada sistem tersebut (Sundquist dan Davis, 1969). Model ini memunculkan resolusi birokrasi atas dasar- dasar tentang bagaimana mencapai sasaran dan tujuan yang telah disetujui oleh negara pemerintah melalui tindakan lain pemerintah provinsi atau daerah yang sah berdasarkan asumsi politik secara keseluruhan. Jika program tersebut muncul dengan kelemahan dari keseluruhan strategi, maka akan dibuktikan dengan kebingungan legislatif

dalam memutuskan tumpang tindih kewenangan, ketidakpastian tanggung jawab, dan duplikasi usaha. Akibatnya, pejabat daerah dan negara bisa mengadukan masalah ini.

Model ini didasarkan pada pertumbuhan program nasional dan keseimbangan federal menuju kontrol pusat, sebagian besar kontrol eksekutif, dengan pemerintah federal mengelola programnya secara vertikal melalui manajer pemerintah negara bagian dan lokal.

4. Model *Donor- Recipient*;

Berdasarkan model donor-penerima, manajer menerima bantuan (penerima) yang sering mengubah skema berdasarkan apa yang dia inginkan dan yurisdiksi Proses penyediaan sumber daya dan kebijaksanaan serta yurisdiksi yang sesuai. Beberapa tindakan tidak dilakukan tetapi dengan menggunakan (model *top-down*) seluruh tindakan akhirnya dikonfirmasi dengan donor yang ditargetkan. Penerima dapat mengabaikan standar nasional lain tanpa melakukan apa pun atau bahkan melanggar aturan secara eksplisit dan menempatkan yurisdiksi sebagai risiko seperti penarikan dana, menerima hukuman bantuan keuangan dalam konteks yang lebih luas, bahkan litigasi yang berlebihan.

5. *Reactive Model*

Asumsi dasar model ini adalah bahwa kawasan dapat dikenali melalui respon dominan dari kawasan sebagai tipe spesifik atau model pengelolaan kolaboratif suatu kawasan. Area reaktif tanpa orientasi dominasi moderat dengan sedikit aktivitas dan moderat dengan sedikit

strategi (Agranoff, 2003). Dalam formulasinya, model manajemen kolaboratif reaktif kolaborasi terdiri dari pendekatan yang "mungkin tidak dari model reaktif. Terkadang, suatu area dapat memilih untuk berpartisipasi, atau tidak sama sekali. Keputusan untuk berpartisipasi pada dasarnya bisa bersifat strategis atau tidak.

6. *Contented Model*;

Merupakan salah satu model oportunistik dan memiliki peluang untuk memanfaatkan lingkungan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, model ini dianggap tidak memerlukan bantuan dan menemukan beberapa kerjasama dengan aktor lain (Agranoff, 2003) Untuk lebih jelasnya terkait model *collaborative management* dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 2. 2

Models of Management Collaborative



2.4.2 Tipe Managing Collaborative

Mengelola dalam managing collaborative tidak boleh disamakan dengan mengelola hierarki dalam sektor publik. Sektor publik selama ini dikenal sulit untuk melepaskan diri dari paradigma birokrasi yang lambat dan terkesan masih mendominasi. Selama ini masalah kolaborasi seringkali menjadi perdebatan antara publik versus swasta, misalnya perdebatan tentang privatisasi, new public management dan contract administration (Agranoff. 2003) Selama bertahun-tahun, masalah "kolaborasi" dibingkai secara rabun dalam hal publik versus swasta perdebatan tentang privatisasi, manajemen publik "baru", administrasi kontrak, dan sebagainya.

2.5 Kebijakan dan Strategi Manajemen Kolaborasi

Instrumen kebijakan (atau alat) adalah mekanisme atau teknik yang dimiliki pemerintah untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan publik mereka (Howlett, 1991). Strategi kebijakan pembangunan melibatkan instrumen kebijakan dan berbagai kegiatan kolaborasi terkait yang dihasilkan oleh instrumen tersebut.

Strategi kolaboratif ini dapat menghasilkan perubahan kebijakan dan peningkatan dalam penyampaian program dan layanan. Sebagian besar kolaboratif dapat diklasifikasikan sebagai proses perbaikan. Model perbaikan kolaboratif mencakup sejumlah prinsip utama (Huxham, 1993) yaitu :

1. Institusi besar dan berpengaruh memprakarsai identifikasi dan analisis masalah, terutama dalam bahasa institusional, kerangka kerja, asumsi dan sistem nilai.
2. Pemerintahan dan administrasi dikendalikan oleh institusi, meskipun perwakilan masyarakat yang terbatas didorong dalam peran penasihat. Seringkali, kelompok-kelompok dalam kolaboratif sengaja dipisahkan untuk memberikan peran pengambilan keputusan kepada mereka yang dianggap dalam 'kepemimpinan' komunitas dan peran implementasi kepada mereka yang menyediakan atau menerima layanan.
3. Staf bertanggung jawab kepada lembaga dan, meskipun mereka meminta saran dari masyarakat sasaran, staf tidak bertanggung jawab secara langsung kepada mereka.
4. Rencana aksi biasanya dirancang dengan melibatkan masyarakat secara langsung tetapi biasanya menekankan ide-ide dari para profesional dan ahli yang terkait secara kelembagaan.
5. Proses implementasi mencakup lebih banyak perwakilan masyarakat dan membutuhkan penerimaan masyarakat yang signifikan, tetapi kendali atas pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya tidak dialihkan implementasi.
6. Meskipun saran dari masyarakat dipertimbangkan, keputusan untuk menghentikan memprakarsainya. kerjasama dibuat oleh lembaga yang memprakarsainya.

2.6 Konsep dan Teori Collaborative advantage

Keunggulan kolaboratif berkaitan dengan penciptaan sinergi antara organisasi yang berkolaborasi. *Collaborative advantage* akan tercapai ketika hal-hal yang kreatif bisa dihasilkan serta tujuan bersama dapat tercapai. *Collaborative advantage* menjelaskan pencapaian tujuan organisasi tidak bisa tercapai tanpa melalui kolaborasi (Huxham, 1993, p. 603).

Theory Collaborative Advantage sebuah teori yang berbasis praktik tentang *management* kolaborasi, teori ini berfokus pada potensi keuntungan dan utilitas yang didapatkan dari hubungan antar aktor yang tergabung dalam jaringan organisasi.

Teori *Collaborative advantage* muncul setelah banyak riset yang sebelumnya dilakukan terkait dengan *Collaborative* baik yang hanya melibatkan individu maupun yang mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Kolaborasi dikonseptualisasi sebagai hubungan mitra yang seringkali memunculkan perbedaan antar masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan ini juga sangat potensial untuk memunculkan keuntungan atau *benefit* pada masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan antara aktor ini bisa menimbulkan keuntungan atau *collaborative advantage* jika organisasi jaringan terkelola dengan baik atau dengan adanya *management collaborative*.

Pengembangan teori *collaborative advantage* adalah upaya berkelanjutan yang dimulai pada tahun 1989. Ini telah muncul dari penelitian

dari sangat banyak dan beragam jenis situasi kolaboratif dan melibatkan individu yang perannya berkisar dari memimpin kemitraan besar hingga mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Jenis kerjasamanya mulai dari *dyads* hingga jaringan internasional, telah menyangkut hampir setiap aspek sektor publik dan nirlaba, dan telah mencakup Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) yang juga mencakup sektor komersial. Mereka telah membahas berbagai bidang termasuk kesehatan, pendidikan, anti kemiskinan, penyalahgunaan zat, pengembangan dan perencanaan masyarakat, pengembangan karir, kepolisian, pengembangan ekonomi, dan banyak lagi. Teori *Collaborative advantage* menyediakan *framework* untuk mendukung *management collaborative* yang efektif (Huxham, 1993); (Vangen dan Huxham, 2013) yaitu : *Goals* (Tujuan), *Trust* (Kepercayaan), *Culture* (Budaya), *Leadership* (Kepemimpinan). Dari keempat dimensi ini yang kemudian dikonseptualisasikan untuk menyelesaikan masalah, kemudian ketegangan, tantangan dalam *collaboration* sehingga *collaboration* menghasilkan keuntungan dari pada kerugian.

1. Managing Goals

Kesepakatan tujuan antara aktor yang tergabung dalam organisasi jaringan sebagai salah satu syarat mutlak keberhasilan pencapaian tujuan bersama, hal ini berangkat dari asumsi bahwa tujuan dari kolaborasi tidak akan tercapai atau tidak bisa dilaksanakan ketika ada satu diantara sekian aktor yang tergabung dalam organisasi jaringan tidak sepakat atau tidak menerima tujuan kolaborasi (Agranoff R. &, 2001); (Ansell, 2008).

Kesesuaian tujuan menjadi sangat penting untuk meningkatkan komitmen bersama. Namun demikian ketergantungan pada tujuan dalam konteks kolaboratif seringkali mendapatkan masalah. Hal ini disebabkan oleh adanya keragaman keahlian dan sumber daya yang pada hakekatnya menimbulkan keragaman tujuan pada masing-masing aktor yang tergabung dalam organisasi kolaboratif. Pada kondisi seperti ini seringkali membuat aktor enggan untuk berbagi sumber daya baik itu finansial maupun informasi (Provan, 2008), sedangkan adanya keseragaman tujuan bisa menimbulkan pertentangan antara masing masing aktor yang terlibat (Ansell, 2008); (Agranoff R. &, 2001). Ada beberapa hal yang mempengaruhi tindakan dan arah dalam kolaborasi yaitu, Level, Origin, relevan, content dan Overtness. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2. 2
Dimensi Tujuan dalam kolaborasi

Dimensi	Tipe
Level	The Collaboration, The Organization(s), The Individual(s)
Orogin	External Stakeholder(s), Members
Authenticity	Genuine, Pseudo
Relevance	Collaboration Dependent, Collaboration Independent
Content	Collaborative Process, Substantive Purpose
Overtness	Explicit, Unstated, Hidden

Sumber : Vangen dan Huxham, 2013

Pada tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa tujuan yang relevan dengan kolaborasi akan berhubungan dengan aspirasi tidak hanya untuk kolaborasi tetapi juga untuk organisasi dan individu yang terlibat; mungkin telah dihasilkan oleh mereka yang terlibat tetapi mungkin juga telah dipaksakan atau disarankan oleh pemangku kepentingan eksternal; mungkin asli, tetapi juga dapat dibuat untuk memberikan alasan keterlibatan dalam kolaborasi; tidak selalu berhubungan dengan kegiatan kerjasama; dapat berhubungan dengan masalah substantif atau prosedural; dan tidak semuanya tampil terang-terangan dalam wacana kolaborasi. Enam dimensi dalam *managing* tujuan atau *goals* yaitu: tingkat, asal, keaslian, relevansi, konten dan keterbukaan.

- a) Tingkat: tujuan yang dimaksudkan pada tingkat kolaborasi berhubungan dengan pandangan aktor tentang apa yang ingin dicapai secara bersama-sama dengan mitra yang berkolaborasi. Adanya perbedaan tujuan aktor individu maupun Lembaga mempengaruhi dan memotivasi tindakan para aktor dalam berkolaborasi.
- b) Asal: tujuan yang dirumuskan oleh anggota kolaborasi sangat dipengaruhi oleh asal atau latar belakang dari organisasi tersebut.
- c) Keaslian: tujuan yang disampaikan oleh aktor kadang kala tidak seperti yang seharusnya atau bersifat semu, hal ini diakibatkan oleh adanya tujuan organisasi yang digunakan untuk melegitimasi keterlibatan pribadi atau tujuan pribadi dalam kolaborasi.

- d) Relevansi: identifikasi tujuan spesifik masing-masing aktor dalam kolaborasi penting dilakukan agar kolaborasi dapat berhasil. Dalam pelaksanaannya tidak mudah untuk mengidentifikasi mana tujuan dari setiap aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi yang dapat menunjang agenda dari kolaborasi.
- e) Isi: tujuan yang diungkapkan oleh individu pada dasarnya berkaitan dengan apa yang dimaksud dengan kolaborasi, seperti bagaimana mendapatkan akses sumber daya, keahlian *sharing* resiko, koordinasi dalam penyediaan layanan dan proses pembelajaran.
- f) Keterbukaan tujuan dapat didiskusikan secara terbuka dan dinyatakan secara eksplisit, tetapi seringkali juga ada tujuan-tujuan yang tidak diungkapkan kepada anggota kolaborasi yang lain.

Dari beberapa poin penjelasan tentang tujuan dalam kolaborasi yang telah dijelaskan di atas, maka ada beberapa poin yang menjadi poin utama dalam pembahasan yaitu: 1) sangat sulit untuk menyelaraskan semua tujuan dari setiap aktor yang berbeda baik aktor individu maupun aktor organisasi, 2). Sangat tidak mungkin bahwa setiap anggota dalam kolaborasi akan mengetahui dan memahami dengan baik tujuan dari kolaborasi. 3) adanya perbedaan persepsi tentang tujuan yang dapat menyebabkan rendahnya tingkat saling pengertian, pengetahuan dan pemahaman antar masing-masing aktor. 4) kondisi perubahan lingkungan organisasi yang sangat dinamis juga berdampak pada tujuan yang

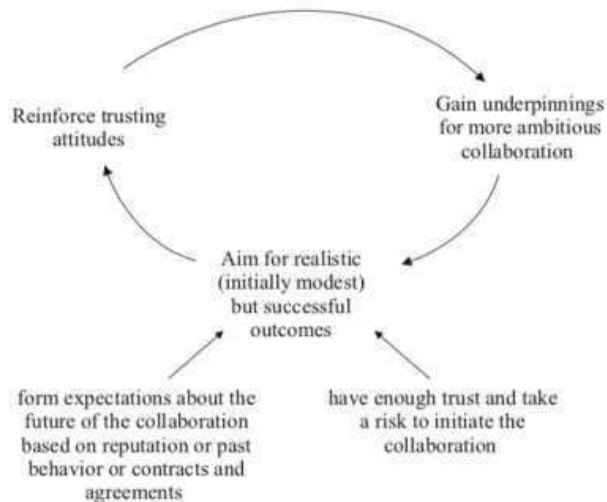
seringkali berubah-ubah, hal ini dapat menyebabkan kolaborasi yang berumur pendek.

2. *Managing Trust*

Sama halnya dengan Tujuan, Kepercayaan juga sangat penting dan diperlukan untuk kolaborasi yang sukses (Lane, 1998). Pada kenyataannya dari banyak kolaborasi menunjukkan bahwa kepercayaan seringkali lemah. Kepercayaan sebagai pondasi kuat dalam kolaborasi menunjukkan perlunya kepercayaan dibangun dan dipertahankan oleh masing-masing anggota organisasi kolaborasi.

Kepercayaan dapat dibangun secara bertahap berdasarkan inisiatif para aktor yang saling bekerja sama dan adanya kesediaan untuk mengambil resiko bersama pula. Beberapa cara yang komprehensif untuk mengelola kepercayaan dalam organisasi kolaborasi yaitu 1) Membangun kepercayaan antar aktor. Hal ini bisa dilakukan dengan mulai membentuk harapan bersama-sama dengan para aktor yang terlibat serta, mengelola resiko yang kemungkinan ada dalam organisasi kolaboratif (Gulati, 1995), 2) Mempertahankan kepercayaan yang telah ada. Hal ini bisa dilakukan dengan mengelola dinamika yang ada, mengelola adanya ketidakseimbangan antar aktor dan memperbaiki hubungan kolaboratif (Gambetta, 1998), untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 2. 3
The Trust Building Loop



Kepercayaan dalam kolaborasi dapat dibangun secara bertahap melalui penetapan tujuan yang sederhana namun realistis dan dapat diwujudkan, hal ini akan memperkuat sikap saling percaya antar aktor dan memberikan dasar kuat dalam kolaborasi. Konsep lain juga dijelaskan oleh Bryson, 1988 yang menjelaskan bahwa kepercayaan dapat dibangun melalui adanya pengalaman saling menguntungkan yang diperoleh secara bersama yang minim akan resiko.

- a) Membentuk harapan: aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi harus paham dan tahu tentang siapa saja yang terlibat dalam kolaborasi serta mengetahui kapasitas aktor lain yang berkolaborasi. Ketika aktor mengetahui siapa dan bagaimana kapasitas aktor dalam kolaborasi maka dengan sendirinya akan membentuk harapan baru untuk ketercapaian tujuan.

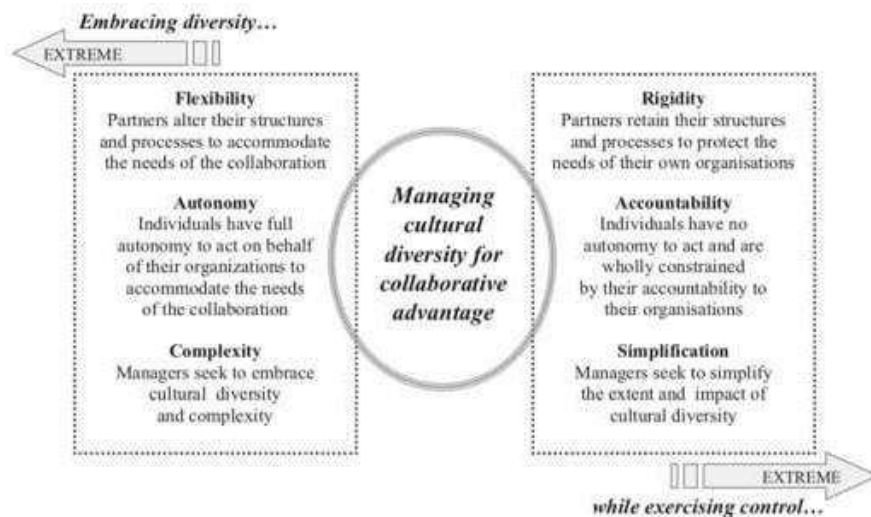
- b) Mengelola resiko: dalam perkembangan kepercayaan dalam kolaborasi, kepercayaan menjadi salah satu sarana untuk menghadapi resiko dalam kolaborasi, sehingga resiko dalam kolaborasi harus dikelola sebagai bagian integral dari pembangunan kepercayaan. Misalnya untuk menghindari resiko dari tindakan klaim atas kepemilikan dalam proses kolaborasi maka perlu ada menetapkan sanksi dalam perjanjian kontrak serta dalam manajemen resiko perlu menetapkan keuntungan kolaboratif yang akan didapatkan oleh masing-masing aktor di masa yang akan datang.
- c) Mengelola dinamika: mempertahankan kepercayaan antar aktor dan mengharuskan para aktor untuk bekerja sama serta peka terhadap transformasi lingkungan organisasi.
- d) Mengelola ketidakseimbangan: kekuatan ketidakseimbangan kekuatan sumber daya aktor dalam kolaborasi seringkali terjadi, sehingga manajer harus mampu mengelola kekuatan sumber daya sehingga mampu mencegah berkurangnya kepercayaan yang dimiliki oleh setiap aktor.
- e) Memelihara hubungan kerjasama: untuk membangun dan mempertahankan kepercayaan, maka hubungan interaksi dan koordinasi aktor harus dikelola secara efektif, masalah harus dikelola secara bersamaan karena kolaborasi itu bersifat dinamis dan secara berkesinambungan.

3. Managing Culture

Keragaman budaya dalam kolaborasi merupakan isi yang hangat dibicarakan oleh para peneliti. Budaya dalam konteks ini dimaksudkan sebagai kebiasaan dan tindakan yang berasal dari budaya organisasi aktor berasal. Beberapa studi menjelaskan bahwa budaya yang sama akan menghasilkan konektivitas yang besar antara masing-masing anggota organisasi sehingga potensi kesalahan dalam proses kolaborasi berkurang atau tidak ada (Beamish, 2009). Namun dalam faktanya keragaman budaya antara aktor pasti akan ada karena masing-masing anggota dalam organisasi berasal dari latar belakang yang berbeda, keragaman ini dapat menjadi penyebab munculnya konflik, kesalahpahaman dan gesekan antar sesama aktor (Osland, 2006); (Shenkar, 2008). Adanya kemungkinan konflik dalam organisasi kolaborasi disebut paradox budaya. salah satu cara untuk mengatasi paradox budaya adalah dengan melakukan *management* ketegangan (Huxham C. a., 2005). Manajemen ketegangan menunjukkan Tiga dimensi yang saling terkait yaitu 1) Akomodasi, membahas adanya interaksi antar organisasi dalam kolaborasi, 2) Agensi, berfokus pada aktor individu dan kualitas aktor dalam organisasi kolaborasi, dan 3) Kuantitas, menganalisis kuantitas dan luas keberagaman budaya dalam organisasi kolaborasi.

Gambar 2. 4

Managing Cultural Diversity Collaborative Advantage



Pada gambar tersebut menunjukkan ketegangan yang seringkali muncul dalam kolaborasi akibat perbedaan *culture*. Tiga ketegangan manajemen yang saling terkait mengidentifikasi pendekatan yang tampaknya berlawanan untuk mengelola keragaman budaya yang dapat digunakan secara reflektif untuk mendukung praktik kolaborasi seperti fleksibilitas, otonomi, dan kompleksitas. Sebaliknya, kutub kanan ketegangan menunjukkan bahwa agar keragaman budaya menghasilkan keuntungan, perlu ada kontrol yang substansial, bahwa untuk menyederhanakan tingkat dan dampak keragaman budaya, organisasi dan individu sama-sama menunjukkan bias dengan kolaborasi mempertahankan kontribusi mereka. Untuk dalam praktiknya, intervensi manajemen yang tepat untuk memajukan agenda kolaboratif akan terletak di beberapa titik di antara kedua ekstrem tersebut.

Beamish & Lupton 2009, menjelaskan bahwa adanya budaya yang sama dan kompatibel akan menghasilkan konektivitas yang lebih besar dan pemahaman bersama antar aktor yang menyebabkan kolaborasi tidak bermasalah, sedangkan adanya perbedaan batas organisasi, jenis keahlian, perbedaan tujuan yang merupakan keragaman budaya dapat menyebabkan konflik, kesalahpahaman dan gesekan antara para aktor yang terlibat dalam kolaborasi (Bird & Osland 2006; Shenkar et al. 2008) .

- a) Ketegangan Akomodasi, membahas interaksi antara organisasi dalam sebuah kolaborasi. Kolaborasi yang bercirikan keberagaman memerlukan fleksibilitas agar dapat mengakomodir cara dan prosedur operasional yang dimiliki oleh setiap aktor.
- b) Ketegangan Agensi, berfokus pada aktor individu dan kualitas orientasi aktor terhadap kolaborasi. Dalam kolaborasi yang beragam, perlu adanya perwakilan organisasi atau manajer yang mampu menyelesaikan gesekan atau perbedaan budaya yang dapat memicu munculnya konflik dalam kolaborasi. Biasanya gesekan yang muncul dalam kolaborasi disebabkan oleh aktor yang memiliki tujuan dan harapan dalam kolaborasi tidak sesuai dengan yang diharapkan.
- c) Ketegangan Kuantitas, menganalisis konstitusi kolaborasi terkait dengan keberagaman budaya dalam kolaborasi.

4. Managing Leadership

Dalam konteks kolaboratif, kepemimpinan berkaitan dengan pemimpin formal atau organisasi yang memiliki anggota dengan komitmen untuk mencapai tujuan. Pertanyaan yang sering muncul dalam kolaborasi adalah kepemimpinan seperti apa yang paling tepat untuk mendukung praktek kolaborasi?. Dalam konteks kolaboratif, menerapkan kepemimpinan dapat berarti mempengaruhi seluruh organisasi bukan hanya individu. Mengingat kompleksitas dan tantangan yang melekat dan khususnya kesulitan dalam menentukan tujuan kolaboratif. Para peneliti tentang kepemimpinan dalam kolaborasi cenderung menekankan kepemimpinan relasional dan proses untuk menginspirasi, memelihara, mendukung, dan berkomunikasi (Agranoff R. &, 2001). (Huxham C. a., 2005) berpendapat bahwa struktur dan proses komunikasi adalah media kepemimpinan yang sangat berperan penting dalam mengarahkan hasil tertentu.

Tiga media kepemimpinan yang digunakan untuk memahami secara keseluruhan kondisi kolaborasi yaitu struktur, proses dan partisipan. Teori Keunggulan Kolaboratif dengan memberikan ikhtisar tentang pilihan konseptualisasi dan kerangka kerja yang berkaitan dengan pengelolaan tujuan, kepercayaan, budaya, dan kepemimpinan. Teori *collaborative advantage* mengindikasikan bahwa mengelola kolaborasi adalah upaya yang sangat kompleks. Adanya manajemen tujuan, kepercayaan, budaya, dan kepemimpinan memberikan dasar pemahaman tentang praktek

pengelolaan kolaborasi. Berbagai konseptualisasi dan kerangka kerja kemudian dapat digunakan secara efektif sebagai pegangan untuk mendukung praktik reflektif.

Huxham dan Himmelman mencirikan kolaborasi sebagai bentuk keterikatan timbal balik yang intens antar para aktor yang terikat dan saling bersama untuk mendapatkan keuntungan individu dan kolektif yang saling mendukung. Dalam mengeksplorasi prinsip dan praktik untuk pencapaian *Collaborative advantage*, sejumlah kualitas perilaku dapat dikatakan sangat penting. Studi perbandingan mode pengorganisasian menekankan kualitas seperti keandalan, akuntabilitas dan kemampuan beradaptasi (Hannan, 1984), legitimasi (Meyer, 1977) dan efisiensi (Riordan, 1985) dari berbagai bentuk organisasi. Salah satu tantangan dalam kolaborasi adalah adanya tujuan yang tidak selaras, kurangnya kepercayaan, adanya keragaman budaya, paradox, dan ketegangan antar aktor, maka komponen *leadership* dalam kolaborasi sangatlah penting. Dalam konteks kolaborasi, kepemimpinan adalah proses mempengaruhi proses kolaborasi. Beberapa peneliti menjelaskan tentang kepemimpinan dalam kolaborasi cenderung menekankan pada hubungan relasional dan proses untuk menginspirasi, memelihara, mendukung dan berkomunikasi (Agronoff dan McGuire 2001; Bryson dan Crosby 2005). Dalam kolaborasi, adanya struktur dan proses komunikasi adalah media kepemimpinan yang berperan penting. Secara teoritis, tiga media kepemimpinan dalam kolaborasi yaitu struktur, proses dan partisipasi (Huxham, 2013).

2.7 Corporate Social Responsibility (Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan)

Berbagai aktivitas korporasi membawa dampak yang nyata terhadap kualitas kehidupan manusia baik itu terhadap individu, masyarakat, dan seluruh kehidupan. Terjadinya deforestasi, pemanasan global, pencemaran lingkungan, kemiskinan, kebodohan, penyakit menular, akses hidup dan air bersih, berlangsung terus-menerus hingga akhirnya muncul konsep tanggungjawab sosial perusahaan atau CSR. Gagasan CSR menekankan bahwa tanggungjawab perusahaan bukan lagi mencari profit semata, melainkan juga tanggungjawab sosial dan lingkungan. Dasar pemikirannya, ketergantungan pada kesehatan keuangan tidaklah menjamin perusahaan akan tumbuh secara berkelanjutan.

Dalam konteks global, istilah *Corporate Social Responsibility* (CSR) mulai digunakan sejak tahun 1970-an dan semakin populer terutama setelah kehadiran buku *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line in 21st Century Business* (1998), karya John Elkington. Mengembangkan tiga komponen penting sustainable development, yakni economic growth, environmental protection, dan social equity, yang digagas the World Commission on Environment and Development (WCED) dalam Brundtland Report (1987), Elkington mengemas CSR ke dalam tiga fokus: 3P, singkatan dari profit, planet dan people. Perusahaan yang baik tidak hanya memburu keuntungan ekonomi belaka (profit) melainkan pula memiliki

kepedulian terhadap kelestarian lingkungan (planet) dan kesejahteraan masyarakat (people) (initiative, 2002).

Dalam perkembangan selanjutnya ketiga konsep ini menjadi patokan bagi perusahaan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial yang kita kenal dengan konsep CSR. CSR merupakan komitmen usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk meningkatkan kualitas hidup dari karyawan dan keluarganya, komunitas lokal, dan komunitas luas. Konsep CSR melibatkan tanggung jawab kemitraan antara pemerintah, perusahaan, dan komunitas masyarakat setempat yang bersifat aktif dan dinamis.

Tulisan ini merupakan telaah literatur tentang teori dan praktek pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan di Indonesia. Pada bagian awal membahas konsep CSR, dasar pemahaman CSR bagi perusahaan dilanjutkan dengan alasan pentingnya tanggung jawab sosial dalam mewujudkan kelangsungan hidup dan pengembangan masyarakat. Bagian selanjutnya argumentasi pro dan kontra CSR, pendekatan terhadap penerapan CSR, aktivitas CSR perusahaan di Indonesia dan terakhir membahas pembentukan reputasi organisasi, rekomendasi CSR dan CSR dalam pemberdayaan masyarakat adat.

Banyak istilah tentang tanggungjawab perusahaan, dalam perundang-undangan menggunakan tanggungjawab sosial dan lingkungan atau *Corporate Social Responsibility* atau kadangkala orang menyebut juga dengan *business social responsibility* atau *corporate citizenship* atau

corporate responsibility atau *business citizenship*. Istilah-istilah diatas sama artinya dan sering digunakan untuk merujuk pengertian CSR. CSR walau masih sangat sedikit tapi sudah diatur secara tegas di Indonesia, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-5/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan, khusus untuk perusahaan-perusahaan BUMN. Setelah itu tanggung jawab sosial perusahaan dicantumkan lagi dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang ini menyatakan perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan Ayat (2) pasal ini menyatakan kewajiban tersebut diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Selanjutnya ayat (3) menyebutkan perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait. Kemudian ayat (4) menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Terdapat dua jenis konsep CSR, yaitu dalam pengertian luas dan dalam pengertian sempit. CSR dalam pengertian luas, berkaitan erat dengan tujuan mencapai kegiatan ekonomi berkelanjutan (*sustainable*

economic activity). Keberlanjutan kegiatan ekonomi bukan hanya terkait soal tanggungjawab sosial tetapi juga menyangkut akuntabilitas (accountability) perusahaan terhadap masyarakat dan bangsa serta dunia internasional. CSR dalam pengertian sempit dapat dipahami dari beberapa peraturan dan pendapat ahli berikut:

Menurut (Widjaja dan Yeremia (2008) CSR merupakan bentuk kerjasama antara perusahaan (tidak hanya Perseroan Terbatas) dengan segala hal (stake-holders) yang secara langsung maupun tidak langsung berinteraksi dengan perusahaan untuk tetap menjamin keberadaan dan kelangsungan hidup usaha (*sustainability*) perusahaan tersebut. Pengertian tersebut sama dengan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, yaitu merupakan komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya (Widjaja dan Yeremia (2008).

Menurut UUPT 2007 pengertian CSR dalam Pasal 1 angka 3 menyebutkan tang-gungjawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya. UUPM 2007, dalam penjelasannya pasal 15 huruf b disebutkan tanggungjawab sosial perusahaan adalah

tanggungjawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi,seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat. Tampak bahwa UUPT 2007 mencoba memisahkan antara tanggung jawab sosial dengan tanggung jawab lingkungan, yang mengarah pada CSR sebagai sebuah komitmen perusahaan terhadap pembangunan ekonomi berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan.

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-5/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan, konsep CSR dapat dipahami dalam Pasal 2 bahwa menjadi ke-wajiban bagi BUMN baik Perum maupun Persero untuk melaksanakannya.

World Business Council for Sustainable Development didefinisikan sebagai komitmen bisnis untuk memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi berkelanjutan dengan memperhatikan para karyawan dan keluarganya, masyarakat sekitar serta public pada umumnya guna meningkatkan kualitas hidup mereka. Menurut Kolter dan Nance (2005) mendefinisikannya sebagai komitmen korporasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar melalui kebijakan praktik bisnis dan pemberian kontribusi sumber daya korporasi.

Pemahaman tentang CSR pada umumnya berkisar pada tiga hal pokok, yaitu CSR adalah: pertama, suatu peran yang sifatnya sukarela

(voluntary) dimana suatu perusahaan membantu mengatasi masalah sosial dan lingkungan, oleh karena itu perusahaan memiliki kehendak bebas untuk melakukan atau tidak melakukan peran ini; Kedua, disamping sebagai institusi profit, perusahaan menyisihkan sebagian keuntungannya untuk kederewanan (filantropi) yang tujuannya untuk memberdayakan sosial dan perbaikan kerusakan lingkungan akibat eksplorasi dan eksploitasi. Ketiga, CSR sebagai bentuk kewajiban (obligation) perusahaan untuk peduli terhadap dan mengentaskan krisis kemanusiaan dan lingkungan yang terus meningkat.

Pemahaman CSR selanjutnya didasarkan oleh pemikiran bahwa bukan hanya Pemerintah melalui penetapan kebijakan public (public policy), tetapi juga perusahaan harus bertanggungjawab terhadap masalah-masalah sosial. Bisnis didorong untuk mengambil pendekatan pro aktif terhadap pembangunan berkelanjutan. Konsep CSR juga dilandasi oleh argumentasi moral. Tidak ada satu perusahaan pun yang hidup di dalam suatu ruang hampa dan hidup terisolasi. Perusahaan hidup di dalam dan bersama suatu lingkungan. Perusahaan dapat hidup dan dapat tumbuh berkat masyarakat dimana perusahaan itu hidup, menyediakan berbagai infrastruktur umum bagi kehidupan perusahaan tersebut, antara lain dalam bentuk jalan, transportasi, listrik, pemadaman kebakaran, hukum dan penegakannya oleh para penegak hukum (polisi, jaksa dan hakim).

Pola atau bentuk CSR juga berkembang dari yang bentuk charity principle kepada stewardship principle (Anne, 2005). Berdasarkan charity

principle, kalangan masyarakat mampu memiliki kewajiban moral untuk memberikan bantuan kepada kalangan kurang mampu. Jenis bantuan perusahaan ini sangat diperlukan dan penting khususnya pada masa atau system Negara dimana tidak terdapat system jaminan sosial, jaminan kesehatan bagi orang tua, dan tunjangan bagi penganggur. Sedangkan dalam stewardship principle, korporasi diposisikan sebagai public trust karena menguasai sumber daya besar dimana penggunaannya akan berdampak secara fundamental bagi masyarakat. Oleh karenanya perusahaan dikenakan tanggungjawab untuk menggunakan sumber daya tersebut dengan cara-cara yang baik dan tidak hanya untuk kepentingan pemegang saham tetapi juga untuk masyarakat secara umum.

Gambar 2. 5

Corporate Social Responsibility



Sumber: Anne, (2005)

Dengan demikian korporasi dewasa ini memiliki berbagai aspek tanggungjawab. Korporasi harus dapat mengelola tanggungjawab ekonominya kepada pemegang saham, memenuhi tanggungjawab hukum

dengan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bertanggungjawab sosial kepada para stakeholder (pemegang kepentingan).

2.7.1 Pentingnya Corporate Social Responsibility

Berbagai macam faktor yang menjadi penyebab mengapa tanggung jawab sosial menjadi begitu penting dalam lingkup organisasi, diantaranya adalah (sulistyaningtyas, 2006) :

1. Adanya arus globalisasi, yang memberikan gambaran tentang hilangnya garis pembatas diantara berbagai wilayah di dunia sehingga menghadirkan universalitas. Dengan demikian menjadi sangat mungkin perusahaan multinasional dapat berkembang dimana saja sebagai mata rantai globalisasi;
2. Konsumen dan investor sebagai public primer organisasi profit membutuhkan gambaran mengenai tanggung jawab organisasi terhadap isu sosial dan lingkungannya;
3. Sebagai bagian dalam etika berorganisasi, maka dibutuhkan tanggung jawab organisasi untuk dapat mengelola organisasi dengan baik (lebih layak dikenal dengan *good corporate Governance*);
4. Masyarakat pada beberapa negara menganggap bahwa organisasi sudah memenuhi standard etika berorganisasi, ketika organisasi tersebut peduli pada lingkungan dan masalah social;
5. Tanggung jawab sosial setidaknya dapat mereduksi krisis yang berpotensi terjadi pada organisasi;

6. Tanggung jawab sosial dianggap dapat meningkatkan reputasi organisasi.

CSR bukan saja upaya menunjukkan kepedulian sebuah organisasi pada persoalan sosial dan lingkungan, namun juga dapat menjadi pendukung terwujudnya pembangunan yang berkesinambungan dengan menyeimbangkan aspek ekonomi dan pembangunan sosial yang didukung dengan perlindungan lingkungan hidup. Dalam rangka merespon perubahan dan menciptakan hubungan kepercayaan, maka upaya yang kini dilaksanakan oleh organisasi (khususnya organisasi bisnis) adalah merancang dan mengembangkan serangkaian program yang mengarah pada bentuk tanggung jawab sosial.

Program ini menjadi parameter kepedulian organisasi dengan mengembangkan sayap sosial kepada publik. Kepedulian dan pengembangan sayap ini bukan dalam kerangka membagi-bagi “harta” sehingga dapat menyenangkan banyak pihak, tetapi lebih pada bagaimana memberdayakan masyarakat, agar bersama-sama dengan organisasi dapat peduli terhadap ranah sosial.

Dalam menyikapi CSR, terdapat pendapat yang setuju dan juga yang menolaknya. Argumentasi yang mendukung menyatakan bahwa CSR diperlukan untuk hal-hal sebagai berikut (Anne, 2005) :

1. Menyeimbangkan antara kekuatan korporasi dengan aspek tanggungjawab;
2. Mengurangi adanya regulasi pemerintah (yang berlebihan);

3. Meningkatkan keuntungan jangka panjang;
4. Meningkatkan nilai dan reputasi korporasi;
5. Memperbaiki permasalahan sosial yang disebabkan oleh perusahaan.

Kemudian Kotler dan Nance (2005) menambahkan dengan menekankan pada aspek bisnis yaitu CSR dapat:

1. Meningkatkan penjualan dan pangsa pasar;
2. Memperkuat posisi merek dagang;
3. Meningkatkan kemampuan untuk menarik, memotivasi dan memelihara karyawan;
4. Menurunkan biaya operasi;
5. Menarik minat investor dan para analis keuangan.

2.7.2 Pendekatan Dalam Penerapan *Corporate Social Responsibility*

Gerakan CSR di Negara-negara maju, terutama Amerika Serikat memang lebih banyak didorong oleh kesadaran secara sukarela (*voluntary driven* Kotler dan Nance (2005)). Kotler menitikberatkan pada elemen kunci *discretionary*, artinya bahwa korporasi melakukan aktivitas CSR bukan karena dimandatkan oleh UU atau bahkan oleh dasar moral atau etik, tetapi lebih merupakan komitmen sukarela yang dilakukan oleh korporasi dalam memilih dan mengimplementasikan praktik-praktik CSR. Komisi Eropa dalam dalam *green paper* juga mengadopsi penerapan CSR secara sukarela melalui *best practices*.

Namun tidak berarti bahwa hukum atau regulasi sama sekali tidak berguna dalam pengimplementasian penegakan prinsip-prinsip CSR. Sebaliknya hukum atau regulasi sangat penting untuk menciptakan standar minimum yang harus dipenuhi oleh korporasi berkaitan dengan pelaksanaan CSR. Fungsi kebijakan CSR oleh korporasi adalah sebagai suplemen terhadap regulasi yang ada, sehingga korporasi seharusnya menerapkan prinsip-prinsip yang lebih tinggi dari apa yang diatur oleh regulasi. Dengan adanya regulasi di bidang CSR akan memberikan level playing field yang sama kepada semua korporasi, sehingga semua korporasi dapat bersaing secara wajar dan beretika baik dalam pengimplementasian

CSR tanpa khawatir kehilangan *competitive advantage*nya terhadap kompetitornya. reputasi yang sebagaimana telah diutarakan oleh Kotler dan Nance (2005). Disini reputasi dapat menjadi eksternalitas positif. Namun tidak semua korporasi dikenal oleh masyarakat, tidak memiliki kapabilitas, dan bukan kepentingannya untuk meningkatkan reputasi. Dalam hal ini hanya perusahaan-perusahaan besar saja seperti perusahaan multinasional dan perusahaan yang terdaftar di bursa yang memiliki kepentingan akan reputasi organisasinya.

Banyak perusahaan skala menengah yang mengeksploitasi sumber daya alam, seperti perusahaan-perusahaan batubara di Kalimantan yang secara strategi bisnis tidak akan terlalu berkepentingan mengenai reputasi. Apabila yang digunakan pendekatan sukarela, maka perusahaan-

perusahaan semacam itu tentu tidak akan mengadopsi prinsip-prinsip CSR ke dalam strategi bisnisnya, sedangkan mereka telah menguasai dan mengeksploitasi sumber daya alam, yang seharusnya menjadi milik bersama manusia untuk kepentingan mereka sendiri dalam bentuk keuntungan besar yang diperoleh. Oleh karenanya pendekatan mandatory, yaitu adanya pengaturan oleh perundang-undangan diperlukan terutama bagi suatu masyarakat, baik dari sisi pelaku usaha dan konsumen yang masih memiliki tingkat kesadaran sosial dan lingkungan yang rendah seperti Indonesia.

Argumentasi lain bahwa kalau yang digunakan pendekatan sukarela (voluntary), maka peningkatan kepatuhan terhadap norma-norma kelestarian lingkungan dan hak asasi manusia tidak akan maksimal apabila yang bekerja adalah *economic rationality* (Kasahun, 2005). Bagi korporasi penerapan CSR akan dilakukan sepanjang memberikan benefit kepada perusahaan. Salah satunya adalah meningkatkan reputasi perusahaan.

Dalam rangka menciptakan Good CSR harus memadukan empat prinsip good corporate *Governance*, yakni fairness, transparency, accountability dan responsibility secara harmonis. Ditambah dengan harus menggabungkan kepentingan shareholders dan *Stakeholders*. Karenanya, CSR tidak hanya fokus pada hasil yang ingin dicapai. Melainkan pula pada proses untuk mencapai hasil tersebut. Lima langkah di bawah ini bisa dijadikan panduan dalam merumuskan program CSR:

1. *Engagement*

Pendekatan awal kepada masyarakat agar terjalin komunikasi dan relasi yang baik. Tahap ini juga bisa berupa sosialisasi mengenai rencana pengembangan program CSR. Tujuan utama langkah ini adalah terbangunnya pemahaman, penerimaan dan trust masyarakat yang akan dijadikan sasaran CSR. Modal sosial bisa dijadikan dasar untuk membangun "kontrak sosial" antara masyarakat dengan perusahaan dan pihak-pihak yang terlibat.

2. *Assessment*

Identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat yang akan dijadikan dasar dalam merumuskan program. Tahapan ini bisa dilakukan bukan hanya berdasarkan *needs-based approach* (aspirasi masyarakat), melainkan pula berpijak pada *rights-based approach* (konvensi internasional atau standar normatif hak-hak sosial masyarakat).

3. *Plan of action*

Merumuskan rencana aksi. Program yang akan diterapkan sebaiknya memerhatikan aspirasi masyarakat (*Stakeholders*) di satu pihak dan misi perusahaan termasuk shareholders di lain pihak.

4. *Action and Facilitation*

Menerapkan program yang telah disepakati bersama. Program bisa dilakukan secara mandiri oleh masyarakat atau organisasi lokal. Namun, bisa pula difasilitasi oleh LSM dan pihak perusahaan.

Monitoring, supervisi dan pendampingan merupakan kunci keberhasilan implementasi program.

Tujuan diciptakannya Kelembagaan CSR berorientasi pada pemenuhan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan, dengan tujuan untuk menciptakan nilai yang berkelanjutan bagi perusahaan serta masyarakat. CSR bertujuan untuk meminimalkan dampak negatif operasional perusahaan terhadap masyarakat dan lingkungan, serta meningkatkan reputasi dan citra perusahaan di mata publik. CSR sering kali digunakan oleh perusahaan sebagai strategi untuk menciptakan hubungan yang baik dengan pemangku kepentingan dan meningkatkan daya saing jangka Panjang.

Corporate Social Responsibility (CSR) memiliki potensi yang luar biasa untuk mendukung pembangunan berkelanjutan, terutama ketika dilaksanakan dengan pendekatan kolaboratif antara berbagai pemangku kepentingan. Sinergi antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat adalah kunci untuk memaksimalkan dampak dari program-program CSR dan memastikan bahwa inisiatif ini benar-benar memberikan manfaat yang berkelanjutan bagi semua pihak yang terlibat.

Pelaksanaan CSR yang efektif memerlukan keterlibatan aktif dari semua pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, perusahaan, dan masyarakat lokal. Kolaborasi ini penting karena:

- a. Kompleksitas Tantangan Pembangunan: Masalah sosial, ekonomi, dan lingkungan yang dihadapi oleh masyarakat seringkali bersifat kompleks

dan saling terkait. Tidak ada satu entitas pun yang dapat menyelesaikan masalah ini secara sendiri. Oleh karena itu, diperlukan kolaborasi antara pemerintah yang memiliki otoritas dan kebijakan, perusahaan yang memiliki sumber daya, dan masyarakat yang memiliki pengetahuan lokal dan kebutuhan spesifik.

- b. Keterbatasan Sumber Daya: Sumber daya yang tersedia untuk mendukung pembangunan seringkali terbatas. Dengan kolaborasi, berbagai pihak dapat menggabungkan sumber daya mereka untuk mencapai hasil yang lebih besar dan lebih berkelanjutan daripada jika mereka bekerja sendiri-sendiri.
- c. Penguatan Dampak Sosial dan Ekonomi: Kolaborasi multi-pemangku kepentingan memungkinkan program CSR untuk dirancang dengan lebih tepat sasaran, sehingga dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat yang paling membutuhkan. Sinergi ini juga membantu dalam memastikan bahwa program-program tersebut sesuai dengan prioritas dan kebijakan pembangunan daerah.

2.8 Penelitian Terdahulu

Berbagai penelitian terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya untuk menunjukkan perbedaan dengan penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2. 3
Penelitian Terdahulu

No	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian	Relevansi	Perbedaannya
1	Paisal Anwar (2023) Manajemen Kolaborasi Dalam Implementasi Program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Membara terlaksana secara efektif yang melibatkan organisasi pemerintah, organisasi non pemerintah dan masyarakat. Para pemangku kepentingan menunjukkan kesamaan tujuan dalam kolaborasi. Kepercayaan antar para pemangku kepentingan tergolong tinggi karena pengalaman kerjasama di masa lalu. Keragaman budaya menjadi ciri khas dari para pemangku kepentingan yang berbeda latar belakang, namun berhasil disatukan. Pemimpin dalam kolaborasi menunjukkan keberhasilannya dalam memberdayakan dan melibatkan partisipan dalam kebijakan Membara.	Sama-sama meneliti studi kolaborasi	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.
2	Asriadi Ali (2022) <i>Cross Sector Collaboration Dalam Kebijakan Penanggulangan Covid-19 di Kabupaten Takalar</i>	Proses kolaborasi dalam implementasi kebijakan penanggulangan pandemic covid-19 di Kabupaten Takalar cukup efektif dalam menekan angka covid-19. Kolaborasi lintas sektor tidak mengalami kendala yang berarti.	Sama-sama meneliti dengan kolaborasi	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.
3	Agus Syarip Hidayat (2021)	Penelitian ini mengkaji pengaruh keunggulan kolaboratif (CA) terhadap	Sama-sama meneliti dengan pendekatan	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative</i>

No	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian	Relevansi	Perbedaannya
	<i>Collaborative advantage Model for Indonesia's SMES in Achieving Competitiveness</i>	kinerja Usaha Kecil Menengah (UKM). Temuan empiris menunjukkan bahwa CA berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja UKM, dan pengaruhnya semakin kuat bila kapabilitas perusahaan diperhitungkan. Studi ini berkontribusi pada teori CA dengan merumuskan kembali konstruksi CA yang sesuai untuk UKM untuk memperkuat pembangunan kepercayaan antar perusahaan dan untuk menyinkronkan respons perusahaan terhadap perubahan faktor eksternal.	kolaborasi khususnya keunggulan kolaboratif	<i>advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.
4	Askary (2021) <i>Collaborative Innovation Pada Birokrasi Publik di Kabupaten Mamuju Tengah</i>	Inovasi yang terjadi dalam program MEMBARA melibatkan beberapa pihak yang saling terkait satu dengan lainnya. Secara factual kolaborasi dalam program MEMBARA di Kabupaten Mamuju Tengah telah dapat diidentifikasi sebagai bentuk collaborative innovation namun belum efektif dari segi pertukaran sosial atau social exchange.	Sama-sama meneliti dengan pendekatan kolaborasi namun studi ini berfokus pada inovasi kolaboratif	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.
5	Ferdian Agustiana, Dyah Budiastuti (2020) The Influence of Dynamic Capability and Collaboration Strategy on the Company Positional Advantage	Hasil penelitian ini memberikan implikasi bagi pengelolaan bandara bahwa pengembangan keunggulan posisi perusahaan dapat dilakukan dengan mengembangkan strategi kolaborasi khususnya dalam hal kerjasama dengan institusi, dilanjutkan dengan kerjasama dengan vektor logistik dan transportasi, bandara	Sama-sama meneliti dengan kolaborasi	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.

No	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian	Relevansi	Perbedaannya
	(A Study of Airports in Indonesia)	daerah, pemangku kepentingan swasta, maskapai penerbangan, dan tur. operator. Upaya tersebut didukung oleh pengembangan kapabilitas dinamis yang mengutamakan pada aspek strategi rekonfigurasi, perebutan kapasitas, dan kapabilitas penginderaan.		
6	Apri Dwi Astuti dan Arinal Muna (2019) Implementasi <i>Good Governance</i> Pada Kementrian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Bidang Sumber Daya Kelitbangan.	Hasil riset pada penelitian ini menunjukkan bahwa praktik <i>good Governance</i> sudah terbukti diterapkan dengan cukup baik oleh satuan kerja yang berada di wilayah Pusjatan Bidang Sumber Daya Kelitbangan – Kementrian Perumahan Umum dan Perumahan Rakyat. Berdasarkan konsep <i>good Governance</i> menurut (Anggara, 2016) sudah terimplementasikan dengan baik mulai dari segi akuntabilitas, aturan hukum, transparansi dan juga keterbukaan.	Sama-sama meneliti organisasi sektor publik dalam hal ini <i>Governance</i>	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.
7	La Ode Syaiful, 2017 Model Kolaboratif <i>Governance</i> Dalam Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Buton	Proses kolaborasi dalam pengembangan pariwisata, penetapan <i>intermediate outcomes</i> hanya dilakukan oleh pemerintah. Kondisi awal kolaborasi pengembangan pariwisata tampak tidak ada keseimbangan sumber daya yang dimiliki para <i>stakeholder</i> dalam menjalin kolaborasi Kepemimpinan fasilitas diperankan oleh Parabela sebagai mediator kolaborasi dan ujung tombak pelestarian adat dan budaya Buton.	Sama-sama meneliti manajemen kolaborasi tapi dala studi pembangunan pariwisata	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.

No	Nama, Tahun, Judul	Temuan Penelitian	Relevansi	Perbedaannya
8	Zainal Abidin Manajemen Kolaboratif untuk Industri Pengelolaan Rajungan yang Berkelanjutan di Desa Betahwalang	perlu dilakukan kolaborasi untuk penanganan seperti pembenihan, pembangunan area perlindungan, pembatasan minimum ukuran rajungan yang tertangkap, serta pengawasan yang berkala terhadap peraturan yang telah dibuat.	Sama-sama meneliti manajemen kolaborasi namun studi ini meneliti pengelolaan kepiting rajungan.	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>collaborative advantage</i> yang dikemukakan oleh Vangen dan Huxham (2013) dalam implementasi program TJSLP di Provinsi Kalimantan Utara.

Sumber : Olahan penulis, 2022

Berdasarkan studi terdahulu diatas, maka penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan. Dimana penelitian ini berbeda dari sisi teori dan studi kasus yang diteliti. Penelitian ini menggunakan pendekatan *collaborative advantage* dalam manajemen kolaborasi dalam implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara.

2.9 Kerangka Pikir

Penelitian ini berjudul Manajemen Kolaborasi dalam Implementasi Program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara. Konsep kolaborasi yang menjadi basis dalam studi ini berfokus pada program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan yang selama ini dianggap belum efektif implementasinya. Pengukuran efektivitas kinerja program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan salah satunya dinilai dari asas manfaat yang diterima oleh masyarakat yang bermukim di sekitar perusahaan. Faktanya

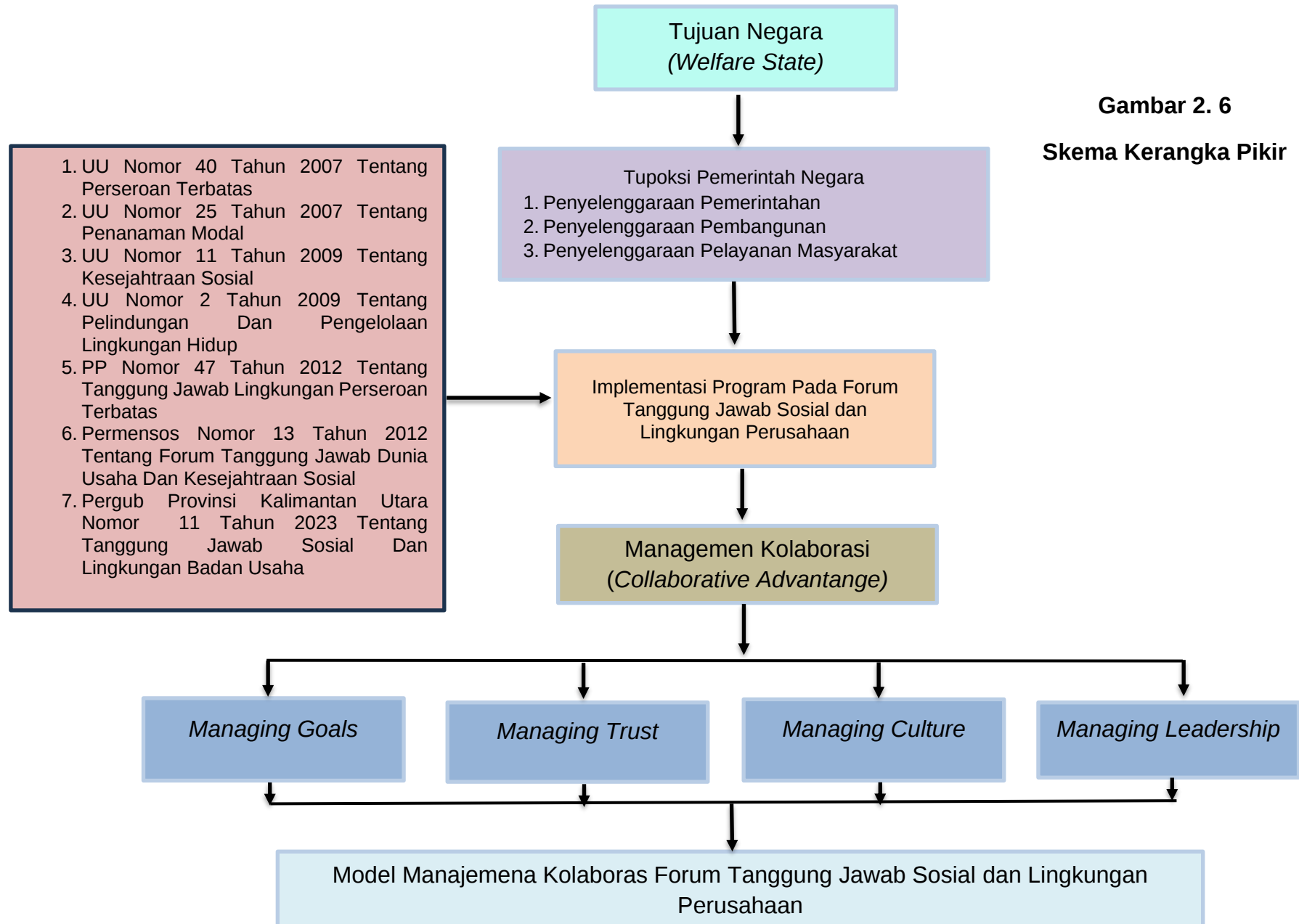
program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Kalimantan Utara belum memberikan dampak yang maksimal bagi masyarakat setempat.

Managing Collaboratif sebagai sebuah pendekatan untuk memfasilitasi dan mengatur organisasi yang di dalamnya terdapat multi aktor dengan latar belakang yang berbeda-beda. Tergabungnya multi aktor dalam organisasi kolaboratif sebagai upaya untuk memecahkan sebuah permasalahan yang tidak dimungkinkan diselesaikan secara sendirisendiri. Kolaborasi ini untuk memecahkan masalah serta menemukan solusi dengan melakukan interaksi dan pertukaran sumber daya masing- masing organisasi seperti *skill*, finansial, *information* dan lain-lain.

Keterlibatan multi aktor dalam pemecahan sebuah permasalahan seringkali tidak berlanjut ketika tidak dilakukan manajemen kolaborasi. Hal ini disebabkan oleh perbedaan tujuan dan kepentingan masing-masing aktor serta perbedaan latar belakang organisasi yang akan memicu terjadinya konflik dalam proses interaksinya. Pemimpin kolaborasi harus memiliki kapasitas adaptif yang memungkinkan mereka untuk memahami bagaimana mengelola hubungan antar aktor secara strategis. Termasuk bagaimana melibatkan orang-orang yang dianggap tepat untuk bergabung dalam organisasi kolaborasi serta bagaimana memobilisasi dan memfasilitasi sumber-sumber daya yang dimiliki dan dibutuhkan oleh masing-masing aktor.

Teori *Collaborative advantage* menyediakan *framework* untuk mendukung *management collaborative* yang efektif (Vangen dan Huxham, 2013) yaitu: *Goals* (Tujuan), *Trust* (Kepercayaan), *Culture* (Budaya), *Leadership* (Kepemimpinan). Dari keempat dimensi ini yang kemudian dikonseptualisasikan untuk menyelesaikan masalah, ketegangan, tantangan dalam *collaboration* sehingga *collaboration* menghasilkan keuntungan dari pada kerugian.

Pendekatan ini dianggap relevan dan efektif untuk mengungkap realitas dan cara yang efektif untuk memaksimalkan implementasi program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan di Provinsi Kalimantan Utara khususnya pada Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan. Berdasarkan uraian tersebut, maka dirumuskan kerangka pikir penelitian sebagai berikut.



Gambar 2. 6
Skema Kerangka Pikir