

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Banyak batasan atau definisi apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara disisi lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan (Winarno, 2007: 16).

Definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1975, dalam Syafiie (2006: 105) menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”. Dye dalam Harbani Pasolong (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sementara Carl Friedrich (dalam Winarno 2007: 17) mengemukakan bahwa:

Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Winarno mengemukakan bahwa definisi yang lebih tepat mengenai kebijakan publik adalah sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh James Anderson (1969, dalam Winarno 2007:18) yaitu “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan oleh pemerintah. Amir Santoso (1993), dalam Winarno (2007: 19), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengemukakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori yaitu:

Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dan kubu kedua memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat- akibat yang bisa diramalkan.

Lebih lanjut, Effendi dalam Syafiie (2006: 106) mengemukakan bahwa pengertian kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai:

Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan.

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pejabat pemerintah. Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah pasti memiliki suatu tujuan. sehingga kebijakan publik berguna untuk memecahkan masalah atau problem yang ada dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan publik sangat perlu adanya karena tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan tindakan- tindakan untuk masyarakat.

2.1.2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Charles Lindblom (1986, dalam Winarno 2007: 32) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (1998: 22) adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan

masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat tentunya juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan para aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

2.1.3. Implementasi Kebijakan

2.1.3.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 195) menjelaskan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Esensi utama dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008: 196) menjelaskan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-

perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah-masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Berdasarkan rumusan implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan diatas, maka implementasi kebijakan dapat dimaknai sebagai pelaksanaan kegiatan/aktifitas mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga dari kegiatan/aktifitas yang telah dilaksanakan tersebut dapat memberikan dampak/akibat bagi masyarakat dan dapat memberikan kontribusi dalam menanggulangi masalah yang menjadi sasaran program.

Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2008: 196) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan sebagai tahap penyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi kebijakan diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Menurut Pressman dan Wildansky dalam Agustino (2008: 198) menyatakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu mencapai tujuan. Implementasi kebijakan merupakan proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan-tujuan kebijakan sedangkan pada tahap implementasi kebijakan, tindakan (action) diselenggarakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

2.1.3.2. Model Implementasi Kebijakan

Di dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yaitu: pendekatan top down dan bottom up. Pendekatan top down misalnya dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari terdapat perbedaan-perbedaan sehingga menelurkan pendekatan bottom up, namun pada dasarnya dua pendekatan ini bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Inti dari kedua pendekatan ini adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan.

a. Model Implementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah abstraksi atau performansi yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi dan dipengaruhi oleh enam variabel, yaitu: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap dan kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan lingkungan sosial, ekonomi juga politik.

b. Model Implementasi Kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier disebut dengan A Framework for Policy Implementation

Analysis. Model ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keberagaman perilaku yang diatur, tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki
- 2) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat
- 3) Faktor-faktor diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

c. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Model implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan top down, dalam menganalisa implementasi kebijakan model ini berfokus pada empat variabel yang dianggap menentukan proses implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

d. Model Implementasi Kebijakan Eguene Bardach

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan Eguene Bardach dalam melakukan analisa lebih menekankan pada tawar menawar, persuasi, dan manuver oleh kelompok-kelompok kepentingan guna memaksimalkan pengaruh mereka dalam hal pelaksanaan atau implementasi.

e. Model Implementasi Kebijakan Christopher Hood

Model implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Christopher Hood dalam bukunya *Limit To Administration* menjelaskan bahwa sekurang- kurangnya terdapat lima syarat agar implementasi kebijakan dapat berlangsung sempurna, yaitu: implementasi adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer dengan garis komando yang jelas, norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas, orang-orangnya dipastikan dapat melaksanakan apa yang diminta, harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan antar organisasi, tidak ada tekanan waktu.

f. Model Implementasi Kebijakan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Model implementasi ini sangat menekankan pentingnya pendekatan Top- Down dalam proses implementasi, bagi mereka pendekatan Bottom-Up cenderung mendekati permasalahan kasus per kasus dianggap tidak menarik apalagi para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis. Model implementasi kebijakan ini memberikan proposisi-proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna, sebagai berikut: situasi diluar badan/organisasi tidak menimbulkan kendala besar bagi proses implementasi, tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program, tidak ada kendala dalam menyediakan sumberdaya yang dibutuhkan termasuk sumber daya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi, kebijakan yang diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid, hubungan sebab akibat tersebut setidaknya ada hubungan antara (*intervening links*),

diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak tergantung pada lembaga lainnya.

2.2.1. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 142) menyatakan bahwa ada enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil.

b. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

e. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan.

2.2. Teori Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence Theory*)

Resource Dependence Theory (RDT) dari Pfeffer and Salancik's (1978) adalah salah satu teori organisasi dan manajemen strategis paling terkemuka dalam menjelaskan perilaku organisasi ketika menghadapi ketidakpastian, kendala atau dan risiko. Organisasi dipandang sebagai sistem terbuka dan bergantung pada kemungkinan-kemungkinan yang terjadi pada lingkungan eksternalnya. Pfeffer and Salancik's (1978) menyebut eksistensi dan interaksi dinamis antara organisasi beserta lingkungan internalnya dengan lingkungan eksternal sebagai "ekosistem organisasi". Perilaku diinterpretasikan menurut "konteks" dari perilaku tersebut dalam hubungan interaktifnya dengan lingkungan eksternalnya (Hillman et al., 2009, Davis & Cobb, 2009).

Menurut RDT, terdapat lima asumsi dasar yang menjadi basis perilaku organisasi dalam mengatasi interdependensi dan ketidakpastian yaitu:

- a. Interkoneksi: Organisasi tidak berdiri sendiri tetapi terkoneksi dengan organisasi lain di dalam suatu sistem jejaring sosial.;
- b. Interdependensi: Organisasi tidak otonom melainkan dibatasi oleh interdependensi (ketergantungan) terhadap organisasi lain;

- c. Ketidakpastian: di lingkungan eksternal selalu terjadi perubahan-perubahan yang bersifat *Volatile* (perubahan sangat cepat), *Uncertain* (tidak pasit), *Complex* (kompleks), *Ambiguity* (tidak jelas, samar, membingungkan) disingkat VUCA sehingga tidak bisa diprediksi;
- d. Aksi intervensi: Organisasi melakukan aksi untuk mengatasi interdependensi dan ketidakpastian, meskipun sering tidak berhasil dan malah membuatnya makin tergantung;
- e. Sumber daya dan kekuatan: Operasi organisasi tergantung pada tersedianya sumber daya dan kekuatan. Pola ketergantungan akan mendorong organisasi untuk membangun sumber daya dan kekuatan alternatif untuk mengurangi ketergantungan dan ketidakpastian. Pada giliran berikutnya sumber daya dan kekuatan alternatif itu akan mempengaruhi perilaku dan budaya organisasi.

Ditinjau dari perspektif RDT, pemerintah kota Semarang adalah organisasi birokrasi sektor publik yang tergantung pada sumber daya dan kekuatan yang dimilikinya dalam menjalankan pemerintahan. Lima asumsi dasar RDT tersebut juga berlaku bagi pemerintah kota Semarang yang pada situasi dan konteks tertentu “tidak otonom”, tetapi secara vertikal tergantung pada jajaran birokrasi pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi dan secara horisontal bergantung pada organisasi lain, misalnya badan atau lembaga independen lain. Ketika menghadapi ketidakpastian akibat perubahan lingkungan eksternal, pemerintah kota Semarang dapat berperilaku sesuai dengan lima asumsi yang sudah disebutkan di atas.

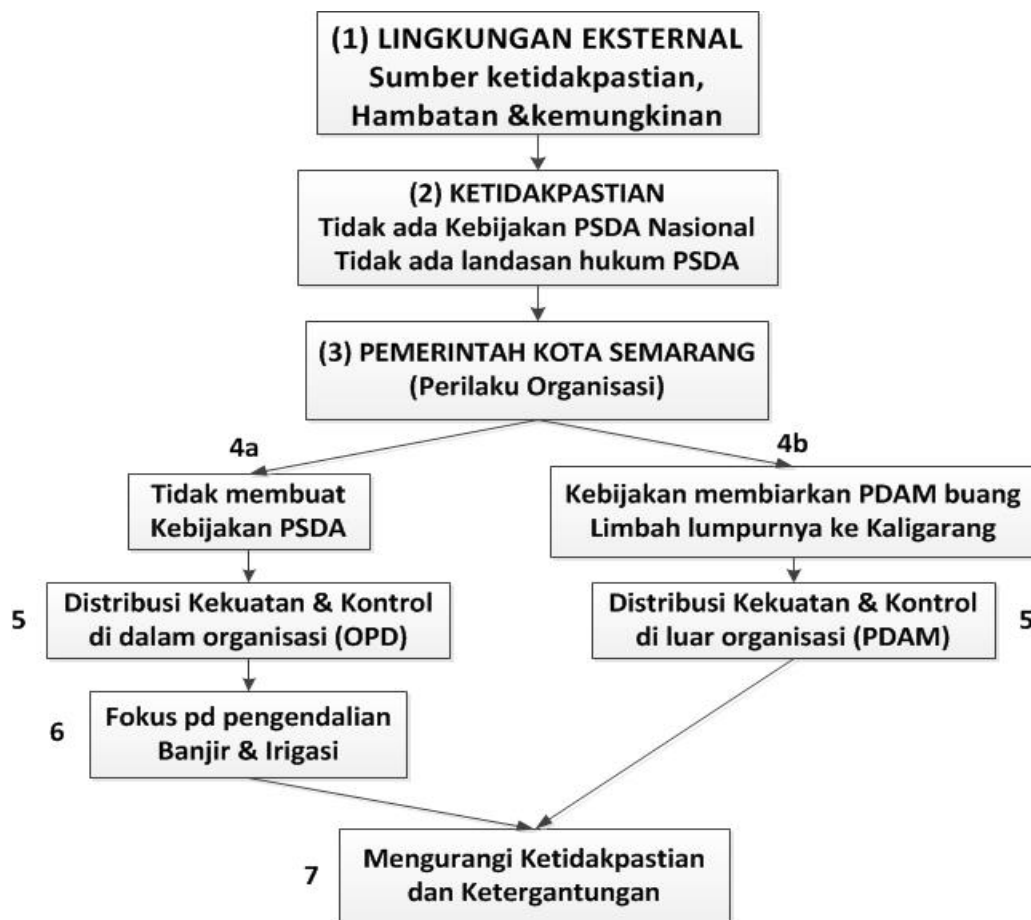
Salah satu ketidakpastian di bidang sumber daya air (SDA) yang dihadapi oleh pemerintah kota Semarang dipicu oleh dua peristiwa penting, yaitu: (i) pembatalan seluruh isi UUSDA No. 7/2004 oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2013 dan pemberlakuan kembali UU No. 11/1974 tentang Pengairan; dan (ii) Pemberlakuan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akibat dari peristiwa pertama maka semua peraturan perundangan-undangan di bawah UU No. 7/2004 batal demi hukum dan tidak berlaku. Salah satu diantaranya adalah Perpres No. 33/2011 tentang “Kebijakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Air (PSDA)” juga batal demi hukum dan tidak berlaku lagi yang berarti PSDA berada dalam situasi ketidakpastian. Akibat dari peristiwa kedua (pemberlakuan UU No. 23/2014) menyebabkan PP No. 37/2012 tentang pengelolaan DAS tidak berlaku, dan kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk mengelola DAS dan air tanah (*groundwater*) dicabut dan dialihkan kepada pemerintah provinsi.

Situasi ketidakpastian hukum terkait tidak adanya kebijakan PSDA nasional dan landasan hukum pada periode 2013 – 2015 mempengaruhi perilaku organisasi pemerintah kota Semarang untuk mengelola ketidakpastian dan mengurangi ketergantungannya terhadap organisasi pemerintah provinsi, pemerintah pusat atau organisasi horisontal lainnya dalam pengelolaan SDA. Terdapat dua opsi perilaku organisasi pemerintah kota Semarang dalam mengantisipasi ketidakpastian, yaitu: (i) Tidak membuat kebijakan sambil menunggu kebijakan pemerintah pusat dan adanya landasan hukum baru; dan (ii) Membuat kebijakan baru sebagai intervensi untuk mengantisipasi ketidakpastian. Fakta yang terjadi sampai sekarang adalah

“pemerintah kota Semarang tidak membuat kebijakan PSDA sambil menunggu diberlakukannya UUPSDA yang baru”.

Perilaku organisasi pemerintah kota Semarang tersebut dapat digambarkan dengan teori ketergantungan sumber daya (RDT) sebagai berikut:

Gambar 2.1. Perilaku Organisasi Pemerintah Kota Semarang Tentang Kebijakan PSDA



Sumber: diadopsi dari Nienhusen & Werner (2008)

Di dalam situasi ketidakpastian dan tidak adanya landasan untuk membuat kebijakan dan melakukan aksi intervensi, maka kebenaran umum (premis mayor) dan kebenaran khusus (premis minor) tentang perilaku organisasi pemerintah kota Semarang dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 2.1. Premis Mayor, Premis Minor dan Proposisi Teori Ketergantungan Sumber Daya (RDT)

“ Situasi ketidakpastiaan karena tidak ada kebijakan SDA nasional dan tidak ada landasan hukum untuk membuat kebijakan PSDA”	
Premis Mayor	“Tidak membuat Kebijakan PSDA di kota Semarang” Tidak membuat kebijakan ketika situasinya tidak pasti dan tidak ada landasan hukum adalah kebenaran umum yang tidak bisa dibantah serta tidak perlu dibuktikan lagi
Premis Minor	“Tidak melakukan aksi intervensi di bidang SDA dan mengalihkan aksi intervensi ke pengendalian banjir dan irigasi (pengairan)” . Apabila” tidak ada kebijakan maka tidak ada aksi intervensi” juga adalah kebenaran khusus yang merupakan bagian dari kebenaran umum (premis mayor) yang tidak bisa dibantah serta tidak perlu dibuktikan.
Proposisi (1)	Melakukan aksi intervensi substitusi “pengendalian banjir dan perbaikan irigasi (pengairan) Proposisi adalah sintesis dan merupakan konsekuensi logis dari premis mayor dan premis minor

Implikasi dari tidak adanya kebijakan PSDA di kota Semarang adalah cukup luas, termasuk diantaranya adalah pembiaran atas praktik pembuangan limbah lumpur PDAM Sub-DAS Sungai Kaligarang. Padahal pemerintah kota Semarang juga menyadari bahwa praktik tersebut mencemari sungai yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya untuk mengendalikan pencemaran yang dapat menurunkan daya dukung serta mengganggu kelestarian SDA. Namun demikian, ketika kewenangannya dalam pengelolaan DAS dicabut dan dialihkan kepada pemerintah provinsi, pemerintah kota Semarang tidak berkepentingan dan bertanggung jawab lagi atas pengelolaan DAS.

2.3. Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (PSDAT) atau *Integrated Water Resource Management (IWRM)*

Pada bagian latar belakang telah disinggung sepintas bahwa sejak Konferensi internasional sumber daya air di Mar Del Plata tahun 1977 telah diputuskan:

- a. Pendekatan simplistik (sederhana), liner, tunggal (*single package*) dan sektoral dalam mengelola SDA telah ditinggalkan, dan diganti dengan pendekatan holistik, non liner dan terpadu (*integrated*);
- b. Pendekatan holistik berarti tidak memandang dan memperlakukan air dalam pengertian yang terpisah dengan sumber daya air (SDA) yang meliputi DAS, danau, rawa, daratan dan sebagainya, sehingga membedakan, memperlakukan dan mengatur pengelolaan air terpisah dengan pengelolaan DAS;
- c. Koordinasi terbukti tidak dapat diandalkan untuk menyelenggarakan PSDA terpadu. Dibutuhkan cara kerjasama yang lebih luas daripada koordinasi yaitu kooperasi atau kolaborasi;
- d. Pengelolaan SDA harus didasarkan pada daya dukung lingkungan dan sama sekali bukan pada aspek permintaan (*demand*);
- e. Mengendalikan permintaan dalam rangka memelihara kelestarian sumber daya air (SDA). Konsekuensi logisnya adalah menciptakan budaya hemat pemakaian air agar permintaan (*demand*) tidak melampaui ketersediaan pasokan (*supply*);
- f. Pelaksanaan PSDA harus melibatkan partisipasi publik. Konsekuensi logisnya adalah pemerintah sebagai representasi negara menyelenggarakan PSDA bekerja sama (berkolaborasi) dengan rakyat;
- g. Perempuan memegang peran kunci dalam pelaksanaan PSDA melalui penerapan budaya hemat pemakaian air untuk mengendalikan sisi permintaan (*demand*).
(Snellen & Schrevel, 2005; Akissa Bahri, 2015; Yang et al., 2016)

Huruf g “perempuan memegang peran kunci dalam pelaksanaan PSDA” adalah salah satu rumusan penting dari *Dublin Principle* dalam penyelenggaraan PSDA. Alasan rasional yang mendasari rumusan pada huruf g tersebut adalah “realitas bahwa pada umumnya perempuan yang lebih banyak berurusan dengan air dalam urusan rumah tangga daripada pria” sehingga sangat beralasan apabila penerapan budaya hemat pemakaian air dimulai dari perempuan.

Rumusan *Dublin Principle* pada huruf g tersebut sangat relevan dengan situasi dan konteks Indonesia, dimana peran sosial perempuan telah diinstitutionalisasi dalam suatu lembaga sosial yang disebut PKK yang memiliki 10 program pokok untuk mewujudkan kesejahteraan keluarga. Program nomor 9 PKK adalah “Kelestarian Lingkungan Hidup” yang didalamnya termasuk “kelestarian sumber daya air (SDA)”. Di sisi lain, program nomor 2 “gotong royong atau kerjasama” adalah identik dengan istilah “kolaborasi”. Di Indonesia, 10 program pokok PKK bukan sekedar retorika atau perilaku sesaat (temporer), melainkan sudah menjadi realitas budaya yang mendeterminasi perilaku perempuan dalam kesehariannya.

Bertolak dari realitas tersebut maka menyelenggarakan pengelolaan SDA (PSDA) secara terpadu, khususnya poin huruf f dan g di atas tidaklah sulit. Hal yang dilakukan adalah memberikan kontekstualisasi karena tiap aksi selalu membutuhkan “konteks”. Artinya, dalam konteks apa suatu aksi tertentu dilaksanakan. Tanpa konteks, suatu aksi akan tidak punya arahan bentuk dan isi sehingga tidak punya makna serta tidak memberikan hasil apapun. Proses Kontekstualisasi konsep menjadi aksi digambarkan oleh Jiang et al. (2007) sebagai berikut:

Gambar 2.2. Kontetektualisasi Konsep Umum menjadi Aksi Spesifik



Program nomor 9 “Kelestarian lingkungan hidup” adalah konsep yang masih umum, abstrak dan luas. Agar menjadi agak konkrit, spesifik dengan sasaran lebih sempit maka perlu diberi konteks “budaya hemat pakai air”. Budaya hemat pakai air sudah lebih konkrit dan sasarannya lebih sempit daripada kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya, konsepsi budaya hemat pakai air yang masih agak abstrak dan luas diberi konteks “aksi” sehingga menjadi spesifik dan jelas bahwa yang dimaksud dengan budaya hemat pakai air adalah “aksi nyata/konkrit hemat pakai air” seperti: memastikan bahwa tidak meninggalkan kamar mandi dalam kondisi keran terbuka. Penerapan aksi hemat pemakaian air dalam skala makro melalui suatu gerakan sosial sebagaimana yang digambarkan dalam proposisi Emile Durkheim (Segre, 2016), dapat memberikan dampak signifikan terhadap upaya PSDAT pada lingkup perkotaan di Semarang.

2.3.1. Pendekatan sistem untuk mengurai kompleksitas persoalan PSDA

Sejak dekade 1990-an pasca Deklarasi PBB tentang pembangunan berkelanjutan pada acara Earth Summit di Rio de Janeiro tahun 1992, terdapat kecenderungan global yang semakin menguat mengenai upaya-upaya berbagai pihak untuk membentuk kemitraan global dalam pengelolaan SDA melalui

kolaborasi. Salah satunya adalah terbentuknya Badan Transnasional Global Water Partnership (GWP) pada tahun 2000. Fokus perhatian dalam deklarasi pembangunan berkelanjutan adalah kerusakan lingkungan yang mengancam kelestariannya, termasuk diantaranya adalah kelestarian sumber daya air (SDA) (Saravanan, 2008). Sejak saat itu, berbagai inisiatif dan kebijakan di aras gobal, regional dan nasional telah diluncurkan di tiap-tiap negara termasuk Indonesia.

Pada banyak kasus, inisiatif berbagai inisiatif tersebut dilakukan oleh banyak aktor dan stakeholder lintas sektor, baik secara individual maupun organisasional di dalam suatu jalinan jejaring kerja (*nexus*) untuk menangani isu dan problem kompleks yaitu pengelolaan SDA sebagai suatu entitas (kesatuan) hidrologis (air, sungai daratan dan perairan lainnya). Persoalan PSDA adalah pobleem kompleks yang memenuhi kriteria: (i) Multi dimensi, artinya mencakup dimensi-dimensi ekonomi, sosial, lingkungan dan bahkan politik dan sosial-budaya; (ii) Multi disiplin dan multi kepentingan, artinya mengkaji permasalahan PSDA harus menggunakan ilmu pengetahuan lintas disiplin, dan lintas kepentingan karena air adalah sumber daya vital yang menyangkut hajat hidup banyak orang; (iii) Interkoneksi dan interdependensi, artinya unsur-unsur PSDA terkoneksi dan saling tergantung satu sama lain; dan mengandung paradoks, artinya terdapat unsur-unsur yang saling bertentangan, dimana ketika unsur yang satu diselesaikan justru menimbulkan masalah pada unsur yang lain.

Persialan semacam itu memenuhi syarat disebut sebagai “*wicked problem*” yang tidak mungkin diselesaikan sendiri secara simplistis, liner, sektoral dan parsial, tetapi harus dengan cara sebaliknya yaitu non-liner, holistik, serentak

(simultan) dan terintegrasi (B. Head, 2010.; Weber & Khademian, 2008; B. W. Head & Alford, 2015; Conklin, 2010). Meskipun demikian, dijumpai banyak fakta empiris bahwa otoritas di banyak negara berkembang tidak melibatkan banyak pihak dalam proses pengambilan keputusan tentang PSDA, tetapi justru cenderung memutuskan secara sepihak dan kemudian menerapkannya kepada banyak pihak (Saravanan, 2008, 2008; Anderies et al., 2004).

Indikasi itu terbukti ketika pengelolaan SDA diputuskan sepihak oleh Presiden melalui Perpres No. 33/2011. Otoritas di negara berkembang termasuk Indonesia menarik urusan PSDA ke arena pengambilan keputusan politik dengan agenda setting kepentingan sektoral, dan bukan lagi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat meskipun retorikanya adalah demikian. Sumber daya air terkait dengan banyak komponen yang membuatnya menjadi suatu sistem sosio-ekologis yang merespon berbagai stimuli (rangsangan) dari beragam sub-sistem.

Beragam sub-sistem tersebut beroperasi pada berbagai level. Adanya kegagalan pada salah satu sub-sistem, dapat ditunjang oleh sub-sistem lainnya sehingga secara keseluruhan sistem masih dapat mempertahankan fungsinya sepanjang ambang batas (*threshold*) keutuhannya belum terlampaui (Anderies et al., 2004). Basis pengetahuan ini menjadi landasan informasi bagi proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan untuk melakukan intervensi PSDA. Mengingat bahwa SDA adalah suatu sistem sosio-ekologis (SDA adalah sistem ekologis yang berinteraksi dengan sistem sosial manusia) adaptif yang kompleks, maka penyelenggaraan SDA adalah paling tepat jika dilakukan menggunakan pendekatan sistem (Saravanan, 2008, 2008; Termeer et al., 2019)..

Pendekatan sistem dalam penyelenggaraan PSDA dikembangkan oleh Ostrom et al (1994) berdasarkan analisis atas kekuatan organisasi/institusi pada arena pengambilan keputusan. Ostrom et al. menyatakan bahwa manusia sebagai entitas berinteraksi dengan peraturan (*rules*) untuk mengelola SDA. Di dalam praktiknya, diperlukan perubahan-perubahan terhadap peraturan (*rules*) yang dipakai berdasarkan kebutuhan dan situasi yang dihadapi (situasional).

Kerangka pendekatan sistem dalam penyelenggaraan PSDA terdiri dari tiga variabel situasional, yaitu: (Ostrom et al., 1994,; Saravanan, 2008)

- a. Manusia sebagai entitas;
- b. Peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- c. Sumber daya bio-fisik

Manusia bertindak sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan sekaligus pengelola (*manager*) yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh kebijakan, keputusan atau aksi-aksi intervensi yang diterapkan pada sistem sosio-ekologis (sistem SDA dan sistem sosial manusia). *Stakeholder* dapat berupa individu, komunitas, kelompok sosial, institusi dan pada skala makro nasional adalah negara. Interaksi ketiga variabel situasional tersebut di dalam sistem sosio-ekologis dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Gambar 2.3. Interaksi Stakeholder, Peraturan dan Sumber Daya Bio-Fisik di Dalam Sistem Sosio-ekologis

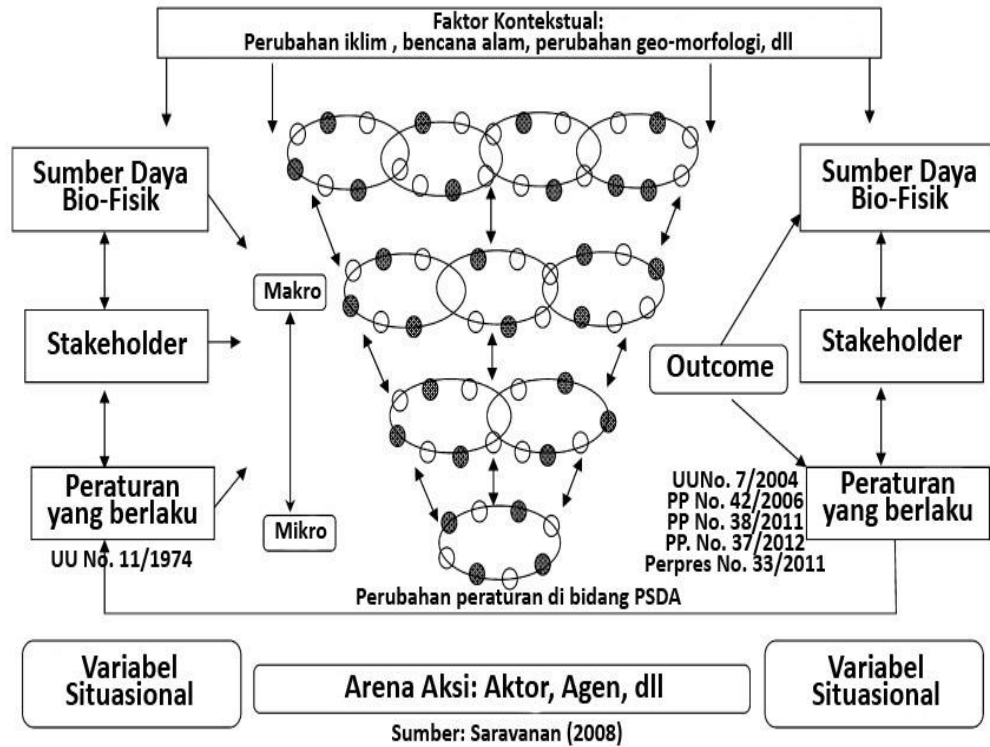


Diagram di atas menggambarkan sistem sosio-ekologis dimana manusia sebagai entitas berinteraksi dengan air sebagai sumber daya bio-fisik menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada diagram tersebut diilustrasikan dinamika perubahan PSDA yang terjadi dengan *social setting* pada periode 2004 – 2014. Sebelum tahun 2004, tidak ada undang-undang khusus tentang PSDA dan yang ada hanya UU No. 11/1974 tentang pengairan. Ketika pemerintah mempunyai kekuatan institusional yang cukup serta mendapat dukungan mayoritas di badan legislatif, maka dibuat UUSDA No. 7/2004 beserta peraturan turunan di bawahnya.

Secara normatif, maksud dan tujuan membuat undang-undang SDA dan/atau PSDA karena memang belum ada aturan hukumnya adalah benar dan etis. Fungsi pemerintahan memang mengalokasikan sumber daya, melakukan

pengaturan (*regelling*) untuk memberikan pelayanan publik dalam pemenuhan kebutuhan dasar. Tahun 2004 dibuat UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air, dan kemudian dibuat Peraturan Pemerintah No. 42/2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air (PSDA). Berikutnya dibuat Perpres No. 33/2011 tentang Kebijakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Air (PSDA).

Ditinjau dari hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 UU No. 12/2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, maka kodifikasi peraturan tentang SDA dan/atau PSDA pada level makro (nasional) telah lengkap. Namun demikian, ketika peraturan itu dibuat berdasarkan agenda setting kepentingan sektoral sehingga dengan demikian bertentangan dengan isi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka proses pengaturan yang sebenarnya sudah baik secara prosedural akhirnya menjadi tidak baik. Indikasi bahwa peraturan tersebut tidak baik adalah “mereduksi peran negara dalam menguasai SDA” dan menggantinya dengan “peran pemerintah untuk mengatur SDA”.

Ilustrasi tersebut menggambarkan bagaimana organisasi menggunakan kekuatan institusionalnya untuk membuat perubahan-perubahan dengan menggunakan instrumen peraturan. Situasi tersebut juga menggambarkan bahwa bagaimana SDA dipandang sebagai komoditi yang hanya dilihat dari nilai ekonomi dan sosialnya saja untuk konsumsi dan produksi, sementara nilai ekologisnya sebagai bagian sistem sosio-ekologis tidak diperhitungkan. Praktik semacam ini berpotensi mengancam kelestarian SDA yang dampaknya akan mengorbankan kepentingan generasi mendatang.

Ditinjau dari perspektif teori ketergantungan sumber daya (RDT) maka perilaku organisasi pemerintah di era 2004–2014 dapat dipandang sebagai upaya mengantisipasi ketidakpastian dan ketergantungan terhadap aspek permintaan (*demand*) dari manusia. Aspek permintaan (*demand*) adalah pemicu yang berisiko tinggi apabila tidak dikendalikan. Bahwa pemerintah membuat peraturan dan kemudian kebijakan PSDA adalah rasional menurut RDT, benar secara moral, patut secara etis. Namun demikian jika ditinjau dari aspek keberlakuannya, maka peraturan tersebut tidak memenuhi syarat keberlakuan filosofis karena bertentangan dengan Pancasila dan kemudian dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, meskipun keberlakuan yuridis maupun sosiologisnya memenuhi syarat.

Terlepas bahwa peraturan dan kebijakan PSDA tersebut berdasarkan *agenda setting* kepentingan sektoral, makna tersirat lainnya adalah bahwa kebijakan dan peraturan itu tidak dirancang dengan menggunakan konsep Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (PSDAT) atau *Integrated Water Resource Management* (IWRM).

2.3.2. Konsep Pengelolaan Sumber daya Air Terpadu (PSDAT) atau IWRM

Interaksi alami manusia dengan SDA sebagai sistem sosio-ekologis sebenarnya terjadi secara timbal balik. Manusia memanfaatkan jasa ekosistem lingkungan berupa air untuk konsumsi dan produksi, imbal balik manusia kepada lingkungan adalah konservasi demi memelihara kelestariannya. Di sisi lain, SDA adalah sub-sistem dari sistem lingkungan yang lebih besar sebagai satu kesatuan hidrologis. Penggerak interaksi manusia dengan SDA adalah pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) atau primer karena memiliki ketergantungan terhadap SDA

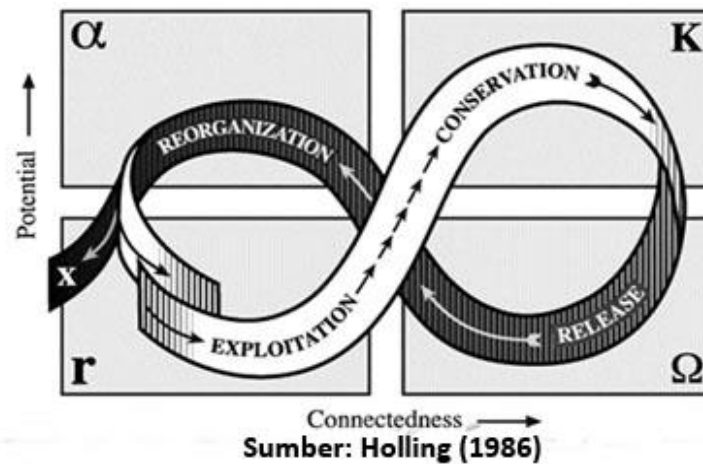
untuk kehidupannya. Berikutnya adalah permintaan (*demand*) untuk kepentingan sekunder, misalnya produksi.

Pada perkembangannya, ternyata penggerak utamanya bukan kebutuhan (*needs*) tetapi permintaan (*demand*) yang menuntut pasokan (*supply*) lebih besar. Kehadiran teknologi produksi mendorong sisi permintaan menjadi demikian besar sehingga melampaui ambang batas ketersediaan *supply* air permukaan. Pertumbuhan populasi dan urbanisasi semakin meningkatkan arus permintaan dan makin membebani sisi pasokan (*supply*). Pertumbuhan populasi, urbanisasi, dan teknologi menjadi pemicu eksploitasi air tanah (*groundwater*) dan air bawah tanah untuk memenuhi permintaan.

Pada batas tertentu, sistem hidrologis mempunyai mekanisme adaptasi serta mengorganisasikan dan memulihkan diri sendiri (*selforganized and recovery*), sehingga kegagalan fungsi *supply* air permukaan masih bisa ditopang dengan cadangan air tanah (akuifer). Fungsi keseluruhan sistem hidrologis masih dapat dipertahankan meskipun kondisinya sudah tidak seimbang. Namun demikian, ketika eksploitasi SDA berorientasi permintaan berlangsung terus tanpa pengendalian dan pengaturan, terjadilah apa yang disebut oleh Holling sebagai fase “omega” atau fase pelepasan. Fase omega adalah fase dimana ambang batas terlampaui sehingga lingkungan tidak lagi mampu fungsinya lagi dan strukturnyapun ikut lenyap (Fath et al., 2015). Contoh dari fase omega adalah lenyapnya sebagian daratan pesisir Semarang dan desa Bedono Kabupaten Demak karena tergenang rob dan berubah menjadi perairan.

Terjadinya fase omega menurut teori siklus adaptif Holling (1986) dapat digambarkan sebagai berikut:

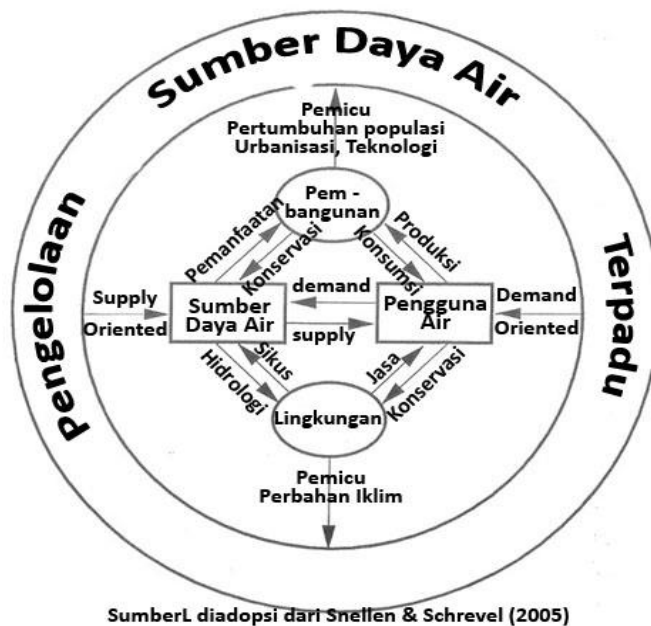
Gambar 2.4. Siklus Adaptasi Holling



Sistem sosio ekologis selalu berubah dari waktu ke waktu mengikuti siklus adaptif secara berulang. Metafora ketangguhan sistem digambarkan oleh Holling melalui empat tahap siklus adaptasi, yaitu: (1) Pertumbuhan (**r**); (2) Keseimbangan (**K**); (3) Kolaps (Ω); dan (4) Reorganisasi (α). Siklus adaptasi bergerak dari kondisi pertumbuhan (**r**) menuju keseimbangan (**K**) melalui tahapan kolaps atau pelepasan (Ω) dan reorganisasi (α) (Holling, 1986). Terjadinya fase omega merupakan guncangan (*shock*) yang berkategori bencana. Sekali terjadi bencana maka akan memicu bencana berikutnya terkecuali dilakukan manajemen adaptif secara terpadu. Kondisi tersebut juga dapat terjadi sebaliknya, yaitu DAS dapat berubah menjadi daratan karena tertutup sedimentasi ditambah dengan okupasi manusia di sepanjang bantaran sungai.

Konsep PSDA atau IWRM sebagaimana yang diuraikan di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.5. Konsep Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (PSDAT)



Konsep PSDAT atau IWRM dirumuskan pada acara konferensi SDA internasional di Dublin Irlandia tahun 1992 dan dicantumkan dalam dokumen yang disebut Dublin Principle. Sebagian kutipan asli dari Dublin Principle adalah sebagai berikut:

Box 2. The Dublin Guiding Principles

Principle No. 1 – Freshwater is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment

Since water sustains life, effective management of water resources demands a holistic approach, linking social and economic development with protection of natural ecosystems. Effective management links land and water uses across the whole of a catchment area or groundwater aquifer.

Principle No. 2 - Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policymakers at all levels

The participatory approach involves raising awareness of the importance of water among policymakers and the general public. It means that decisions are taken at the lowest appropriate level, with full public consultation and involvement of users in the planning and implementation of water projects.

Principle No. 3 - Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water

This pivotal role of women as providers and users of water and guardians of the living environment has seldom been reflected in institutional arrangements for the development and management of water resources. Acceptance and implementation of this principle requires positive policies to address women's specific needs and to equip and empower women to participate at all levels in water resources programmes, including decision-making and implementation, in ways defined by them.

Principle No. 4 - Water has an economic value in all its competing uses and should be recognised as an economic good

Within this principle, it is vital to first recognise the basic right of all human beings to have access to clean water and sanitation at an affordable price. Past failure to recognise the economic value of water has led to wasteful and environmentally damaging uses of the resource. Managing water as an economic good is an important way of achieving efficient and equitable use, and of encouraging conservation and protection of water resources.

Source: The Dublin Statement. International Conference on Water and the Environment: Development issues for the 21st century. 26-31 January 1992, Dublin, Ireland.

Box 3. Relevant sections of Chapter 18, Agenda 21: Application of integrated approaches to the development, management and use of water resources.

18.8. Integrated water resources management is based on the perception of water as an integral part of the ecosystem, a natural resource, and a social and economic good, whose quantity and quality determine the nature of its utilisation.

To this end, water resources have to be protected, taking into account the functioning of aquatic ecosystems and the perenniality of the resource, in order to satisfy and reconcile needs for water in human activities. In developing and using water resources, priority has to be given to the satisfaction of basic needs and the safeguarding of ecosystems. Beyond these requirements, however, water users should be charged appropriately.

18.9. Integrated water resources management, including the integration of land and water-related aspects, should be carried out at the level of the catchment basin or sub-basin. Four principal objectives should be pursued, as follows:

(a) To promote a dynamic, interactive, iterative and multisectoral approach to water resources management, including the identification and protection of potential sources of freshwater supply, that integrates technological, socio-economic, environmental and human health considerations.

(b) To plan for the sustainable and rational utilisation, protection, conservation and management of water resources based on community needs, and priorities within the framework of national economic development policy.

(c) To design, implement and evaluate projects and programmes that are both economically efficient and socially appropriate within clearly defined strategies,

based on an approach of full public participation, including that of women, youth, indigenous people, local communities, in water management policymaking and decision-making.

(d) To identify and strengthen or develop, as required, in particular in developing countries, the appropriate institutional, legal and financial mechanisms to ensure that water policy and its implementation are a catalyst for sustainable social progress and economic growth.

Source: Chapter 18. Protection of the quality and supply of freshwater resources: Application of integrated approaches to the development, management and use of water resources. Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. Rio Declaration on Environment and Development. UNCED, Rio de Janeiro, 1992.

2.4. Teori Kolaborasi

2.4.1. Pengertian Kolaborasi

Istilah kolaborasi berasal dari bahasa latin “com = bersama-sama” dan “labora = bekerja” yang artinya adalah bekerja bersama-sama atau bekerjasama (Hemmelman, 1996) Kolaborasi dipahami sebagai sebagai suatu proses kerjasama lebih dari dua pihak untuk mengatasi problem bersama (umum) yang kompleks dan tidak dapat dilakukan sendiri sehingga membutuhkan keterlibatan dan kerjasama pihak lain. Perikat kolaborasi adalah tujuan kolektif untuk mengatasi problem bersama atau problem yang menyangkut kepentingan umum seperti kelestarian SDA. Perbedaan latar belakang, perspektif dan kepentingan diantara para partisipan menjadi alasan rasional untuk membangun kepercayaan (*trust*), agar semua pihak berkomitmen kuat terhadap tujuan kolektif dan rela berbagi sumber daya, tenaga dan waktu untuk mencapainya (Greer, 2017).

2.4.2. Kontinum Kolaborasi

Kolaborasi adalah salah satu tahapan dari kontinum kerjasama yang dimulai dari jejaring kerja dan berujung pada integrasi sebagaimana diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 2.6. Kontinum Kerjasama



Jejaring Kerja (*Networking*):

Bertukar informasi untuk manfaat bersama, prosesnya mudah dilakukan, hanya membutuhkan waktu singkat serta tidak membutuhkan kepercayaan tinggi.

Koordinasi (*Coordination*)

Bertukar informasi, menyelaraskan dan/atau sinkronisasi kegiatan untuk mencapai sinergi dan manfaat bersama sehingga kinerja dari masing-masing pihak yang terlibat dapat lebih optimal. Masing-masing pihak yang terlibat dalam koordinasi masih bekerja dengan tanggung jawab, kepentingan, dan tujuan masing-masing. Koordinasi membutuhkan tingkat kepercayaan yang lebih tinggi daripada jejaring kerja.

Kooperasi (*Cooperation*):

Bertukar informasi, menyelaraskan dan/atau sinkronisasi kegiatan untuk mencapai sinergi dan manfaat bersama. Para partisipan mulai membentuk tujuan bersama dan berbagi sumber daya. Dibutuhkan komitmen dan *trust* lebih kuat daripada koordinasi agar tujuan kolektif dapat dicapai. Seringkali komitmen partisipan diwujudkan dalam bentuk perjanjian atau kontrak tertulis.

Kolaborasi (*Collaboration*):

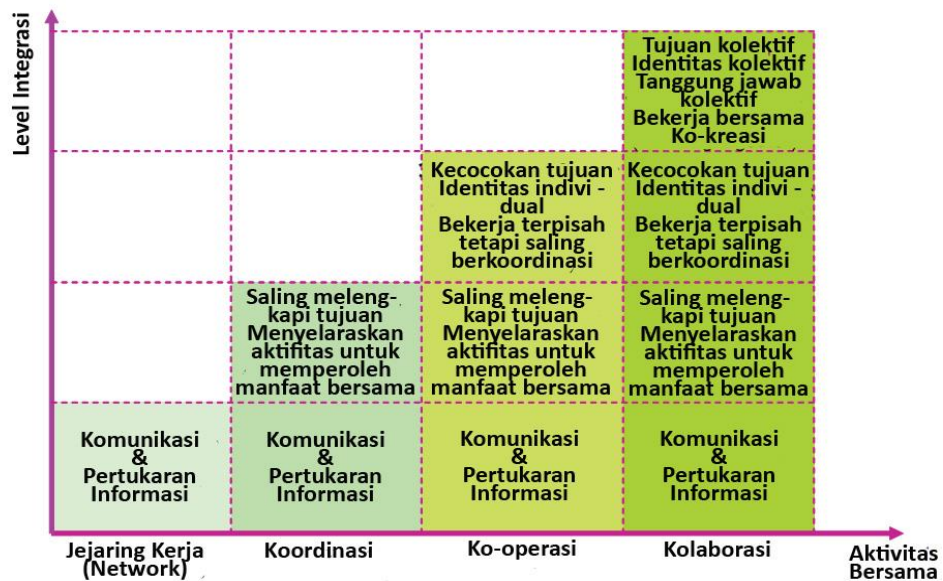
Bertukar informasi, menyelaraskan dan sinkronisasi kegiatan, membuat tujuan bersama, berbagi pengetahuan, skill, motivasi, sumber daya, kewenangan dan risiko untuk mencapai tujuan kolektif dan memperoleh manfaat bersama. Kolaborasi adalah bentuk kerjasama paling kompleks karena harus melalui proses belajar untuk membangun kepercayaan, komitmen, mendefinisikan problem kolektif, membentuk tim efektif dan membuat norma kelompok dan merancang desain kerja sama berbasis kemitraan, dan melakukan aksi kolektif.

Integrasi (*Integration*):

Integrasi adalah keterpaduan dimana semua fungsi-fungsi operasional yang dibutuhkan guna mencapai tujuan kolektif dapat dijalankan secara sinkron, selaras (*alignment*), konsisten sehingga tercapai sinergi diantara elemen-elemen kolaborasi, dan dengan demikian diperoleh hasil yang optimal

Kontinum kerja sama sebagaimana yang diuraikan di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.7. Kontinum Kerja sama



Sumber: Matosh & Afsarmanesh (2008) - dielaborasi Budiati (2020)

2.4.3. Penggerak Kolaborasi

Kolaborasi tidak terjadi secara serta merta tetapi harus ada alasan rasional yang menggerakkan partisipan untuk bekerja sama. Menurut Wood dan Gray (1991), faktor penggerak kolaborasi antara lain: (i) interdependensi dan interkoneksi; (ii) adanya problem umum yang tidak bisa diatasi sendiri dan harus diselesaikan bersama; (iii) keterbatasan sumber daya. Ansel dan Cash (2007) menambahkan faktor keempat yaitu kepemimpinan seringkali dibutuhkan untuk menggerakkan kolaborasi (Ansell & Gash, 2007; Lai, 2011).

Faktor-faktor penggerak itu dapat berasal dari lingkungan internal individu atau kelompok/organisasi seperti: kebutuhan atau kepentingan, atau berasal dari lingkungan eksternal seperti: perubahan lingkungan eksternal yang sangat cepat (*volatile*) sehingga tidak sempat membuat antisipasi, kompleksitas problem, ketidakjelasan (*ambiguity*), dan ketidakpastian (*uncertainty*).

Penggerak kolaborasi dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.8. Penggerak Kolaborasi



2.4.4. Elemen-Elemen Kolaborasi

Menurut Patricia Greer (2017), kolaborasi adalah suatu proses interaksi diantara stakeholders yang memiliki komitmen atas ranah atau domain tertentu untuk menyelesaikan suatu problem atau isu-isu kompleks. Identifikasi dan solusi problem kompleks dicapai melalui proses iteratif (proses berulang dan selalu ada pembaharuan pada tiap pengulangan) yang menggunakan elemen-elemen keberhasilan dari kolaborasi antara lain (Greer, 2017):

Penjelasan singkat tentang masing-masing elemen keberhasilan kolaborasi adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2. Elemen-Elemen Keberhasilan Kolaborasi

No.	Elemen Kolaborasi	Deskripsi
1	Partisipan berkomitmen	Partisipan mempunyai komitmen menyelesaikan problem, mampu dan mau menyumbangkan sumber daya, punya skill komunikasi cukup, mempunyai kemampuan mengatasi ketidak-pastian dan kelemahan struktur organisasi
2	Waktu	Tersedia cukup waktu untuk mengatasi inefisiensi di awal kolaborasi, membangun relasi, mengembangkan elemen <i>emergent</i> , dan menciptakan hasil yang relevan
3	Sumber Daya	Harus tersedia sumber daya sebelum, selama, dan sesudah kolaborasi untuk melakukan legislasi, pendanaan, membangun komitmen, menyusun staf, sarana & prasarana serta properti yang dibutuhkan
4	Komunikasi	Percakapan informal, dialog formal, diskursus, diskusi secara nirtual dan personal untuk bertukar dan berbagi informasi & gagasan guna membangun saling pengertian
5	Kepercayaan (<i>Trust</i>)	Konsistensi antara kata dan perbuatan sehingga tercipta rasa saling percaya diantara partisipan
6	Tujuan Bersama (<i>Shared Goal</i>)	Kehendak bersama untuk merealisasikan hasil (<i>outcome</i>) yang disepakati
7	Kerangka Kerja Proses	Kerangka kerja dan desain proses yang disepakati bersama termasuk: pengambilan ke-putusan, berbagi informasi, dan resolusi konflik
8	Identitas Kolektif	Kondisi dimana partisipan merasakan sebagai anggota kelompok yang mendasari terbentuknya komitmen, partisipasi, dan kapasitas untuk bekerja di dalam batasan-batasan sosial yang dikonstruksikan bersama

Sumber: Patricia A. Greer (2017)

2.4.5. Collaborative Governance

Pada umumnya *governance* dimaknai sebagai”aksi untuk mengatur, memerintah, atau mengendalikan” Pada konteks aksi kolektif, Ostrom (1990) mengartikan *governance* adalah: “seperangkat norma dan peraturan yang ditetapkan secara bersama untuk mengatur perilaku individu maupun kelompok. O’Leary, Bingham, dan Gerard (2006) mendefinisikan *governance* sebagai “cara atau sarana untuk mengendalikan proses yang dapat mempengaruhi keputusan dan aksi pada sektor-sektor publik, privat atau sipil”.

Bryson, Crosby, dan Stone (2006) membuat definisi kerja yang lebih spesifik, yaitu: "serangkaian kegiatan koordinasi dan pengawasan agar proses kolaborasi inter organisasi dapat diselenggarakan (Emerson et al., 2011). Lynn, Heinrich, dan Hill (2001) menafsirkan istilah *governance* secara lebih luas dan universal bagi pemakaian pada sektor publik maupun privat sebagai berikut:

"rezim hukum, peraturan, keputusan hukum, dan praktik admimistrasi yang menghambat, menetapkan, dan memungkinkan bagi terselenggaranya pemenuhan kebutuhan dan pelayanan publik" (Ansel & Cash, 2007).

Bertolak dari definisi kerja tersebut, dipergunakan istilah yang secara spesifik terkait dengan proses kolaborasi antar lembaga/organisasi, yaitu: "*collaboative governance*". Emerson et al. (2011) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai berikut:

"proses dan struktur pembuatan keputusan tentang kebijakan dan manajemen publik yang melibatkan stakeholder melintasi batas-batas kewenangan instansi pemerintah, level pemerintahan, dan sektoral publik, privat atau sipil untuk mencapai tujuan-tujuan yang tidak dapat diwujudkan sendiri" (Emerson et al., 2011).

Model *Collaborative Governance Regime* (CGR) menurut Emerson et al. (2011) terdiri dari tiga dimensi, yaitu:

a. Konteks Sistem (*System Context*);

Konteks sistem memberikan landasan bagi munculnya peluang, hambatan, dan pengaruh yang menentukan dinamika kolaborasi dari waktu ke waktu. Di dalam konteks sistem timbul penggerak yang meliputi: kepemimpinan, insentif, interdependensi, dan ketidakpastian yang menggerakkan kolaborasi dan memberi arah terhadap CGR;

b. Collaborative Governance Regime (CGR); dan

CGR adalah pusat dari proses kolaboratif. Istilah “Rezim” dipakai untuk mengkonotasikan dengan model tertentu dimana proses kolaboratif dalam pengambilan keputusan sektor publik dilakukan secara “lintas batas” yang tercermin di dalam pola perilaku dan kegiatan kolaborasi. Crosby dan Bryson (2005, 51) mengadopsi definisi ‘Rezim’ dari Krasner (1983, yaitu: “seperangkat prinsip, peraturan, norma, dan prosedur pengambilan keputusan yang mengakomodasikan ekspektasi aktor sesuai dengan konteks sistem yang ada”.

c. Dinamika & Aksi Kolaborasi

Dinamika kolaborasi terdiri dari tiga komponen interaktif, yaitu: (1) Prinsip keterlibatan; (2) Berbagi motivasi; dan (3) Kapasitas aksi kolektif. Ketiga komponen enteraktif itu bekerja secara simultan dan iteratif menghasilkan aksi kolaboratif untuk mencapai tujuan bersama yang terkandung di dalam CGR. Aksi kolaboratif akan memberikan hasil (*outcome*) berupa pencapaian tujuan-tujuan CGR.

Dinamika proses kolaborasi dalam Model CGR dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 2.9. Dinamika Proses Kolaborasi dalam Model CGR

