

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dan pengkayaan dalam penelitian ini, peneliti mencantumkan penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki kaitan terhadap topik penelitian. Beberapa penelitian terdahulu yang disajikan adalah sebagai pembanding antara penelitian saat ini dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Diharapkan akan diketahui perbedaan serta unsur kebaruan penelitian saat ini. Berikut peneliti uraikan beberapa penelitian terdahulu yang relevan, antara lain:

Penelitian yang dilakukan oleh Yihe Cai (2018) dengan judul *The Mechanism for Introduction of Strategic Talents to Less-Developed Areas: An Analysis from the Perspective of Collaborative Governance Theory*. Dipublikasikan oleh *Open Journal of Business and Management*, 2018,6,963-972, ISSN online 2329-3292. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengidentifikasi kasus dari kurang berkembangnya suatu daerah, dengan pengenalan bakat strategis (potensi). Selanjutnya mengeksplorasi model tata kelola kolaboratif untuk dijadikan insiprasi solusi. Hal ini disebabkan banyaknya persoalan pembangunan yang tidak mampu diselesaikan oleh pemerintah serta ketidakmampuan perusahaan dalam mengembangkan potensi sebuah kawasan. Teori yang digunakan adalah menggunakan mekanisme kerangka potensi strategis untuk daerah tertinggal karya Sun (2016). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengenalan potensi strategis bagi daerah yang kurang berkembang adalah cara efektif

untuk memecahkan segala kesulitan. Hal pertama yang bisa dimulai adalah dengan menyediakan layanan publik dan interaksi yang ramah antara pemerintah, pasar dan organisasi sosial. Mekanisme *collaborative governance* seperti ini adalah cara tepat untuk meringankan tahapan untuk mencapai tujuan yaitu berkembangnya suatu daerah/kawasan yang memiliki potensi berkembang.

Penelitian yang dilakukan Febrian (2016) yang berjudul *Collaborative Governance Dalam Pembangunan Kawasan Pedesaan (Tinjauan Konsep dan Regulasi)*. Jurnal Wedana Vol.II Nomor 1, Oktober 2016. Penelitian menggunakan teori Stephen Balogh tentang tiga dimensi dalam *collaborative governance*, yaitu *context*, *drivers* dan dinamika kolaborasi dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menyatakan bahwa keterlibatan berbagai pihak dalam pembangunan kawasan memiliki potensi untuk memajukan kawasan tersebut dengan mengkolaborasikan sumberdaya yang dimiliki. Dalam penelitian ini diungkapkan bahwa ternyata selama ini konsep *collaborative governance* kurang berjalan, khususnya dalam hal *context*, *drivers*, dan *leadership*. Sebab selama ini perencanaan pembangunan masih mengedepankan ego sektoral akibatnya perencanaan pembangunan di desa tidak menguntungkan semua pihak. Ada banyak potensi yang bisa dilakukan jika tercipta konsensus di antara pemangku kepentingan, satu diantaranya adalah mencapai tujuan bersama.

Penelitian yang ditulis oleh Irawan (2017) dengan judul *Collaborative Governance (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaoratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya)*. Penelitian ini diterbitkan Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Vol. 5 Nomor 3, September-Desember 2017, ISSN 2303-341X. Jenis penelitian adalah penelitian deskriptif kualitatif dimana penentuan informan

dilakukan dengan *Purposive dan Snow Ball*. Sedangkan teknik pengumpulan data adalah studi dokumen dan wawancara dilanjutkan dengan teknik triangulasi. Teori yang digunakan peneliti menggunakan teori Ratner (2012), tentang tiga tahapan dalam *collaborative governance*. Yaitu: *Identifying Obstacles and Opportunities* (fase mendengarkan), *Debating Strategies for Influence* (fase dialog), *Planning Collaborative Actions* (fase pilihan). Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif memiliki tiga tahap diantaranya mengidentifikasi hambatan dan peluang, memperdebatkan strategi untuk pengaruh, dan merencanakan tindakan kolaboratif yang belum efektif. Dalam tata kelola kolaboratif masih terdapat unsur yang belum terpenuhi terutama dalam kriteria akuntabilitas dan mengakses sumberdaya. Kriteria-kriteria tersebut menunjukkan keterlibatan pemangku kepentingan dalam forum kolaborasi masih minim dan sumber daya finansial tidak mencukupi. Sehingga dibutuhkan pula perspektif *good governance* karena tidak efektifnya penyelenggaraan urusan publik, sebab perspektif *good governance* mampu menciptakan interaksi yang konstruktif diantara ketiga aktor (pemerintah, swasta maupun masyarakat).

Penelitian selanjutnya ditulis oleh Harmawan et.al (2017) dengan judul *Collaborative Governance in Local Culture Values Development Program Through Banyuwangi Ethno Carnival*. Penelitian diterbitkan oleh Jurnal E-SOSPOL: Vol IV Edisi 1; Januari-April 2017; hal 50-55. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif tipe deskriptif dimana data yang dibutuhkan berupa data primer dan sekunder. Sedangkan informan ditentukan dengan *purposive sampling*. Teori *collaborative* yang digunakan adalah tentang proses kolaborasi milik Ansell dan Gash (2007) yang terdiri dari: dialog tatap muka (*face to face*), membangun kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses (*commitment to process*), *share understanding*, dan hasil

sementara. Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mendeskripsikan tata kelola kolaboratif dalam program pengembangan nilai budaya lokal melalui *Banyuwangi Ethno Carnival*. Hasil penelitian menunjukkan belum terbentuk pola kerjasama yang stabil dan terstruktur pada tahun 2011. Baru setelah tahun 2012 mulai terbentuk *collaborative governance* yang stabil. Dimana tahapan kerjasama diawali dengan dialog dan didukung komunikasi informal dalam *frame* pembahasan yang sama. Kemudian terbentuk *trust* sehingga saling memahami untuk menghasilkan output.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Zaenuri et.al (2014) berjudul *Tourism Affair Management with Collaborative Governance Approach: Tourism Affairs Management Studies in Sleman Regency, Yogyakarta*. Penelitian diterbitkan oleh *International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS)* (ISSN:2225-7225) Vol.2 No.06 (01-14). Penelitian ini meletakkan pondasi pada bagaimana regulasi yang jelas dalam pengaturan hubungan Pusat dan Daerah sejak terbitnya UU 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007. Sebagai implementasi dari aturan dalam urusan divisi regional, belum berhasil memformulasikan pembagian fungsi pemerintahan yang jelas antara pusat, provinsi dan pemerintah kabupaten / kota sebab pembagian urusan menjadi terpecah. Konsekuensi otonomi daerah mengharuskan pemerintah Kabupaten Sleman melaksanakan kewenangan pengembangan pariwisata. Bukannya pemerintah tidak menjalankan, akan tetapi urusan kepariwisataan tidak dapat dilakukan sendiri, melainkan melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Menurut peneliti, pendekatan mendasar untuk mensukseskan program pariwisata adalah dengan berbagi urusan pekerjaan, demi menunjang kepariwisataan yang berhasil. Meskipun mengalami kendala, namun konsep *collaborative governance* bisa di adopsi.

Penelitian berjudul *Collaborative Governance Dalam Pengembangan Kerajinan Belangkon di Kecamatan Serengan Kota Surakarta*. Ditulis oleh Lukito dan Aris Tri Haryanto (2016). Dipublikasikan oleh Ji@P Vol.3 No.1 Januari–Juli 2016, ISSN.2355-4223. Jenis penelitian adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengambilan informan *Purposive Sampling*. Teknik analisis yang digunakan yaitu triangulasi. Penemuan hasil penelitian menyatakan kolaborasi antar *stakeholder* sebaiknya ditetapkan dalam sebuah bentuk keputusan bersama (MOU), sebab surat keputusan bersama ini memuat hasil kesepakatan penting guna mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Tujuannya *stakeholder* yang terlibat sebagai anggota kolaborasi akan mematuhi dan taat pada surat keputusan yang telah dibuat untuk disepakati.

Penelitian yang dilakukan Zhan dan Lou (2011) yang berjudul *The Environmental Changes and Mitigation Actions in the Three Gorges Reservoir Region, China*. Publikasi dilakukan *Environmental Science & Policy* Vol.14, Issue 8, Desember 2011, pages 1132-1138. Dalam penelitian dikatakan bahwa waduk yang menjadi rencana pembangkit listrik terbesar di dunia menghadapi tantangan kerusakan kelestarian lingkungan, dimana lokasi yang mengalami kritis terparah berada pada titik cekungan Yangtze. Penelitian ini dilakukan untuk memberikan penilaian lingkungan utama waduk agar bisa dilakukan konservasi keanekaragaman hayati, lingkungan sebagai sumber air, zona fluktuasi ketinggian air, dan dataran tinggi di wilayah waduk. Hasil temuan penelitian menyatakan keberhasilan pada tindakan mitigasi ditentukan dari bagaimana membangun kemitraan antara pemangku kepentingan, penduduk lokal, pemerintah, dan komunitas internasional.

Jurnal yang ditulis Agustian dan Frentakoza (2017) dalam penelitian tentang *Penyusunan Strategi Disaster Management Sebagai Mitigasi Risiko Bendungan Dalam Pengelolaan Waduk Dan Bendungan Cirata*. Penelitian di terbitkan oleh Jurnal Teknisia, Vol. XXII, No.2 November 2017, ISSN 0853-8557. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis perencanaan strategis dalam penyelenggaraan bencana. Peneliti mengungkapkan bahwa *Disaster Management* merupakan salah satu mitigasi yang dilakukan untuk meminimalisir potensi resiko korban dan kerugian, sehingga melalui program pemeliharaan (mitigasi) menjadikan bendungan dapat beroperasi secara baik. Penelitian ini juga menyatakan pentingnya Dokumen Kontijensi (rencana kesiapsiagaan) untuk mengatur koordinasi stakeholder dan pembagian tugas serta tanggungjawab setiap instansi untuk menyelesaikan permasalahan. Terdapat 19 instansi yang terlibat dalam penyusunan dokumen kontijensi yang didalamnya mengatur tugas dan tanggungjawab setiap instansi.

Penelitian yang dilakukan Liu dan Xu, (2018) yang berjudul *Collaborative Governance: A Potential Approach to Preventing Violent Demolition in China*. Dalam Jurnal Cities, 79, 26-36. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis dilema kekerasan yang dilakukan pemerintah. Dimana saat ini hubungan negara dan warga mengalami ketidakseimbangan dan konfrontatif, khususnya dalam kasus pembongkaran proyek Caojiaxiang di Chengdu. Proses pembangunan yang berjalan di Cina selalu disertai dengan konflik kekerasan, sehingga tentu saja hal ini merusak citra Cina di mata publik. Melalui *collaborative governance* hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola adalah salah satu solusi efektif untuk penyelesaian kekerasan. Selain itu dapat meningkatkan kepercayaan antara pemerintah dan warga, terjadinya interaksi yang semakin baik. *Collaborative governance* telah menjadikan proses pengurusan

berlangsung tertib, sebab terciptanya prosedur kelembagaan dalam pembangunan maupun pengurusan, pengaduan oleh masyarakat lebih efektif, mampu menghindari malpraktik, dan penegakan hukum lebih independen.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu sebab, penelitian ini fokus pada enam proses yang dilakukan dalam Collaborative Governance Dalam Mitigasi Pengelolaan SDA Waduk, serta faktor yang dapat mendukung dan menghambatnya. Meskipun terdapat persamaan dalam konsep *collaborative*, namun teori, lokus maupun fokus pembahasan serta temuan-temuan penelitian sangat berbeda.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Administrasi Publik

Secara etimologi, administrasi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas 2 (dua) kata, yaitu: “*ad*” dan “*ministrare*” yang berarti “*to serve*”, dalam bahasa Indonesia artinya melayani dan atau memenuhi.

Menurut Dwight Wald (dalam Syafiie, 2015:51) Administrasi adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Administrasi bisa diartikan sarana atau cara untuk menggerakkan organisasi.

Menurut pendapat A Dunsire (dalam Keban: 2004, 2):

“administrasi merupakan kegiatan arahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan menganalisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, memberikan pertimbangan kebijakan terhadap pekerjaan individu dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik”.

Administrasi bukan hanya kegiatan tunggal yang dapat menyelesaikan masalah, karena menurut Namawi (1990): administrasi adalah serangkaian proses pengendalian kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya. Pernyataan ini senada dengan yang diungkapkan oleh Siagian (Syafiie: 2000,14) administrasi diartikan sebagai terlaksananya seluruh proses dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Administrasi merupakan rangkaian kegiatan secara menyeluruh dan terkait banyak aspek. Administrasi memandang bahwa penyelesaian masalah adalah target yang harus dicapai dengan memperhatikan segala unsur. Atmosudirdjo (1982) merumuskan makna administrasi yaitu membuat segala sesuatu (yang harus diputuskan sebagai objectives, *policies*, dan rencana-rencana menyeluruh) selanjutnya diolah dan dipersiapkan oleh staff, dilaksanakan dan diselenggarakan oleh para manajer, dan secara sesempurna-sempurnanya dikendalikan dan diawasi oleh suatu sistem informasi dengan kantor sebagai pusat informasinya.

Adapun mengenai definisi administrasi publik menurut Chandler dan Plano (1988:29):

“ialah serangkaian proses terkait sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola setiap keputusan dalam kebijakan publik.”

Ada banyak variasi administrasi publik, salah satunya adalah “*administration for public*” atau administrasi untuk publik yaitu pemerintah memiliki peran sebagai pemberi pelayanan kepada publik (*service provider*). Menurut Keban (2004:4) pada

tahap ini pemerintah lebih tanggap dalam merespon terhadap apa yang diinginkan masyarakat lalu mencari cara bagaimana memberikan pelayanan terbaik kepada publik.

Paradigma baru administrasi publik menekankan pada pentingnya pemerintah hadir dan peduli terhadap nasib rakyatnya, apa yang dibutuhkan rakyatnya serta bagaimana menyelesaikan permasalahan yang dihadapi rakyat melalui perencanaan yang komprehensif (Syafiie, 2015:61). Sebab tujuan administrasi publik adalah bagaimana memecahkan masalah publik melalui perbaikan dan penyempurnaan, seperti pada organisasi, sumberdaya manusia, keuangan, dan sebagainya (Keban, 2004:3).

Administrasi berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen. Nicholas Henry menyatakan administrasi publik adalah suatu kombinasi antara teori dan praktek proses manajemen dengan pencapaian nilai-nilai normatif agar mampu mencapai efektifitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Pendefinisian administrasi publik menurut Shafritz dan Russel (1997) sulit diterima oleh semua pihak. Namun ada empat kategori dalam administrasi publik, yaitu kategori politik, legal/hukum, manajerial dan mata pencaharian. Dimana makna penting dalam administrasi publik ialah:

1. Berkaitan dengan dunia eksekutif, yudikatif, dan legislatif;
2. Berkaitan dengan formulasi dan implementasi kebijakan;
3. Berkaitan dengan masalah manusia dan kerjasama untuk mengerjakan tugas-tugas pemerintah;
4. Diarahkan untuk menghasilkan *public goods dan services*, dan:
5. Memiliki aspek teoritis dan praktis.

Nicholas Henry (1995) dalam paradigma administrasi publik menyebutkan bahwa fokus administrasi publik adalah teori organisasi, teori manajemen dan kebijakan publik. Sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah kepentingan publik. Dimana setiap permasalahan dapat diselesaikan melalui berbagai kegiatan administrasi publik. Henry membagi beberapa ruang lingkup dari perkembangan ilmu administrasi publik, antara lain:

1. Organisasi publik, yaitu terkait dengan model organisasi dan perilaku organisasi.
2. Manajemen publik, yaitu berkaitan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumberdaya manusia.
3. Implementasi yaitu, berkaitan dengan kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Bisa disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan wahana bagi pemerintah untuk melaksanakan program ataupun pekerjaan yang berkaitan dengan sektor publik agar terciptanya kestabilan, ketahanan dan tujuan pemerintah dalam melanjutkan pembangunan. Terkait penelitian, penulis memandang bahwa persoalan kebutuhan air dan rusaknya lingkungan yang menjadi sumber daya air adalah bagian dari administrasi publik yang membutuhkan solusi penyelesaian.

2.2.2 Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan ilmu terus mengalami perkembangan dan perubahan paradigma. Paradigma adalah cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, ataupun cara memecahkan masalah dalam suatu masyarakat ilmiah dalam waktu tertentu (Syafri, 2012).

Paradigma I (1900-1926) dikenal sebagai Dikotomi Politik dan Administrasi Negara. Goodnow (Keban, 2004;30) mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi memusatkan perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Fokus dari paradigma ini adalah birokrasi pemerintah, sedangkan lokusnya belum terlalu jelas.

Paradigma II (1927-1937) disebut dengan prinsip-prinsip administrasi. Willoughby, Gullik & Urwick (Keban, 2004:30) memperkenalkan prinsip administrasi sebagai locus administrasi publik. Prinsip tersebut adalah POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*) yang dapat bersifat universal dapat diterapkan kapan saja dan dimana saja. Locus pada paradigma ini juga tidak diungkapkan secara jelas karena prinsip-prinsip diatas dapat diterapkan dimana saja dan kapan saja tak terkecuali pada organisasi pemerintah.

Paradigma III (1950-1970) adalah paradigma Administrasi Negara merupakan Ilmu Politik. Paradigma ini memiliki lokus pada birokrasi pemerintahan namun fokus paradigma ini terjadi kekaburan karena prinsip-prinsip administrasi pada masa itu masih mengandung banyak kelemahan.dan tidak memberi fokus dalam administrasi publik.

Paradigma IV (1956-1970) adalah Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Yeremias T. Keban (2008:31) menjelaskan dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan kembali secara ilmiah dan mendalam. Seperti perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi, seperti metode kuantitatif, analisa sistem, *operation research*, ekonometrik, dsb. Prinsip manajemen tersebut menjadi titik fokus dari paradigma ini, sedangkan lokusnya menjadi tidak jelas karena semua fokus yang dikembangkan dapat diterapkan pada berbagai sektor.

Paradigma V (1970-sekarang) merupakan paradigma yang disebutkan oleh Nicholas Henry, dimana administrasi publik sebagai administrasi publik. Paradigma ini telah memiliki lokus dan fokus yang jelas. Dimana fokus dari administrasi publik adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Lokus dari administrasi publik ini adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik (Keban, 2008:32).

Paradigma VI (1990 – sekarang) merupakan paradigma tata kelola (*governance*). Paradigma ini mengakui pentingnya kolaborasi pemerintah dan sektor lain termasuk masyarakat sipil atau sektor ketiga lainnya dalam penyediaan layanan (Ikeanyibe, 2016). Dalam pendekatan tata kelola terdapat beberapa elemen efisiensi tetapi konteks utamanya adalah untuk melibatkan masyarakat sipil, meningkatkan partisipasi dan mengakui kapasitas jaringan dalam masyarakat sipil untuk melengkapi manajemen atau kebijakan yang dibuat. Orientasi tata kelola (*governance*) memberikan dimensi baru dalam bekerja dengan berbagai jaringan. Karena itu, pemerintah mengatur melalui kolaborasi birokrasi hirarki dan jaringan untuk

mencapai tidak hanya efisiensi tetapi nilai-nilai penting lainnya yang harus menjadi perhatian pemerintah (Ikeanyibe et.al, 2017).

Adanya paradigma manajemen yang dianggap kurang efektif dalam memecahkan masalah memunculkan istilah baru yaitu *New Public Management*. Syafri (2012) menyebutkan Christopher Hood merupakan tokoh yang memperkenalkan paradigma NPM pada tahun 1991. Paradigma ini muncul akibat konsep administrasi publik (negara) yang dinilai tidak efisien, kurang produktif, tidak inovatif, dan lain-lain. Dimana fokus NPM adalah terhadap pelaksanaan desentralisasi, devolusi dan modernisasi Pelayanan publik.

Pada perkembangan selanjutnya NPM mengalami perubahan orientasi, yaitu:

- a. *The efficiency drive*, dalam penilaian kinerja harus mengutamakan nilai efisiensi;
- b. *Downsizing and Decentralization*, perampingan organisasi yang mengutamakan kaya fungsi daripada struktur.
- c. *In search of excellence*, penerapan teknologi dan ilmu pengetahuan untuk kinerja optimal.
- d. *Public service orientation*, berorientasi penuh pada pemenuhan kebutuhan pelayanan publik.

Pada tahun 2003 muncul kembali konsep tentang *New Public Service* yang dipelopori oleh J.V. Denhardt dan R.B Denhardt dalam Keban (2014:37). Keduanya menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *New Public Management*. Merujuk ke *New Public Service*, administrasi publik seharusnya:

- a. *Serve citizens, not customers* (melayani masyarakat bukan pelanggan);

- b. *Seek the public interest* (mengutamakan kepentingan publik);
- c. *Value citizenship over entrepreneurship* (lebih menghargai warga negara/masyarakat daripada kewirausahaan);
- d. *Think Strategically, act democratically* (berfikir strategis bertindak demokratis);
- e. *Recognize that accountability isn't simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah);
- f. *Serve rather than steer* (melayani daripada mengendalikan);
- g. *Value people, not just productivity* (menghargai orang bukan produktivitas).

Sehingga bisa disimpulkan bahwa paradigma NPS telah mengalami perbedaan dari paradigma administrasi lama. Peran administrasi publik ternyata sangat luas, termasuk bagaimana memberikan dan melindungi kepentingan publik melalui tata kelola (*governance*). Upaya memberikan pelayanan kepada publik secara keseluruhan harus mencakup melalui cara pembagian kekuasaan dan fungsi, unit analisis yang merupakan jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta dan unit tingkat pemerintahan lainnya (Elwalt, 2001).

Stoker (1998, h. 18) telah mengajukan lima proposisi kritis dan dilematis yang sebagian besar telah menjadi seperti prinsip-prinsip paradigma tata kelola (*governance*). Ini adalah:

- 1) Jaringan institusi dan aktor dari dalam dan di luar pemerintah.
- 2) Pengaburan batas dan tanggung jawab untuk mengatasi masalah sosial dan ekonomi. Pergeseran dalam tanggung jawab ini melampaui dimensi

publik-swasta untuk memasukkan pengertian tentang komunitarianisme dan modal sosial.

- 3) Ketergantungan kekuasaan di antara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif. Organisasi saling bergantung satu sama lain untuk pencapaian aksi kolektif, dan karenanya harus bertukar sumber daya dan menegosiasikan pemahaman bersama tentang tujuan akhir program.
- 4) Jaringan aktor otonom yang mengatur diri sendiri
- 5) Kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bergantung pada kekuasaan pemerintah untuk memerintah atau menggunakan wewenangnya.

Menurut peneliti terlibatnya berbagai stakeholder dalam pengelolaan SDA Waduk Sei Pulai juga merupakan bagian dari bagaimana tata kelola (*governance*) ideal untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Keterbatasan pemerintah dalam hal ini memberikan rasa aman kepada masyarakat pada pemenuhan kebutuhan air harus diselesaikan dengan berkolaborasi dengan berbagai pihak dengan memastikan keamanan lingkungan yang menjadi sumber daya air, melakukan tindakan untuk mengurangi resiko bencana sehingga terhindar dari kerusakan lingkungan dan bencana kekeringan.

2.2.3 Manajemen Publik

Sebagai bagian dari ilmu sosial, ilmu manajemen menerapkan kerangka ilmu pengetahuan yang tersistematis, memiliki kaidah, prinsip serta konsep yang dapat diterapkan pada semua tipe organisasi, baik bisnis maupun publik. Ilmu manajemen dimanfaatkan untuk menggerakkan orang agar bisa saling bekerjasama untuk mengelola

sektor publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Sebab, manajemen merupakan sesuatu yang sangat dibutuhkan dimana saja ketika ada sekelompok orang yang melakukan upaya bersama untuk mencapai tujuan bersama.

Pada dasarnya manajemen publik adalah manajemen instansi pemerintah. Manajemen publik merupakan studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi. Menurut Overman (dalam Keban 2014:92) manajemen publik adalah:

“suatu studi interdisipliner yang terdiri dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning, organizing, actuating, and controlling* satu sisi dengan Sumber Daya Manusia (SDM), keuangan, fisik, informasi dan politik”.

Dimensi manajemen dalam administrasi publik merupakan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen dalam implementasi kebijakan publik. Donovan dan Jackson (dalam Keban, 2004) memandang manajemen adalah serangkaian keterampilan dan tugas-tugas sebagai aktifitas yang dilaksanakan organisasi tertentu. Mereka mengungkapkan empat klaster kompetensi yang terdapat dalam manajemen yaitu:

1. Tujuan dan aksi yang terdiri dari orientasi efisiensi, tindakan proaktif, solusi atas dampak, mendiagnosis konsep-konsep.
2. Pengarahan terhadap bawahan seperti, penggunaan kekuasaan, pengembangan kapasitas.
3. Manajemen sumberdaya manusia seperti, pola mempengaruhi orang lain, mengelola kelompok, pola pikir, perspektif, penilaian diri.
4. Kepemimpinan seperti pengembangan kepercayaan diri, strategi, konseptualisasi, pemikiran luas, dan teknik komunikasi.

Sejarah manajemen publik mengacu pada buku yang ditulis oleh Thomas Woodrow Wilson pada tahun 1887 dengan judul "*The Study of Administration*" (Putra, 2018). Dikatakan bahwa administrasi publik turut melahirkan konsep manajemen publik. Terdapat 4 (empat) prinsip dasar dalam manajemen publik yaitu: (1) pemerintah menjadi *setting* utama organisasi, (2) fungsi eksekutif sebagai focus utama, (3) pencarian prinsip dan konsep manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, (4) melakukan metode perbandingan sebagai metode pengembangan kajian administrasi publik.

Sudut pandang manajemen publik memproyeksikan apa saja yang seharusnya dilakukan dan kenyataan yang pernah dilakukan oleh manajer publik di instansi publik (Chung dan Megginson, 1981). Dalam manajemen publik poin penting yang menjadi fokus adalah bagaimana mengarahkan dan mengatur sektor publik agar dapat bekerjasama guna mencapai tujuan yang diharapkan masyarakat melalui pelayanan publik.

J. Steven Ott, Albert C Hyde, dan Jay M. Safritz (1991) dalam Keban (2014:93) manajemen publik telah mengalami transisi yang berhadapan dengan isu-isu krusial, seperti:

1. Privatisasi pelayanan publik
2. Rasionalitas dan akuntabilitas
3. Perencanaan dan kontrol
4. Keuangan dan penganggaran
5. Produktivitas sumber daya manusia

Dengan demikian bisa disimpulkan manajemen publik merupakan proses Bergeraknya sumber daya manusia dan non sumber daya manusia melalui metode atau teknik tertentu dalam penyelesaian masalah.

2.2.4 Collaborative Governance

1.2.4.1. Konsep Collaborative Governance

Istilah *governance* dalam administrasi publik menjelaskan keterkaitan antar organisasi. *Governance* bukan sekedar terlibatnya lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, namun terhubungnya berbagai organisasi dalam melaksanakan tujuan publik. Kaufan, Kray dan Mastruzzi dalam Syafri (2012) mendefinisikan *governance* adalah:

“Governance is the relationship between governments and citizen that enable public policies and program to be formulated, implemented, and evaluated. In the broader context, it refers to the rules, institutions, and networks that determine how a country or an organization function” (governance merupakan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warganya yang memungkinkan berbagai kebijakan publik dan program dirumuskan, dilaksanakan, dan dievaluasi)

Konsep *governance* menyatakan bahwa pemerintah hanyalah salah satu aktor dalam proses kebijakan publik maupun dalam hal pelayanan publik. Pemerintah tidak hanya sebagai aktor tunggal namun terdapat stekholder lainnya yaitu sektor swasta dan juga masyarakat.

Konsep *collaborative governance* berkaitan dengan terlibatnya beberapa institusi yang tengah memulai upaya kerja sama atau pernah memulai dan menentukan inisiatif dari masing-masing institusi (stakeholders) dalam mendefinisikan tujuan, menilai hasil, melakukan perubahan, dan sebagainya. Aktor yang memulai melakukan

inisiatif bisa dilihat melalui tiga aspek. Pertama, pemain/pelaku yang memiliki tuntutan jelas untuk memperjuangkan kepentingan publik yang lebih besar. Kedua, adanya keseriusan dan mengambil peran dalam menentukan tujuan kolaborasi. Ketiga, terciptanya hubungan timbal balik dan transparan diantara institusi yang terlibat (Donahue dalam Sudarmo, 2011).

Istilah lain *Collaborative* adalah kerjasama, memiliki kedudukan yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. Seperti yang dikatakan oleh Thomson dan Perry (dalam Keban, 2007) yang menyatakan bahwa pada dasarnya bahwa para ahli menyetujui perbedaan antara koordinasi, kooperasi (kerjasama) dan kolaborasi terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas. *Cooperation* berada pada tingkatan paling rendah, sedangkan tingkatan yang paling tinggi adalah *collaboration*.

Untuk bisa berhasil dalam kolaborasi, dibutuhkan prinsip dasar yang bisa diterima secara umum. Prinsip dasar tersebut mengacu pada konsep *good governance* menurut Edralin dan Whitaker (dalam Keban, 2007) antara lain: transparansi, akuntabilitas, partisipatif, efisiensi, efektifitas, konsensus, dan saling menguntungkan dan memajukan.

Kolaborasi memiliki durasi waktu yang panjang. Inilah yang membedakan antara kolaborasi dengan kerjasama dalam sebuah tim. Sebagai sebuah proses, kolaborasi merupakan interaksi di antara beberapa orang yang terus berkesinambungan memiliki ketergantungan. Kolaborasi membutuhkan perencanaan bersama sehingga tanggung jawab dalam implementasinya menjadi tanggung jawab bersama. Seperti yang dikemukakan oleh Lindeke dan Sieckert (2005) bahwa kolaborasi merupakan

rangkaian proses kompleks yang membutuhkan *sharing* pengetahuan direncanakan direncanakan, disengaja, dan menjadi tanggung jawab bersama.

Menurut Martha Minow (2002) munculnya berbagai konflik dalam banyak sektor publik menjadikan konsep *collaborative governance* dianggap sebagai cara baru untuk memperkuat interaksi antar warga, pemerintah dan swasta dalam penyelesaian persoalan. Keterbatasan pemerintah dalam kapasitas internal dalam penerapan sebuah kebijakan atau pelaksanaan program merupakan alasan pemerintah untuk bekerja sama. Keterbatasan dalam kemampuan, sumberdaya maupun jaringan menjadi faktor bagi terselenggaranya program atau kebijakan. Hal ini guna mendorong motivasi pemerintah untuk bekerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat sehingga dapat tercipta kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan.

Pada dasarnya *collaborative governance* merupakan pengaturan terhadap pemangku kepentingan yang terlibat dalam kebijakan atau program-program publik. Anshell dan Gash (2008) menjelaskan:

“*collaborative governance* adalah sebuah pengaturan secara langsung satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan *stakeholder* non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada consensus, pendelegasian yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau asset”.

Bisa diartikan bahwa kolaborasi adalah rangkain upaya untuk membuat aturan yang mengatur dua lembaga atau lebih yang mengurus urusan publik baik secara langsung maupun tidak langsung, dimana lembaga-lembaga tersebut memiliki kepentingan dalam mengatur urusan non-negara secara bersama-sama. Dalam menjalankan kolaborasi, masing-masing pihak harus memiliki keterikatan secara

formal dan memiliki komitmen kuat terhadap apa yang menjadi tujuan dan kesepakatan diawal. Pada akhirnya tugas-tugas dipercayakan secara penuh pada masing-masing pihak dengan tetap melaksanakan koordinasi pada saat melakukan perencanaan dan pelaksanaan program yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Fokus *collaborative governance* terletak pada kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan. Proses kolaborasi sejauhmana tingkat kesepakatan dapat dicapai oleh para stakeholder. *Collaborative governance* menginginkan keadilan sosial dapat terpenuhi melalui perencanaan sampai evaluasi disertai dengan program yang jelas (Kurniasih, et.al, 2017). Anshell dan Gash menambahkan *collaborative governance* dalam pengambilan keputusan kolektif selalu mengedepankan aspek musyawarah yang memiliki tujuan dalam membuat kebijakan atau program.

Tujuan dari kolaborasi adalah bagaimana mempercepat pencapaian tujuan secara bersama-sama. Bahkan dalam prosesnya tidak dianjurkan melakukan pengkotakan tugas-tugas yang diemban. Sebagaimana yang dikatakan oleh Nawawi (1990) bahwa kolaborasi adalah usaha melakukan pembagian kerja demi mencapai tujuan bersama namun bukan dengan melakukan pengkotaan kerja akan tetapi tetap sebagai satu kesatuan kerja bersama, terarah dalam mencapai tujuan.

Penekanan terpenting dalam *collaborative governance* terletak pada tingkat kesepakatan diantara stakeholder. Ansell &Gash (2008) merumuskan enam aspek kunci yang menjadi karakteristik *collaborative governance* yaitu:

1. Forum/tim diinisiasi atau oleh lembaga publik maupun aktor-aktor dalam lembaga publik.
2. Peserta di dalam forum tersebut juga termasuk aktor non-publik.

3. Seluruh peserta terlibat langsung pada pembuatan dan pengambilan keputusan.
4. Secara formal forum terorganisir dan melakukan pertemuan bersama-sama.
5. Tujuan dari forum adalah membuat keputusan berdasarkan kesepakatan bersama (konsensus).
6. Fokus dari kolaborasi ialah kebijakan publik maupun manajemen publik.

Agrawal (2008) mengungkapkan *collaborative governance* bukan hanya terdiri dari aktor-aktor pemerintah dan non-pemerintah saja namun juga terdiri *multipartner governance* yang meliputi sektor privat, masyarakat dan berbagai komunitas sipil yang terbangun berdasarkan sinergi dan pembagian peran stakeholder. Definisi ini hampir serupa seperti yang disampaikan oleh Balogh (et.all, 2011).

“The process and structure of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, level of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished” (proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan orang-orang secara konstruktif melintasi batas-batas badan publik, tingkat pemerintahan, dan / atau publik, swasta dan lingkungan sipil untuk melaksanakan tujuan publik yang tidak bisa diselesaikan).

Bahwa *collaborative governance* merupakan suatu proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik dimana terbangunnya aktor-aktor dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintahan dan atau instansi publik, swasta, masyarakat sipil sebagai upaya mencapai tujuan publik yang sulit dicapai oleh satu pihak. *Collaborative governance* menginginkan kepentingan publik dapat terpenuhi melalui keadilan sosial. Kepentingan publik dapat diwujudkan jika didukung

dengan pendekatan partisipatif yang dibangun berdasarkan kepentingan yang dibutuhkan (Adianto, 2018).

Konsep *collaborative governance* biasanya mengacu pada sekelompok stakeholder yang memiliki ketergantungan, terdiri dari berbagai sektor yang melakukan kerjasama dalam rangka mengembangkan dan melaksanakan kebijakan untuk mengatasi masalah yang kompleks, atau situasi *multi faceted problems* (Choi, 2014). Lalu Choi (2014) menambahkan, dalam pengaturan kelembagaan, kolaborasi ditempatkan di tengah-tengah antara pemerintah dan warga negara, sehingga memiliki sebutan yang berbeda-beda. Bahkan O'Leary dan Vaj (2012) dalam Islamy (2018) mengungkapkan tidak selalu jelas apa yang dimaksud dengan *collaborative governance*.

Namun, Islamy (2018) mengatakan bahwa *collaborative governance* merupakan model keseimbangan kekuatan dan sumberdaya antar pemerintah, para pemangku kepentingan, dan lembaga publik lainnya dengan komitmen pemberdayaan bagi pemangku kepentingan yang lebih lemah sehingga mereka saling bergantung satu sama lain dalam mengatasi masalah-masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan implementasi yang berorientasi konsensus.

Collaborative governance adalah proses kolektif setiap partisipan yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan dan setiap stakeholder berkesempatan sama untuk menyampaikan segala bentuk aspirasi pada proses dialog. Innes dan Booher (2000) mengatakan, fase dialog dalam proses kolaborasi harus terarah pada dialog otentik (*authentic dialogue*), bukan sekedar ritual atau retorika. Setiap audiens memiliki legitimasi, berbicara dengan serius, membuat pernyataan yang mudah dimengerti oleh peserta lainnya, serta menyampaikan pendapat yang akurat. Sehingga

akan menghasilkan *reciprocity, relationships, learning, and creativity* (timbang balik, hubungan, pembelajaran dan kreatifitas)

Unsur ketergantungan menjadi landasan dari stakeholder untuk melakukan kolaborasi. Adanya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu permasalahan menjadikan kerjasama sebagai kebutuhan untuk menutupi kekurangan dari masing-masing unsur. Hal ini diperkuat oleh Purwanti (dalam Subarsono, 2016:173) bahwa *collaborative governance* berbasis pada tujuan untuk memecahkan persoalan secara bersama-sama terhadap isu tertentu. Adapun aktor/pihak yang terlibat tidak dibatasi khusus untuk instansi pemerintah, dan non pemerintah saja karena prinsip tata kelola pemerintahan yang baik melibatkan unsur masyarakat sipil dalam pengambilan keputusan.

Kerjasama yang dibangun sesungguhnya dilatarbelakangi oleh adanya keterbatasan kapasitas, sumber daya yang dimiliki, serta jaringan dari masing-masing pihak sehingga kerjasama sesungguhnya menjadi salah satu upaya untuk saling menutupi kekurangan. Sink dalam Dwiyanto (2011: 253) menjelaskan kerjasama kolaboratif adalah proses di antara organisasi-organisasi yang memiliki suatu kepentingan terhadap suatu masalah tertentu lalu berusaha untuk mencari solusi bersama dalam rangka mencapai tujuan yang mereka tidak dapat mencapainya secara sendiri-sendiri.

Berjalannya *Collabortive governance* dapat melalui terlembaganya kontrak-kontrak formal, atau dapat juga melalui kesepakatan informal yang dilakukan. Saat ini banyak sekali model kolaborasi yang dilakukan melalui kontrak kerja atau kesepakatan formal agar mudah memberikan penjelasan pada para partisipan, dan mudah pola mendeskripsikan prosedur serta tujuan. Namun bila hubungan kolaboratif dilakukan hanya berdasarkan kesepakatan informal saja maka akan kesulitan untuk menganalisis

apa yang dihasilkan meski hal tersebut masih bisa dilakukan. Hal ini juga tergantung apa yang menjadi masalah atau isu apa yang sedang dihadapi. Ketika isu tersebut membutuhkan kesepakatan bersifat formal, maka dapat/sebaiknya dilakukan hubungan kolaboratif secara formal.

Dari beberapa uraian di atas *collaborative governance* menunjukkan adanya kondisi saling ketergantungan dalam interaksi antara pihak-pihak yang terlibat untuk penyelesaian masalah. Dalam proses kolaborasi masing-masing pihak saling memberikan input berupa gagasan, koreksi/perbaikan untuk membantu menyelesaikan persoalan.

Berdasarkan pendapat para ahli dalam penelitian ini ditarik poin penting mengenai *collaborative governance*, yaitu rangkaian usaha yang dilakukan secara langsung dalam kegiatan penanganan masalah publik melalui manajemen pemerintahan dengan pelibatan instansi pemerintah dan non pemerintah dimana pengambilan keputusan didasarkan pada konsensus.

Secara umum *collaborative governance* sengaja desain karena berkaitan dengan alasan sebagai berikut:

1. Terjadinya kompleksitas ketergantungan antar institusi/lembaga.
2. Sulitnya meredam konflik antar kelompok kepentingan.
3. Strategi mencari model baru untuk mendapatkan legitimasi politik.

1.2.4.2. Model Collaborative Governance

Pengertian kolaborasi diartikan sebagai rangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara terarah dan secara institusional.

Maksudnya adalah sejumlah institusi, pemerintah maupun non pemerintah secara bersama dilibatkan dan aktif sesuai dengan porsi kemampuan, kepentingan dan tujuannya.

Dalam Ansell Gash (2008) disebutkan model-model proses *collaborative governance* menggambarkan kolaborasi yang selalu berkembang secara bertahap. Misalnya, Susskind dan Cruikshank (1987, 95) menggambarkan proses konsensus pembangunan terdiri dari fase pranegosiasi, fase negosiasi, dan tahap implementasi. Sedangkan Gray (1989) menjelaskan proses kolaboratif terdiri dari tiga langkah: pengaturan masalah, pengaturan arah, dan implementasi. Selanjutnya Edelenbos (2005, 118) mengidentifikasi sebuah terobosan proses yang meliputi persiapan, pengembangan kebijakan, dan pengambilan keputusan, dengan masing-masing langkah memiliki beberapa tahap

Sementara itu Emerson et. al (2011) menjelaskan bahwa proses kolaborasi terdiri dari:

1. Dinamika kolaborasi, adalah proses yang digunakan sebagai sebuah acuan untuk melihat hal yang terjadi dari waktu ke waktu dimulai dari pendefinisian masalah sampai dengan pengaturan agenda.
2. Tindakan kolaborasi, adalah siklus interaksi yang memerlukan komunikasi, kesepahaman, motivasi, serta kemampuan untuk melakukan tindakan
3. Dampak kolaborasi, adalah munculnya dampak sementara selama berjalannya proses kolaborasi.
4. Adaptasi dalam kolaborasi, yaitu munculnya dampak akan menjadi umpan balik sebagai model adaptasi kolaborasi.

Model *collaborative governance* selanjutnya adalah menurut Huxham (2000) yang mana pada model ini terdapat beberapa variabel yang harus diperhatikan dalam mengelola proses kolaborasi., antara lain:

1. Hubungan kerja antar aktor. Merupakan kaitan antara mekanisme koordinasi dan hubungan kerja antar institusi dalam relasi kolaborasi.
2. Keanggotaan aktor. Berkaitan dengan institusi dan personel yang terlibat dalam proses pengelolaan kepentingan bersama, serta apa saja yang peran setiap aktor.
3. Tata kelola dan struktur tugas. Adalah proses manajemen dan pola distribusi tugas setiap aktor dalam proses kolaborasi.
4. Pluralitas. Jumlah partner lintas institusi yang terlibat dalam proses kerjasama.
5. Ambiguitas. Adalah kejelasan peranan setiap aktor dalam bingkai kerjasama.
6. Dinamika perubahan. Berkaitan dengan perubahan yang terjadi pada internal aktor akibat keterlibatannya dalam mekanisme kolaborasi.

Menurut Dwiyanto (2007) terdapat tiga dimensi penting dalam *governance*, yaitu (1) dimensi kelembagaan, *governance* merupakan sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multi-stakeholders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah; (2) dimensi nilai-nilai, yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan yang diantaranya mencakup efisiensi dan efektifitas, keadilan sosial, dan demokrasi; dan (3) dimensi proses, yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungan-nya. Penelitian ini mengambil salah satu dimensi proses untuk melihat fenomena yang terjadi.

Memahami proses kolaborasi menurut Vigoda (2002) dapat dilihat melalui 6 (enam) tahapan. Melalui enam tahapan diharapkan dapat memberikan gambaran umum di dalam kolaborasi yang dilakukan antara pemerintah dan para stakeholder terkait di dalamnya, yaitu:

1. Memutuskan sebuah isu di dalam kolaborasi (*deciding on a fitting issue for collaborating*). Untuk membuktikan kolaborasi baik atau buruknya melalui dua kondisi, jika:
 - a. Sebuah masalah yang diusahakan menjadi sebuah investasi bersama dengan membuat sebuah kelompok kerja (pokja).
 - b. Terdapat alasan yang bagus, jelas agar dapat dipercaya. Dimana sebab stakeholder yang hadir memiliki kekuatan dan pengaruh yang besar dalam kelompok.
2. Menentukan karakteristik masalah tersebut melalui pertanyaan “*what and where*”. (*characterizing the issue by what and where inquires*).

Kolaborasi membutuhkan kejelasan apa yang menjadi isu dan dimana dibutuhkan tindakan. Setiap individu yang hadir sebaiknya adalah individu yang memiliki kompetensi untuk bernegosiasi terhadap masalah dan mampu saling bertukar gagasan untuk bekerja sama demi menghasilkan kualitas kolaborasi yang efektif dan efisien.

3. Mencari tahu siapa saja yang terlibat (*finding out who is involved*).

Para stakeholders yang terlibat dalam kolaborasi memiliki tujuan yang sama untuk saling meningkatkan komitmen, kepercayaan, dan keyakinan dalam perencanaan tujuan bersama. Dengan demikian proses menjalankan kolaborasi akan menjadi lebih efektif dan efisien.

4. Mencari tahu bagaimana mengimplementasikannya (*finding out how to implement*).

Terwujudnya kolaborasi yang efektif dapat dipengaruhi oleh pendewasaan komunikasi, kerjasama, ketulusan, keikhlasan dan fleksibilitas. Menyatakan bahwa kolaborasi adalah sebuah perjalanan yang harus dilalui sehingga dibutuhkan keterampilan dan pengetahuan.

5. Mencari Tahu Bagaimana Menyelenggarakannya (*launching implementation*)

Untuk terselenggaranya program secara baik, setidaknya terdapat hal yang harus dilakukan, diantaranya:

- a. para *stakeholders* sepakat secara bersama-sama melakukan program tersebut dengan metode yang sudah ditentukan bersama;
- b. memikirkan kembali dan mendefinisikan tujuan;
- c. menentukan indikator-indikator kerja untuk seluruh proses kolaborasi.

6. Mencari Tahu Bagaimana Mengevaluasi Proses (*finding out how to evaluating the process*). Melalui evaluasi akan terlihat dampak dari upaya yang telah dilakukan dari proses kolaborasi, seperti:

- a. menilai dampak dan perubahan bagi organisasi tersebut,
- b. bagi anggota organisasi,
- c. bagi masyarakat yang mereka layani.

1.2.4.3.Faktor Pendukung dan Penghambat Collaborative Governance

Dalam pelaksanaan *collaborative governance* meski dapat berbeda, namun tetap terkandung prinsip-prinsip dialog otentik, dan mampu menghasilkan keputusan bersama. Salah satu yang menjadi faktor pendukung dalam *collaborative governance*

menurut Bertaina et. al, (2006) terkait adanya perencanaan. Disebutkan bahwa perencanaan awal dapat membantu mendukung berjalannya kolaborasi secara ideal, misalnya dengan: (1) menentukan kapan dilaksanakan, (2) menyusun proses, (3) siapa yang akan terlibat, (4) mendesain proses, (5) mendesain indikator pembuatan keputusan, (6) membantu peserta bekerja bersama, (7) memberikan informasi, dan (8) mengimplementasikan kesepakatan.

Perencanaan yang baik menurut Gunton dan Day (2003) harus menyadari kebutuhan sebelum berkolaborasi, meliputi: persiapan, mengidentifikasi kelompok pemangku kepentingan yang akan berpartisipasi dalam proses kolaboratif dan menunjuk perwakilan masing-masing kelompok, menyiapkan draft aturan-aturan dasar, proposal, tujuan, prosedur, peran dan tanggung jawab, jadwal, dan logistik, serta mengidentifikasi fakta-fakta dan informasi relevan yang diperlukan dalam proses.

Selain itu, faktor kepemimpinan juga menjadi hal penting dalam kolaborasi. Karena para pemimpin kolaboratif dapat membantu mengurangi potensi masalah, seperti membangun kepercayaan, memperbaiki dan menutupi kelemahan dengan membawa lebih banyak solusi dalam penyelesaian persoalan (Ansell dan Gash, 2008).

Sebab dalam forum kolaborasi setiap pihak terkait akan saling menyampaikan pandangan dari perspektif masing-masing sebagai penguat konteks kolaborasi. Menurut Agranoff dan Mc Guire (2003) terdapat empat hal yang menjadi penguat kolaborasi yaitu: pertama, kepercayaan, tujuan bersama, adanya saling ketergantungan, dan terjadinya pertukaran sumber daya. Kedua, adanya tujuan yang ingin dicapai bersama dan saling berbagi. Ketiga, *mind set* perubahan untuk memperbaiki keadaan. Keempat, kemampuan memandu dan mengendalikan kolaborasi.

Jenna Knobloch (2016) menyebutkan bahwasanya terdapat tiga faktor yang dapat mempengaruhi *collaborative governance* yaitu:

- a. Ketersediaan waktu untuk implementasi dan kecukupan sumber daya material seperti pendanaan yang dapat membantu memungkinkan mengambil tindakan;
- b. Struktur kelembagaan seperti tingkat inklusivitas, aturan dalam pembuatan keputusan, norma sosial, konteks kelembagaan;
- c. Para pemimpin kolaboratif yang dipercaya dan mampu berkomitmen pada proses kolaboratif sehingga dapat membantu memfasilitasi proses musyawarah yang efektif.

Collaborative governance bukan tanpa hambatan, Johnston (2010) menyatakan bahwa sulitnya menerapkan proses jika didalam prosesnya terdapat tuntutan yang berlebihan, sehingga membutuhkan waktu panjang untuk memahaminya begitu juga dengan hasil yang hanya mampu memberikan hasil keputusan minim serta kurangnya komitmen dari pemangku kepentingan yang dapat memicu munculnya konflik dalam kelompok.

Collaborative governance membutuhkan partisipasi dari para stakeholder, sebab ketidakseriusan dalam partisipasi dapat menjadi salah satu faktor kendala. Menurut Silvia dan Vaz (2002), terdapat 4 (empat) faktor yang menjadi penghambat dalam kolaborasi yaitu:

- a. Tidak ingin berbagi dengan orang yang belum dikenal. Pihak lain dianggap sebagai pihak yang masih asing dan belum sepenuhnya dianggap mampu untuk berkolaborasi.

- b. Tidak menerima solusi yang diberikan oleh pihak lain. Dimana salah satu atau beberapa pihak merasa bahwa solusi yang ditawarkannya lebih baik dan harus diterima.
- c. Tidak ingin *sharing* pengetahuan atau informasi. Sebab salah satu atau beberapa pihak merasa ilmu yang dimiliki mampu menguasai keputusan yang lebih besar.
- d. Solusi yang diambil bukan merupakan rekomendasi organisasi sendiri. Dalam hal ini, pihak tertentu menawarkan solusi yang terkesan tidak orisinal, hanya mengadopsi dari tempat lain.

Berdasarkan dari *Government of Canada, 2008* dalam Sudarmo (2011:117-120) menyebutkan hal-hal yang dapat menghambat dan berjalannya kolaborasi disebabkan oleh berbagai faktor, seperti: faktor budaya, faktor institusi-institusi, dan faktor politik.

- a. Faktor budaya

Gagalnya kolaborasi terjadi karena ketergantungan pada budaya mengikuti prosedur dan kurang berinisiatif untuk melakukan terobosan baru dan tidak berani mengambil resiko. Ketergantungan berlebihan pada prosedur sangat menghambat kolaborasi dan tidak akan berdampak pada perubahan. Kualitas kolaborasi akan menjadi kaku dan stagnan. Sehingga bisa dikatakan hal ini menjadi hambatan bagi terciptanya efektivitas kolaborasi.

Selain itu, pendekatan *top down* yang dilakukan pemerintah dalam kolaborasi dengan pihak terkait menjadikan dominasi pada sisi pemerintah dan tidak konsekuen dalam menjalankan kesepakatan. Selanjutnya, kegagalan dapat terjadi karena partisipasi dari kelompok kepentingan tidak dianggap penting dan dipandang tidak diperlukan. Selain itu, kegagalan kolaborasi karena kooptasi

strategi pecah belah melalui mengakomodir keinginan kelompok tertentu dan mengabaikan kelompok lainnya.

b. Faktor institusi-institusi

Gagalnya kolaborasi akibat adanya kecenderungan struktur hirarkis dalam kerjasama antar institusi yang terlibat, terutama dari institusi pemerintah terhadap institusi lain di luar pemerintah. Institusi pemerintah yang masih ketat untuk mengadopsi struktur vertikal, begitu juga bentuk pertanggungjawaban dan arah kebijakan. Kondisi ini tidak cocok untuk kolaborasi, sebab syarat kerja kolaborasi adalah pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non pemerintah.

Kakunya institusi publik (organisasi pemerintah) yang hanya ingin bertanggung jawab pada atasan dan aturan yang berlaku juga menjadi faktor gagalnya kolaborasi. Untuk itu tanggungjawab pada kesepakatan bersama harus menjadi prioritas.

c. Faktor politik

Untuk mencapai tujuan politik kolaborasi bisa dianggap gagal jika minimnya inovasi oleh pemimpin. Dibutuhkan kepemimpinan inovatif untuk mensukseskannya yaitu pemimpin yang mampu membawa perubahan dan menjabarkan nilai, tindakan, tujuan yang bisa dijadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif, dengan memberikan inspirasi dan motivasi terhadap agenda yang hendak dicapai. Selain itu pemimpin hendaknya mampu mengarahkan pada target yang ingin dicapai. Hal ini mengindikasikan bahwa jika pemimpin dalam kelompok kolaborasi tidak memiliki keratifitas dan

inovatif dalam politik, maka besar kemungkinan terjadi konflik diantara mereka. Melalui kolaborasi yang baik diharapkan dapat meminimalisir konflik diantara berbagai kepentingan.

Hal-hal lain yang menjadi faktor kegagalan kolaborasi adalah berubahnya kesepakatan yang telah dibuat, atau adanya kepentingan baru di antara stakeholder (Sudarmo, 2009).

Dari berbagai faktor yang dijelaskan di atas disimpulkan bahwa dibutuhkan perencanaan dan partisipasi dalam mendukung *collaborative governance*, sedangkan faktor yang dapat menghambat dan mendukung *collaborative governance* antara lain faktor budaya, faktor institusi, dan faktor politik.

2.2.5 Mitigasi

Mitigasi merupakan langkah dari manajemen penanggulangan bencana dengan melakukan upaya untuk mengurangi dan/atau meringankan dampak/korban yang disebabkan oleh suatu potensi bencana pada jiwa manusia, harta benda, dan lingkungan (Tondobala, 2011). Mitigasi memerlukan tindakan-tindakan prosedural dari organisasi tertentu. Keputusan organisasi dalam melakukan mitigasi bencana kekeringan dapat mencakup tentang perencanaan strategis dan manajemen untuk direalisasikan.

Istilah mitigasi digunakan untuk menunjuk pada tindakan yang bisa dilakukan agar mengurangi dampak dari suatu bencana dan pengurangan resiko jangka panjang. Oleh King (2007) mitigasi diartikan sebagai melakukan tindakan sebelum terjadinya bencana dengan yang diproyeksikan mampu mengurangi bahkan menghilangkan dampak bencana terhadap masyarakat dan lingkungan.

Mitigasi juga diartikan sebagai melakukan upaya guna mengurangi dampak kejadian bencana yang sangat perlu untuk dilakukan sebelum, pada saat bencana maupun setelah bencana terjadi. Persiapan sebelum terjadinya bencana benar-benar terjadi merupakan titik penting resiko kerugian dapat diminimalisir (Schneid, et.all. 2001 dalam Buchori, 2013).

Tujuan dari mitigasi adalah agar kerugian-kerugian pada saat terjadinya bahaya di masa mendatang dapat dikurangi. Coburn (1994:47) menambahkan bahwa tujuan utama mitigasi adalah:

- a. Berkurangnya resiko penderitaan, kematian terhadap penduduk, kerugian-kerugian sektor ekonomi dan swasta yang dimungkinkan berimplikasi pada masyarakat luas.
- b. Sebagai pedoman dalam melakukan perencanaan pembangunan.
- c. Bagian dari memberi pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat untuk mengurangi dampak/resiko bencana, sehingga masyarakat merasa aman.

Lebih lanjut dijabarkan oleh Coppola (2007) yang menyatakan bahwa terdapat dua jenis mitigasi, yaitu struktural dan nonstruktural. Mitigasi struktural merupakan usaha pengurangan resiko dengan melakukan pembangunan atau perubahan lingkungan fisik melalui solusi yang dirancang. Konsep ini mengacu pada pemikiran bahwa manusia harus mengendalikan dan menjaga alam. Upaya yang bisa dilakukan diantaranya seperti ketahanan konstruksi, modifikasi struktur, konstruksi tempat tinggal masyarakat, konstruksi pembatas, melakukan modifikasi fisik, sistem pemulihan dan penanggulngn infrastruktur untuk keselamatan hidup.

Mitigasi nonstruktural dapat dilakukan dengan pengurangan kemungkinan resiko dengan memodifikasi perilaku manusia atau alam, tanpa penggunaan struktur rancang bangun. Konsep ini dianggap sebagai bagaimana manusia menyesuaikan diri terhadap lingkungan. Dalam konsep ini ada langkah-langkah yang bisa dilakukan seperti membuat regulasi, program edukasi kepada masyarakat, memodifikasi fisik nonstruktural, modifikasi perilaku serta mengendalikan kerusakan lingkungan.

Keberhasilan mitigasi mengandung sejumlah perubahan terhadap sikap (*attitude*) masyarakat yang menghadirkan resiko. Lalu keberhasilan dalam proses pembuatan dan modifikasi terhadap lingkungan fisik dan tata letak. Proses mitigasi tidak selalu mudah untuk berhasil, namun setidaknya membutuhkan waktu agar dapat terealisasi. Menurut Pomonis (et.al, 1994) strategi mitigasi dapat dilakukan dalam beberapa hal, di antaranya:

1. Strategi mitigasi dapat digabungkan dalam salah satu elemen program skala besar, yang di dalamnya harus mencakup serangkaian tindakan yang mungkin untuk dilakukan;
2. Pemilihan strategi harus berdasarkan evaluasi dan mempertimbangkan biaya serta manfaat untuk mengurangi kerugian yang mungkin terjadi dimasa depan.
3. Untuk mendapatkan dukungan politik, mitigasi perlu berisi campuran perbaikan-perbaikan yang bersifat nyata dan memiliki manfaat jangka panjang;
4. Mitigasi mudah untuk dilaksanakan jika telah terjadi bencana atau mendekati terjadinya bencana. Kesadaran terhadap dampak yang muncul membantu memperoleh dukungan politik dan publik.

5. Strategi mitigasi yang direkomendasikan harus mencakup segala potensi bahaya yang mungkin dihadapi dimasa mendatang dan di publikasikan secara luas.
6. Memberdayakan komunitas local dengan mempromosikan perencanaan dan manajemen

Dalam modul Mitigasi Bencana yang dikeluarkan oleh *United Nations Development Programme* (1994) teknik atau tindakan-tindakan mitigasi yang dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam situasi terdapat potensi bencana diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Tindakan konstruksi dan teknik sipil. Adalah tindakan yang menghasilkan struktur bangunan yang kokoh dan tahan dari bahaya.
2. Tindakan perencanaan fisik. Merupakan tindakan yang mengedepankan aspek penataan ruang perencanaan perkotaan. Perencanaan harus mengkombinasikan antara kesadaran akan potensi bahaya dengan potensi resiko bencana dalam pembangunan dimasa mendatang.
3. Tindakan ekonomi. Dalam hal ini, setiap tindakan mitigasi diharapkan mampu untuk mengurangi kerugian-kerugian ekonomi masyarakat dimasa mendatang.
4. Tindakan institusi dan manajemen. Dalam mitigasi bencana, organisasi yang memiliki kapasitas untuk merealisasikan rencana-rencana mitigasi harus melaksanakan perencanaan sesuai prosedur, melakukan konsultasi, melibatkan keterwakilan masyarakat dalam keputusan mitigasi dan melakukan manajemen pelaksanaan aktivitas-aktivitas mitigasi.

5. Tindakan masyarakat. Mitigasi akan berhasil jika terdapat konsensus dimasyarakat, kegiatan yang dilakukan masuk akal dan dapat diupayakan. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dapat diwujudkan dalam pelibatan konsultasi dan rapat umum untuk mengetahui keinginan masyarakat dan mencapai keputusan sepakat.

Di lain sisi, adakalanya pelaksanaan mitigasi tidak selamanya dianggap penting oleh pemerintah, sebab mitigasi dianggap sebagai tindakan yang belum menyentuh bencana, hal inilah yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan mitigasi. Padahal tindakan mitigasi merupakan rangkaian kegiatan guna mencegah timbulnya resiko. Menurut Mileti (1999) hal yang menjadi hambatan dalam mitigasi seperti pendanaan, rendahnya dukungan politik, adanya isu sosial budaya serta perbedaan pemahaman resiko bencana.

Disimpulkan bahwa mitigasi merupakan serangkaian upaya yang dilakukan pemerintah dan non pemerintah melalui program tertentu untuk menghindari resiko yang lebih besar. Dalam hal ini resiko terbesar dari kekeringan sumber daya air Waduk Sei Pulai adalah potensi bencana kekeringan bagi masyarakat Kota Tanjungpinang.

2.2.6 Pengelolaan Sumber Daya Air Waduk

a. Pengelolaan Sumber Daya Air

Menurut Sallata (2015) air merupakan sumber daya alam yang sangat vital bagi semua makhluk hidup namun keberadaanya (*occurance*) selalu menjadi masalah, begitu pula peredaran/sirkulasinya (*circulation*) serta penyebarannya (*distribution*). Artinya, peranan sumber daya air sangat menentukan dalam kehidupan sehari-hari

Sumber daya air adalah semua air yang terdapat pada di atas maupun di bawah permukaan tanah. Air adalah sumber daya yang bisa diperbaharui dan bersifat dinamis mengikuti siklus hidrologi. Air bahkan memiliki peran yang sangat besar bagi seluruh aspek kehidupan. Sehingga negara berkewajiban untuk menjaga dan melindungi keberadaan sumber daya air.

Ketersediaan air adalah jumlah air yang diperkirakan akan terus bertahan pada suatu lokasi sungai, Waduk atau tampungan dalam jangka waktu tertentu. Ketersediaan air dapat dimanfaatkan bagi berbagai keperluan pemenuhan air baku, seperti air domestic, non domestic, pertanian, peternakan, perikanan dan industry serta sebagai pembangkit. Lalu pemanfaatan lainnya adalah air dikonsumsi, sehingga ketersediaan air berkurang.

Sumber daya air bisa hilang akibat tidak adanya mata air yang diakibatkan kerusakan hutan sebagai tempat penyimpanan air dan terjadinya perubahan iklim. Dibutuhkan berbagai upaya bagi peningkatan dan perlindungan air agar fungsi dan manfaatnya lebih berdaya guna dan berhasil guna (Santoso, 1999:195).

Secara alamiah kebutuhan akan air akan terus meningkat, sehingga dibutuhkan pengelolaan SDA. Pengelolaan sumber daya air dapat diterjemahkan sebagai penerapan dari cara struktural dan non-struktural untuk menghasilkan sistem sumberdaya air alam dan buatan manusia guna kepentingan manusia dan lingkungan (Grigg, 1996).

Pengelolaan SDA merupakan upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, dan pengendalian daya rusak air (PP No. 42 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air).

Pengelolaan sumber daya air terpadu merupakan penanganan spesifik dari pengelolaan subsektor ke sektor silang. Pengelolaan sumber daya air terpadu dapat diartikan sebagai terjalannya proses koordinasi dalam pengembangan dan pengelolaan air, tanah dan sumber daya terkait yang bertujuan memaksimalkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial tanpa merusak kondisi ekosistem-ekosistem pendukung (GWP, 2001).

Dibutuhkan kerangka konseptual dalam pengelolaan sumber daya air, sebab:

- a) Berbagai pihak menyadari bahwa kompleksnya masalah sumber daya air.
- b) Wilayah sumber daya air berada dalam wilayah berkembang baik perkotaan dan pedesaan serta dapat juga merupakan bagian regional administrative (pusat, provinsi, kabupaten/kota).
- c) Adanya keterkaitan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan *master plan* sumber daya air.
- d) Terdapat batas teknis (hidrologi), DAS dan daerah aliran air tanah yang pada kondisi wilayah tertentu bisa sama ataupun berbeda dengan DAS.
- e) Batas teknis (hidrologi) bisa sama ataupun berbeda dengan batas administrasi.
- f) Pembagian sumberdaya air menjadi aliran permukaan tanah dan air tanah.
- g) Untuk aliran permukaan pembagian bisa dilihat dari daerah aliran sungai dan bisa dilihat batas administrasi.
- h) Pengelolaan sumber daya air dapat dibagi dengan melihat alam atau buatan manusia.
- i) Sistem sumber daya air dapat dilihat sebagai bagian dari infrastruktur khususnya infrastruktur keairan.
- j) Pengelola bisa dilihat dari fungsinya: irigasi, drainase sumber air, dll.

- k) Pengelolaannya harus dipandang sebagai sesuatu yang integrated, comprehensive and interdependency.

Dalam Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air Pasal 50 menyatakan bahwa penyelamatan sumber daya air dapat dilakukan melalui konservasi tanah. Menurut Arsyad (2012) konservasi tanah merupakan upaya menggunakan tanah atau lahan sesuai dengan kemampuan tanah tersebut serta memberikan perlakuan sesuai dengan sifat dan kualitas tanah, sehingga fungsi tanah dan hidrologinya tidak terganggu.

Untuk memberikan perlindungan dan pelestarian sumber air terdapat beberapa hal yang bisa dilakukan, seperti kegiatan bersifat fisik maupun non fisik. Adapun kegiatan yang dapat dilakukan di antaranya:

- a. pemeliharaan fungsi resapan air dan daerah tangkapan air;
- b. pengendalian pemanfaatan sumber air;
- c. pengisian air pada sumber air;
- d. pengaturan prasarana dan sarana sanitasi;
- e. perlindungan sumber air dalam hubungannya dengan kegiatan pembangunan dan pemanfaatan lahan pada sumber air;
- f. pengendalian pengolahan tanah di daerah hulu;
- g. pengaturan daerah sempadan sumber air;
- h. rehabilitasi hutan dan lahan; dan/atau
- i. pelestarian hutan lindung, kawasan suaka alam, dan kawasan pelestarian alam.

Global Water Partnership (GWP, 2001) seperti yang dikutip dalam Kodoatie & Sjarief (2010) menyebutkan elemen penting bagi pengelolaan sumber daya air terpadu, yaitu:

1. *The enabling environment* adalah kerangka umum dari kebijakan nasional, legislasi, regulasi, finansial, dan informasi untuk pengelolaan SDA oleh stakeholders. Berfungsi sebagai *rules of games*.
2. Peran berbagai institusi yang memiliki berbagai fungsi administrasi. Dalam hal ini dapat didefinisikan peran berbagai pelaku/aktor (*collaborative governance*).
3. Instrument manajemen untuk menghasilkan regulasi, melakukan monitoring dan penegakan hukum, sehingga pengambil keputusan dapat membuat pilihan diantara berbagai alternatif

Tidak hanya itu, menurut Asdak (2007), dalam pengelolaan SDA ada beberapa hal yang tidak bisa terpisahkan seperti: keberadaan (*occurrence*), peredaran/sirkulasinya (*circulation*) dan penyebarannya (*distribution*). Begitu juga pengetahuan tentang hidrologi, meteorologi, geografi, klimatologi, geologi, sedimentology, geomorfologi dan oceanografi yang semuanya mempelajari unsur-unsur bumi dan air yang terkandung dalamnya.

Berbedanya kondisi geografis setiap daerah sangat menentukan jumlah ketersediaan sumber daya air sehingga menurut Pedro-Monzonis (et.al, 2016) setiap daerah akan mengalami kesulitan dalam mensejahterakan warganya bila ada keterbatasan sumberdaya air, terutama pada saat musim kemarau. Pengambil keputusan hendaknya segera melakukan mitigasi penyelamatan dan ketersediaan sumber daya air untuk menghindari dampak sosial ekonomi yang meluas. Meski investasi yang

dibutuhkan besar dalam pembangunan infrastruktur, namun penyelamatan sumberdaya air sangat mungkin untuk dilakukan (Kharja, 2017).

b. Waduk

Secara umum waduk adalah tempat yang berada di permukaan tanah yang digunakan untuk menampung kelebihan air hujan sehingga dapat dimanfaatkan pada saat musim kemarau. Sumber utama air waduk berasal dari aliran permukaan ditambah dengan air hujan.

Menurut Straskraba dan Tundusi (1999) dalam Krisanti (2004) waduk dibuat dan diciptakan manusia untuk tujuan tertentu. Sedangkan menurut Yuningsih dan Soewarno (1995) dalam Krisanti (2004) waduk adalah tempat untuk menampung air dengan cara membendung aliran sungai, sehingga menjadi penting untuk menjaga hubungan timbal balik antara aktivitas manusia di antara sumber daya alam di sekitarnya. Agar supaya kelestarian sumber daya air dan ekosistemnya tetap lestari dan bermanfaat bagi manusia (Lestari, 2000).

Pengelolaan waduk, merupakan bagian dari tindakan konservasi. Konservasi sumber daya air pada waduk ditujukan untuk menjaga kelangsungan keberadaan, daya dukung, daya tampung, dan fungsi sumber daya air pada waduk. Agar tercapainya tujuan konservasi perlu dilakukan kegiatan perlindungan dan pelestarian waduk untuk menjaga waduk agar keberadaannya dan keberlanjutannya terpelihara. Lalu menjaga fungsi waduk terhadap kerusakan atau gangguan yang disebabkan, baik oleh daya alam maupun tindakan manusia (PP 37 Tahun 2010 Tentang Bendungan Pasal 93 ayat 1).

Waduk memiliki peran sebagai *reservoir* dimana airnya dapat dimanfaatkan untuk keperluan seperti pemenuhan air baku, irigasi dan perikanan, sebagai tangkapan

air dan penyuplai air tanah. Agar fungsi waduk tetap baik perlu dilakukan kegiatan perlindungan dan pemeliharaan waduk. Pada ayat 3 disebutkan bahwa perlindungan dan pelestarian waduk dilakukan melalui:

- a. pemeliharaan kelangsungan fungsi daerah tangkapan air;
- b. pengawasan penggunaan lahan pada daerah tangkapan air;
- c. pembuatan bangunan pengendali erosi dan sedimentasi;
- d. pengendalian pemanfaatan ruang pada waduk;
- e. pengendalian pengolahan tanah pada kawasan hulu waduk;
- f. pengaturan daerah sempadan waduk;
- g. peningkatan kesadaran, partisipasi, dan pemberdayaan pemilik kepentingan; dalam pelestarian Waduk dan lingkungannya.

Pasal 103 ayat b dikatakan bahwa untuk mempertahankan kawasan perlindungan waduk, setiap orang dilarang: mendirikan bangunan dan memanfaatkan lahan yang dapat mengganggu aliran air, mengurangi kapasitas tampung waduk, atau tidak sesuai dengan peruntukannya. Nugroho (2013) mengungkapkan untuk menjaga kelestarian waduk dilakukan upaya pelestarian waduk dengan mengkaji pengelolaan kawasan waduk.

2.3 Kerangka Teori

Dari uraian teori-teori yang diperoleh, teori yang relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

