

**KOLABORASI ANTAR DAERAH DALAM PENYELESAIAN
KONFLIK ANTAR NELAYAN DI PERAIRAN PACITAN, WONOGIRI
DAN GUNUNGKIDUL**

Aulia Rahmawati

Abstract

This study aims to determine the collaborative process of collaborative processes in resolving conflicts between fishermen in Pacitan, Wonogiri and Gunungkidul waters as seen from face to face dialogue, trust building, commitment to process, shared understanding, and intermediate outcomes. As well as factors that influence collaboration between regions in conflict resolution seen from the aspect of starting condition, institutional design, facilitative leadership. The data of this study were collected through in-depth interviews, documentation and observation. Data validity uses source triangulation and time series analysis. The results of the study show that (1) the collaborative process is a non-linear process as an achievement of face to face dialogue, trust building, commitment to process, shared understanding, and intermediate outcomes. (2) Face to face dialogue becomes the heart of the collaboration process for trust formation, commitment and understanding and intermediate outcomes. (3) building trust between collaborative participants is done by investing time and energy. (4) Commitment is done by distributing ownership of collaboration forums and exploring the benefits of the collaboration process. (5) sharing of understanding is a learning process in Collaborative Governance that will strengthen trust and commitment to participate. (6) real programs that can be done together as intermediate outcomes manifestations become a means to build trust and commitment and shared understanding. (7) Prehistory of Conflict and Power Resources Imbalance is not an obstacle in collaboration between regions, where resources interdependency between regions it will actually increase Incentive for Participation in collaborative processes. (8) The quality and diversity of actors further enhances the legitimacy of the collaborative process. (9) Facilitative Leadership played by the Regional Cooperation Agency (BKAD) as a champion of regional collaboration in resolving conflicts. The suggestions given are (1) A joint agenda for the marine sector is needed. (2) There needs to be a regular forum. (3) Massive socialization is needed regarding collaboration between regions, (4) Need for independent facilitators to empower weakactors.

Keywords: Inter-Regional Collaboration, Conflict Resolution, Governance

Pendahuluan

Arah pemberian otonomi luas kepada daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan peran serta masyarakat dan dunia usaha. Namun demikian, otonomi daerah seringkali disikapi secara variatif oleh beberapa pemerintah daerah. Kesalahan dalam memaknai otonomi mengakibatkan gejala-gejala negatif yang meresahkan. Djadijono (2006:269) menyatakan dampak negatif dari otonomi daerah yang sering kita lupa sadari adalah pemikiran yang semakin terpolarisasi dalam mengelola pembangunan di daerah dan menetapkan formula visi dan misi pembangunannya secara eksklusif untuk mengelola sumber daya di daerahnya yang seolah-olah bisa dipagari oleh batas administrasi.

Disisi lain terdapat beberapa urusan yang perlu dikelola secara bersama antara beberapa daerah, khususnya untuk dapat meningkatkan efisiensi dan mengatasi persoalan *spillover*. Akibatnya kepentingan publik yang bersifat lintas wilayah seringkali terabaikan. Kenyataannya tidak setiap pemerintah lokal memiliki sumberdaya yang lengkap, mencukupi, dan memadai baik sumber daya alam, sumber daya finansial maupun sumber daya manusia. Keterbatasan pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya seringkali menimbulkan konflik. Salah satunya adalah sumber daya kelautan yang mengakibatkan konflik antar nelayan baik antar nelayan dalam satu daerah maupun antar nelayan di daerah yang berdekatan. Ego sektoral yang seringkali muncul dalam pemanifestasian otonomi daerah jelas tidak kondusif dan akan membatasi ruang gerak pengembangan kelautan dan perikanan sebagai impuls bagi pertumbuhan ekonomi regional. Hal ini dikarenakan laut sebagai *common property* yang tidak memiliki batas-batas yang jelas.

Munculnya konflik atau benturan kepentingan antar daerah, pada dasarnya merupakan refleksi dari kesalahpahaman, kegamangan, dan egoisme daerah dalam melaksanakan otonomi (Zuhro, Siti R, et.al, 2004: 163). Disamping itu hal ini dikarenakan belum adanya pembangunan kelautan yang sinergis antar daerah sehingga

muncul konflik antar nelayan. Konflik antar kelompok nelayan dalam memanfaatkan dan mengelola sumber daya perikanan dan kelautan salah satunya terjadi di Perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul. Konflik antara nelayan di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul terjadi secara sporadis, setiap tahun (www.pacitankab.go.id). Konsep kemitraan (*partnership*) mesti mulai dipikirkan pelaksanaannya mengingat setiap wilayah tidak dapat berdiri sendiri selamanya, baik kemitraan dengan pelaku usaha swasta, masyarakat, maupun kemitraan dengan sesama pemerintah lokal. Berdasarkan UU no 32 tahun 2004 disebutkan bahwa pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Salah satu hal penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah penyelenggaraannya harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dan mampu membangun Kerjasama Antar Daerah guna meningkatkan kesejahteraan bersama. Suatu kolaborasi yang baik dalam bentuk tindakan maupun lembaga, muncul ketika terdapat potensi keuntungan yang tinggi, sedangkan biaya transaksi negoisasi, pemantauan dan menegakkan kontrak politik relatif lebih rendah (Feiock, 2007). Winarso (2002:25) menyatakan bahwa pembangunan harus dilakukan bersama-sama untuk menumbuhkan sinergi (*synchronized energies*) melalui *sharing resources*. Sehingga dapat meminimalisir sengketa maupun konflik yang timbul dari kecemburuan dan kesalahpahaman dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya.

Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul sudah mulai mengembangkan kolaborasi antar daerah yang dinamakan Pawonsari yang merupakan kependekan dari Pacitan, Wonogiri dan Wonosari. Penyelesaian konflik antar nelayan menjadi salah satu agenda dalam upaya memelihara persatuan dan kesatuan dan pengembangan potensi daerah serta meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana tujuan BKAD (Badan Kerjasama Antar Daerah) Pawonsari yang tertuang dalam Keputusan Bersama Bupati Pacitan, Bupati Wonogiri dan Bupati Gunungkidul No 415.4/KB/04/2012, No 43/KSB/2012 dan No 415.4/KB/132/2012 pasal 3 adalah sebagai berikut: “Kerjasama Antar Daerah Pawonsari bertujuan untuk memelihara persatuan dan kesatuan serta mengembangkan berbagai potensi daerah dalam rangka

150 *Volume V Nomor 2 Desember 2016*

meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat”.Penyelesaian konflik yang melibatkan tiga daerah dalam kerangka BKAD (Badan Kerjasama Antar Daerah Pawonsari) merupakan proses kolaborasi antar aktor dan antar daerah. Kolaborasi sebagai proses di mana kerja bersama (*joint working*) diantara semua pihak yang terlibat berkenan untuk merespon masalah bersama yang mereka masing-masing tidak mempunyai sumber-sumber yang cukup untuk mengontrol masalah itu sendiri-sendiri atau *resources interdependency* (saling ketergantungan sumber-sumber daya) dan didasari orientasi yang saling menguntungkan (*mutual*) dalam merespon isu yang ada.Untuk itu penelitian ini ditujukan untuk mengetahui kolaborasi antar daerah Pawonsari dalam penyelesaian konflik antar nelayan di Perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul.

Kolaborasi Antar Daerah dan Collaborative Governance

Kolaborasi antar daerah disini yang saya maksud disini termasuk dalam terminologi *Collaborative Governance*. Sebelum itu peneliti akan mendeskripsikan konsep *Collaborative Governance*. Seringkali orang menggunakan konsep *collaborative* (kolaborasi) secara silih berganti dengan konsep *cooperation* (kerjasama) dan *coordination* (koordinasi). Agar menemukan kejelasan ketiga konsep tersebut akan akan dijelaskan secara singkat berikut ini, mengacu pada penjelasan Eppel (2013:5-6) dalam Sudarmo (2015: 195) *Cooperation* (kerjasama) mencakup pertemuan-pertemuan formal antar organisasi yang memfokuskan pada klien yang sama dan menyelaraskan aspek-aspek kebijakan dan penyediaan pelayanan sehingga masing-masing organisasi bisa mencapai tujuan mereka sendiri secara efektif. Masing-masing organisasi tetap bertanggungjawab terhadap bagian yang menjadi tanggung jawabnya dalam menyediakan pelayanan dan tidak ada usaha untuk menggabungkan tujuan-tujuan. Sedangkan *coordination* (koordinasi) mencakup aktivitas berbagai sumber daya dan penyediaan layanan bersama untuk memenuhi kebutuhan klien. Sementara itu *collaboration* (kolaborasi) mengandung pengertian hubungan kerja yang dekat dimana tujuan-tujuan dipadukan dan kebijakan-kebijakan dirancang dan disediakan secara

bersama. Ketiga konsep tersebut (kerjasama, koordinasi, dan kolaborasi) kadang digambarkan dengan satu frase yakni *joined up government*, walaupun istilah tersebut juga sering digunakan pada usaha-usaha dari instansi-instansi pemerintah yang lebih kolaboratif untuk bekerja bersama

Sampai sekarang terdapat beberapa pendapat tentang pengertian *Collaborative Governance* yang berbeda satu sama lain. Ansel dan Gash (2007:543) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih lembaga-lembaga publik terlibat secara langsung dengan *stakeholder* non negara dalam sebuah proses pembuatan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus dan, *deliberative* (musyawarah) yang bertujuan untuk implementasi kebijakan publik atau manajemen publik ataupun aset. Definisi ini menekankan enam kriteria penting: (1) forum yang diprakarsai oleh lembaga atau institusi publik, (2) peserta dalam forum ini termasuk aktor nonstate, (3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya " berkonsultasi " dengan lembaga-lembaga publik (4) dalam forum secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif, (5) forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus (bahkan jika konsensus tidak tercapai dalam praktek), dan (6) fokus kerjasama adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Model *Collaborative Governance* Ansel dan Gash pada dasarnya menjelaskan proses kolaborasi dan faktor penting yang mempengaruhinya. Proses kolaborasi dapat dijelaskan melalui komponen sebagai berikut (Ansel dan Gash, 2007:558-561):

- a) *Face to face dialogue* (Dialog tatap muka)
- b) *Trust Building* (Bangunan Kepercayaan)
- c) *Commitment to Process* (Komitmen terhadap Proses)
- d) *Sharing Understanding* (Berbagi Pemahaman)
- e) *Intermediate Outcome* (Outcome jangka menengah)

Sedangkan faktor penting yang mempengaruhi Collaborative Governance adalah (Ansel dan Gash, 2007:550-554):

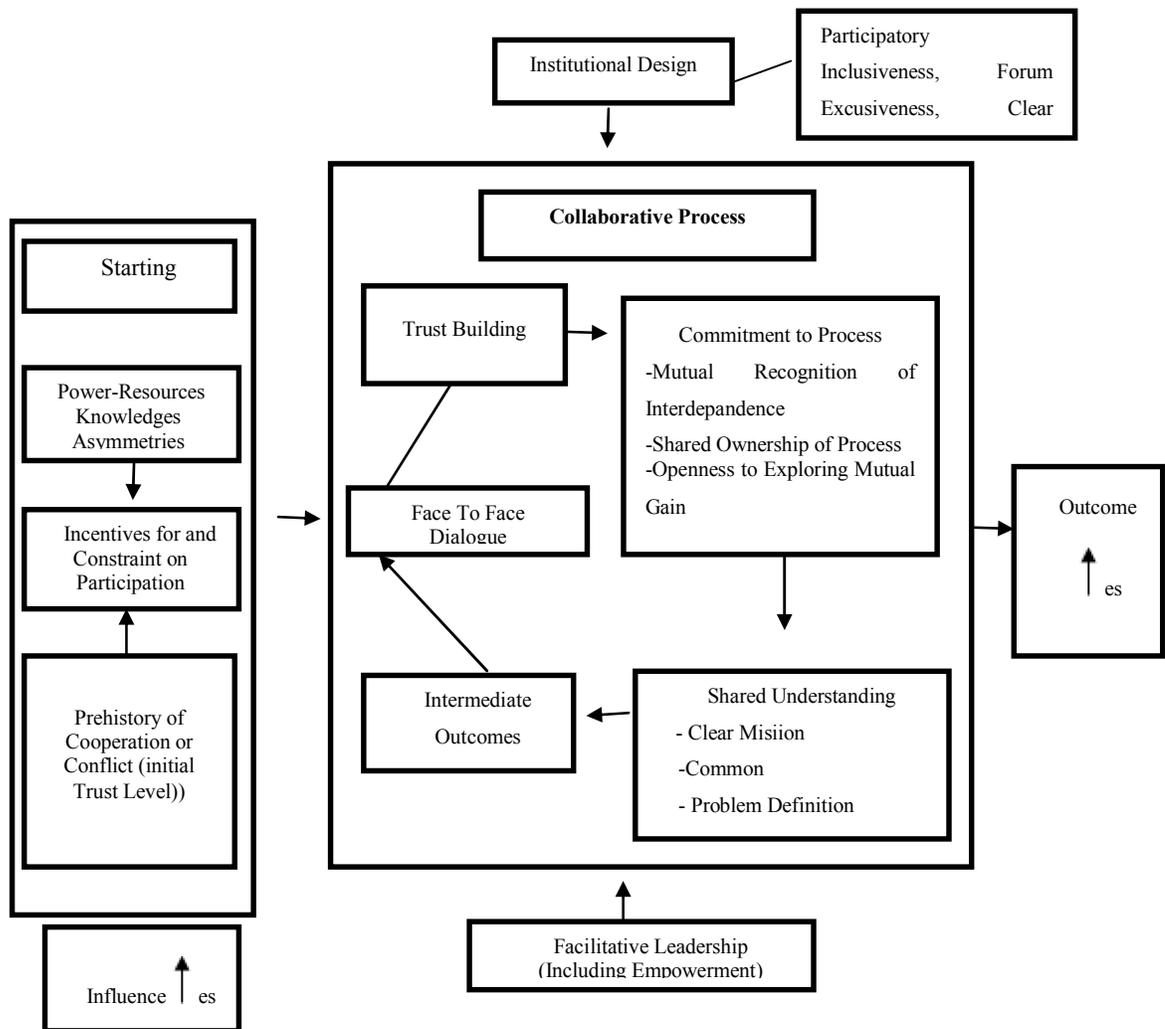
- a) *Staring Condition* yang dapat dijelaskan melalui *Power Resources Knowledge Asymetries* (Ketidakseimbangan Kekuatan dan Sumber Daya), *Incentives for*
- 152 Volume V Nomor 2 Desember 2016

Participation (Insentif untuk berpartisipasi) dan *Prehistory of Antagonism and Cooperation* (Sejarah konflik dan kerjasama sebelumnya)

b) *Institutional Design*

c) *Facilitative Leadership*

Adapun proses kolaborasi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dapat divisualisasikan melalui model Collaborative Governance Ansel dan Gash berikut ini.



Kerangka Regulasi Kolaborasi Antar Daerah

Regulasi terkait dengan Kolaborasi Antar Daerah diatur oleh Dasar hukum pelaksanaan kolaborasi antar daerah termuat dalam Pasal 363 sampai 370. Pasal 363 ayat 1 UU no 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.” Berbeda dari UU pemerintah daerah sebelumnya, UU no 23 tahun 2014 lebih kuat mengatur kerjasama antar daerah karena dalam UU ini Kerjasama antar daerah dikategorikan menjadi kerjasama wajib dan kerjasama sukarela yang diatur dalam pasal 364 dan 365

Metode Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan pada wilayah kolaborasi antar daerah Pawonsari dalam penyelesaian konflik antar nelayan di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul. Adapun alasan pemilihan lokasi dan kasus pada penelitian tersebut adalah: karena konflik antar nelayan tersebut secara empiris terjadi di wilayah kolaborasi antar daerah Pawonsari (Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul) yang merupakan kolaborasi antar daerah yang cukup istimewa karena terdiri dari tiga kabupaten dari tiga provinsi yang berbeda.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif karena penelitian ini lebih menekankan pada masalah proses dan makna, untuk menjawab permasalahan penelitian, melalui gejala sosial yang terjadi pada masyarakat. Sedangkan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian studi kasus, yaitu suatu pendekatan untuk mempelajari, menerangkan atau menginterpretasi suatu kasus (*case*) dalam konteksnya secara natural tanpa adanya intervensi dari pihak luar (Salim, 2001:93). Penggunaan Studi Kasus ini dikarenakan fenomena sosial tersebut hanya terjadi pada masyarakat dan wilayah tersebut, sehingga mampu melihat secara mendalam sebuah fenomena beserta lingkungan yang mempengaruhinya. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini melalui wawancara, observasi tidak langsung dan dokumentasi.

Guna menjamin validitas data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik triangulasi data. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2007: 330). Dalam penelitian ini hanya akan menggunakan triangulasi sumber yaitu dengan membandingkan dan mengecek balik suatu informasi yang diperoleh melalui sumber yang berbeda. Dalam hal ini dilakukan dengan membandingkan hasil pengamatan dengan hasil wawancara, membandingkan apa yang dikatakan oleh pemangku kebijakan dengan kelompok sasaran dalam hal ini nelayan, juga membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan dengan kerjasama antar daerah dalam bidang kelautan khususnya dokumen penyelesaian konflik antar nelayan dalam wadah Pawonsari (Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul). Selain itu penelitian ini menggunakan teknis analisis rangkaian waktu (*time series analysis*). Analisis *time series* adalah analisa terhadap pengamatan, pencatatan dan penyusunan peristiwa yang diambil dari waktu ke waktu tertentu. Suatu analisa terhadap rangkaian waktu (*time series analysis*) suatu kejadian dimulai dengan mengumpulkan data (Hadi:1993). Dengan demikian data-data yang diperoleh dapat dikontrol oleh suatu rangkaian waktu

Pembahasan

1 Kolaborasi Antar Daerah dalam Penyelesaian Konflik

a. *Face to Face Dialogue* (Dialog Tatap Muka)

Dialog menjadi sarana untuk membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses dan pemahaman bersama antara peserta kerjasama. Dialog dikedepankan dalam setiap proses mulai dari proses mengidentifikasi masalah, hingga penentuan kesepakatan bersama. Dialog tatap muka yang dilakukan dalam kolaborasi antar daerah dalam penyelesaian konflik antara lain adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Dialog Kolaborasi Antar Daerah dalam Penyelesaian Konflik

Dialog	Aktor yang terlibat	Tujuan
Dialog I	Badan Kerjasama Antar	Menyamakan persepsi pentingnya

	Daerah	kolaborasi antar daerah Pawonsari dalam penyelesaian konflik antar nelayan.
Dialog II	Badan Kerjasama Antar Daerah dan Dinas Kelautan	Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang terjadi antar nelayan di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul.
Dialog III	Badan Kerjasama Antar Daerah dengan Dinas Kelautan dan Perikanan.	Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang terjadi antar nelayan di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul. dari informasi yang didapat dari nelayan
Dialog IV	Badan Kerjasama Antar Daerah, Dinas Kelautan dan Perikanan, dan Nelayan	Forum negosiasi penyelesaian konflik dan penandatanganan kesepakatan

Sumber: Analisa 2015

Komunikasi yang baik akan menciptakan lingkungan yang kondusif. Karena komunikasi yang baik dan efektif akan memfasilitasi terbangunnya kepercayaan dan komitmen serta pemahaman antar anggota untuk bersama-sama mencapai tujuan dari kolaborasi.

b. Bangunan Kepercayaan

Proses kolaboratif bukan hanya tentang negosiasi (*dialogue*) tetapi juga tentang membangun kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Membangun kepercayaan tidak dapat diartikan sebagai fase yang terpisah dari *dialogue* dan negosiasi. Sebenarnya proses membangun kepercayaan melekat dalam fungsi *dialogue face to face* itu sendiri.

Peran kepemimpinan menjadi sangat penting untuk membangun kepercayaan bukan hanya diantara pihak-pihak yang sepaham melainkan juga di antara pihak-pihak yang bertentangan sehingga dapat mengantisipasi risiko manipulasi stakeholder yang berkepentingan. Membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu (*time-consuming*) yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil dari proses kolaborasi. Membangun kepercayaan bukan merupakan proses yang mudah, apalagi dalam masyarakat yang sedang berkonflik.

Kurangnya kepercayaan sering menjadi alasan yang mendasari kegagalan kerjasama antar daerah, sehingga membangun kepercayaan antar peserta kerjasama menjadi point penting yang perlu dibangun.

Kepemimpinan menjadi faktor sentral dalam mewujudkan trust antar anggota, tanpa ada pemimpin yang mampu mendistribusikan visi dan membangun kepercayaan, partisipan dalam kerjasama dapat bergerak sendiri-sendiri yang tentunya akan menghambat keberlangsungan kerjasama antar daerah. Hal yang dilakukan dalam membangun kepercayaan adalah dengan cara menciptakan waktu dan kesempatan untuk membangun hubungan (relasi) yang baik antar stakeholder dengan cara pencapaian secara bersama-sama tujuan jangka pendek. Ditambahkan oleh Gitsham dan Page (2014:19) bahwa sebagai bagian dari proses kolaborasi, perlu membangun hubungan yang kuat dan saling percaya diantara peserta.

c. Komitmen terhadap Proses

Komitmen dapat dibangun melalui *sharing ownership* “kepemilikan” dalam proses dan eksplorasi keuntungan-keuntungan bersama. Kepemilikan proses kolaborasi dapat dicapai dengan meningkatkan keterlibatan stakeholder. Semakin beragam kelompok yang terlibat dalam proses kolaborasi semakin menghasilkan pengaruh yang kuat dalam keberhasilan sebuah kerjasama. Dengan demikian daripada memfokuskan pada kuantitas dan homogenitas stakeholder, kualitas dan “*diversity*” atau keberagaman stakeholder jauh lebih penting untuk diutamakan karena akan semakin menguatkan legitimasi dari proses kolaborasi itu sendiri.

Komitmen dapat diperkuat dengan memperjelas tentang keuntungan apa saja yang akan diperoleh oleh semua partisipan dari proses kolaborasi dan mengartikulasikan secara jelas sebuah pernyataan tujuan yang dapat melingkupi semua kepentingan partisipan. Komitmen terhadap proses kolaborasi berarti mengembangkan keyakinan bahwa proses negoisasi memiliki itikad baik dalam mengembangkan keuntungan bersama dan merupakan cara terbaik untuk mencapai hasil yang diinginkan (Burger et., al. 2001).

d. Membangun Pemahaman Bersama

Pemahaman bersama dapat dibangun melalui pendefinisian masalah bersama dan mengidentifikasi nilai-nilai bersama. Point penting dalam pelaksanaan *Collaborative Governance* adalah setiap stakeholder harus mengembangkan pemahaman bersama tentang apa yang secara kolektif dapat mereka capai bersama-sama. Berdasarkan hasil analisa data konflik, konflik yang terjadi di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul disebabkan karena perbedaan kepentingan antar nelayan yang berdomisili di tiga Kabupaten tersebut. Sehingga penyelesaian konflik yang tepat adalah dengan diakomodirnya kepentingan-kepentingan masing-masing pihak dalam kesepakatan Kolaborasi Antar Daerah dalam penyelesaian konflik. Konflik antar nelayan yang terjadi di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul merupakan konflik kepentingan Ralph Dahrendorf. Resolusi dalam konflik antar kelompok-kelompok kepentingan itu adalah redistribusi kekuasaan atau wewenang.

Tercapainya tujuan dari penyelesaian konflik ini ketika kepentingan-kepentingan tersebut diatur dalam kesepakatan bersama dan diimplementasikan dengan baik oleh setiap stakeholder yang berkepentingan. Sebagaimana ditegaskan oleh Whitman dan Wolf (2010:106) kelengkapan perjanjian mempengaruhi *outcomes* dalam penyelesaian konflik, kesepakatan yang dibuat diharapkan dapat mengakomodir dan menyelesaikan setiap poin-poin permasalahan. Sehingga tidak akan terjadi kebuntuan dalam pelaksanaan paska resolusi. Perbedaan nilai yang dianut antar stakeholder dapat menghambat berjalannya *Collaborative Process*. Tapi dalam pemanfaatan sumber daya laut tentu nilai itu tidak boleh bersebrangan dengan apa yang sudah diatur dalam undang-undang. Sehingga memahami nilai-nilai umum bersama-sama akan menjadi jalan memudahkan proses *collaborative governance*. Perbedaan nilai-nilai antar stakeholder tidak menutup kemungkinan mengakibatkan enggannya stakeholder untuk terus berada dalam proses kolaborasi. Perlu ada itikad baik untuk mensinergiskan nilai-nilai yang berbeda.

e. Intermediate Outcomes (Outcome Jangka Menengah)

Outcome jangka menengah adalah hasil kritis atau hasil yang harus terjadi untuk mencapai tingkat yang lebih tinggi atau tujuan akhir. Outcome jangka menengah merupakan proses kritis yang penting untuk membangun momentum yang dapat menyebabkan kesuksesan kolaborasi. Outcome jangka menengah dapat memberi makna terhadap proses kolaboratif, mendorong siklus yang baik untuk membangun kepercayaan dan komitmen (Rogers et al 1993; Vangen dan Huxam 2003). Outcome jangka menengah dapat dimanifestasikan kedalam agenda-agenda bersama ini dapat mendukung penguatan kepercayaan antar peserta kerjasama dan komitmen mereka terhadap kolaborasi antar daerah dalam penyelesaian konflik.

2 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kolaborasi Antar Daerah dalam Penyelesaian Konflik

a. Starting Condition (Kondisi Awal)

Kondisi awal kolaborasi dapat memfasilitasi atau mencegah kolaborasi antar *stakeholders* maupun antar lembaga. Ketidakseimbangan sumber daya atau kekuatan, sejarah kerjasama dan konflik masa lalu akan mempengaruhi insentif yang pemangku kepentingan harus berkolaborasi.

1) Power Resources Imbalance

Apabila beberapa stakholder tidak memiliki kapasitas, organisasi, status, atau sumber daya untuk berpartisipasi, atau untuk berpartisipasi pada pijakan yang sama dengan para pemangku kepentingan lainnya, proses tata kelola kolaboratif akan rentan terhadap manipulasi oleh aktor kuat.

Tabel 2. Pemetaan Sumber Daya dan Kekuatan bidang Kelautan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul

	Kekuatan	Teknologi	Komoditas	
Kabupaten	Panjang pantai (km)	Alat Tangkap	Produksi ikan	

Pacitan	70,709	Perahu jaring	Tuna Cakalang	4.024.424 741.543
Wonogiri	10	Jaring krendet	Lobster Panjo	29.928 11.468
Gunungkidul	70	Perahu jaring	Cakalang Tuna	398.355 233.780

Sumber: Hasil Penelitian, 2015

Berdasarkan tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa terjadi ketidakseimbangan sumber daya dan kekuasaan antara nelayan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul yang dapat dilihat melalui panjang pantainya, penguasaan teknologi dan produksi komoditas sumber daya ikan. Pada akhirnya, ketidakseimbangan tersebut menghasilkan ketidakpercayaan atau lemahnya komitmen terhadap proses kolaborasi. Gray (1989:119) dan Warner (2006) dalam Ansel dan Gash (2007) menatakan bahwa pada akhirnya, ketidakseimbangan tersebut menghasilkan ketidakpercayaan atau komitmen yang lemah terhadap platform kerjasama.

Musim mengakibatkan melimpahnya sumber daya ikan disuatu daerah perairan tertentu dan sebaliknya mengakibatkan sedikitnya sumber daya ikan di suatu daerah tertentu. Adanya kepentingan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing daerah mengakibatkan nelayan untuk mencari ikan di luar daerahnya perairannya. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi ketergantungan antar daerah-daerah baik itu Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul terkait pemanfaatan sumber daya kelautan. Meskipun tidak ada keseimbangan kekuasaan dan sumber daya insentif untuk berpartisipasi dalam *collaborative governance* juga akan meningkat jika para pemangku kepentingan menganggap pencapaian tujuan mereka menjadi tergantung pada kerjasama dari pemangku kepentingan lainnya (Longsdon, 1991).

2) *Prehistory of Antagonism and Cooperation*

Sejarah konflik maupun kerja sama antara para pemangku kepentingan akan menghambat atau memfasilitasi kolaborasi. Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul memiliki catatan konflik yang terjadi antar nelayan. Selama berlangsungnya pengelolaan sumber daya kelautan sering terjadi benturan kepentingan antar stakeholder. Oleh karena saling terjadi ketergantungan sumber daya, konflik tidak

menjadi hambatan dalam proses *collaborative governance*. Hal ini dibenarkan oleh Futrell (2003) yang mencatat bahwa ketika para pemangku kepentingan sangat saling tergantung, tingginya konflik justru menciptakan insentif yang kuat untuk *collaborative governance*. Sebagaimana pendapat Ansel dan Gash (2007) konflik dapat menimbulkan inisiatif untuk berpartisipasi dalam *collaborative* ketika mereka merasa bahwa mereka tidak dapat mencapai tujuan mereka tanpa terlibat dalam proses kolaboratif dengan stakeholder lain yang kepentingannya bertentangan. Adanya rasa ketergantungan satu sama lain akan mendukung kolaborasi yang sukses meskipun pada pihak-pihak yang berkonflik.

b. Institutional Design

Kondisi yang harus dipenuhi dari sebuah kolaborasi yang sukses adalah bahwa hal itu harus secara luas melibatkan semua pemangku kepentingan yang terkena dampak atau peduli tentang masalah ini. Sebagaimana disampaikan oleh Gray(1989,68) mengamati kolaborasi yang sukses tergantung pada luasnya spektrum pemangku kepentingan yang terlibat dalam memandang masalah. Sebagaimana pendapat Reilly(2001) partisipasi yang luas tidak hanya dimanifestasikan dalam kehadiran saja tetapi juga harus secara aktif. Partisipasi adalah jantung dari legitimasi proses kolaborasi berdasarkan (1) kesempatan bagi para pemangku kepentingan untuk membicarakan dengan orang lain tentang hasil-hasil kebijakan dan (2) klaim bahwa hasil kebijakan merupakan konsensus berbasis luas.

Pelibatan stakeholder dalam proses penyelesaian masalah dapat meningkatkan legitimasi dari kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat. Representasi lemah atau *non inclusive* akan melemahkan legitimasi hasil kolaborasi (Beierle dan Konisky 2001). Sehingga strategi proaktif memobilisasi pemangku kepentingan yang kurang terwakili menjadi sangat penting. Adapun pihak-pihak yang dilibatkan dalam kerjasama antar daerah dalam penyelesaian konflik ini adalah, nelayan, Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia, Kemanan Laut, Dinas Perikanan dan Kelautan , Badan Kerjasama Antar Daerah Pawonsari dan Sub Badan

Kerjasama antar Daerah. Peran kepemimpinan sangat penting untuk memastikan ketelibatan stakeholder dalam setiap tahap proses kolaborasi baik dari sisi kehadiran dan keaktifan dalam forum negoisasi.

c. **Facilitative Leadership**

Gitsham dan Page (2014:19-20) menjelaskan bahwa kepemimpinan bertugas mendistribusikan secara luas kepada semua peserta kepemilikan dari platform kolaborasi dan tujuan bersama. Dalam proses inisiatif, pelaksanaan sampai dengan evaluasi peran Badan Kerjasama Antar Daerah Pawonsari bisa dikatakan sebagai champion atau aktor penggerak kolaborasi antar daerah dalam penyelesaian konflik antar nelayan di perairan Pacitan, Wonogiri dan Gunungkidul.

Kepemimpinan yang dilakukan oleh Badan Kerjasama Antar Daerah Pawonsari sangat penting untuk menetapkan dan mempertahankan aturan-aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog, dan mengeksplorasi keuntungan bersama. Vangen dan Huxham (2003a) dalam Ansel dan Gash (2007) berpendapat bahwa kepemimpinan berperan penting untuk merangkul, memberdayakan, dan melibatkan para pemangku kepentingan dan kemudian memobilisasi mereka untuk bergerak mensukseskan/memajukan kolaborasi. Menggerakkan para pemangku kepentingan dalam proses kolaborasi dengan sendirinya tidaklah mudah, untuk mewujudkan hal itu diperlukan sebuah pemahaman bersama terhadap keuntungan yang didapat bagi masing-masing daerah ketika menjalankan sebuah kolaborasi antar daerah dalam hal ini adalah penyelesaian konflik antar nelayan. Peran *facilitative leadership* sangat penting, karena dengan kekuasaan yang dimiliki *facilitative leadership* dapat mengarahkan proses sharing pemahaman dan mengeksplorasi keuntungan bersama melalui kerjasama antar daerah.

Lasker dan Weiss (2001,31) berpendapat bahwa pemimpin kolaboratif harus memiliki keterampilan untuk (1) meningkatkan partisipasi yang luas dan aktif, (2) memastikan pengaruh dan kontrol berbasis luas (3) memfasilitasi dinamika

162 *Volume V Nomor 2 Desember 2016*

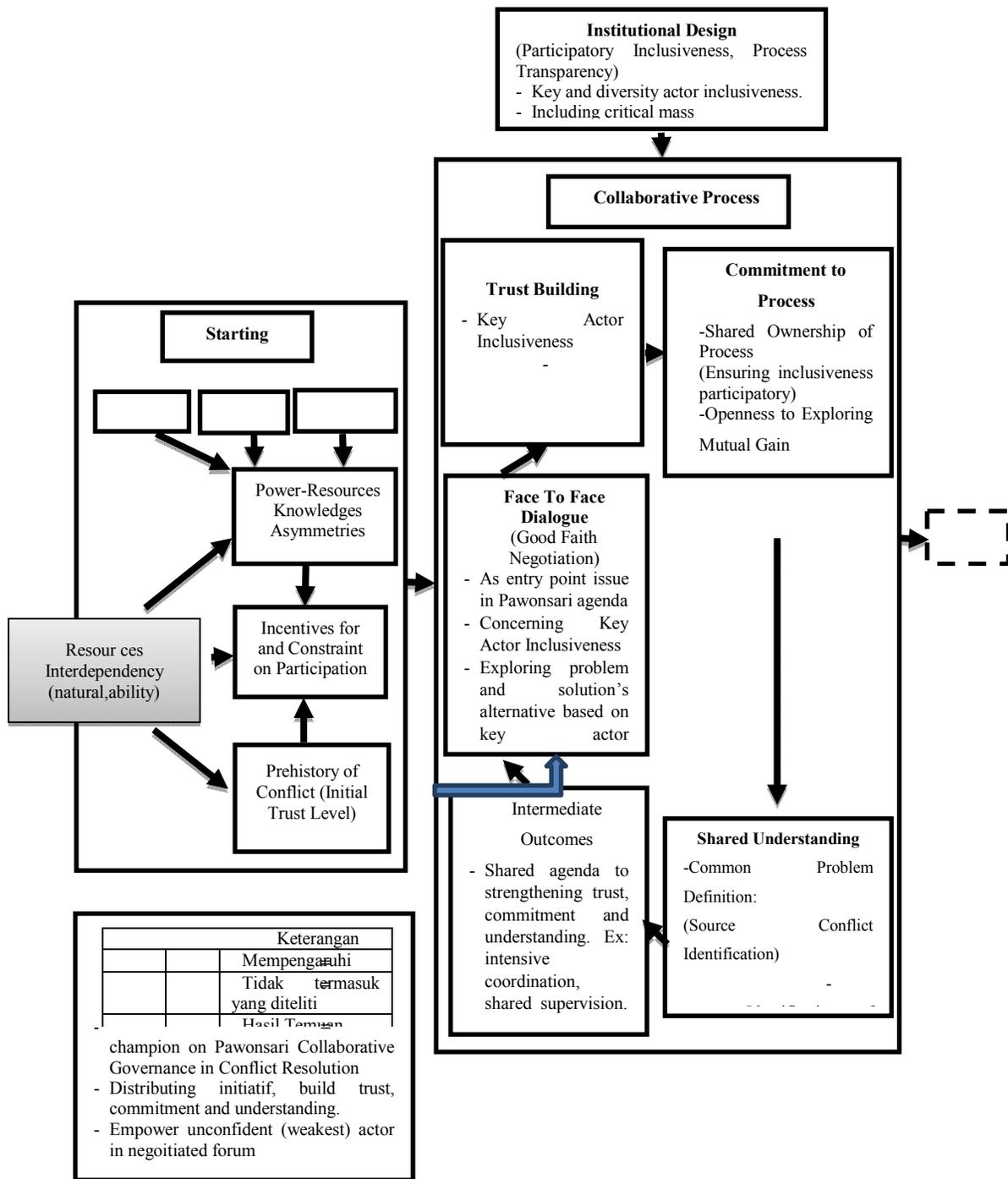
kelompok yang produktif, dan (4) memperpanjang ruang lingkup proses. Proses penyelesaian konflik antar nelayan di wilayah Pawonsari merupakan agenda bersama. Ini bukan hanya agenda BKAD Pawonsari saja melainkan seluruh stakeholder yang berkepentingan terhadap pengelolaan laut. Tanpa adanya pemahaman yang sama terkait permasalahan maka tidak akan bisa disusun kesepakatan bersama antar pelaku kelautan. Proses-proses koordinasi sebelum proses negosiasi menjadi penting untuk menyamakan pemahaman terkait dengan pendefinisian masalah yang jelas. Hal ini mengingat ruang lingkup kolaborasi ini berada di tiga kabupaten dengan provinsi yang berbeda sehingga menyamakan pemahaman menjadi sesuatu hal yang sangat pokok. Pendefinisian masalah yang jelas akan membantu dalam pembuatan kesepakatan yang benar-benar dibutuhkan dan mengatasi masalah. Kepemimpinan juga penting untuk memberdayakan dan mewakili pemangku kepentingan yang lebih lemah dan memastikan keseimbangan kekuasaan antar stakeholder. Dimana insentif untuk berpartisipasi lemah, kekuasaan dan sumber daya didistribusikan asimetris, dan antagonisme sebelumnya yang tinggi, kepemimpinan menjadi semakin penting. Sehingga kepemimpinan yang fasilitatif harus mampu membangun kepercayaan mulai tahap awal hingga berlangsungnya proses kolaborasi baik itu antara stakeholder yang memiliki visi yang sama maupun pihak-pihak yang bertentangan.

Hasil riset ini berkesesuaian dengan proses kolaborasi yang digambarkan oleh Ansel dan Gash. Berdasarkan hasil penelitian ini menemukan ada hal-hal yang sesuai dengan Model *Collaborative Governance* Ansel dan Gash dan ada pula yang berbeda. Perbedaan dapat dilihat pada Aspek *Shared Understanding* dan Aspek *Starting Condition*. Pada Model *Collaborative Governance* Ansel dan Gash Aspek *Shared Understanding* terdiri dari *clear mission*, *common problem definition* dan *identification of common value*. Namun dalam hasil riset ini ada penambahan *comprehensive agreement* (kelengkapan perjanjian). *Comprehensive agreement* (kelengkapan perjanjian) mempengaruhi outcomes penyelesaian konflik, kesepakatan yang dibuat diharapkan dapat mengakomodir dan menyelesaikan setiap

point-point permasalahan. pemahaman bersama dalam pendefinisian masalah dan identifikasi nilai-nilai yang tepat akan membantu dalam pembuatan *comprehensive agreement*.

Aspek *starting condition* dapat dilihat dari *Power Resources Knowledge Asymetries* dan *Prehistory of Conflictand Cooperation* yang mempengaruhi *Incentives for Participation*. Namun dalam hasil riset ini ada penambahan *Resources Interdependency* dimana keberadaannya *resources interdependency* dapat meningkatkan *incentive for participation* meskipun *power resource imbalance* dan *prehistory conflict* yang terjadi tinggi. Gambar 2 berikut ini memvisualisasikan Proses dan Faktor yang mempengaruhi *Collaborative Governance* dalam penyelesaian konflik.

-
-



Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Proses kolaborasi merupakan proses non linear sebagai pencapaian dari *face to face dialogue*, *building trust*, *comitmmnt to process*, *shared understanding*, dan *intermediate outcomes*. *Face to face dialogue* menjadi jantung dari proses kolaborasi untuk pembentukan *trust*, *commitment* dan *understanding* dan *intermediate outcomes*. (3) membangun *trust* antar peserta kolaborasi dilakukan dengan menginvestasikan waktu dan energi. (4) *Commitment* dilakukan dengan distribusi kepemilikan forum kolaborasi dan menggali keuntungan-keuntungan proses kolaborasi. (5) *sharing of understanding* merupakan proses pembelajaran dalam *Collaborative Governance* yang akan menguatkan *trust* dan *commitment* untuk berpartisipasi. (6) program real yang dapat dikerjakan secara bersama-sama sebagai manifestasi *intermediate outcomes* menjadi sarana untuk membangun *trust* dan *commitment* dan *shared undestanding*.
2. Faktor yang berpengaruh terhadap kolaborasi antar daerah dalam penyelesaian konflik (a) *Prehistory of Conflict* dan *Power Resources Imbalance* tidak menjadi penghambat dalam kolaborasi antar daerah, dimana *resources interdependency* antar daerah justru akan meningkatkan *Insentive for Participation* dalam proses kolaborasi. (b) Kualitas dan keberagaman aktor semakin meningkatkan legitimasi proses kolaborasi. (c) *Facilitative Leadership* yang diperankan oleh Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD) Pawonsari sebagai *champion* kolaborasi antar daerah dalam penyelesaian konflik.

Saran yang diberikan berkenaan dengan penelitian yang dilakukan adalah:

1. Perlu dibuat agenda bersama bidang kelautan di area kolaborasi antar daerah Pawonsari untuk menjaga hubungan baik dan membangun kepercayaan dan komitmen antar peserta kolaborasi.
2. Perlu ada forum rutin yang melibatkan nelayan dalam hal ini dimanfaatkan sebagai media komunikasi yang efektif antara pemerintah dengan masyarakat (nelayan) di area kolaborasi Pawonsari untuk saling memahami hak dan kewajiban masing-

masing pihak sehingga tercipta hubungan yang harmonis. Dan peningkatan proses pembelajaran melalui sharing baik itu sharing pengalaman (*sharing of experience*), sharing keuntungan (*sharing of advantage*), sharing informasi (*sharing of information*) dan sharing beban (*sharing of burden*).

3. Perlu adanya sosialisasi yang masiv terkait kolaborasi antar daerah Pawonsari kepada seluruh aktor daerah, sehingga dapat diwujudkan sinergisitas pembangunan daerah melalui kerjasama antar daerah.
4. Meskipun sudah ada kesepakatan namun tidak ada jaminan bahwa stakeholder lemah dapat memberikan suaranya dalam forum negoisasi, sehingga diperlukan *independent facilitator* untuk membantu stakeholder lemah untuk berpartisipasi dan aktif dalam forum kolaborasi

Daftar Pustaka

- Ansell, Chris & Gash, Alison. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543-571
- Beierle, Thomas C., and David Konisky. 2001. What are we gaining from stakeholder involvement? Observations from environmental planning in the Great Lakes. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19:515–27.
- Burger, Joanna, Michael Gochfeld, Charles W. Powers, Lynn Waishwell, Camilla Warren, and Bernard D. Goldstein. 2001. Science, policy, stakeholders, and fish consumption advisories: Developing a fish fact sheet for Savannah River. *Environmental Management* 27: 501–14
- Djadijono, M et al.,. 2006. *Membangun Indonesia dari Daerah*. Jogja: Percetakan Kanisius Katulistiwa
- Feiock, R. C. 2007. Rational Choice and Regionsl Governance. *Jurnal of Urban Affair*, 29 (1): 47-63.
- Futrell, Robert. 2003. Technical adversarialism and participatory collaboration in the U.S. chemical weapons disposal program. *Science, Technology, & Human Values* 28:451–82.
- Gitsham, Matthew & Page, Nadine. 2014. Designing Effective Multy-Stakeholder Collaborative Platforms: Learning from the Experiance of the UN Global
Volume V Nomor 2 Desember 2016 167

Compact LEAD Initiative. *SAM Advanced Management Journal*-Autumn 2014

- Hadi, Sutrisno. 1993. *Statistik 3*. Yogyakarta: Andi Offset
- Lasker, Roz D., Elisa S. Weiss, Rebecca Miller. 2001. Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79 (2): 179–205.
- Logsdon, Jeanne. 1991. Interests and interdependence in the formation of social problem-solving collaborations. *Journal of Applied Behavioral Science* 27:23–37
- Moleong, Lexy J., 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Reilly, Thom. 2001. Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work* 25 (1): 53–73.
- Sudarmo. 2015. *Menuju Model Resolusi Konflik Berbasis Governance: Memuat Pengalaman Penelitian Lapangan Tentang Isu Pedagang Kaki Lima dan Konflik Antar Kelompok*. Surakarta: UNS Press
- Whitman & Wolf. 2010. International Affairs vol 86 (1) Journal Compilation: Blackwell Publishing Ltd / *The Royal Institute of International Affairs* pg 104-105
- Winarso, Haryo et al.,. 2002. *Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*. Departemen Teknik Planologi ITB. Yayasan Sugijanto Soegijoko