

## **BAB 11**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Konsep Dasar Kolaborasi**

##### **1. Pengertian Kolaborasi**

Kolaborasi adalah istilah umum yang digunakan untuk menggambarkan sebuah pola hubungan kerja sama yang dilakukan lebih dari satu pihak. Definisi kolaborasi sering dijelaskan oleh beragam para ahli berdasarkan sudut pandang yang berbeda. Definisi tersebut berdasarkan prinsip yang sama yaitu tentang kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesamaan, dan juga tanggung jawab, secara umum kolaborasi adalah hubungan antar organisasi yang saling ikut serta dan saling menyepakati untuk mencapai bersama mencapai tujuan, berbagi informasi, berbagi sumberdaya, berbagi manfaat, dan juga bertanggung jawab dalam mengambil keputusan bersama untuk menyelesaikan beragam permasalahan.

Berdasarkan kamus Heritage Amerika,<sup>16</sup> kolaborasi adalah bekerja sama khususnya dalam upaya menggabungkan pemikiran. Hal tersebut berdasarkan apa yang dijelaskan oleh Gray,<sup>17</sup> menjelaskan bahwa kolaborasi sebagai sebuah proses berfikir dimana pihak yang ikut memandang aspek-aspek perbedaan dari sebuah masalah serta mendapat solusi dari perbedaan tersebut dan keterbatasan pandangan mereka mengenai apa yang bisa dilakukan. Kolaborasi juga didefinisikan sebagai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesamaan, dan tanggung jawab dimana pihak yang berkolaborasi mempunyai tujuan yang sama, kesamaan persepsi, keinginan untuk berproses, saling memberi manfaat, kejujuran, kasih sayang dan berbasis masyarakat. Pengertian kolaborasi menurut para ahli:

- a. Jonathan (2004) mendefinisikan kolaborasi sebagai proses interaksi diantara beberapa orang yang berkesinambungan.

---

<sup>16</sup> American Heritage Dictionary , Kolaboratif Definition. 4<sup>th</sup> Edition 2002

<sup>17</sup> Gray, Barbara, *Collaborating: Finding Common Ground Formultiparty Problems*. San Francisco, CA:Jossey-Bass. H 1989

- b. Menurut Kamus Heritage Amerika (2000), kolaborasi adalah bekerja sama khususnya dalam upaya penggabungan pemikiran.
- c. Gray (1989) menggambarkan bahwa kolaborasi sebagai suatu proses berpikir dimana pihak yang terlibat memandang aspek-aspek perbedaan dari suatu masalah serta menemukan solusi dari perbedaan tersebut dan keterbatasan pandangan mereka terhadap apa yang dapat dilakukan.
- d. Kolaborasi adalah proses kompleks yang memerlukan *sharing* pengetahuan yang direncanakan yang disengaja, dan menjadi tanggung jawab.<sup>18</sup>

Kolaborasi tidak dibatasi oleh waktu atau periode tertentu, selama masih ada urusan yang memiliki singgungan atau hubungan dengan pihak lain maka kolaborasi masih sangat diperlukan. Kolaborasi melibatkan beberapa pihak mulai tingkat individu, kelompok kerja, dan organisasi. Dalam

---

<sup>18</sup> Lindeke, Linda L. and Sieckret, Ann M. Nurse-Physician *Workplace Collaboration*, OJIN: The online Journal of Issues in Nursing, 2005, Volume 10 Number 1, Manuscript 4.

menjalankan kolaborasi sangat penting untuk memahami kinerja lembaga public. Oleh karena itu maka studi kolaborasi lebih banyak berfokus pada tataran organisasi-organisasi sector public. Kolaborasi mempunyai tenggang waktu yang panjang. Hal ini yang membedakan antara kolaborasi dengan kerjasama dalam sebuah tim. Sebagai sebuah proses, kolaborasi merupakan interaksi diantara beberapa orang yang terus berkesinambungan.<sup>19</sup> Dalam melakukan kolaborasi, diperlukan perencanaan bersama sehingga tanggung jawab dalam implementasinya menjadi tanggung jawab bersama. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Lindeke dan Sieckert yang mengatakan kolaborasi adalah proses kompleks yang membutuhkan *sharing* pengetahuan yang direncanakan, yang di sengaja, dan menjadi tanggung jawab bersama.<sup>20</sup>

Pada hakekatnya tujuan kolaborasi ialah untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu antara satu dengan yang lainnya. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan

---

<sup>19</sup> Anderson, E.T. & J. McFarlane, *Community as Partner Theory and Practice in Nursing* 4th Ed. Philadelphia, 2004.

<sup>20</sup> Lindeke, L., Sieckert, A. M, *Nurse-Physician Workplace Collaboration*, OnlineJournal of Issues in Nursing, 2019.

oleh Abdulsyani, kolaborasi ialah suatu bentuk proses sosial, dimana didalamnya terdapat aktivitas tertentu yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu dan saling memahami aktivitas masing-masing.<sup>21</sup>Demikian juga halnya menurut Roucek dan Warrenyang Mengatakan bahwa kolaborasi artinya bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi merupakan suatu proses sosial yang paling mendasar. Biasanya, kolaborasi melibatkan pembagian tugas, dimana setiap orang mengerjakan setiap pekerjaan yang merupakan tanggung jawabnya demi tercapainya tujuan bersama.<sup>22</sup>

Tujuan kolaborasi adalah guna mempercepat pencapaian tujuan secara bersama-sama. Bahkan dalam proses pencapaian tujuan itu tidak dianjurkan melakukan pengkotakan tugas-tugas yang di embannya. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Nawawi bahwa kolaborasi ialah usaha untuk mencapai tujuan ber sama yang telah

---

<sup>21</sup> Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007, h. 156.

<sup>22</sup> Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan* ., h. 159.

ditetapkan melalui pembagian tugas, tidak sebagai pengkotakan kerja akan tetapi sebagai satu kesatuan kerja, yang segalanya terarah pada pencapaian tujuan.<sup>23</sup>

Edward M Marshal mengatakn bahwa kolaborasi adalah proses yang yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas dan terobosan melalui pencapain consensus, kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi.<sup>24</sup>Di abad ke-21 saat ini, kolaborasi adalah pendekatan uatama yang bisa menggantikan pendekatan hirarki. Pendekatan hirarki dianggap sebagai sebuah pendekatan yang sudah using, mengingat bahwa pendekatan seperti ini (hirarki) diperlukan proses yang panjang dan bertingkat. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Edward, “*Collaboration is the premier*

---

<sup>23</sup> Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung, 1984, h. 7

<sup>24</sup> Edward M Marshall, *Transforming The Way We Work: The Power of the Collaborative Work Place*, AMACOM, 1995

*candidate to replace hierarchy as the organizing principle for leading and managing the 21 st century workplace”.*<sup>25</sup>

Menurut Graddy ada beberapa variable yang berperan penting dalam keberhasilan kerjasama hubungan antar organisasi. Beberapa variable tersebut meliputi; pembagian kerja antar lembaga, struktur kelembagaan, koordisani (*oprationalinteraction*). Sedangkan yang menjadi faktor penentu keberhasilan kerjasama meliputi; *faktorlead agency*, *faktor service delivery*, dan *faktor infrastruktur* (sumberdaya).

Menurut Annadalam Janine and Wanna kolaborasi berarti bekerja sama dengan pihak lain, ini berarti para actor individu, kelompok atau organisasi bekerjasama di beberapa usaha. Kata *collaboration* dikembangkan pada abad ke-19 akibat dari berkembangnya industrilisasi, organisasi yang semakin kompleks dan pembagian kerja dan tugas yang meningkat..<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid.,

<sup>26</sup> Janine and John Wanna. 2008. Collaborative Governance: A New Era Of Public Policy In Australia?. Australia: ANU E Press. h.3

## 2. Karakteristik dan Prinsip Dasar Kolaborasi

Menurut Carpenter, kolaborasi memiliki 8(delapan) karakteristik, yaitu:

- a) Partisipasi tidak dibatasi dan tidak hirarkis.
- b) Partisipan bertanggung jawab dalam memastikan pencapaian kesuksesan.
- c) Adanya tujuan yang masuk akal.
- d) Ada pendefinisian masalah.
- e) Partisipan saling mendidik atau mengajar satu sama lain.
- f) Adanya identifikasi dan pengujian terhadap berbagai pilihan.
- g) Implementasi solusi dibagi kepada beberapa partisipan yang terlibat, dan
- h) Partisipan selalu mengetahui perkembangan situasi.<sup>27</sup>

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam kolaborasi, jadi kolaborator harus memerhatikan beberapa komponendiantaranya budaya, kepemimpinan, strategi yang akan digunakan, timterlibat serta struktur kelembagaan. Hal ini sebagaimana yang diutarakan oleh Noorsyamsa di jumara bahwa ada lima komponen utama dalam kolaborasi;

---

<sup>27</sup> Carpenter, Mason. A. & Sanders, Wm, Gerard, *Strategic Management: A Dynamic Perspective*, 2nd Edition, (New Jersey: Pearson Printice Hall, 2009)

1. *Collaborative Culture*. Seperangkat nilai-nilai dasar yang membentuk tingkah laku dan sikap bisnis. Disini yang dimaksud adalah budaya dari orang-orang yang akan berkolaborasi
2. *Collaborative Leadership*. Suatu kebersamaan yang merupakan fungsi situasional dan bukan sekedar hirarki dari setiap posisi yang melibatkan setiap orang dari organisasi.
3. *Strategic Vision*. Prinsip-prinsip pemandu dan tujuan keseluruhan dari organisasi yang bertumpu pada pelajaran yang berdasarkan kerjasama intern dan berfokus secara strategis pada kekkhasan dan peran nilai tambah di pasar.
4. *Collaborative Team Process*. Sekumpulan proses kerja non birokrasi yang dikelola oleh tim-tim kolaborasi dari kerjasama professional yang bertanggung jawab penuh bagi keberhasilannya dan mempelajari keterampilan-keterampilan yang memungkinkan mereka menjadi mandiri.
5. *collaborative Structure*. Pembentukan diri dari system-system pendukung bisnis (terutama system informasi dan sumberdaya manusia) untuk memastikan keberhasilan tempat kerja yang kolaborasi. Para anggotanya merupakan kelompok intern yang melihat organisasi sebagai pelanggan

yang terfokus pada kualitas disegala aspek kerjanya.<sup>28</sup>

### 3. Nilai Dasar Kolaborasi

Terdapat sejumlah nilai yang menjadi dasar dalam melaksanakan kolaborasi. Nilai (*value*) tersebut akan menjadi pegangan untuk kolaboratoor sehingga yang akan menjadi tujuan bersama dapat diraih. Menurut Djumara, ada tujuh nilai dasar (*The seven core values*) yang dilakukan guna meningkatkan hubungan kerja dengan konsep kolaborasi, yaitu

- a. Menghormati orang lain (*Respect for people*). Landasan utama dari setiap organisasi adalah kepuasan masing-masing orang. Setiap orang yang akan berkolaborasi mengharapkan posisi yang kuat dan adanya kesamaan. Mereka mengharapkan kepuasan pribadi yang tinggi dan lingkungan kerja yang mendukung dan mendorong kepuasan atas dirinya.

---

<sup>28</sup> Noorsyamsa Djumara, *Negosiasi, Kolaborasi dan Jejaring Kerja*. Jakarta:Lembaga Administrasi Negara-RI, 2008, h. 34-35.

- b. Penghargaan dan integritas memberikan pengakuan, etos kerja (*Honor and integrity*). Dalam banyak budaya, kehormatan dan integritas membentuk tingkah laku individu.
- c. Rasa memiliki dan bersekutu (*Ownership and alignment*). Saat semua pegawai merasa mempunyai tempat kerjanya, pekerjaan dan juga perusahaan maka mereka akan memeliharanya dengan baik.
- d. Konsensus (*consensus*). Adalah kesepakatan umum bahwa kegunaan yang sangat besar adalah hubungan kerja dilandasi oleh keinginan dalam mencapai tujuan.
- e. Penuh rasa tanggung jawab dan tanggung-gugat (*Full respon sibility and Acountability*). Pada paradigma hirarki biasanya seseorang menjadi tertutup satu sama yang lainnya, karena uraian pekerjaannya, karena tugas-tugasnya dan unit organisasinya. Faktanya setiap orang hanya akan bertanggung jawab pada daftar tugas pekerjaan saja.
- f. Hubungan saling mempercayai (*Trust-based Relationship*). Semua manusia mengharapkan adanya kepercayaan dan

keterbukaan dalam bekerja. Pada prinsipnya mereka juga ingin dipercaya. Akan tetapi kepercayaan tidak datang dengan mudah. Pada kenyataannya, banyak diantara mereka antara satu dengan yang lainnya kurang saling mempercayai. Inilah yang menyulitkan dalam suatu organisasi.

g. Pengakuan dan pertumbuhan (*Recognition and Growth*).

Hal yang tidak kalah penting adalah dalam tempat kerja yang kolaboratif yaitu adanya upaya mendorong orang untuk bekerja, dan segera memberi pengakuan terhadap hasil kerja seseorang bagi semua anggota tim atau kelompok.<sup>29</sup>

#### **4. Bentuk dan Prinsip Kolaborasi**

a. Kolaborasi Primer

Ciri utama dari kolaborasi primer adalah grup dan individu sungguh-sungguh dilebur menjadi satu grup. Menurut Ahmadi, grup tersebut berisi seluruh kehidupan dari pada individu, dan setiap orang saling berusaha untuk

---

<sup>29</sup> Noorsyamsa Djumara,., h. 36-38

masing-masing pekerjaan, untuk kepentingan seluruh anggota dalam grup tersebut.

Contonya adalah kehidupan rutin sehari-hari dalam bicara, kehidupan keluarga pada masyarakat primitive dan sebagainya. Kolaborasi pada tipe tersebut tercipta secara wajar didalam kelompok-kelompok yang disebut kelompok primer. Didalam kelompok-kelompok mempunyai individu-individu mengarah untuk bergabung antar sesama didalam kelompok, dan masing-masing berupaya menjadi bagian dari kelompok, dan masing-masing berupaya menjadi bagian dari kelompok. Menurut Narwoko ciri utama jenis kolaborasi seperti ini adalah kelompok-kelompok primer yang kecil dari sifat tatap muka ini, perorangan cenderung lebih senang bekerja dengan tim sebagai anggota tim daripada bekerja sebagai perorangan.<sup>30</sup>

b. Kolaborasi sekunder

Apabila kolaborasi primer karakteristik dan masyarakat primitive, modern. Menurut Ahmadi, kolaborasi

---

<sup>30</sup> Dwi Narwoko, J, *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*, Jakarta: PrenadaMedia, 2004, h. 38

sekunder ini sangat diformalisirkan spesialisir, dan masing-masing individu hanya membangkitkan sebagian dari pada hidupnya pada grup yang dipersatukan dengan itu. Sukap orang-orang disini lebih individualistis dan mengadakan perhitungan-perhitungan. Contohnya adalah kolaborasi dalam kantor-kantor dagang, pabrik-pabrik, pemerintah dan sebagainya.<sup>31</sup>

c. Kolaborasi tertier

Berbeda halnya tipe kolaborasi primer dan sekunder, kolaborasi tertier didasari oleh adanya konflik yang laten. Menurut Ahmadi kolaborasi Tertier dilandasi oleh adanya sikap-sikap dari pihak-pihak yang melakukan kolaborasi ialah murni oportunistis. Organisasi mereka sangat longgar dan gampang pecah. Jika alat bersama itu tidak lagi membantu masing-masing pihak dalam mencapai tujuannya contohnya adalah hubungan buruh dengan pimpinan

---

<sup>31</sup> Abu Ahmadi, *Sosiologi Pendidikan*, Jakarta: PT. Reneka Cipta, 2004, h. 102.

perusahaan, hubungan dua partai dalam istilah melawan partai ketiga.<sup>32</sup>

*Collaborative* atau dalam istilah lain adalah kerjasama, mempunyai derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Thomosondan Perry.<sup>22</sup> yang menyatakan bahwa para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan antara koordinasi, koperasi dan kolaborasi terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas. *Collaboration* pada tingkatan yang paling tinggi.

Agar bisa berhasil dalam melaksanakan kerjasama, maka dibutuhkan prinsip-prinsip dasar yang diterima secara umum. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Edralin dan Whitaker Keban yang mengatakan bahwa prinsip dasar yang berlaku umum tersebut sebagaimana prinsip dasar dalam konsep *good governance* yaitu antar lain: 1). Transparansi, 2).

---

<sup>32</sup> Abu Ahmadi., h.25

Akuntabilitas, 3). Partisipatif, 4). Efisiensi, 5). Efektivitas, 6). Konsensus, dan 7). Saling menguntungkan dan juga memajukan.<sup>33</sup> Sedangkan Pmudji mengatakan bahwa kerjasama pada hakekatnya adalah mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama.<sup>34</sup>

## 5. Manfaat dan Tujuan Kolaborasi

Sebelum menetapkan jenis kerjasama yang akan dilakukan, asing-masing actor atau lembaga harus lebih dahulu mengerti beberapa hal yang menjadi persoalan baik yang sedang dialami ataupun yang akan dihadapi. Menurut Charles Harton Cooley, Kolaborasi bisa timbul jika masing-masing pihak memahami beberapa hal berikut:

- a. Orang menyadari bahwa mereka memiliki kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan memiliki cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri

---

<sup>33</sup> Yeremias T Keban t. h 28

<sup>34</sup> Pamudji, *Kerjasama Antar daerah dalam rangkapembinaan wilayah: suatu tinjauan dari segi administrasi negara*, (Jakarta: BinaAksara,1985), h. 12-13.

untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut melewati kolaborasi.

- b. Kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kolaborasi yang beruna.<sup>35</sup>

Kolaborasi merupakan sebuah inovasi yang dilakukan oleh beberapa actor/institusi dalam menjalankan aktifitas yang serupa. Dengan melakukan inovasi, maka diharapkan actor-aktor atau lembaga-lembaga bisa mencapai tujuan dengan efektif. Maka dari itu inovasi dalam kolaborasi harus memiliki tujuan yang positif. Diantara tujuan kolaborasi secara umum adalah; 1) memecahkan masalah; 2) menciptakan sesuatu; dan 3) menemukan sesuatu dalam menghadapi sejumlah hambatan. Kolaborasi menurut Emily R. Lai adalah *“mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together.”*<sup>36</sup>

## **6. Tahapan Dalam Kolaborasi**

Untuk melaksanakan kolaborasi memerlukan beberapa tahapan. Tiga tahapan penting dalam kolaborasi

---

<sup>35</sup> Abdulsyani., h. 156

<sup>36</sup> Lai, Emily R. 2011; *Collaboration: A Literature Review*, h.1-48

- a. Tahap I *Problem Setting*. Adalah upaya menentukan permasalahan, mengidentifikasi sumber-sumber, dan membuat kesepakatan untuk melakukan kolaborasi dengan pihak lain.
- b. Tahap II *Direction Setting*. Adalah menetapkan aturan dasar, menyusun agenda dan mengorganisasikan sub-sub kelompok. Menyatukan informasi yang ada, penelitian pilihan, dan memperbanyak persetujuan yang diinginkan.
- c. Tahap III *Implementation*. Aturan dasar yang sudah disetujui tersebut merupakan ketentuan yang sudah disetujui sehingga pada pelaksanaannya harus selalu dimonitor.

Guna mendapatkan hasil yang maksimal dalam melaksanakan kolaborasi, maka dibutuhkan beberapa tahapan penting antara lain;

1. Inisiasi dan motifasi
2. Media komunikasi/informasi;
3. Analisis bersama terhadap situasi;
4. Negoisasi dan kesepakatan diantara *stakeholder*,
5. Membangun kapasitas perubahan;
6. Kemitraan dan analisis pelaksanaan;
7. Membuat dan memelihara proses;
8. Membuat dan mendorong mekanisme kelola konflik

Dalam melakukan kolaborasi ada beberapa prinsip yang dipenuhi antara lain :

- a. Transparan dan saling menghormati;
- b. pembagian peran yang bertanggung jawab;
- c. Hubungan kerja yang efektif;
- d. d.Membnagun kearifan local;
- e. Menghormati perbedaan dan keragaman;
- f. Kontinyu dan adabtasi;
- g. Memperhatikan kepentingan yang lebih luas.<sup>37</sup>

Salah satu ahli yang memberikan pendapat mengenai pentingnya melaksanakan *collaborative governance* adalah Ansel dan Gash. Ansel and Gash menjelaskan bahwa *collaborative Governance* penting dilakukan antara lain adalah karena dilatar belakangi oleh perkembangan organisasi dan tumbuhnya pengetahuan dan kapasitas intitusi atau organisasi bersamaan dengan pengalaman-pengalaman yang didapatkan

---

<sup>37</sup> Steven L., Yaffee and Julia Wondolleck. *Collaborative ecosystem planning processes in theUnited States: Evolution and challenges*. Jurnal Environments, 2003 h. 59–72

dari lingkungan selama organisasi tersebut bekerja berdasarkan rentang waktu tertentu.<sup>38</sup>

Proses kolaborasi digambarkan dengan sebuah diagram *flow chart* yang meliputi beberapa tahapan dalam proses tersebut. Ada beberapa tahap yang terjadi dalam proses kolaborasi seperti yang diungkapkan oleh Calson bahwa uraian tugas dari pemimpin didalam *collaborative governmance* didasarkan pada apa yang mereka lakukan yaitu sebelum, selama, dan sesudah terjadi.<sup>39</sup>

## 7. Tipe-Tipe Kolaborasi

Menurut Sossay etal. Terdapat beberapa tipe dalam kolaborasi. Setidaknya terdapat 5 (lima) tipe kolaborasi ; (1) *Strategic Alliances*, yaitu jika dua atau lebih organisasi saling bekerjasama dan berbagi sumberdaya, pengetahuan, dan kapabilitas dengan tujuan mengembangkan keunggulan bersaing antar para partner. Aliansi Strategi bisa digunakan untuk menemukan teknologi baru, penetrasi pasar baru,

---

<sup>38</sup> Sudarmo, 2011, *Isu-Isu Administrasi Publik Dalam Perspektif Governance*, SMART Media, MAP UNS

<sup>39</sup> Morse, Ricardo S; John B Stephens. 2012." *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*". *Journal of Public Affairs Education*.h. 565-584.

mendapat pengetahuan dari pemimpin industry. (2) *Joint Ventures*, (3) *Cooperative Arrangements*, (4) *Virtual Collaboration*, dan (5) *Integration*.

Pada perkembangan lebih lanjut, mekanisme bekerjasama ini tidak hanya ditetapkan dalam keadaan yang sifatnya “*emergency*” saja akan tetapi pada pengaturan kerjasama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu atas perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs.<sup>40</sup> Menurut Henry, kerjasama yang dilakukan antar Pemerintah Daerah semula lebih ditujukan pada beberapa hal berikut; (1) kegiatan tunggal, (2) berkenan dengan pelayanan ketimbang fasilitas, (3) tidak bersifat permanen, (4) sebagai “*stand-byprovesion*” yang baru dilakukan jika keadaan tertentu terjadi dan (5) diperknankan/dijinkan oleh badan legislative<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1995

<sup>41</sup> Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1995

Namun demikian ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa suatu kerjasama antar pemerintah Daerah bisa dilakukan dalam pada dua bentuk yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Rosen yang mengatakan bahwa bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dapat dibedakan sebagai berikut;

- a. *A.Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.<sup>42</sup>

Bentuk kerjasama yang pertama (*handshake agreement*) merupakan bentuk kerja sama yang banyak menimbulkan konflik dan juga kesalahpahaman. Hal ini disebabkan karena tidak adanya aturan tertulis dalam melakukan kerjasama sehingga tidak ada pembagian kewenangan yang jelas antara pihak satu dengan yang lainnya.

Sedangkan bentuk kerjasama yang kedua (*written agreement*) relative lebih kecil dalam menimbulkan *mis understanding*

---

<sup>42</sup> Rosen, E.D, *Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice*.London: Sage Publications, International Educational and ProfessionalPublisher, 1993, h. 218-222.

karena adanya aturan tertulis terkait dengan hal-hal yang dibutuhkan untuk membangun unit pelayanan secara bersama. Lebih lanjut Rosen mengemukakan bentuk-bentuk pengaturan kerjasama (*forms of cooperation arrangements*) dengan melihat beberapa bentuk diantaranya:

1. *Consortia*: adalah pengaturan bersama dalam *sharing* sumber daya, karena lebih mahal jika ditanggung sendiri-sendiri ; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumber daya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, bisa digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak mendirikan sendiri karena lebih mahal.
2. *Joint Purchasing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
3. *Equipment Sharing*: adalah pengaturan kerjasama dalam *sharing* peralatan yang mahal, atau yang tidak hari digunakan.
4. *Cooperative Construction*: yaitu pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parker, gedung pertunjukan.
5. *Joint Service*: yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana setiap pihak

mengirim aparatnya untuk berkerja dalam pusat pelayanan tersebut.

6. *Contract Services*: yaitu pengaturan kerjasama dimana pihak yang satu mengontrak pihak yang lain untuk memberikan pelayanan tertentu, misalnya pelayanan air minum, persampahan. Jenis pengaturan ini lebih mudah dibuat dan dihentikan, atau di transfer ke pihak yang lain.
7. Pengaturan lainnya: pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan, dan sebagainya.<sup>43</sup>

## **8. Hambatan dan Efektifitas Dalam Kolaborasi**

Dalam melakukan kolaborasi, tidak akan lepas dari masalah dan juga rintangan. Terdapat beberapa faktor yang mengakibatkan pembatalan kolaborasi. Diantara faktor yang menetapkan sukses ataupun gagalnya kolaborasi disampaikan oleh berbagai literature diantaranya adalah;

- a. partisipasi aktif dari berbagai *stakeholder* sangat diperlukan. Partisipasi menjadi faktor penting dalam kolaborasi.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Rosen, E.D., h. 218-222

<sup>44</sup> Newman, Janet; Barnes, Marian; Sullivan, Helen and Knops, Andrew, 2004, *Public "Participation and Collaborative Governance"*. Journal of Social Policy. h. 203-223.

- b. Menurut Gray, ada 7 (tujuh) hambatan yang menyertai kolaborasi; 1). Komitmen yang berlawanan dengan kolaborasi, 2). Sejarah permusuhan yang berlandaskan perbedaan etnologi dalam waktu lama, 3). Keadaan dimana kebijakan tidak memperhatikan alokasi sumber daya, 4). Perbedaan persepsi atas resiko, 5). Kerumitan bersifat teknis, 6). Budaya kelembagaan dan politik/non legitimasi, dan 7). *Unilate attraction* (satu pihak memiliki power melakukan aksi sepihak).<sup>45</sup>
- c. Menurut *Government of Canada* tentang tertundanya jalan suatu kolaborasi dikarenakan oleh banyak faktor, terutama faktor-faktor budaya, faktor-faktor institusi-institusi, dan faktor-faktor politik.<sup>46</sup>

Pertama, faktor Budaya. Terkait dengan faktor budaya bahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan budaya ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil terobosan dan resiko. Untuk terciptanya kolaborasi yang efektif, maka diperlukan beberapa prasyarat bagi para pelayan public untuk mempunyai *skills* dan kesedian guna masuk kedalam mitra secara pragmatic, yakni

---

<sup>45</sup> Barbara Gray, *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989

<sup>46</sup> Sudarmo., h. 117-120.

berorientasi pada hasil. Disamping itu, mengapa kolaborasi gagal dalam masih dipertahankannya pendekatan “*top down*” oleh pihak pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, masih adanya dominasi dari pihak pemerintah dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerjasama dan egalitarias sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi. Kolaborasi juga akan mengalami kegagalan, jika dalam pelaksanaannya mempunyai kepentingan.

Faktor kedua adalah terkait faktor institusi, kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi terutama dari pihak pemerintah cenderung menerapkan struktur hirarkis terhadap institusi-institusi lain yang terlibat dalam kerjasama. Institusi-institusi yang masih terlalu ketat mengadopsi struktur vertical, yang demikian akuntabilitas institusi dan arah kebijakan juga bersifat vertical, tidak cocok untuk kolaborasi. Hal ini disebabkan karena kolaborasi mensyaratkan cara-cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara

pemerintah dan non pemerintah. Bahkan betapapun sebuah pemerintah mengadopsi system pemerintah demokrasi yang biasanya bersifat “*representative democracy*” belum tentu cocok bagi kolaborasi karena demokrasi mensyaratkan tingkat proses dan derajat formalism yang begitu besar disbanding dengan kemitraan horizontal. Dengan kata lain, kolaborasi yang cenderung memiliki sifat spontanitas yang kadang tidak memerlukan aturan ketat secara formal dan kadang juga tidak perlu mengikut proses tradisional yang biasa dilakukan dalam keseharian atau sesuai *standard operating proceure* yang biasa terjadi dalam organisasi public yang mekanistik, tidak bisa menggantikan tujuan-tujuan yang ditentukan secara terpusat dan kebutuhan-kebutuhan Negara demokratis pada umumnya. Akuntabilitas institusi-institusi public organisasi-organisasi milik pemerintah cenderung kaku, yaitu hanya mengacu pada akuntabilitas pada organisasi atau atasan saja.

Faktor ketiga adalah terkait dengan faktor politik, kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan

kontradiktif. Kepemimpin yang inovatif adalah pemimpin yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif, dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan. Apabila para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi mempunyai inovasi dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpeluang menimbulkan konflik satu sama lain.

Faktor ke-empat yang bisa menjadi penyebab batalnya suatu kolaborasi adalah perubahan kesepakatan dan perbedaan kepentingan antar *stakeholder* yang terlibat. Kolaborasi bisa saja batal disebabkan adanya perubahan perjanjian yang sudah disepakati diawal perjanjian kerjasama dan terbitnya kepentingan baru yang bermacam-macam diantara *stakeholder* termasuk pada setiap pemimpin masing-masing kelompok. Sudarmo menyatakan mempunyai 8 (delapan) faktor utama yang dapat dijadikan contoh untuk

mengukur keberhasilan suatu *network* atau kolaborasi dalam *governance*.<sup>47</sup>

Kedelapan faktor tersebut antara lain :

1. Tipe *Networked tructure* (jenis struktur jaringan).

Menjelaskan mengenai deskripsi konseptual sebuah keterikatan antara satu institusi dan institusi lain yang berabung secara bersama-sama yang mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani, *milward* dan *Provan* mengategorikan bentuk struktur jaringan ke dalam tiga bentuk:

a. *Self Governance*. Ditandai dengan truktur dimana tidak ada entitas *administrative*, jadi demikian masing-masing *stakeholder* berpartisipasi dalam *network* dan manajemen dilakukan oleh seluruh anggota yang terlibat.

b. *Lead Organization*. Ditandai dengan adanya entitas *administrative* (dan juga manajer yang melakukan jaringan) sebagai anggota *network* /penyedia pelayanan. Model

---

<sup>47</sup> Sudarmo, *Isu-Isu Administrasi Publik Dalam Perspektif Governance*, Surakarta: SMART Media, MAP UNS, 2011, h. 110-116.

tersebut bersifat lebih tersentralisir dibandingkan dengan model *self Governance*.

- c. *Network Administrative Organization* (NAO). Ditandai dengan adanya entitas administrative secara tegas, yang dibentuk untuk mengelola *network* bukan sebagai penyedia pelayanan dan manajernya digaji.<sup>48</sup>
2. *Commitment to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan). Memicu pada alasan mengapa suatu *network* atau jaringan harus ada. Alasannya adalah disebabkan karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif. Tujuan-tujuan itu biasanya *teratikulasikan* didalam misi umum sebuah organisasi pemerintah.
3. *Trust among the participants* (saling percaya antara para pelaku/peserta yang tersusun dalam jaringan). Berdasarkan pada adanya hubungan profesional atau sosial, keyakinan bahwasannya para partisipan percaya pada informasi-informasi atau upaya-upaya dari *stakeholders* lainnya dalam sebuah jaringan demi meraih tujuan bersama. Untuk

---

<sup>48</sup> Sudarmo., h. 111.

lembaga-lembaga pemerintah, unsur ini sangat esensial karena harus yakin bahwa mereka bisa “percaya” terhadap *partner-partner* (rekan kerja dalam jaringan) lainnya yang di dalam sebuah pemerintahan (bagian-bagian, dinas-dinas, kantor-kantor, badan-badan dalam satu pemerintahan daerah, misalnya) dan *partner-partner* di luar pemerintah untuk menjalankan aktivitas-aktivitas yang disetujui bersama.

4. Adanya kepastian *governance*. Salah satu unsur bag berhasilnya sebuah jaringan (*network*) atau kolaborasi ialah kejelasan dalam tata kelola, termasuk diantaranya ialah;
  - a. *Boundary* dan *exclusivity*, menegaskan siapa yang termasuk anggota dan siapa yang termasuk bukan anggota
  - b. *Rules* (aturan-aturan) yang menegaskan sejumlah pembatasan-pembatasan perilaku anggota komunitas dengan ancaman bahwa mereka akan dikeluarkan jika perilaku mereka menyimpang dan tidak sesuai atau bertentangan dengan kesepakatan yang telah disetujui bersama. Dengan demikian ada aturan main yang jelas

tentang apa yang seharusnya dilakukan, apa yang seharusnya tidak dilakukan, dengan ketegasan apa yang dinilai menyimpang dan apa yang dipandang masih dalam batas-batas kesepakatan.

c. *Self determination* yaitu kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi akan dijalankan dan siapa yang diijinkan untuk menjalankannya.

d. *Network management* yaitu berkenan dengan resolusi penolaan/tantangan alokasi sumber daya, control kualitas, dan pemeliharaan organisasi.

5. *aces to authority* (akses terhadap kekuasaan). Yaitu tersedianya standar-standar atau ukuran-ukuran ketentuan atas prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas.

Bagi kebanyakan *network*, meeka tersebut harus memberi kesan kepada salah satu anggota *network* untuk memberikan otoritas guna mengimplementasikan keputusan-keputusan atau menjalankan pekerjaannya.

6. *Distributive accintability* pembagian akuntabilitas. Yaitu berbagai *governance* (penataan, pengelolaan, manajmen

secara bersama-sama dengan *stakeholder* lainnya) dan berbagai sejumlah perbuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan, dan dengan demikian berbagai tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jika para anggota tidak terlibat dalam menentukan tujuan *network* dan tidak berkeinginan membawa sumber daya dan otoritas ke dalam *network*, maka kemungkinan *network* itu akan gagal mencapai tujuan.

7. *Information sharing* (berbagi informasi). Yaitu kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan *privacy* (kerahasiaan identitas pribadi seseorang) dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak. Kemudahan akses ini bisa mencakup *system*, *software* dan produser yang mudah dan aman untuk mengakses informasi.

8. *Acces to resources* (akses sumber daya). Yaitu ketersediaan atas sumber keuangan, teksis, sumber daya manusia dan lainnya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan sebuah jaringan atau *network*. Jika memungkinkan, maka

pemerintah butuh menyediakan sumber daya keuangan dan atau sumber daya lainnya. Jika tidak memungkinkan maka pemerintah dapat menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan atau lembaga swasta lainnya guna berinvestasi.

## **B. Pembinaan Tilawah Al-Qur'an**

### **1. Pengertian Pembinaan**

Pembinaan merupakan suatu kegiatan yang mempertahankan dan menyempurnakan hal yang sudah ada sebelumnya.<sup>49</sup> Menurut Simodiningrat, pembinaan tidak selamanya, melainkan dilepas agar mandiri, walaupun dari jauh dijaga supaya tidak jatuh lagi, dilihat dari pendapat itu berarti pembinaan melewati suatu proses pembelajaran. Sampai mencapai status mandiri. Proses pembinaan ada beberapa tahap yaitu:

- a. Tahap transformasi penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli hingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.

---

<sup>49</sup> Asmuni Syukri, *Dasar-Dasar Strategi Dakwah Islam*, Surabaya: AL-ISLAM, 1983, H. 20.

- b. Tahap transformasi kemampuan bentuk wawasan pengetahuan, kecakapan, keterampilan supaya terbuka wawasan dan keterampilan dasar hingga dapat memegang peran.
- c. tahap peningkatan keahlian intelektual, kecakapan, keterampilan hingga terbentuk inisiatif dan kemampuan inofatif untuk mengantar pada kemandirian.<sup>50</sup>

A.Mangan Hardjan mengatakan bahwa pembinaan adalah suatu proses belajar dengan melepaskan sesuatu yang sudah dimilikinya yang tujuannya untuk membantu membenarkan kecakapan dan pengetahuan baru untuk mencapai tujuan hidup dan kerja yang sudah dijalani dengan lebih efektif.<sup>51</sup> Kemudian menurut S. Hidayat mengatakan pembinaan yaitu suatu usaha yang dilakukan secara sadar, terencana, teratur, dan terarah guna meningkatkan pengetahuan, dan keterampilan subjek didik dengan tindakan pengarahan bimbingan, pengembangan

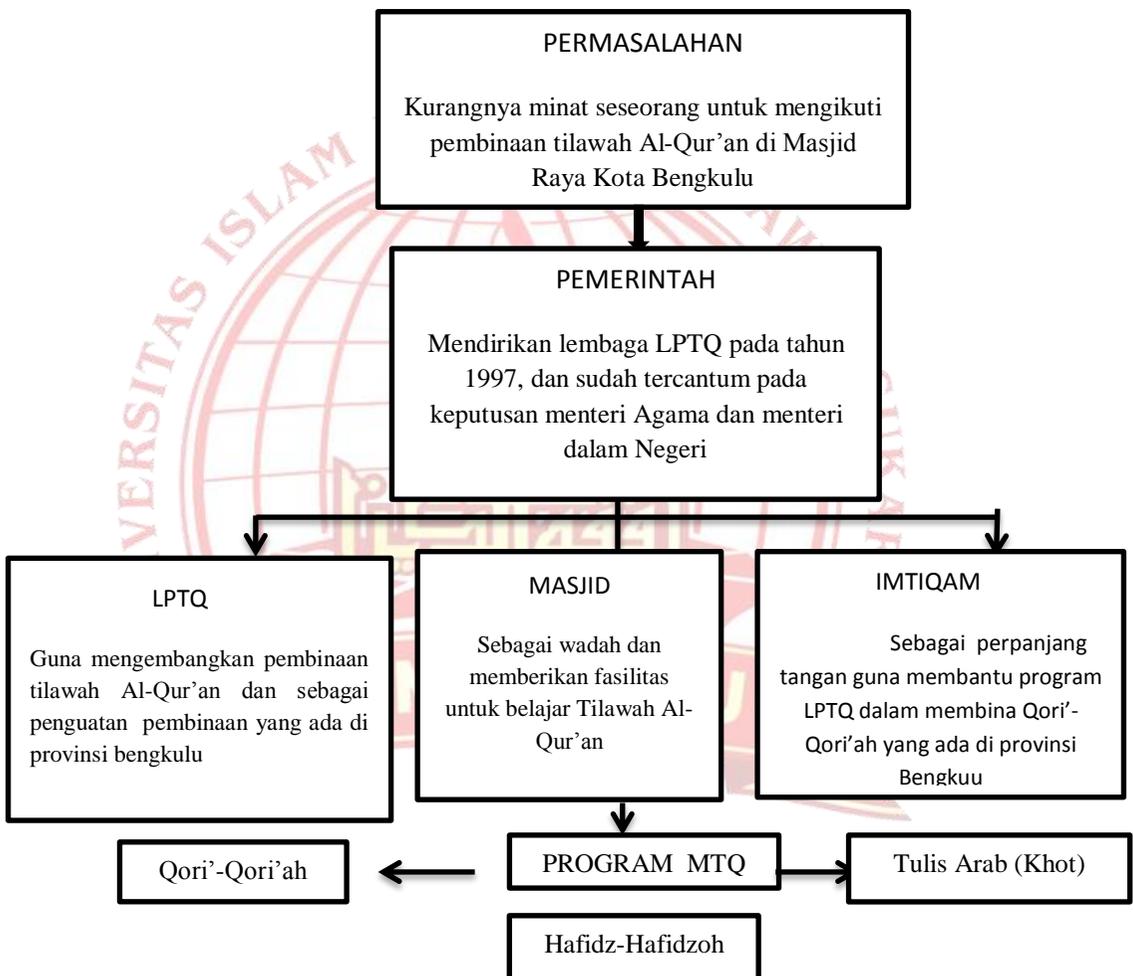
---

<sup>50</sup> <http://tugasakhir.amik.blogspot.com/2013/05/Pengertian-pembinaan.html>. diakses pada 15 Desember 2022

<sup>51</sup> A.Mangan Hardjan, *Pembinaan dan metodenya*, Yogyakarta : Kanisius, 1889, h.26

stimulasi, dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.<sup>52</sup>

### 02.1 Kerangka Berfikir



<sup>52</sup> S.Hidayat, *Pembinaan Generasi Muda*, Surabaya : Study Group, 1987, h. 26