

Kapasitas Pemerintahan dan Collaborative Governance dalam Penanganan Krisis COVID-19: Studi di Kota Pekanbaru

Azharisman Rozie

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: hhrozie@ipdn.ac.id

Jurnal Politikologi volume 4 Nomor 2 Tahun 2023

Abstrak

Pandemi COVID-19 merupakan krisis multidimensional yang menguji kemampuan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan, mengelola sumber daya, dan membangun koordinasi dengan berbagai aktor. Dalam situasi krisis, kapasitas pemerintahan tidak hanya diperlukan untuk menjalankan fungsi administratif, tetapi juga untuk membangun kemampuan kolektif melalui *collaborative governance*. Penelitian ini bertujuan menganalisis hubungan antara kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* dalam penanganan krisis COVID-19 di Kota Pekanbaru. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi terhadap kebijakan serta proses penanganan COVID-19. Analisis data dilakukan secara tematik dengan menggunakan dimensi kapasitas analitis, operasional, dan politik serta prinsip-prinsip *collaborative governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapasitas pemerintahan menjadi fondasi penting dalam membangun respons krisis, terutama melalui kemampuan merumuskan kebijakan, mengelola sumber daya, mengoordinasikan organisasi, dan membangun legitimasi publik. Namun, kapasitas internal pemerintah memiliki keterbatasan dalam menghadapi kompleksitas pandemi sehingga membutuhkan keterlibatan aktor nonpemerintah. *Collaborative governance* memungkinkan pemerintah mengintegrasikan pengetahuan, sumber daya, dan kemampuan implementasi dari berbagai aktor. Penelitian menyimpulkan bahwa efektivitas penanganan krisis tidak hanya ditentukan oleh kapasitas internal pemerintah, tetapi oleh kemampuan mentransformasikan kapasitas tersebut menjadi kapasitas kolektif melalui koordinasi, pertukaran informasi, kepemimpinan fasilitatif, dan tindakan bersama.

Kata kunci: Kapasitas Pemerintahan; *Collaborative Governance*; Krisis COVID-19; Pemerintahan Daerah

Pendahuluan

Pandemi COVID-19 merupakan salah satu bentuk krisis kompleks yang menguji kapasitas pemerintahan dalam merumuskan kebijakan, mengelola sumber daya, mengoordinasikan berbagai aktor, dan merespons perubahan situasi secara cepat. Berbeda dengan persoalan publik yang dapat ditangani melalui mekanisme administratif rutin, krisis pandemi memiliki karakteristik ketidakpastian tinggi, dampak multidimensional, serta kebutuhan terhadap keputusan dan tindakan lintas sektor. Pemerintah tidak hanya dituntut untuk mengendalikan penyebaran penyakit, tetapi

juga menjaga keberlangsungan pelayanan publik, melindungi kelompok rentan, mengelola dampak ekonomi, serta mempertahankan ketertiban sosial. Dalam kondisi demikian, kapasitas pemerintahan menjadi faktor penting karena menentukan kemampuan pemerintah untuk mengubah kewenangan, pengetahuan, sumber daya, dan jaringan kelembagaan menjadi respons kebijakan yang efektif (Wu et al., 2015). Kerangka Wu et al. (2015) menunjukkan bahwa kapasitas kebijakan tidak hanya berkaitan dengan kemampuan analitis, tetapi juga mencakup kapasitas operasional dan politik pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Dengan demikian, keberhasilan pemerintah menghadapi krisis tidak semata-mata ditentukan oleh keberadaan institusi formal, tetapi juga oleh kemampuan mengombinasikan berbagai kompetensi dan sumber daya tersebut.

Persoalan kapasitas menjadi semakin penting dalam konteks pemerintahan daerah yang bekerja dalam sistem desentralisasi. Desentralisasi memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan masyarakat berdasarkan karakteristik wilayah masing-masing, tetapi pada saat yang sama menghasilkan perbedaan kapasitas kelembagaan, sumber daya fiskal, aparatur, informasi, dan kemampuan manajerial antardaerah. Dalam situasi normal, variasi kapasitas tersebut dapat dikelola melalui mekanisme pemerintahan rutin. Namun, dalam situasi krisis, perbedaan kapasitas dapat menjadi persoalan karena respons terhadap pandemi membutuhkan konsistensi kebijakan sekaligus kemampuan adaptasi berdasarkan kondisi lokal. OECD (2020) menegaskan bahwa dampak COVID-19 berbeda secara teritorial sehingga membutuhkan respons yang melibatkan berbagai tingkat pemerintahan. Artinya, kapasitas pemerintah daerah tidak dapat dipahami secara terpisah dari hubungan vertikal dan horizontal yang memungkinkan sumber daya, informasi, kewenangan, dan tindakan diintegrasikan dalam penanganan krisis.

Dalam perspektif ini, konsep *collaborative governance* memberikan pendekatan penting untuk memahami bagaimana pemerintah menghadapi persoalan publik yang tidak dapat diselesaikan oleh satu organisasi atau satu sektor saja. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menjelaskan bahwa *collaborative governance* merupakan proses dan struktur pengambilan keputusan serta pengelolaan kebijakan yang melibatkan aktor pemerintah dan nonpemerintah untuk mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai secara individual. Kolaborasi menjadi semakin relevan ketika pemerintah menghadapi persoalan yang membutuhkan pertukaran sumber daya, pengetahuan, legitimasi, dan kemampuan implementasi. Bryson et al. (2015) menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor dapat memperluas kapasitas penyelesaian masalah, tetapi sekaligus membutuhkan pengaturan kelembagaan, kepemimpinan, kepercayaan, komunikasi, dan pembagian peran yang jelas. Dengan demikian, *collaborative governance* bukan sekadar mempertemukan banyak aktor, melainkan membangun kapasitas kolektif untuk menghasilkan tindakan bersama.

Hubungan antara kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* menjadi penting karena kolaborasi tidak berlangsung dalam ruang kelembagaan yang netral. Pemerintah tetap memiliki posisi strategis karena menguasai kewenangan formal, sumber daya publik, informasi administratif, serta kemampuan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan. Namun, sumber daya pemerintah tersebut tidak selalu cukup untuk menghadapi krisis yang kompleks. Pengetahuan masyarakat, organisasi sosial, dunia usaha, komunitas, organisasi keagamaan, tenaga kesehatan, dan aktor nonnegara lainnya dapat melengkapi keterbatasan pemerintah. Fung (2015) menegaskan bahwa pelibatan masyarakat dalam pemerintahan dapat memperluas informasi, kapasitas deliberatif, dan legitimasi keputusan publik. Karena itu, kapasitas pemerintahan dalam konteks

krisis seharusnya tidak hanya dipahami sebagai kapasitas internal birokrasi, tetapi juga sebagai kemampuan pemerintah untuk menghubungkan dan memobilisasi kapasitas yang berada di luar struktur pemerintah.

Kota Pekanbaru merupakan konteks yang menarik untuk mengkaji hubungan tersebut. Pada awal pandemi, Kota Pekanbaru menghadapi kebutuhan untuk merespons penyebaran COVID-19 melalui berbagai kebijakan yang melibatkan pemerintah daerah, aparat keamanan, fasilitas kesehatan, masyarakat, serta pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi. Pemerintah Kota Pekanbaru mulai menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada April 2020 setelah memperoleh persetujuan pemerintah pusat. Pemerintah kota juga menekankan partisipasi masyarakat dan melibatkan unsur keamanan dalam pengawasan pelaksanaan pembatasan aktivitas masyarakat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penanganan COVID-19 di Pekanbaru tidak dapat dipahami hanya sebagai tindakan administratif pemerintah kota, tetapi sebagai proses yang membutuhkan koordinasi, komunikasi, dan keterlibatan berbagai aktor.

Pada tingkat yang lebih luas, pengalaman Indonesia selama pandemi menunjukkan adanya dinamika antara sentralisasi kewenangan dan kebutuhan akan respons lokal. Santoso (2020) menunjukkan bahwa hubungan pusat dan daerah dalam penanganan COVID-19 pada awalnya memperlihatkan kecenderungan sentralisasi kewenangan, tetapi kemudian pemerintah daerah memperoleh peran yang lebih proporsional dalam pelaksanaan kebijakan. Sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi elemen penting dalam orkestrasi kebijakan pandemi. Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari kapasitas untuk berkoordinasi dengan pemerintah pusat sekaligus membangun hubungan dengan aktor lokal.

Meskipun demikian, masih terdapat celah dalam literatur mengenai bagaimana kapasitas pemerintahan menjadi fondasi bagi terbentuknya *collaborative governance* dalam penanganan krisis pada tingkat lokal. Literatur tentang kapasitas kebijakan banyak menjelaskan kompetensi dan sumber daya yang diperlukan pemerintah untuk menghasilkan kebijakan, sementara literatur *collaborative governance* lebih banyak menjelaskan proses interaksi, kepercayaan, dialog, pembagian sumber daya, dan pengambilan keputusan bersama (Emerson et al., 2012; Bryson et al., 2015). Persoalan yang belum sepenuhnya terjawab adalah bagaimana kapasitas internal pemerintah daerah memengaruhi kemampuannya untuk menginisiasi, mengorganisasi, dan mempertahankan kolaborasi dalam situasi krisis. Dengan kata lain, penelitian ini mengajukan *research puzzle*: ketika penanganan krisis membutuhkan *collaborative governance*, apakah kapasitas pemerintahan yang kuat secara internal otomatis menghasilkan kemampuan kolaboratif, atau diperlukan transformasi kapasitas internal menjadi kapasitas relasional dan kolektif?

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis hubungan antara kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* dalam penanganan krisis COVID-19 di Kota Pekanbaru. Penelitian ini secara khusus melihat bagaimana kapasitas analitis, operasional, politik, kelembagaan, dan sumber daya pemerintah memengaruhi kemampuan membangun koordinasi dan kolaborasi dengan aktor nonpemerintah. Artikel ini berargumen bahwa kapasitas pemerintahan merupakan prasyarat penting bagi *collaborative governance*, tetapi kapasitas internal saja tidak mencukupi; kapasitas tersebut harus ditransformasikan menjadi kemampuan menghubungkan aktor, mengintegrasikan sumber daya, membangun kepercayaan, dan menghasilkan tindakan

kolektif. Dengan demikian, efektivitas pemerintah daerah dalam menghadapi krisis tidak hanya bergantung pada seberapa besar kapasitas birokrasi yang dimiliki, tetapi juga pada sejauh mana kapasitas tersebut mampu dikonversikan menjadi kapasitas kolaboratif.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis hubungan antara kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* dalam penanganan krisis COVID-19 di Kota Pekanbaru. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berupaya memahami proses, interaksi, pengalaman, dan dinamika hubungan antaraktor dalam konteks krisis, bukan sekadar mengukur hubungan antarvariabel secara kuantitatif. Creswell dan Poth (2018) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif sesuai digunakan ketika peneliti ingin memperoleh pemahaman mendalam terhadap suatu fenomena berdasarkan perspektif aktor dan konteks sosial tempat fenomena tersebut berlangsung. Desain studi kasus digunakan karena memungkinkan peneliti mengkaji fenomena kontemporer secara mendalam dalam konteks kehidupan nyata, khususnya ketika batas antara fenomena dan konteksnya tidak selalu dapat dipisahkan secara tegas (Yin, 2018).

Lokasi penelitian adalah Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, dengan fokus pada proses penanganan COVID-19 selama periode pandemi tahun 2020. Unit analisis penelitian adalah proses *collaborative governance* dalam penanganan krisis, khususnya hubungan antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan organisasi perangkat daerah, pemerintah kecamatan dan kelurahan, fasilitas pelayanan kesehatan, aparat keamanan, organisasi masyarakat, komunitas, serta aktor nonpemerintah lainnya. Pemilihan kasus diarahkan untuk memahami bagaimana kapasitas pemerintah daerah digunakan dalam mengorganisasi respons krisis dan bagaimana kapasitas tersebut berinteraksi dengan sumber daya serta kemampuan aktor lainnya.

Kerangka analisis penelitian menggunakan dua konsep utama, yaitu kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance*. Kapasitas pemerintahan dianalisis berdasarkan dimensi kapasitas analitis, operasional, dan politik yang dikemukakan Wu et al. (2015). Kapasitas analitis berkaitan dengan kemampuan memperoleh, mengolah, dan menggunakan informasi untuk memahami masalah serta merumuskan pilihan kebijakan. Kapasitas operasional berkaitan dengan kemampuan mengorganisasi aparatur, mengelola sumber daya, melaksanakan kebijakan, dan membangun koordinasi. Sementara itu, kapasitas politik berkaitan dengan kemampuan membangun dukungan, legitimasi, komunikasi, dan hubungan dengan aktor yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan. Perspektif ini penting karena kapasitas pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh sumber daya yang tersedia, tetapi juga oleh kemampuan menggunakan sumber daya tersebut untuk menghasilkan respons kebijakan yang efektif (Wu et al., 2015; Howlett & Ramesh, 2016).

Konsep *collaborative governance* dianalisis berdasarkan kerangka Emerson et al. (2012), terutama melalui proses keterlibatan bersama, motivasi bersama, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama, serta tindakan kolaboratif. Perhatian diberikan pada bagaimana pemerintah membangun komunikasi dengan aktor lain, berbagi informasi dan sumber daya, membangun kepercayaan, membagi peran, serta mengembangkan tindakan kolektif. Perspektif Bryson et al. (2015) juga digunakan untuk melihat bagaimana kolaborasi lintas sektor dapat mengintegrasikan sumber daya dan kompetensi yang tersebar pada berbagai organisasi. Dengan kerangka tersebut, penelitian tidak

hanya mengidentifikasi keberadaan kolaborasi, tetapi juga menganalisis bagaimana kapasitas pemerintahan menjadi dasar bagi terbentuknya kapasitas kolektif.

Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan yang dipilih secara *purposive* berdasarkan pengetahuan dan keterlibatan mereka dalam penanganan COVID-19. Informan meliputi pejabat pemerintah daerah, anggota satuan tugas COVID-19, aparatur kecamatan dan kelurahan, tenaga kesehatan, aparat keamanan, serta perwakilan organisasi masyarakat dan komunitas. Teknik *snowball* dapat digunakan untuk memperoleh informan tambahan yang dianggap memiliki informasi relevan. Data sekunder diperoleh melalui dokumen kebijakan, peraturan daerah dan kepala daerah, keputusan dan surat edaran terkait COVID-19, laporan pemerintah, dokumen satuan tugas, serta publikasi resmi pemerintah. Penggunaan berbagai sumber data memungkinkan peneliti memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai proses penanganan krisis (Yin, 2018).

Analisis data dilakukan secara tematik melalui tahapan kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan sebagaimana dikembangkan oleh Miles et al. (2018). Data dikategorikan berdasarkan kapasitas analitis, operasional, dan politik; mekanisme koordinasi; keterlibatan aktor; pertukaran sumber daya dan informasi; kepemimpinan; serta bentuk tindakan kolektif. Selanjutnya, hubungan antara kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* dianalisis untuk menjelaskan bagaimana kapasitas internal pemerintah dapat dikonversikan menjadi kapasitas kolaboratif. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik dengan membandingkan informasi hasil wawancara, observasi, dan dokumen kebijakan. Strategi ini digunakan untuk meningkatkan kredibilitas interpretasi dan memastikan bahwa kesimpulan penelitian didasarkan pada konsistensi berbagai sumber informasi (Creswell & Poth, 2018; Miles et al., 2018).

Hasil dan Pembahasan

Kapasitas Pemerintahan sebagai Fondasi Penanganan Krisis

Hasil analisis menunjukkan bahwa kapasitas pemerintahan merupakan fondasi awal dalam membangun respons terhadap krisis COVID-19 di Kota Pekanbaru. Pandemi menuntut pemerintah daerah untuk mengambil keputusan dalam kondisi ketidakpastian, mengelola sumber daya yang terbatas, menyediakan pelayanan kesehatan, mengendalikan mobilitas masyarakat, serta mengoordinasikan berbagai organisasi yang memiliki kewenangan dan kepentingan berbeda. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kapasitas pemerintahan tidak dapat dipahami hanya sebagai jumlah sumber daya yang tersedia, tetapi sebagai kemampuan pemerintah untuk menggunakan sumber daya tersebut dalam menghasilkan tindakan publik yang cepat dan adaptif.

Dalam perspektif Wu et al. (2015), kapasitas pemerintahan dapat dilihat melalui kapasitas analitis, operasional, dan politik. Ketiga dimensi tersebut terlihat saling berkaitan dalam penanganan pandemi. Kapasitas analitis diperlukan untuk memahami perkembangan kasus dan menentukan kebijakan yang sesuai dengan kondisi lokal. Kapasitas operasional diperlukan untuk menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan, termasuk pengawasan pembatasan aktivitas,

pelayanan kesehatan, distribusi bantuan, dan mobilisasi aparatur. Sementara itu, kapasitas politik diperlukan untuk memperoleh dukungan masyarakat dan mengelola kepentingan berbagai aktor yang terdampak kebijakan.

Dalam konteks Kota Pekanbaru, penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada tahun 2020 memperlihatkan kebutuhan terhadap ketiga kapasitas tersebut secara bersamaan. Kebijakan pembatasan tidak cukup hanya ditetapkan melalui keputusan pemerintah, tetapi memerlukan kemampuan administratif untuk melaksanakan kebijakan, kapasitas komunikasi untuk menjelaskan aturan kepada masyarakat, serta kemampuan politik untuk memperoleh kepatuhan dan dukungan. Dengan demikian, kapasitas pemerintah dalam situasi krisis merupakan kombinasi antara kemampuan membuat keputusan dan kemampuan memastikan keputusan tersebut dapat diterima serta dilaksanakan.

Dari Kapasitas Internal menuju Collaborative Governance

Meskipun kapasitas internal pemerintah merupakan fondasi penting, hasil analisis menunjukkan bahwa kapasitas tersebut tidak dengan sendirinya menghasilkan respons krisis yang efektif. Kompleksitas COVID-19 membuat pemerintah membutuhkan sumber daya yang berada di luar struktur birokrasi. Informasi mengenai kondisi masyarakat, dukungan tenaga kesehatan, distribusi bantuan, pengawasan sosial, serta komunikasi publik merupakan sumber daya yang tersebar di antara berbagai aktor. Kondisi tersebut menciptakan kebutuhan terhadap *collaborative governance*.

Emerson et al. (2012) menjelaskan bahwa *collaborative governance* dibangun melalui keterlibatan prinsipil berbagai aktor dalam proses yang memungkinkan mereka berbagi motivasi, kapasitas, sumber daya, dan tindakan. Dalam kasus penanganan COVID-19 di Pekanbaru, pemerintah daerah berada pada posisi penting sebagai pengarah dan koordinator, tetapi tidak menjadi satu-satunya aktor yang memiliki kapasitas untuk menyelesaikan persoalan pandemi. Fasilitas kesehatan memiliki pengetahuan teknis, aparat keamanan memiliki kapasitas pengawasan, organisasi masyarakat memiliki akses terhadap kelompok sosial, sedangkan masyarakat memiliki pengetahuan mengenai kondisi dan kebutuhan lokal.

Dengan demikian, kolaborasi dapat dipahami sebagai mekanisme untuk memperluas kapasitas pemerintah. Pemerintah tidak kehilangan peran strategisnya ketika melibatkan aktor nonpemerintah. Sebaliknya, pemerintah dapat meningkatkan kemampuan responsnya dengan menghubungkan kapasitas yang tersebar pada berbagai aktor. Pandangan ini sejalan dengan Bryson et al. (2015) yang menekankan bahwa kolaborasi lintas sektor memungkinkan organisasi menggabungkan sumber daya dan kompetensi yang tidak tersedia secara individual.

Koordinasi sebagai Mekanisme Transformasi Kapasitas

Salah satu temuan penting dalam analisis ini adalah bahwa koordinasi menjadi mekanisme utama yang mengubah kapasitas individual organisasi menjadi kapasitas kolektif. Dalam penanganan pandemi, keberadaan pemerintah daerah, fasilitas kesehatan, aparat keamanan, organisasi masyarakat, dan komunitas tidak otomatis menghasilkan kolaborasi. Tanpa mekanisme koordinasi, setiap aktor dapat bekerja berdasarkan tujuan, informasi, dan prosedur masing-masing.

Koordinasi karena itu memiliki fungsi lebih dari sekadar penyampaian instruksi administratif. Koordinasi harus memungkinkan pertukaran informasi, pembagian tugas, sinkronisasi sumber daya, dan penyesuaian tindakan berdasarkan perkembangan krisis. Dalam situasi COVID-19 yang berubah dengan cepat, pemerintah membutuhkan koordinasi yang bersifat adaptif. Kebijakan yang ditetapkan pada satu periode dapat memerlukan perubahan pada periode berikutnya karena perubahan jumlah kasus, kapasitas pelayanan kesehatan, perilaku masyarakat, maupun kebijakan pemerintah pusat.

Hal tersebut memperkuat argumentasi bahwa kapasitas pemerintahan harus dilihat sebagai kapasitas sistem. Howlett dan Ramesh (2016) menunjukkan bahwa kekurangan kapasitas pada komponen tertentu dapat menjadi titik lemah dalam keseluruhan sistem pemerintahan. Dalam konteks pandemi, pemerintah mungkin memiliki kewenangan formal dan sumber daya administratif, tetapi apabila informasi tidak mengalir dengan baik atau aktor yang memiliki kapasitas implementasi tidak terhubung secara efektif, respons kebijakan tetap dapat mengalami hambatan.

Kepemimpinan Pemerintah Daerah dalam Collaborative Governance

Dalam proses kolaborasi, pemerintah daerah tetap memiliki posisi strategis sebagai *orchestrator*. Kepemimpinan pemerintah bukan berarti mendominasi seluruh proses, tetapi menyediakan arah, struktur koordinasi, dan legitimasi bagi tindakan bersama. Pemerintah Kota Pekanbaru memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan lokal, mengalokasikan sumber daya, mengoordinasikan organisasi perangkat daerah, serta menghubungkan kebijakan lokal dengan kebijakan pemerintah pusat dan provinsi.

Dalam perspektif *collaborative governance*, kepemimpinan tersebut perlu bergerak dari model komando menuju model fasilitasi. Pemerintah harus mampu menentukan tujuan bersama, memperjelas pembagian peran, menyediakan informasi yang dibutuhkan aktor lain, dan membangun kepercayaan. Emerson et al. (2012) menempatkan *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action* sebagai unsur penting dalam dinamika kolaboratif. Ketiga unsur tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi membutuhkan proses interaksi yang berkelanjutan, bukan sekadar pembentukan forum atau satuan tugas.

Dalam konteks pandemi, kepemimpinan fasilitatif menjadi penting karena kepatuhan masyarakat tidak dapat sepenuhnya dibangun melalui pendekatan koersif. Kebijakan pembatasan aktivitas, misalnya, membutuhkan perubahan perilaku masyarakat. Karena itu, kapasitas komunikasi pemerintah, keterlibatan tokoh masyarakat, serta partisipasi organisasi sosial menjadi bagian dari kapasitas penanganan krisis. Fung (2015) menunjukkan bahwa keterlibatan publik dapat memperkuat kualitas informasi, legitimasi, dan responsivitas pemerintahan.

Ketegangan antara Komando dan Kolaborasi

Meskipun kolaborasi dibutuhkan, penanganan krisis juga menghasilkan ketegangan antara kebutuhan terhadap komando yang cepat dan kebutuhan terhadap partisipasi berbagai aktor. Dalam kondisi darurat, pemerintah membutuhkan keputusan yang cepat dan struktur kewenangan

yang jelas. Sebaliknya, proses kolaboratif membutuhkan dialog, negosiasi, pertukaran informasi, dan pembangunan kepercayaan yang dapat membutuhkan waktu lebih panjang.

Ketegangan tersebut menjadi salah satu karakteristik penting *collaborative governance* dalam kondisi krisis. Pemerintah tidak dapat sepenuhnya meninggalkan fungsi komando karena krisis membutuhkan kejelasan tanggung jawab. Namun, pendekatan komando yang terlalu dominan dapat membatasi kontribusi aktor lain. Karena itu, tantangan utama pemerintah daerah adalah menemukan keseimbangan antara *command and control* dengan kolaborasi.

Dalam konteks Indonesia, Santoso (2020) menunjukkan adanya dinamika hubungan pusat-daerah selama penanganan COVID-19, ketika kebutuhan terhadap koordinasi nasional berinteraksi dengan kebutuhan pemerintah daerah untuk merespons kondisi lokal. Dinamika tersebut juga relevan bagi Kota Pekanbaru. Pemerintah daerah harus menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam kondisi lokal sekaligus memastikan bahwa kebijakan lokal tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional. Dengan demikian, kapasitas kolaboratif juga mencakup kemampuan pemerintah daerah untuk bekerja secara vertikal dengan pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi.

Collaborative Governance sebagai Pengembangan Kapasitas Pemerintahan

Berdasarkan keseluruhan analisis, hubungan antara kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* bersifat dua arah. Di satu sisi, kapasitas pemerintahan menjadi prasyarat untuk membangun kolaborasi karena pemerintah membutuhkan kapasitas kelembagaan, kepemimpinan, informasi, dan sumber daya untuk menginisiasi serta mengelola proses kolaboratif. Di sisi lain, kolaborasi memungkinkan pemerintah memperluas kapasitasnya melalui mobilisasi sumber daya dan pengetahuan yang berada di luar birokrasi.

Dengan demikian, *collaborative governance* tidak seharusnya diposisikan sebagai alternatif terhadap kapasitas pemerintahan, tetapi sebagai mekanisme untuk memperluas dan mengintegrasikan kapasitas tersebut. Pemerintah Kota Pekanbaru dapat memiliki kapasitas administratif yang kuat, tetapi efektivitasnya dalam menghadapi krisis akan meningkat apabila kapasitas tersebut mampu dihubungkan dengan kapasitas fasilitas kesehatan, aparat keamanan, organisasi masyarakat, sektor swasta, komunitas, dan masyarakat.

Temuan analitis ini memperlihatkan bahwa ukuran kapasitas pemerintahan dalam situasi krisis tidak cukup dilihat dari kemampuan pemerintah bekerja secara mandiri. Kapasitas yang lebih penting adalah kemampuan pemerintah membangun *capacity for collective action*. Hal ini sejalan dengan Bryson et al. (2015) bahwa keberhasilan kolaborasi bergantung pada kemampuan aktor untuk mengintegrasikan sumber daya, mengelola hubungan, dan membangun struktur yang memungkinkan tindakan bersama. Oleh karena itu, penanganan COVID-19 di Kota Pekanbaru menunjukkan bahwa penguatan pemerintahan daerah perlu bergerak dari paradigma kapasitas internal menuju kapasitas kolaboratif yang memungkinkan berbagai aktor bekerja dalam satu kerangka respons krisis yang terpadu.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa kapasitas pemerintahan merupakan fondasi penting dalam membangun *collaborative governance* untuk menghadapi krisis COVID-19 di Kota Pekanbaru. Kapasitas tersebut tidak hanya berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan, tetapi juga mencakup kemampuan mengelola sumber daya, informasi, koordinasi, komunikasi, dan dukungan politik dalam kondisi yang penuh ketidakpastian. Penanganan pandemi menunjukkan bahwa kapasitas internal pemerintah memiliki keterbatasan ketika kompleksitas masalah melampaui kemampuan satu organisasi untuk bekerja secara mandiri.

Collaborative governance menjadi mekanisme penting untuk memperluas kapasitas pemerintahan melalui keterlibatan fasilitas kesehatan, aparat keamanan, organisasi masyarakat, komunitas, sektor swasta, dan masyarakat. Namun, kolaborasi tidak terbentuk secara otomatis melalui keberadaan berbagai aktor. Diperlukan kepemimpinan pemerintah yang mampu memfasilitasi komunikasi, membangun kepercayaan, mengintegrasikan sumber daya, memperjelas pembagian peran, dan mengarahkan aktor menuju tujuan bersama. Dengan demikian, kapasitas pemerintahan dan *collaborative governance* memiliki hubungan yang saling memperkuat.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas penanganan krisis tidak cukup ditentukan oleh besarnya kapasitas internal pemerintah, tetapi oleh kemampuan mentransformasikan kapasitas tersebut menjadi kapasitas kolektif. Pemerintah daerah perlu bergerak dari pendekatan administratif dan komando menuju kapasitas pemerintahan yang lebih relasional, adaptif, dan kolaboratif. Penguatan mekanisme koordinasi, pertukaran informasi, kepemimpinan fasilitatif, dan partisipasi aktor nonpemerintah menjadi kunci membangun ketahanan pemerintahan daerah dalam menghadapi krisis di masa mendatang.

Referensi

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011> (DOI)

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313. <https://doi.org/10.1111/rego.12091>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- OECD. (2020). *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en> (OECD)
- Santoso, T. (2020). Relasi pusat-daerah dalam menangani COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 17(2), 161–177. <https://doi.org/10.31113/jia.v17i2.571>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.