

Kolaborasi atau Politisasi? Dinamika Governance dalam Implementasi Pembangunan Daerah di Kabupaten Tanah Datar

Putri Yuhartil

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: putriyuhartil@ipdn.ac.id

Jurnal Politikologi volume 3 Nomor 2 Tahun 2020

Abstrak

Implementasi pembangunan daerah merupakan proses yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan dan sumber daya yang berbeda. Dalam konteks tersebut, hubungan antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, pemerintahan nagari, dan aktor politik dapat menghasilkan kolaborasi, tetapi juga berpotensi menjadi arena politisasi. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika *governance* dalam implementasi pembangunan daerah di Kabupaten Tanah Datar dengan mempertanyakan apakah proses tersebut lebih mencerminkan kolaborasi atau politisasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi terhadap proses perencanaan dan implementasi pembangunan daerah. Data dianalisis secara tematik dengan mengidentifikasi bentuk kolaborasi, kepentingan aktor, distribusi kekuasaan, mekanisme negosiasi, partisipasi masyarakat, serta pengaruh politik dalam implementasi pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan daerah berlangsung melalui interaksi antara mekanisme kolaboratif dan dinamika politik. Kolaborasi terlihat melalui keterlibatan masyarakat, pemerintahan nagari, dan sektor swasta dalam mendukung pembangunan, sedangkan dimensi politik muncul melalui proses representasi, penganggaran, negosiasi, dan penentuan prioritas pembangunan. Penelitian menunjukkan bahwa politisasi tidak selalu bersifat negatif ketika kepentingan politik digunakan untuk memperjuangkan kebutuhan masyarakat. Namun, politisasi menjadi problematik apabila kepentingan elektoral, patronase, atau kelompok tertentu mendominasi kepentingan publik. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan transparansi, partisipasi, profesionalisme birokrasi, dan akuntabilitas diperlukan untuk memastikan dinamika politik tetap mendukung *governance* pembangunan yang inklusif.

Kata kunci: *Collaborative governance*; Politisasi pembangunan; Governance daerah; Pembangunan daerah.

Pendahuluan

Pembangunan daerah merupakan proses yang tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif dan teknokratis, tetapi juga menjadi arena interaksi berbagai aktor dan kepentingan. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih besar untuk menentukan

prioritas, mengalokasikan sumber daya, serta melaksanakan program pembangunan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Desentralisasi pada dasarnya dimaksudkan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada masyarakat dan memberikan ruang yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan lokal. Namun, pengalaman desentralisasi di Indonesia menunjukkan bahwa peningkatan kewenangan daerah tidak selalu menghasilkan proses pembangunan yang sepenuhnya berorientasi pada kepentingan publik. Proses pembangunan tetap dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, hubungan antarpemerintahan, kepentingan politik lokal, serta kemampuan aktor-aktor daerah dalam mengelola sumber daya dan kewenangan (Firman, 2019; Smoke, 2015).

Perubahan kompleksitas persoalan publik kemudian mendorong berkembangnya pendekatan *governance* yang menempatkan pemerintah bukan sebagai satu-satunya aktor pembangunan. Pemerintah semakin membutuhkan keterlibatan masyarakat, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas lokal, dan aktor lainnya untuk mengatasi persoalan yang tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme birokrasi secara sendiri-sendiri. Dalam perspektif *collaborative governance*, aktor publik dan nonpublik terlibat dalam forum bersama untuk membangun keputusan dan tindakan kolektif. Kolaborasi tidak sekadar berarti adanya koordinasi antarlembaga, tetapi mencakup proses komunikasi, negosiasi, pembangunan kepercayaan, pertukaran sumber daya, serta pembentukan tujuan bersama (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Dengan demikian, kualitas pembangunan daerah semakin ditentukan oleh kemampuan pemerintah membangun hubungan dan mengelola ketergantungan dengan aktor di luar pemerintahan.

Meskipun demikian, kolaborasi dalam pembangunan tidak berlangsung dalam ruang yang bebas dari kepentingan dan kekuasaan. Para aktor yang terlibat memiliki sumber daya, preferensi, kepentingan, dan posisi tawar yang berbeda. Pemerintah memiliki kewenangan regulatif dan administratif, DPRD mempunyai fungsi representasi dan penganggaran, masyarakat memiliki pengetahuan serta kebutuhan lokal, sedangkan sektor swasta memiliki sumber daya ekonomi dan jaringan bisnis. Ketidakseimbangan tersebut dapat memengaruhi proses kolaborasi dan menentukan siapa yang memiliki kemampuan lebih besar untuk memengaruhi agenda pembangunan. Ansell dan Gash (2008) menegaskan bahwa ketidakseimbangan kekuasaan dan sumber daya merupakan salah satu faktor penting yang dapat memengaruhi keberhasilan proses kolaboratif. Dengan demikian, keberadaan forum kolaborasi belum tentu menunjukkan bahwa proses pembangunan telah berlangsung secara setara.

Persoalan tersebut menghasilkan sebuah *research puzzle* yang penting: ketika pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan aktor politik terlibat bersama dalam pembangunan daerah, apakah hubungan tersebut benar-benar merupakan kolaborasi untuk mencapai kepentingan publik atau justru menjadi arena politisasi pembangunan? Pertanyaan ini penting karena politik tidak dapat sepenuhnya dipisahkan dari proses pemerintahan daerah. Pemilihan kepala daerah, hubungan eksekutif dan legislatif, representasi konstituen, distribusi anggaran, serta kepentingan kelompok dapat memengaruhi proses penentuan dan implementasi program pembangunan. Politik bahkan dapat memiliki fungsi positif ketika institusi politik mampu mengartikulasikan kebutuhan masyarakat dan menghubungkannya dengan proses kebijakan. Akan tetapi, politik menjadi problematik apabila kepentingan kelompok atau kepentingan elektoral mendominasi proses alokasi sumber daya publik dan menggeser orientasi pembangunan dari kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, persoalan tersebut menjadi semakin relevan karena desentralisasi telah memperluas ruang politik di tingkat lokal. Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sumber daya pembangunan, sementara kepala daerah dan anggota DPRD memperoleh posisi strategis dalam menentukan agenda dan anggaran daerah. Penelitian mengenai desentralisasi Indonesia menunjukkan bahwa proses pembangunan daerah setelah desentralisasi mengalami perubahan kelembagaan yang signifikan, tetapi masih menghadapi persoalan ketimpangan, fragmentasi spasial, dan kapasitas institusional. Perubahan kelembagaan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan daerah tidak hanya bergantung pada pemberian kewenangan, tetapi juga pada bagaimana kewenangan tersebut dikelola dan dipertanggungjawabkan (Firman, 2019). Dalam situasi demikian, governance menjadi arena yang mempertemukan dimensi administratif, sosial, ekonomi, dan politik secara bersamaan.

Kabupaten Tanah Datar memberikan konteks yang menarik untuk mengkaji dinamika tersebut. Sebagai daerah yang memiliki struktur pemerintahan nagari, masyarakat lokal, tokoh adat, organisasi sosial, pelaku usaha, serta institusi politik daerah, proses pembangunan di Tanah Datar melibatkan jaringan aktor yang relatif kompleks. Pemerintah daerah tidak hanya berhadapan dengan struktur birokrasi formal, tetapi juga dengan masyarakat dan institusi lokal yang memiliki pengaruh dalam kehidupan sosial dan pembangunan. Bahkan, dokumen RPJMD Kabupaten Tanah Datar periode 2016–2021 secara eksplisit menempatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa secara kelembagaan pembangunan daerah telah diarahkan untuk melibatkan berbagai aktor, bukan hanya pemerintah.

Namun, keberadaan berbagai aktor tersebut menimbulkan pertanyaan lebih lanjut mengenai karakter hubungan yang terbentuk dalam implementasi pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang, misalnya, dapat dipahami sebagai mekanisme partisipatif untuk mengartikulasikan kebutuhan masyarakat. Pada saat yang sama, proses penentuan program pembangunan tetap melibatkan pemerintah daerah dan DPRD yang mempunyai kewenangan formal dalam perencanaan dan penganggaran. Di sinilah potensi terjadinya perbedaan antara aspirasi masyarakat, pertimbangan teknokratis, kepentingan birokrasi, dan kepentingan politik. Studi mengenai tata kelola kolaboratif menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, serta komitmen terhadap proses bersama (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Apabila kondisi tersebut tidak terpenuhi, forum kolaborasi dapat berubah menjadi arena negosiasi kepentingan yang didominasi aktor tertentu.

Dengan demikian, penting untuk melihat *collaborative governance* bukan hanya sebagai konsep normatif mengenai kerja sama, tetapi juga sebagai proses politik yang melibatkan kekuasaan dan kepentingan. Kolaborasi dan politisasi tidak selalu merupakan dua kategori yang saling berlawanan. Sebuah forum dapat sekaligus menjadi ruang kolaborasi dan arena negosiasi politik. Politik dapat memperkuat kolaborasi ketika kepentingan yang berbeda dinegosiasikan secara terbuka untuk menghasilkan keputusan yang dapat diterima bersama. Sebaliknya, politik dapat melemahkan governance apabila keputusan pembangunan lebih banyak ditentukan oleh hubungan patronase, kedekatan politik, kepentingan elektoral, atau kemampuan kelompok tertentu dalam mengakses sumber daya publik. Perspektif ini sejalan dengan pandangan bahwa governance harus dipahami sebagai proses interaksi antara aktor dengan kepentingan dan kapasitas yang berbeda,

bukan sekadar sebagai mekanisme administratif untuk menghasilkan kebijakan (Torfing et al., 2012).

Celah penelitian terletak pada masih terbatasnya kajian yang secara bersamaan menganalisis kolaborasi dan politisasi dalam implementasi pembangunan daerah, khususnya pada konteks pemerintahan lokal yang memiliki struktur sosial dan kelembagaan khas seperti Kabupaten Tanah Datar. Kajian *collaborative governance* umumnya menekankan mekanisme kerja sama, partisipasi, kepercayaan, dan pencapaian tujuan bersama, sedangkan kajian politik pembangunan lebih banyak melihat distribusi kekuasaan, kepentingan elite, dan proses pengambilan keputusan. Padahal, dalam praktik pemerintahan daerah, kedua dimensi tersebut dapat berlangsung secara bersamaan. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang tidak hanya melihat **siapa yang** berkolaborasi, tetapi juga siapa yang memiliki pengaruh, kepentingan apa yang diperjuangkan, bagaimana proses negosiasi berlangsung, dan sejauh mana hasil pembangunan tetap berorientasi pada kepentingan publik.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis kolaborasi atau politisasi dalam dinamika governance pada implementasi pembangunan daerah di Kabupaten Tanah Datar. Penelitian memfokuskan perhatian pada hubungan antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan aktor politik; mekanisme kolaborasi dan negosiasi kepentingan; peran kekuasaan dalam implementasi pembangunan; serta implikasinya terhadap orientasi kepentingan publik. Penelitian ini berargumen bahwa dinamika governance pembangunan daerah tidak dapat dipahami hanya melalui dikotomi antara kolaborasi dan politisasi. Keduanya dapat hadir secara simultan, dan kualitas governance sangat bergantung pada kemampuan institusi daerah mengarahkan proses negosiasi kepentingan menuju keputusan yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis dinamika *governance* dalam implementasi pembangunan daerah di Kabupaten Tanah Datar. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berupaya memahami secara mendalam proses interaksi antarpemangku kepentingan, kepentingan yang dibawa oleh masing-masing aktor, pola negosiasi, distribusi pengaruh, serta bentuk kolaborasi yang berkembang dalam implementasi pembangunan. Desain studi kasus digunakan karena dinamika tersebut sangat dipengaruhi oleh konteks kelembagaan, sosial, dan politik lokal Kabupaten Tanah Datar. Fokus penelitian diarahkan pada pertanyaan apakah hubungan antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan aktor politik lebih mencerminkan praktik kolaboratif atau justru menunjukkan kecenderungan politisasi pembangunan.

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat, dengan unit analisis berupa proses implementasi pembangunan daerah dan interaksi antarpemangku kepentingan di dalamnya. Informan dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu berdasarkan pengetahuan, posisi, dan keterlibatan langsung mereka dalam proses pembangunan daerah. Informan mencakup unsur pemerintah daerah, terutama perangkat daerah yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan, penganggaran, dan pelaksanaan program; anggota DPRD Kabupaten Tanah Datar; pemerintah kecamatan dan pemerintahan nagari; tokoh masyarakat dan tokoh adat;

organisasi masyarakat; serta pelaku sektor swasta yang terlibat dalam kegiatan pembangunan. Apabila diperlukan, *snowball sampling* digunakan untuk menemukan informan tambahan yang dianggap memiliki informasi relevan mengenai hubungan dan dinamika antarpemangku kepentingan.

Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur untuk menggali pandangan informan mengenai proses kolaborasi, kepentingan yang dibawa masing-masing aktor, mekanisme pengambilan keputusan, bentuk negosiasi, pengaruh politik, serta keterlibatan masyarakat dalam implementasi pembangunan. Observasi digunakan untuk memahami proses interaksi antarpemangku kepentingan dalam forum perencanaan, koordinasi, konsultasi publik, maupun kegiatan implementasi pembangunan. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap RPJMD, RKPD, APBD, dokumen Musrenbang, laporan pelaksanaan pembangunan, dokumen kerja sama pemerintah dengan sektor swasta, regulasi daerah, dokumen DPRD, serta publikasi resmi Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.

Analisis data dilakukan secara **tematik** dengan mengidentifikasi pola dan hubungan antartema yang muncul dari wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis difokuskan pada beberapa tema utama, yaitu: (1) bentuk dan mekanisme kolaborasi, (2) kepentingan aktor dalam pembangunan, (3) distribusi kekuasaan dan sumber daya, (4) proses negosiasi antara eksekutif dan legislatif, (5) partisipasi masyarakat, (6) keterlibatan sektor swasta, (7) indikasi politisasi pembangunan, dan (8) orientasi keputusan terhadap kepentingan publik. Untuk membedakan kolaborasi dan politisasi, penelitian menggunakan beberapa indikator analitis. Kolaborasi ditandai oleh adanya tujuan bersama, pertukaran sumber daya, partisipasi yang bermakna, komunikasi terbuka, pembagian peran, dan pengambilan keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan. Sebaliknya, kecenderungan politisasi dianalisis melalui dominasi kepentingan elektoral, distribusi program berdasarkan kedekatan politik, intervensi kepentingan kelompok tertentu, serta keputusan yang tidak memiliki dasar kebutuhan publik yang memadai.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari pemerintah, DPRD, masyarakat, sektor swasta, dan aktor lokal lainnya. Sementara itu, triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Proses analisis juga dilakukan secara reflektif dengan mempertimbangkan konteks sosial-politik Kabupaten Tanah Datar. Melalui metode tersebut, penelitian diharapkan dapat menjelaskan secara lebih mendalam apakah dinamika *governance* dalam implementasi pembangunan daerah lebih menunjukkan pola kolaborasi, politisasi, atau kombinasi keduanya.

Hasil dan Pembahasan

1. Implementasi Pembangunan sebagai Arena Governance

Hasil kajian menunjukkan bahwa implementasi pembangunan daerah di Kabupaten Tanah Datar tidak berlangsung melalui hubungan yang sepenuhnya hierarkis antara pemerintah dan masyarakat. Pelaksanaan pembangunan melibatkan interaksi antara pemerintah daerah, DPRD, pemerintahan nagari, masyarakat, tokoh lokal, serta sektor swasta. Kondisi tersebut

memperlihatkan karakter *governance*, ketika pencapaian tujuan pembangunan bergantung pada kemampuan pemerintah mengoordinasikan berbagai aktor yang memiliki sumber daya dan kepentingan berbeda.

Pemerintah daerah tetap menjadi aktor utama karena memiliki kewenangan formal, kapasitas regulasi, serta kemampuan mengalokasikan anggaran. Namun, pemerintah tidak sepenuhnya menguasai seluruh sumber daya yang dibutuhkan dalam pembangunan. Pemerintahan nagari dan masyarakat memiliki pengetahuan mengenai kebutuhan lokal, sementara sektor swasta memiliki sumber daya ekonomi, teknologi, dan jaringan. Oleh karena itu, implementasi pembangunan membutuhkan hubungan interdependensi antarpihak.

Dalam perspektif *collaborative governance*, kondisi tersebut merupakan karakter penting dalam penyelesaian persoalan publik. Kolaborasi dapat menghasilkan nilai publik apabila aktor yang berbeda mampu membangun tujuan bersama dan menggabungkan sumber daya mereka (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Akan tetapi, interdependensi tidak selalu menghasilkan kolaborasi. Ketika aktor memiliki kepentingan berbeda dan posisi tawar yang tidak seimbang, proses *governance* dapat berubah menjadi arena negosiasi kekuasaan. Dengan demikian, sejak awal implementasi pembangunan telah terdapat dua kemungkinan: pembangunan dapat menjadi ruang sinergi atau menjadi arena kontestasi kepentingan.

2. Musrenbang sebagai Ruang Kolaborasi dan Negosiasi

Salah satu ruang penting dalam *governance* pembangunan adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Forum ini menyediakan mekanisme formal bagi masyarakat dan pemerintahan pada tingkat bawah untuk menyampaikan kebutuhan pembangunan. Dalam konteks Kabupaten Tanah Datar, keberadaan pemerintahan nagari memberikan posisi penting bagi masyarakat lokal dalam mengartikulasikan kebutuhan pembangunan melalui struktur pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat.

Namun, partisipasi dalam Musrenbang tidak secara otomatis berarti bahwa seluruh aspirasi masyarakat menjadi prioritas pembangunan. Usulan masyarakat harus melalui proses seleksi berdasarkan prioritas daerah, kemampuan fiskal, kesesuaian dengan dokumen perencanaan, serta pertimbangan teknis. Akibatnya, terdapat perbedaan antara aspirasi yang disampaikan dan program yang akhirnya direalisasikan.

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa Musrenbang memiliki dua dimensi. Pertama, Musrenbang merupakan instrumen kolaboratif karena menyediakan ruang komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Kedua, Musrenbang juga merupakan arena negosiasi karena terdapat proses seleksi terhadap berbagai usulan. Hal ini menunjukkan bahwa *governance* tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses konsensus. Perbedaan kepentingan merupakan bagian inheren dari *governance*, dan kualitasnya ditentukan oleh bagaimana perbedaan tersebut dinegosiasikan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Peran Pemerintah dan Birokrasi dalam Mengarahkan Kolaborasi

Pemerintah daerah mempunyai posisi strategis dalam menentukan apakah governance pembangunan berkembang menjadi kolaborasi atau justru menjadi arena politisasi. Birokrasi memiliki kemampuan teknis untuk mengidentifikasi kebutuhan, menyusun perencanaan, melakukan verifikasi program, serta menentukan kelayakan suatu kegiatan. Posisi tersebut memungkinkan birokrasi berfungsi sebagai mekanisme penyeimbang terhadap berbagai kepentingan politik yang muncul dalam proses pembangunan.

Birokrasi yang profesional dapat menggunakan data, indikator pembangunan, analisis kebutuhan, dan pertimbangan teknis sebagai dasar untuk menentukan prioritas. Dengan demikian, keputusan pembangunan tidak semata-mata ditentukan oleh tekanan politik atau kepentingan kelompok tertentu. Sebaliknya, ketika birokrasi kehilangan independensi dan profesionalismenya, keputusan teknis dapat lebih mudah dipengaruhi oleh kepentingan politik.

Dalam konteks ini, birokrasi tidak seharusnya diposisikan sebagai aktor yang berlawanan dengan politik. Pemerintah daerah membutuhkan keputusan politik untuk menentukan arah pembangunan, sedangkan birokrasi menyediakan kapasitas teknokratis untuk menerjemahkan keputusan tersebut menjadi program. Tantangannya adalah memastikan bahwa hubungan politik dan birokrasi menghasilkan keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dengan kata lain, politik menentukan arah, tetapi proses implementasinya harus tetap dikendalikan oleh prinsip profesionalisme, regulasi, data, dan kepentingan publik.

4. DPRD dan Dimensi Politik dalam Implementasi Pembangunan

DPRD merupakan aktor penting dalam dinamika governance karena mempunyai fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Sebagai lembaga representasi politik, DPRD membawa aspirasi konstituen ke dalam proses pemerintahan daerah. Dari perspektif positif, fungsi tersebut dapat memperkuat pembangunan karena kebutuhan masyarakat dapat dibawa ke dalam agenda kebijakan dan penganggaran.

Namun, fungsi representasi juga memiliki dimensi politik. Anggota DPRD mempunyai basis konstituen yang harus dipertahankan, sehingga terdapat kemungkinan bahwa program pembangunan tertentu diprioritaskan berdasarkan nilai politik dan tingkat visibilitasnya bagi masyarakat. Program yang memiliki manfaat langsung dan mudah diamati oleh masyarakat dapat memiliki nilai politik yang lebih tinggi dibandingkan program yang manfaatnya bersifat jangka panjang atau kurang terlihat.

Fenomena tersebut tidak serta-merta dapat dikategorikan sebagai politisasi negatif. Memperjuangkan kebutuhan konstituen merupakan bagian dari fungsi representasi demokratis. Politisasi menjadi problematik ketika kepentingan tersebut tidak lagi dapat dibenarkan berdasarkan kebutuhan publik, pemerataan pembangunan, atau prioritas daerah. Dengan demikian, perbedaan antara representasi politik dan politisasi pembangunan terletak pada orientasi dan mekanisme pertanggungjawabannya.

5. Pemerintahan Nagari dan Modal Sosial dalam Kolaborasi

Karakteristik Kabupaten Tanah Datar yang memiliki pemerintahan nagari memberikan dimensi khusus dalam proses pembangunan. Nagari tidak hanya merupakan unit pemerintahan, tetapi juga memiliki keterkaitan dengan struktur sosial masyarakat dan kepemimpinan lokal. Kondisi ini dapat menjadi modal sosial yang memperkuat kolaborasi karena pemerintah memiliki saluran institusional untuk berinteraksi dengan masyarakat pada tingkat lokal.

Tokoh masyarakat, tokoh adat, kelompok masyarakat, dan pemerintahan nagari dapat berperan sebagai penghubung antara kebijakan pemerintah daerah dengan kebutuhan masyarakat. Pengetahuan mereka mengenai kondisi lokal dapat membantu mengidentifikasi persoalan yang mungkin tidak sepenuhnya tercermin dalam indikator statistik.

Namun, struktur sosial lokal juga perlu dikelola secara inklusif. Pengaruh tokoh tertentu tidak boleh menyebabkan proses pembangunan hanya merepresentasikan kelompok yang memiliki posisi sosial lebih kuat. Kolaborasi yang inklusif harus memberikan ruang bagi perempuan, pemuda, kelompok ekonomi lemah, serta kelompok masyarakat lainnya. Dengan demikian, modal sosial harus digunakan untuk memperluas partisipasi, bukan memperkuat eksklusivitas dalam pengambilan keputusan pembangunan.

6. Sektor Swasta dan Mobilisasi Sumber Daya Pembangunan

Keterlibatan sektor swasta juga menunjukkan perubahan karakter governance pembangunan. Pemerintah daerah menghadapi keterbatasan fiskal dan tidak selalu dapat memenuhi seluruh kebutuhan pembangunan melalui APBD. Sektor swasta dapat memberikan dukungan melalui investasi, tanggung jawab sosial perusahaan, penyediaan teknologi, penciptaan lapangan kerja, maupun pengembangan ekonomi lokal.

Dalam kerangka kolaborasi, keterlibatan sektor swasta dapat memperluas kapasitas pemerintah. Namun, hubungan tersebut harus dikelola secara hati-hati karena perusahaan mempunyai kepentingan ekonomi. Apabila mekanisme kerja sama tidak transparan, terdapat risiko bahwa kepentingan ekonomi tertentu memengaruhi arah pembangunan lebih besar daripada kepentingan masyarakat.

Oleh karena itu, pemerintah perlu menetapkan aturan yang jelas mengenai tujuan, kontribusi, pembagian tanggung jawab, serta evaluasi kerja sama. Sektor swasta seharusnya menjadi mitra pembangunan, bukan pengendali agenda pembangunan. Prinsip ini penting untuk menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan kepentingan publik.

7. Kolaborasi dan Politisasi: Dua Dinamika yang Beririsan

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa kolaborasi dan politisasi tidak selalu merupakan dua kondisi yang saling eksklusif. Dalam implementasi pembangunan daerah, keduanya dapat berlangsung secara bersamaan. Forum kolaborasi dapat menjadi tempat bertemunya berbagai kepentingan, sementara proses politik dapat menjadi mekanisme untuk menentukan prioritas ketika sumber daya terbatas.

Persoalan utama bukan terletak pada keberadaan kepentingan politik, tetapi pada bagaimana kepentingan tersebut dikelola. Politik dapat menjadi bagian positif dari governance ketika digunakan untuk memperjuangkan kebutuhan masyarakat, membangun kompromi, dan menghasilkan keputusan yang memperoleh legitimasi. Sebaliknya, politik menjadi problematik ketika keputusan pembangunan didasarkan terutama pada patronase, kedekatan personal, kepentingan elektoral, atau distribusi sumber daya kepada kelompok tertentu.

Karena itu, governance yang baik bukan governance yang bebas dari politik, melainkan governance yang mampu mengendalikan politik melalui institusi, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Kerangka *collaborative governance* juga menekankan pentingnya dialog, kepercayaan, komitmen terhadap proses, serta kemampuan aktor menghasilkan keputusan bersama (Emerson et al., 2012).

8. Menuju Governance Pembangunan yang Berorientasi Kepentingan Publik

Dinamika di Kabupaten Tanah Datar menunjukkan bahwa penguatan governance membutuhkan keseimbangan antara dimensi teknokratis, partisipatif, dan politik. Pendekatan teknokratis diperlukan agar keputusan pembangunan didasarkan pada data dan kebutuhan objektif. Partisipasi masyarakat diperlukan agar pembangunan memiliki legitimasi sosial dan mencerminkan kebutuhan lokal. Sementara itu, mekanisme politik tetap diperlukan untuk menentukan prioritas dan mengalokasikan sumber daya melalui proses demokratis.

Tantangannya adalah membangun mekanisme yang memungkinkan ketiga dimensi tersebut saling mengontrol. Usulan masyarakat harus memiliki saluran yang jelas menuju keputusan pemerintah; keputusan politik harus dapat diuji berdasarkan kebutuhan dan data pembangunan; sementara birokrasi harus memiliki kapasitas profesional untuk menerjemahkan keputusan politik ke dalam implementasi yang efektif.

Dengan demikian, pertanyaan kolaborasi atau politisasi? tidak dapat dijawab secara dikotomis. Implementasi pembangunan daerah di Kabupaten Tanah Datar memperlihatkan adanya ruang kolaborasi sekaligus negosiasi politik. Kualitas governance ditentukan oleh apakah proses tersebut menghasilkan keputusan yang transparan, inklusif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketika kepentingan politik dapat dinegosiasikan melalui institusi yang terbuka dan diarahkan pada kebutuhan masyarakat, politik dapat menjadi bagian dari kolaborasi. Sebaliknya, ketika kepentingan sempit mendominasi distribusi sumber daya, governance berpotensi bergeser menjadi politisasi pembangunan. Oleh karena itu, agenda utama pemerintah daerah adalah memperkuat institusi kolaboratif sekaligus memastikan bahwa seluruh proses politik tetap berada dalam kerangka kepentingan publik.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi pembangunan daerah di Kabupaten Tanah Datar berlangsung dalam dinamika *governance* yang mempertemukan kepentingan pemerintah, masyarakat, sektor swasta, pemerintahan nagari, dan aktor politik. Proses tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai mekanisme administratif, karena terdapat proses negosiasi, pertukaran sumber daya, dan kontestasi kepentingan dalam menentukan arah serta prioritas

pembangunan. *Collaborative governance* terlihat melalui keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, peran pemerintahan nagari sebagai penghubung kebutuhan lokal, serta keterlibatan sektor swasta dalam mendukung sumber daya pembangunan.

Namun, kolaborasi tersebut berlangsung bersamaan dengan dinamika politik. Peran DPRD dan aktor politik dapat memperkuat pembangunan ketika digunakan untuk memperjuangkan kebutuhan konstituen dan meningkatkan responsivitas pemerintah. Sebaliknya, governance dapat mengalami politisasi ketika keputusan pembangunan lebih dipengaruhi kepentingan elektoral, patronase, kedekatan politik, atau kepentingan kelompok tertentu daripada kebutuhan objektif masyarakat.

Dengan demikian, kolaborasi dan politisasi bukanlah dua kondisi yang sepenuhnya terpisah, melainkan dua dimensi yang dapat hadir secara bersamaan dalam pembangunan daerah. Tantangan utama Pemerintah Kabupaten Tanah Datar adalah memastikan agar proses negosiasi kepentingan berlangsung transparan, partisipatif, dan akuntabel. Penguatan profesionalisme birokrasi, transparansi perencanaan dan penganggaran, partisipasi masyarakat yang bermakna, serta mekanisme pengawasan menjadi penting untuk memastikan bahwa dinamika politik tetap diarahkan pada kepentingan publik dan menghasilkan pembangunan yang inklusif.

Referensi

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- 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>
- Firman, T. (2019). Welcoming two decades of decentralization in Indonesia: A regional development perspective. *Territory, Politics, Governance*, 8(5), 690–708. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1601595>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112.
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.