

Dari Government Capacity menuju Collaborative Capacity: Penguatan Pemerintah Daerah dan Civil Society dalam Tata Kelola Pembangunan Daerah di Kabupaten Bandung

Elvis

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: elvis@gmail.com

Jurnal Politikologi volume 4 Nomor 2 Tahun 2021

Abstrak

Penguatan kapasitas pemerintah daerah merupakan salah satu prasyarat penting dalam mewujudkan tata kelola pembangunan yang efektif. Namun, kompleksitas persoalan publik menyebabkan kapasitas pemerintah tidak lagi memadai apabila hanya bertumpu pada sumber daya internal birokrasi. Penelitian ini bertujuan menganalisis pergeseran dari *government capacity* menuju *collaborative capacity* melalui penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* dalam tata kelola pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi yang berkaitan dengan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Analisis data dilakukan secara tematik dengan memfokuskan perhatian pada kapasitas kelembagaan pemerintah, kapasitas organisasi masyarakat sipil, kepemimpinan, koordinasi, partisipasi, pertukaran sumber daya, kepercayaan, dan kemampuan melakukan tindakan bersama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi strategis melalui kewenangan, sumber daya, dan kapasitas kelembagaan, sedangkan *civil society* memberikan pengetahuan lokal, jaringan sosial, dan fungsi partisipasi serta pengawasan. Namun, kolaborasi substantif masih menghadapi ketimpangan kapasitas, informasi, sumber daya, dan posisi tawar antaraktor. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan kapasitas perlu diarahkan pada pembentukan *collaborative capacity* melalui kepemimpinan kolaboratif, komunikasi, transparansi, penguatan organisasi masyarakat sipil, serta mekanisme pengambilan keputusan dan akuntabilitas bersama.

Kata kunci: *Government capacity*; *Collaborative capacity*; *Civil society*; Tata kelola pembangunan.

Pendahuluan

Perubahan karakter persoalan publik pada tingkat daerah telah mendorong pergeseran cara pandang terhadap kapasitas pemerintahan. Pemerintah daerah tidak lagi dapat mengandalkan struktur birokrasi, kewenangan administratif, dan sumber daya anggaran internal untuk menyelesaikan seluruh persoalan pembangunan. Kompleksitas masalah perkotaan dan pembangunan daerah sering kali melibatkan berbagai kepentingan, sumber daya, serta aktor yang

berada di luar struktur pemerintahan. Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih besar untuk merespons kebutuhan lokal, tetapi pada saat yang sama menghadapi tuntutan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan, koordinasi, dan kemampuan membangun hubungan dengan aktor non-pemerintah. Dengan demikian, kapasitas pemerintah daerah perlu dipahami tidak hanya sebagai kemampuan administratif, tetapi juga sebagai kemampuan untuk membangun jejaring dan mengorganisasikan tindakan kolektif dalam penyelesaian masalah publik (Smoke, 2015; Firman, 2019).

Perubahan tersebut berkaitan erat dengan perkembangan paradigma *governance* yang menempatkan pemerintah bukan sebagai satu-satunya aktor dalam penyelenggaraan pembangunan. Pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta, organisasi sosial, akademisi, dan kelompok kepentingan dapat memiliki sumber daya yang berbeda tetapi saling melengkapi. Dalam perspektif ini, efektivitas pemerintahan semakin ditentukan oleh kemampuan menghubungkan sumber daya dan pengetahuan yang tersebar di antara berbagai aktor. *Collaborative governance* memberikan kerangka untuk memahami proses tersebut sebagai bentuk pengaturan bersama yang melibatkan aktor publik dan non-publik dalam proses pengambilan keputusan dan tindakan kolektif. Emerson et al. (2012) menekankan bahwa kolaborasi membutuhkan keterlibatan prinsipil, motivasi bersama, dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Artinya, keberhasilan kolaborasi tidak hanya ditentukan oleh kemauan aktor untuk bekerja sama, tetapi juga oleh kapasitas yang memungkinkan mereka bekerja secara efektif secara kolektif.

Dalam konteks tersebut, konsep *collaborative capacity* menjadi penting untuk melengkapi pemahaman mengenai *government capacity*. Kapasitas pemerintah yang kuat memang diperlukan untuk menyediakan kepemimpinan, regulasi, koordinasi, dan sumber daya publik, tetapi kapasitas tersebut tidak secara otomatis menghasilkan tata kelola kolaboratif. Pemerintah yang memiliki kapasitas administratif tinggi tetap dapat menghasilkan tata kelola yang hierarkis apabila tidak memiliki kemampuan membangun kepercayaan, berbagi kewenangan, mengelola konflik, dan melibatkan aktor non-pemerintah secara substantif. Sebaliknya, masyarakat sipil yang memiliki jaringan sosial dan pengetahuan lokal tidak selalu mampu memengaruhi pembangunan apabila tidak mempunyai kapasitas organisasi, akses informasi, kemampuan advokasi, dan ruang partisipasi yang memadai. Karena itu, tantangan pembangunan daerah bukan hanya memperkuat kapasitas masing-masing aktor, tetapi membangun kapasitas bersama untuk bertindak secara kolektif.

Civil society memiliki posisi penting dalam proses tersebut. Masyarakat sipil dapat menyediakan informasi mengenai kebutuhan masyarakat, pengetahuan lokal, jaringan sosial, serta fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan masyarakat juga dapat meningkatkan legitimasi dan responsivitas kebijakan apabila partisipasi memberikan ruang nyata bagi masyarakat untuk memengaruhi keputusan. Namun, partisipasi tidak selalu menghasilkan pengaruh substantif. Fung (2015) menunjukkan bahwa berbagai inovasi partisipatif menghadapi persoalan kepemimpinan, keterbatasan kewenangan, dan lemahnya konsensus mengenai posisi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dengan demikian, penguatan *civil society* perlu menjadi bagian integral dari pembangunan kapasitas kolaboratif, bukan sekadar strategi untuk meningkatkan jumlah atau frekuensi pelibatan masyarakat.

Kabupaten Bandung merupakan konteks yang relevan untuk mengkaji persoalan tersebut. Sebagai salah satu daerah dengan dinamika pembangunan yang kompleks, Kabupaten Bandung membutuhkan koordinasi antara pemerintah daerah, kecamatan, desa, masyarakat, sektor swasta, organisasi masyarakat, dan aktor pembangunan lainnya. Dokumen perencanaan daerah juga menempatkan berbagai pemangku kepentingan sebagai bagian dari proses pembangunan dan mengembangkan mekanisme perencanaan melalui Musrenbang serta forum perencanaan lainnya. Dokumen Bapperida Kabupaten Bandung menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan melibatkan *stakeholder* pembangunan dan Musrenbang sebagai bagian dari penyusunan dokumen pembangunan daerah. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kapasitas pemerintah daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan semakin berkaitan dengan kemampuan mengelola interaksi dengan aktor di luar birokrasi.

Namun demikian, keberadaan mekanisme partisipasi dan keterlibatan banyak aktor belum dapat langsung dianggap sebagai bukti terbentuknya *collaborative governance*. Kolaborasi lintas sektor merupakan proses yang kompleks karena melibatkan perbedaan tujuan, kepentingan, kekuasaan, sumber daya, dan kapasitas organisasi. Bryson et al. (2015) menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor memang semakin dibutuhkan untuk menghadapi persoalan publik yang kompleks, tetapi sekaligus sulit dirancang dan diimplementasikan karena karakter hubungan antaraktor yang dinamis. Dalam konteks Kabupaten Bandung, persoalan tersebut menimbulkan pertanyaan penting: apakah penguatan kapasitas pemerintah daerah selama ini telah berkembang menjadi kapasitas untuk berkolaborasi, dan apakah *civil society* memiliki kapasitas yang cukup untuk menjadi mitra substantif dalam pembangunan?

Pertanyaan tersebut menunjukkan adanya *research gap*. Kajian mengenai kapasitas pemerintahan sering menekankan kemampuan internal pemerintah, sedangkan kajian *collaborative governance* lebih banyak membahas proses interaksi dan mekanisme kerja sama antarpemangku kepentingan. Hubungan antara penguatan *government capacity*, penguatan kapasitas *civil society*, dan terbentuknya *collaborative capacity* masih perlu mendapatkan perhatian lebih besar, terutama pada tingkat pemerintahan daerah di Indonesia. Padahal, kapasitas kolaboratif tidak dapat dibangun hanya dengan memperkuat salah satu pihak. Pemerintah membutuhkan masyarakat sipil yang mampu berpartisipasi secara substantif, sementara masyarakat sipil membutuhkan pemerintah yang terbuka, responsif, dan memiliki kapasitas untuk memfasilitasi kolaborasi.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini berangkat dari argumentasi bahwa penguatan kapasitas pemerintah daerah perlu bergerak dari sekadar *government capacity* menuju *collaborative capacity*. Pergeseran tersebut berarti memperluas kapasitas pemerintah dari kemampuan mengelola organisasi internal menuju kemampuan membangun kepercayaan, mengelola jejaring, mengintegrasikan sumber daya, memfasilitasi partisipasi, dan menghasilkan tindakan bersama. Pada saat yang sama, *civil society* perlu diperkuat melalui peningkatan kapasitas organisasi, akses informasi, kemampuan advokasi, komunikasi, serta kemampuan membangun jejaring. Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* berkontribusi terhadap pembentukan *collaborative capacity* dalam tata kelola pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan kajian *collaborative governance* dengan menempatkan kapasitas sebagai fondasi tindakan kolektif, sekaligus memberikan implikasi praktis bagi penguatan hubungan pemerintah–masyarakat dalam pembangunan daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis proses pergeseran dari *government capacity* menuju *collaborative capacity* dalam tata kelola pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berfokus pada pemahaman mendalam mengenai proses, interaksi, pengalaman, dan hubungan antarpemangku kepentingan dalam membangun kapasitas kolaboratif. Studi kasus memungkinkan penelitian mengkaji fenomena tersebut dalam konteks kelembagaan, sosial, dan pemerintahan daerah secara komprehensif (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018).

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat, dengan unit analisis berupa proses penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* dalam perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi pembangunan daerah. Pemerintah daerah dalam penelitian ini mencakup perangkat daerah yang memiliki fungsi perencanaan, koordinasi, pelayanan, pemberdayaan, dan pelaksanaan pembangunan. Sementara itu, *civil society* mencakup organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, kelompok komunitas, organisasi sosial, tokoh masyarakat, serta kelompok warga yang terlibat dalam proses pembangunan. Pemilihan Kabupaten Bandung didasarkan pada kompleksitas kebutuhan pembangunan dan keberadaan berbagai mekanisme partisipasi serta keterlibatan pemangku kepentingan dalam tata kelola pembangunan.

Informan penelitian dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* berdasarkan pengetahuan, posisi, dan pengalaman mereka dalam proses pembangunan daerah. Informan terdiri atas aparatur pemerintah daerah, terutama pada perangkat daerah yang berkaitan dengan perencanaan dan pembangunan, aparatur kecamatan dan desa, anggota atau unsur lembaga perwakilan daerah, organisasi masyarakat sipil, tokoh masyarakat, kelompok komunitas, akademisi, serta aktor non-pemerintah lainnya yang relevan. Apabila diperlukan, teknik *snowball sampling* digunakan untuk menemukan informan tambahan yang dianggap memiliki informasi penting berdasarkan rekomendasi informan sebelumnya. Keragaman informan dimaksudkan untuk memperoleh perspektif yang berbeda mengenai kapasitas pemerintah dan kapasitas masyarakat sipil.

Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan observasi. Wawancara diarahkan untuk menggali kapasitas kelembagaan pemerintah, kepemimpinan, koordinasi, keterbukaan informasi, kapasitas organisasi masyarakat sipil, kemampuan advokasi, pola komunikasi, kepercayaan, pertukaran sumber daya, serta pengalaman aktor dalam proses pembangunan. Observasi digunakan untuk memahami pola interaksi dan praktik partisipasi yang berlangsung dalam forum pembangunan. Data sekunder diperoleh dari RPJPD, RPJMD, RKPD, dokumen Musrenbang, dokumen program dan anggaran pembangunan, laporan pelaksanaan kegiatan, regulasi, dokumen kerja sama, serta publikasi resmi Pemerintah Kabupaten Bandung.

Analisis data dilakukan secara tematik melalui proses kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2018). Analisis difokuskan pada lima tema utama, yaitu *government capacity*, *civil society capacity*, mekanisme penguatan kapasitas, *collaborative capacity*, dan hasil kolaborasi dalam pembangunan. *Government capacity* dianalisis melalui kemampuan kelembagaan, koordinasi, kepemimpinan, sumber daya, dan pengelolaan kebijakan. *Civil society capacity* dianalisis melalui kemampuan organisasi, partisipasi, advokasi,

pengetahuan, jaringan, dan akses terhadap informasi. Sementara itu, *collaborative capacity* dianalisis berdasarkan kemampuan aktor membangun tujuan bersama, kepercayaan, komunikasi, pertukaran sumber daya, pengambilan keputusan bersama, serta kapasitas melakukan tindakan kolektif (Emerson et al., 2012; Bryson et al., 2015).

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik, yaitu membandingkan informasi dari berbagai kelompok informan serta mengonfirmasi hasil wawancara melalui observasi dan dokumen. Dengan metode tersebut, penelitian diharapkan mampu menjelaskan bagaimana kapasitas pemerintah dan *civil society* tidak hanya diperkuat secara individual, tetapi juga dikonversikan menjadi **kapasitas kolaboratif** yang mendukung tata kelola pembangunan daerah yang partisipatif, responsif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Hasil dan Pembahasan

1. Government Capacity sebagai Fondasi Tata Kelola Pembangunan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah tetap menjadi fondasi utama dalam penyelenggaraan pembangunan di Kabupaten Bandung, tetapi kapasitas tersebut semakin dituntut untuk berkembang dari kemampuan administratif menuju kemampuan mengelola hubungan dan jejaring antarpemangku kepentingan. Pemerintah daerah memiliki kewenangan, perangkat kelembagaan, sumber daya anggaran, data pembangunan, serta legitimasi formal untuk menentukan arah kebijakan. Namun, kompleksitas persoalan pembangunan menyebabkan sumber daya tersebut tidak selalu cukup untuk menghasilkan solusi yang efektif. Karena itu, kapasitas pemerintah perlu dipahami bukan hanya sebagai kemampuan melaksanakan fungsi birokrasi, tetapi juga kemampuan mengoordinasikan, memfasilitasi, dan mengintegrasikan kontribusi aktor non-pemerintah.

Kondisi tersebut terlihat dalam mekanisme perencanaan pembangunan Kabupaten Bandung yang melibatkan berbagai tingkatan pemerintahan dan pemangku kepentingan. Bapperida Kabupaten Bandung menempatkan Musrenbang sebagai mekanisme partisipatif yang berlangsung dari desa, kecamatan, hingga kabupaten, dengan hasilnya menjadi salah satu dasar penyusunan RKPD dan APBD. Dengan demikian, kapasitas pemerintah dalam konteks pembangunan tidak hanya terletak pada kemampuan menyusun dokumen perencanaan, tetapi juga pada kemampuan mengelola proses yang mempertemukan aspirasi masyarakat, kebutuhan teknokratis, keterbatasan fiskal, dan prioritas pemerintah.

Perspektif ini sejalan dengan Emerson et al. (2012), yang menempatkan *capacity for joint action* sebagai salah satu komponen penting dalam *collaborative governance*. Pemerintah yang memiliki kapasitas administratif tetapi tidak mampu membangun hubungan dengan aktor lain akan menghadapi keterbatasan ketika berhadapan dengan persoalan yang membutuhkan sumber daya lintas organisasi. Oleh sebab itu, kapasitas pemerintah Kabupaten Bandung perlu bergerak menuju kapasitas yang memungkinkan tindakan bersama.

2. Civil Society sebagai Sumber Pengetahuan dan Sumber Daya Pembangunan

Civil society memiliki posisi penting dalam memperluas kapasitas pembangunan daerah. Masyarakat, organisasi sosial, kelompok komunitas, organisasi kemasyarakatan, dan kelompok kepentingan memiliki pengetahuan yang lebih dekat dengan persoalan kehidupan sehari-hari. Pengetahuan tersebut dapat melengkapi data administratif pemerintah dan membantu memastikan bahwa kebijakan pembangunan tidak semata-mata ditentukan berdasarkan perspektif birokrasi.

Dalam konteks Kabupaten Bandung, keterlibatan masyarakat telah dilembagakan melalui berbagai forum perencanaan. Pemerintah daerah secara eksplisit menempatkan partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan sebagai bagian dari proses penyusunan perencanaan pembangunan. Dalam Musrenbang RPJMD 2025–2029, misalnya, pemerintah melibatkan unsur pemerintah, DPRD, tokoh masyarakat, akademisi, dan sektor swasta. Hal tersebut menunjukkan adanya basis kelembagaan bagi terbentuknya hubungan pemerintah dan *civil society*.

Namun, keberadaan forum partisipasi tidak secara otomatis menunjukkan bahwa *civil society* telah memiliki kapasitas kolaboratif yang kuat. Kapasitas masyarakat sipil juga ditentukan oleh kemampuan mengidentifikasi kebutuhan, mengartikulasikan kepentingan, memahami kebijakan, menggunakan data, melakukan advokasi, serta bernegosiasi dengan pemerintah. Fung (2015) menjelaskan bahwa kualitas partisipasi publik sangat dipengaruhi oleh bagaimana masyarakat ditempatkan dalam proses pengambilan keputusan dan sejauh mana partisipasi tersebut menghasilkan pengaruh substantif.

Dengan demikian, penguatan *civil society* harus menjadi bagian dari strategi pembangunan kapasitas daerah. Masyarakat tidak cukup diposisikan sebagai penerima program atau peserta forum, tetapi perlu ditempatkan sebagai mitra yang mampu berkontribusi dalam produksi kebijakan dan penyelesaian masalah publik.

3. Musrenbang sebagai Ruang Transformasi dari Partisipasi menuju Kolaborasi

Musrenbang merupakan salah satu ruang paling penting untuk melihat proses transformasi dari *government capacity* menuju *collaborative capacity*. Secara kelembagaan, Musrenbang memberikan ruang bagi masyarakat dan pemangku kepentingan untuk menyampaikan usulan pembangunan. Namun, kolaborasi substantif baru terjadi ketika proses tersebut menghasilkan dialog, pertukaran informasi, negosiasi, dan kesepakatan mengenai prioritas pembangunan.

Dalam praktiknya, tidak seluruh usulan masyarakat dapat diakomodasi. Usulan harus disesuaikan dengan prioritas pembangunan, kemampuan anggaran, kewenangan pemerintah, serta kriteria teknis. Bapperida Kabupaten Bandung pada proses Musrenbang 2026, misalnya, menekankan pentingnya penajaman usulan berdasarkan kriteria teknis, urgensi, manfaat, dan keterbatasan pagu anggaran. Situasi tersebut memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat berlangsung dalam lingkungan yang memiliki batas administratif dan fiskal.

Di sinilah perbedaan antara partisipasi dan *collaborative governance* menjadi penting. Partisipasi hanya menunjukkan adanya keterlibatan, sedangkan kolaborasi menuntut adanya proses interaksi yang menghasilkan kapasitas bersama. Bryson et al. (2015) menjelaskan bahwa kolaborasi lintas sektor membutuhkan desain kelembagaan dan proses yang memungkinkan aktor dengan sumber daya dan kepentingan berbeda bekerja bersama. Oleh karena itu, Musrenbang perlu dilihat bukan

sekadar sebagai mekanisme penyerapan aspirasi, tetapi sebagai arena pembentukan kapasitas untuk bertindak secara kolektif.

4. Kepemimpinan dan Koordinasi sebagai Penggerak Collaborative Capacity

Temuan berikutnya menunjukkan bahwa kepemimpinan dan koordinasi merupakan penghubung antara kapasitas individual aktor dan kapasitas kolaboratif. Pemerintah daerah dapat memiliki sumber daya yang besar, tetapi tanpa kemampuan mengoordinasikan aktor lain, sumber daya tersebut belum tentu menghasilkan sinergi. Pemimpin daerah dan birokrasi perlu memainkan peran sebagai *facilitator*, *broker*, dan *network manager* yang menghubungkan kepentingan berbagai aktor.

Dalam konteks Kabupaten Bandung, perencanaan pembangunan memperlihatkan adanya interaksi antara pemerintah daerah, DPRD, kecamatan, desa, masyarakat, akademisi, dan sektor swasta. Pemerintah daerah menyebut pendekatan perencanaan sebagai kombinasi pendekatan teknokratik, politik, partisipatif, *top-down*, dan *bottom-up*. Kompleksitas tersebut membutuhkan kemampuan koordinasi yang tidak sederhana karena masing-masing pendekatan membawa kepentingan dan logika yang berbeda.

Emerson et al. (2012) menyebutkan bahwa *principled engagement* dan *shared motivation* merupakan komponen penting dalam proses kolaboratif. Artinya, koordinasi tidak boleh hanya berbentuk instruksi birokratis, tetapi perlu menciptakan ruang dialog dan membangun pemahaman bersama. Kapasitas pemerintah dengan demikian berkembang dari kemampuan “mengatur” menjadi kemampuan “menghubungkan”.

5. Pertukaran Sumber Daya dan Ketergantungan Antaraktor

Kolaborasi pembangunan juga terbentuk karena adanya ketergantungan sumber daya. Pemerintah memiliki kewenangan dan anggaran, masyarakat memiliki pengetahuan lokal dan jaringan sosial, akademisi memiliki pengetahuan ilmiah, sementara sektor swasta memiliki modal, teknologi, dan kemampuan manajerial. Perbedaan tersebut menciptakan peluang untuk membangun sinergi.

Dalam perspektif *collaborative governance*, perbedaan sumber daya bukan hanya persoalan ketimpangan, tetapi juga dapat menjadi dasar terbentuknya hubungan saling membutuhkan. Emerson et al. (2012) menegaskan bahwa kapasitas tindakan bersama muncul ketika aktor dapat menggabungkan sumber daya, pengetahuan, dan kemampuan yang mereka miliki. Dengan demikian, pembangunan Kabupaten Bandung dapat memperoleh manfaat ketika sumber daya pemerintah dan non-pemerintah tidak berjalan secara terpisah.

Namun, pertukaran sumber daya juga berpotensi menghasilkan ketimpangan kekuasaan. Aktor yang mempunyai akses informasi, modal, atau kewenangan lebih besar dapat memiliki pengaruh yang lebih kuat. Oleh sebab itu, kolaborasi membutuhkan transparansi dan mekanisme akuntabilitas agar hubungan antaraktor tidak berubah menjadi dominasi.

6. Dari Government Capacity menuju Collaborative Capacity

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa perubahan paling penting bukan sekadar peningkatan kapasitas pemerintah atau masyarakat secara individual, melainkan transformasi kapasitas individual menjadi kapasitas bersama. Inilah yang dalam penelitian ini dipahami sebagai pergeseran dari *government capacity* menuju *collaborative capacity*.

Government capacity terutama berkaitan dengan kemampuan pemerintah untuk menjalankan fungsi administratif, menyediakan pelayanan, merumuskan kebijakan, mengelola anggaran, dan mengoordinasikan organisasi birokrasi. Sementara itu, *collaborative capacity* mencakup kemampuan pemerintah dan aktor non-pemerintah untuk membangun kepercayaan, mengembangkan tujuan bersama, berbagi sumber daya, menyelesaikan konflik, berkomunikasi, dan melakukan tindakan kolektif.

Perubahan tersebut penting karena persoalan pembangunan tidak selalu berada dalam batas kewenangan satu organisasi. Bryson et al. (2015) menunjukkan bahwa persoalan publik yang kompleks membutuhkan kolaborasi lintas sektor karena sumber daya dan kemampuan yang diperlukan tersebar di berbagai organisasi. Dalam konteks Kabupaten Bandung, pendekatan tersebut berarti pemerintah tidak kehilangan perannya sebagai pemegang mandat publik, tetapi mengembangkan kapasitas baru untuk mengorkestrasi sumber daya sosial yang tersedia di masyarakat.

7. Hambatan dalam Pembentukan Collaborative Capacity

Meskipun memiliki potensi, proses pembentukan *collaborative capacity* menghadapi beberapa hambatan. Pertama adalah ketimpangan kapasitas antaraktor. Tidak semua organisasi masyarakat memiliki kemampuan yang sama dalam memahami kebijakan, mengakses informasi, atau menyampaikan kepentingannya. Kondisi ini dapat menyebabkan kelompok dengan kapasitas organisasi lebih tinggi lebih mudah memengaruhi agenda pembangunan.

Kedua adalah dominasi pemerintah dalam proses pengambilan keputusan. Karena memiliki kewenangan formal dan kontrol terhadap anggaran, pemerintah tetap mempunyai posisi yang lebih kuat dibandingkan aktor masyarakat. Ketiga adalah keterbatasan fiskal yang menyebabkan tidak seluruh aspirasi dapat direalisasikan. Dokumen perencanaan Kabupaten Bandung sendiri menunjukkan bahwa penajaman prioritas semakin penting ketika terdapat keterbatasan pagu anggaran.

Keempat adalah risiko bahwa partisipasi berubah menjadi formalitas. Forum dapat berlangsung secara rutin tetapi belum tentu menghasilkan pengaruh masyarakat yang kuat terhadap keputusan. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan kolaborasi tidak cukup dilihat dari jumlah forum atau peserta, tetapi perlu melihat apakah terjadi perubahan kualitas hubungan, pertukaran sumber daya, pengaruh terhadap keputusan, dan kemampuan menghasilkan tindakan bersama.

8. Membangun Tata Kelola Pembangunan yang Kolaboratif

Secara keseluruhan, penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Bandung telah memiliki fondasi kelembagaan untuk mengembangkan *collaborative governance*, terutama melalui mekanisme Musrenbang, konsultasi publik, koordinasi lintas sektor, serta keterlibatan berbagai pemangku

kepentingan. Pemerintah daerah bahkan menempatkan kolaborasi lintas sektor sebagai bagian dari proses penyelarasan aspirasi dan pembangunan.

Namun, tantangan utamanya adalah memastikan bahwa mekanisme tersebut berkembang dari partisipasi prosedural menuju kapasitas kolaboratif substantif. Pemerintah perlu meningkatkan keterbukaan informasi, kualitas dialog, kapasitas koordinasi, dan mekanisme umpan balik. Pada saat yang sama, *civil society* perlu diperkuat melalui peningkatan literasi kebijakan, kemampuan organisasi, kapasitas advokasi, dan akses terhadap data.

Dengan demikian, *collaborative capacity* tidak terbentuk hanya karena pemerintah mengundang masyarakat dalam forum pembangunan. Ia terbentuk ketika pemerintah dan masyarakat memiliki kemampuan untuk berdialog, membangun kepercayaan, berbagi sumber daya, bernegosiasi, mengambil keputusan, dan bertindak bersama. Pergeseran dari *government capacity* menuju *collaborative capacity* pada akhirnya merupakan perubahan cara kerja pemerintahan: dari pemerintah sebagai pelaksana utama pembangunan menuju pemerintah sebagai pengarah, fasilitator, dan penghubung berbagai kapasitas sosial dalam menghasilkan pembangunan yang lebih responsif dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* merupakan fondasi penting dalam membangun *collaborative governance* di Kabupaten Bandung. *Government capacity* tidak lagi cukup dipahami sebagai kemampuan birokrasi dalam menjalankan fungsi administratif, mengelola anggaran, dan melaksanakan kebijakan, tetapi perlu berkembang menjadi kemampuan membangun jejaring, memfasilitasi partisipasi, mengelola kepentingan, dan mengintegrasikan sumber daya berbagai aktor. Pada saat yang sama, *civil society* perlu memiliki kapasitas organisasi, pengetahuan kebijakan, kemampuan advokasi, akses informasi, dan kemampuan berpartisipasi secara substantif.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa mekanisme Musrenbang dan berbagai forum partisipasi telah menyediakan ruang bagi interaksi pemerintah dan masyarakat. Namun, keberadaan forum belum otomatis menghasilkan kolaborasi substantif karena masih terdapat ketimpangan kapasitas, sumber daya, informasi, serta posisi tawar antaraktor. Oleh karena itu, tantangan utama bukan sekadar meningkatkan kapasitas masing-masing aktor, tetapi mengubahnya menjadi *collaborative capacity*, yaitu kemampuan bersama untuk membangun tujuan, kepercayaan, komunikasi, pertukaran sumber daya, pengambilan keputusan, dan tindakan kolektif.

Dengan demikian, pemerintah Kabupaten Bandung perlu memperkuat peran sebagai fasilitator dan penghubung, sementara *civil society* perlu diperkuat sebagai mitra pembangunan. Pergeseran dari *government capacity* menuju *collaborative capacity* menjadi strategi penting untuk mewujudkan tata kelola pembangunan yang lebih partisipatif, inklusif, responsif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

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>
- 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 and Governance*, 8(5), 690–708. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1601595>
- 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>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- 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.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.