

Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah dan Civil Society dalam Mewujudkan Collaborative Governance: Studi tentang Sinergi Aktor dalam Pembangunan Daerah di Kota Pekanbaru

Azharisman Rozie

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: hhrozie@ipdn.ac.id

Jurnal Politikologi volume 4 Nomor 2 Tahun 2021

Abstrak

Penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* merupakan salah satu prasyarat penting dalam mewujudkan *collaborative governance* pada pembangunan daerah. Kompleksitas persoalan perkotaan menyebabkan pemerintah daerah tidak dapat mengandalkan kapasitas birokrasi dan sumber daya publik semata, sehingga diperlukan sinergi dengan masyarakat sipil sebagai aktor pembangunan. Penelitian ini bertujuan menganalisis penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* dalam mewujudkan *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi yang berkaitan dengan proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan daerah. Analisis data dilakukan secara tematik dengan mengidentifikasi kapasitas kelembagaan pemerintah, kapasitas organisasi masyarakat sipil, kepemimpinan, komunikasi, pertukaran sumber daya, partisipasi, dan akuntabilitas kolaboratif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sinergi antara pemerintah daerah dan *civil society* dapat memperluas kapasitas pembangunan melalui penggabungan kewenangan, sumber daya publik, pengetahuan lokal, dan jaringan sosial. Namun, efektivitas kolaborasi masih dipengaruhi oleh ketimpangan kapasitas, akses informasi, sumber daya, dan posisi tawar antaraktor. Oleh karena itu, penguatan *collaborative capacity* diperlukan melalui peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah, penguatan organisasi masyarakat sipil, kepemimpinan kolaboratif, transparansi, komunikasi, dan mekanisme akuntabilitas bersama. Penelitian menyimpulkan bahwa *collaborative governance* akan lebih efektif ketika penguatan kapasitas pemerintah dan *civil society* dilakukan secara simultan dan diarahkan pada kepentingan publik.

Kata kunci: *Collaborative governance*; Kapasitas pemerintah; *Civil society*; Pembangunan daerah.

Pendahuluan

Perubahan lingkungan pemerintahan dan semakin kompleksnya persoalan pembangunan daerah menuntut pemerintah daerah untuk tidak lagi mengandalkan kapasitas birokrasi internal semata. Desentralisasi telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk

merumuskan dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan karakteristik serta kebutuhan masyarakat lokal. Namun, perluasan kewenangan tersebut sekaligus menghadirkan persoalan baru berupa keterbatasan sumber daya, kapasitas kelembagaan, kemampuan koordinasi, dan kompleksitas kepentingan yang harus dikelola pemerintah daerah. Dalam kondisi tersebut, kapasitas pemerintah tidak hanya ditentukan oleh kemampuan administratif dan finansial, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah membangun hubungan, mengintegrasikan sumber daya, dan bekerja bersama aktor di luar pemerintahan (Emerson & Nabatchi, 2015; Firman, 2019).

Perkembangan paradigma *governance* memperlihatkan adanya pergeseran dari model pemerintahan yang berorientasi pada kontrol hierarkis menuju tata kelola yang menempatkan pemerintah sebagai salah satu aktor dalam jaringan kebijakan dan pembangunan. Pemerintah daerah perlu membangun hubungan dengan masyarakat sipil, organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, akademisi, dan kelompok-kelompok sosial lainnya untuk menghadapi persoalan publik yang tidak dapat diselesaikan oleh satu institusi secara mandiri. Dalam perspektif *collaborative governance*, kapasitas untuk menghasilkan kebijakan dan pelayanan publik tidak hanya berasal dari pemerintah, tetapi juga dari kemampuan berbagai aktor untuk membangun tujuan bersama, berbagi sumber daya, menciptakan kepercayaan, dan melakukan tindakan kolektif (Emerson et al., 2012; Emerson & Nabatchi, 2015). Dengan demikian, penguatan kapasitas pemerintah daerah perlu berjalan beriringan dengan penguatan kapasitas aktor masyarakat yang menjadi mitra dalam proses pembangunan.

Dalam kerangka tersebut, *civil society* memiliki posisi strategis karena dapat menyediakan pengetahuan lokal, jaringan sosial, sumber daya, serta mekanisme kontrol terhadap pemerintah. Masyarakat sipil tidak semata-mata ditempatkan sebagai penerima kebijakan, tetapi sebagai aktor yang dapat berkontribusi dalam identifikasi masalah, perumusan kebijakan, implementasi program, dan evaluasi pembangunan. Namun, keberadaan *civil society* yang aktif tidak secara otomatis menghasilkan kolaborasi yang efektif. Kemampuan organisasi masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan, bernegosiasi dengan pemerintah, mengakses informasi, mengelola sumber daya, dan mempertanggungjawabkan keterlibatannya juga merupakan bagian penting dari kapasitas kolaboratif. Karena itu, *collaborative governance* membutuhkan bukan hanya *government capacity*, tetapi juga kapasitas masyarakat sipil untuk terlibat secara substantif dalam proses pemerintahan dan pembangunan (Bryson et al., 2015; Fung, 2015).

Persoalan tersebut menjadi penting dalam konteks Kota Pekanbaru yang menghadapi kebutuhan pembangunan perkotaan yang semakin kompleks. Pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, kebutuhan infrastruktur, pelayanan publik, pengelolaan lingkungan, pemberdayaan masyarakat, serta berbagai persoalan sosial membutuhkan keterlibatan banyak aktor. Penelitian Amin et al. (2021), misalnya, menunjukkan bahwa penanganan COVID-19 di Kota Pekanbaru memperlihatkan pentingnya keterlibatan aktor non-negara dalam membangun langkah yang terintegrasi dan sinergis. Temuan tersebut menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah dalam menghadapi persoalan publik dapat diperkuat melalui mekanisme kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan.

Namun demikian, pengalaman kolaborasi dalam suatu sektor tertentu belum cukup untuk menjelaskan bagaimana kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* secara lebih luas dapat dibangun sebagai fondasi *collaborative governance* dalam pembangunan daerah. Studi mengenai kolaborasi di Pekanbaru juga menunjukkan bahwa keterlibatan aktor non-pemerintah tidak selalu

berjalan optimal. Penelitian mengenai penanggulangan HIV/AIDS di Kota Pekanbaru, misalnya, menempatkan *starting conditions*, kepemimpinan fasilitatif, desain kelembagaan, dan proses kolaboratif sebagai aspek penting dalam menjelaskan kualitas kerja sama antaraktor. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi tidak cukup ditentukan oleh banyaknya aktor yang dilibatkan, tetapi juga oleh kapasitas mereka untuk berinteraksi, membangun kepercayaan, berbagi sumber daya, dan mengambil keputusan secara bersama.

Permasalahan tersebut menghasilkan suatu *research gap*. Sebagian kajian *collaborative governance* lebih banyak berfokus pada proses kolaborasi atau efektivitas kerja sama dalam menangani isu tertentu, sementara perhatian terhadap hubungan antara penguatan kapasitas pemerintah daerah dan kapasitas *civil society* sebagai fondasi kolaborasi masih perlu dikembangkan, khususnya dalam konteks pembangunan daerah di Indonesia. Padahal, kapasitas pemerintah yang tinggi tanpa masyarakat sipil yang memiliki kemampuan berpartisipasi dapat menghasilkan kolaborasi yang bersifat formal dan pemerintah-sentris. Sebaliknya, masyarakat sipil yang aktif tetapi tidak didukung oleh pemerintah yang memiliki kapasitas koordinasi, kepemimpinan, dan kelembagaan dapat mengalami kesulitan untuk mengubah aspirasi menjadi kebijakan dan program pembangunan. Oleh karena itu, kualitas *collaborative governance* sangat mungkin ditentukan oleh hubungan timbal balik antara kapasitas pemerintah dan kapasitas masyarakat sipil.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini berangkat dari argumentasi bahwa *collaborative governance* tidak hanya membutuhkan kemauan untuk berkolaborasi, tetapi juga kapasitas untuk berkolaborasi. Kapasitas tersebut mencakup kemampuan kelembagaan pemerintah, kepemimpinan kolaboratif, kapasitas organisasi masyarakat, akses terhadap informasi dan sumber daya, kemampuan komunikasi dan negosiasi, serta mekanisme akuntabilitas bersama. Dengan melihat kedua sisi tersebut secara simultan, penelitian dapat menjelaskan bagaimana kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* saling memperkuat atau justru menjadi kendala dalam mewujudkan tata kelola pembangunan yang kolaboratif.

Atas dasar itu, penelitian ini bertujuan menganalisis penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* dalam mewujudkan *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru. Penelitian secara khusus mengkaji bentuk kapasitas yang dimiliki pemerintah dan masyarakat sipil, mekanisme penguatan kapasitas, pola interaksi dan sinergi antaraktor, serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat kolaborasi. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis dengan memperkuat pemahaman mengenai hubungan antara *government capacity*, *civil society capacity*, dan *collaborative governance*, sekaligus memberikan implikasi praktis bagi pengembangan tata kelola pembangunan daerah yang lebih partisipatif, inklusif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memahami secara mendalam proses penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* dalam mewujudkan *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian tidak hanya berupaya mengidentifikasi bentuk keterlibatan berbagai aktor, tetapi juga memahami proses interaksi, kepentingan, relasi kekuasaan,

pertukaran sumber daya, serta mekanisme yang memungkinkan terbentuknya sinergi dalam penyelenggaraan pembangunan. Studi kasus digunakan karena fenomena *collaborative governance* sangat dipengaruhi oleh konteks kelembagaan, sosial, politik, dan karakteristik daerah tempat proses kolaborasi berlangsung (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018).

Lokasi penelitian adalah Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, dengan unit analisis berupa proses penguatan kapasitas dan interaksi antara pemerintah daerah dengan *civil society* dalam pembangunan daerah. Pemerintah daerah dipahami mencakup organisasi perangkat daerah yang memiliki fungsi perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, dan evaluasi pembangunan. Sementara itu, *civil society* mencakup organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi komunitas, kelompok masyarakat, serta aktor sosial lainnya yang terlibat dalam proses pembangunan. Pemilihan Kota Pekanbaru didasarkan pada karakteristiknya sebagai wilayah perkotaan yang menghadapi persoalan pembangunan multidimensional sehingga membutuhkan keterlibatan berbagai aktor dan sumber daya di luar kapasitas pemerintah semata.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu memilih informan berdasarkan relevansi pengetahuan dan keterlibatannya terhadap proses pembangunan dan kolaborasi. Informan dapat mencakup aparatur pemerintah daerah pada perangkat daerah yang berkaitan dengan perencanaan dan pembangunan, unsur kecamatan dan kelurahan, organisasi masyarakat sipil, tokoh masyarakat, kelompok komunitas, akademisi, serta pihak swasta yang terlibat dalam program pembangunan. Apabila informasi tertentu belum diperoleh secara memadai, teknik *snowball sampling* digunakan untuk mengidentifikasi informan tambahan berdasarkan rekomendasi informan sebelumnya. Pemilihan informan diarahkan untuk memperoleh perspektif yang beragam sehingga dinamika hubungan pemerintah dan *civil society* dapat dipahami secara lebih komprehensif.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan observasi terhadap proses interaksi antarpemangku kepentingan. Wawancara diarahkan pada beberapa aspek utama, yaitu kapasitas kelembagaan pemerintah, kepemimpinan dan koordinasi, kapasitas organisasi masyarakat sipil, akses terhadap informasi dan sumber daya, mekanisme komunikasi dan negosiasi, bentuk partisipasi, serta faktor pendukung dan penghambat kolaborasi. Data sekunder diperoleh melalui dokumen perencanaan pembangunan daerah, RPJPD, RPJMD, RKPD, dokumen program pembangunan, laporan pelaksanaan kegiatan, dokumen kerja sama, regulasi, publikasi pemerintah daerah, serta dokumen organisasi masyarakat sipil yang relevan.

Analisis data dilakukan secara **tematik** melalui tahapan kondensasi data, penyajian data, dan penarikan serta verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2018). Analisis diarahkan untuk mengidentifikasi tema mengenai kapasitas pemerintah, kapasitas *civil society*, mekanisme penguatan kapasitas, pola interaksi, pertukaran sumber daya, kepercayaan, kepemimpinan, serta sinergi antaraktor. *Collaborative governance* dianalisis melalui indikator adanya tujuan bersama, komunikasi, partisipasi substantif, pembagian sumber daya dan peran, serta pengambilan keputusan yang akuntabel (Emerson et al., 2012). Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik, yaitu membandingkan informasi dari berbagai kelompok informan serta mengonfirmasi hasil wawancara melalui observasi dan dokumen. Dengan pendekatan tersebut, penelitian diharapkan mampu menjelaskan secara mendalam bagaimana penguatan kapasitas

pemerintah daerah dan *civil society* membentuk kondisi yang memungkinkan terwujudnya *collaborative governance* dalam pembangunan Kota Pekanbaru.

Hasil dan Pembahasan

1. Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah sebagai Fondasi Collaborative Governance

Hasil kajian menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah merupakan fondasi penting dalam membangun *collaborative governance* di Kota Pekanbaru. Kolaborasi tidak dapat berjalan hanya dengan memperbanyak forum pertemuan atau melibatkan banyak aktor, tetapi membutuhkan pemerintah yang memiliki kemampuan untuk menginisiasi, mengoordinasikan, memfasilitasi, dan mengelola hubungan dengan aktor non-pemerintah. Dalam konteks pembangunan daerah, pemerintah daerah tetap memiliki posisi strategis karena memiliki kewenangan regulatif, sumber daya anggaran, data pembangunan, serta kapasitas kelembagaan untuk mengarahkan agenda pembangunan. Namun, posisi tersebut tidak berarti pemerintah harus menjadi satu-satunya aktor yang menentukan seluruh proses pembangunan. Kerangka *collaborative governance* justru menuntut pemerintah untuk mengubah kapasitas hierarkis menjadi kapasitas kolaboratif yang memungkinkan berbagai aktor berkontribusi dalam pencapaian tujuan bersama (Emerson et al., 2012).

Di Kota Pekanbaru, kebutuhan terhadap kapasitas tersebut semakin penting karena pembangunan perkotaan melibatkan persoalan yang bersifat lintas sektor, seperti infrastruktur, transportasi, pemberdayaan ekonomi, lingkungan, pelayanan sosial, dan pengembangan sumber daya manusia. Pemerintah tidak selalu memiliki seluruh sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Karena itu, kapasitas pemerintah dalam membangun jaringan, menghubungkan kepentingan, dan mengintegrasikan sumber daya menjadi semakin penting. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa kolaborasi lintas sektor membutuhkan desain kelembagaan, kepemimpinan, koordinasi, dan kemampuan mengelola perbedaan kepentingan di antara aktor yang terlibat (Bryson et al., 2015).

2. Kapasitas Civil Society dalam Mendukung Pembangunan Daerah

Penguatan *civil society* merupakan dimensi lain yang menentukan kualitas kolaborasi. Masyarakat sipil memiliki posisi penting karena mempunyai pengetahuan mengenai persoalan lokal, jaringan sosial, serta kemampuan menjangkau kelompok masyarakat yang tidak selalu dapat dijangkau secara efektif oleh birokrasi. Dengan demikian, masyarakat sipil dapat berfungsi sebagai sumber informasi, mitra pelaksana pembangunan, sekaligus mekanisme kontrol sosial terhadap pemerintah.

Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat belum dapat dipahami hanya dari keberadaan organisasi atau keikutsertaan dalam forum pemerintah. Kapasitas *civil society* juga berkaitan dengan kemampuan organisasi untuk mengartikulasikan kepentingan masyarakat, mengembangkan argumentasi berbasis data, berkomunikasi dengan pemerintah, mengelola program, serta mempertanggungjawabkan sumber daya yang digunakan. Tanpa kapasitas tersebut, partisipasi masyarakat berisiko menjadi formalitas administratif dan tidak menghasilkan pengaruh substantif terhadap keputusan pembangunan.

Pandangan tersebut sejalan dengan Fung (2015), yang menekankan bahwa kualitas partisipasi publik tidak hanya ditentukan oleh jumlah masyarakat yang dilibatkan, tetapi juga oleh bagaimana partisipasi tersebut memberikan pengaruh terhadap proses pemerintahan. Oleh karena itu, penguatan *civil society* perlu diarahkan pada peningkatan kemampuan organisasi, literasi kebijakan, akses informasi, kemampuan advokasi, serta kapasitas membangun jejaring dengan aktor lainnya.

3. Sinergi Pemerintah dan Civil Society dalam Pembangunan

Sinergi antara pemerintah dan *civil society* menjadi titik penting dalam pembentukan *collaborative governance*. Pemerintah memiliki kewenangan, sumber daya publik, dan kapasitas administratif, sedangkan masyarakat memiliki pengetahuan lokal, pengalaman sosial, dan jaringan komunitas. Ketika kedua jenis sumber daya tersebut dipertemukan, terdapat peluang untuk menghasilkan kebijakan dan program yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks Pekanbaru, sinergi tersebut dapat terlihat dalam berbagai forum konsultasi pembangunan, program pemberdayaan masyarakat, penanganan persoalan sosial, serta kerja sama dalam penyediaan layanan publik. Pemerintah Kota Pekanbaru juga mengembangkan kolaborasi dengan sektor swasta dalam mendukung pembangunan daerah. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa keterbatasan kapasitas fiskal dan administratif pemerintah dapat diatasi sebagian melalui mobilisasi sumber daya dari aktor di luar pemerintahan.

Penelitian Amin et al. (2021) mengenai penanganan COVID-19 di Pekanbaru memperlihatkan pentingnya kolaborasi berbagai aktor dalam menghadapi persoalan publik yang kompleks. Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa kapasitas pemerintah dalam menghadapi masalah publik dapat ditingkatkan ketika pemerintah mampu membangun hubungan yang produktif dengan aktor masyarakat dan organisasi lainnya.

4. Kepemimpinan dan Koordinasi sebagai Penghubung Kapasitas

Kapasitas kelembagaan tidak akan secara otomatis menghasilkan kolaborasi tanpa adanya kepemimpinan dan koordinasi yang efektif. Pemerintah daerah membutuhkan kepemimpinan yang mampu menggeser pendekatan dari *command and control* menuju fasilitasi, mediasi, dan pembangunan kepercayaan. Pemimpin pemerintahan dalam konteks kolaboratif bukan hanya bertindak sebagai pengambil keputusan, tetapi juga sebagai penghubung berbagai kepentingan yang berbeda.

Koordinasi menjadi semakin penting ketika aktor yang terlibat memiliki kepentingan, sumber daya, dan perspektif yang berbeda. Pemerintah perlu menciptakan ruang komunikasi yang memungkinkan masyarakat sipil menyampaikan gagasan, sementara masyarakat sipil juga perlu memiliki kemampuan untuk memahami batas kewenangan, regulasi, dan kapasitas pemerintah. Dengan demikian, koordinasi bukan sekadar pertukaran informasi, tetapi merupakan proses membangun pemahaman bersama mengenai masalah dan solusi pembangunan.

Emerson et al. (2012) menjelaskan bahwa proses kolaboratif membutuhkan *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action*. Ketiga unsur tersebut relevan untuk

memahami kondisi Pekanbaru. Pemerintah dan masyarakat sipil membutuhkan forum dialog, kepercayaan, legitimasi timbal balik, serta kapasitas bersama agar kolaborasi tidak berhenti pada tahap konsultasi.

5. Pertukaran Sumber Daya sebagai Dasar Collaborative Governance

Salah satu temuan penting adalah bahwa kolaborasi pada dasarnya muncul karena tidak ada satu aktor yang memiliki seluruh sumber daya untuk menyelesaikan persoalan pembangunan. Pemerintah memiliki legitimasi dan kewenangan, masyarakat memiliki pengetahuan dan jaringan sosial, sementara sektor swasta memiliki modal, teknologi, dan kapasitas manajerial. Perbedaan sumber daya tersebut menciptakan ketergantungan yang dapat menjadi dasar pembentukan kolaborasi.

Namun, ketergantungan juga dapat menciptakan ketimpangan kekuasaan. Aktor yang memiliki sumber daya lebih besar berpotensi memiliki pengaruh lebih besar terhadap agenda pembangunan. Oleh sebab itu, kolaborasi harus disertai mekanisme transparansi dan akuntabilitas agar pertukaran sumber daya tidak berubah menjadi dominasi salah satu pihak. Bryson et al. (2015) menegaskan bahwa kolaborasi lintas sektor merupakan proses yang kompleks karena melibatkan perbedaan tujuan, sumber daya, kepentingan, dan struktur kelembagaan.

Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa kolaborasi tetap diarahkan pada kepentingan publik. Kerja sama dengan masyarakat sipil maupun sektor swasta harus memiliki tujuan yang jelas, pembagian peran yang transparan, indikator keberhasilan yang dapat diukur, dan mekanisme evaluasi.

6. Dari Government Capacity menuju Collaborative Capacity

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguatan kapasitas pemerintah dan *civil society* pada akhirnya perlu diarahkan pada pembentukan *collaborative capacity*. Konsep ini menekankan bahwa kemampuan pemerintah dan masyarakat secara individual belum cukup apabila tidak diikuti kemampuan untuk bekerja secara bersama. *Collaborative capacity* mencakup kemampuan membangun kepercayaan, berkomunikasi, menyelesaikan konflik, berbagi sumber daya, mengembangkan tujuan bersama, dan mengambil keputusan secara kolektif.

Dengan demikian, penguatan kapasitas pemerintah daerah tidak seharusnya hanya diwujudkan melalui peningkatan kompetensi aparatur atau perbaikan struktur organisasi. Penguatan tersebut juga harus mencakup kemampuan membangun jaringan dan mengelola hubungan dengan masyarakat. Sebaliknya, penguatan *civil society* tidak cukup melalui peningkatan jumlah organisasi atau forum partisipasi, tetapi harus diarahkan pada kemampuan substantif untuk terlibat dalam proses kebijakan.

Temuan tersebut memperkuat perspektif Emerson dan Nabatchi (2015) bahwa keberhasilan *collaborative governance* sangat dipengaruhi oleh kapasitas aktor untuk melakukan tindakan bersama. Kolaborasi yang efektif bukan sekadar pertemuan antaraktor, tetapi menghasilkan kapasitas kolektif yang memungkinkan sumber daya dan pengetahuan berbagai pihak digunakan untuk menyelesaikan persoalan publik.

7. Tantangan Mewujudkan Collaborative Governance di Kota Pekanbaru

Meskipun memiliki potensi besar, penguatan kapasitas kolaboratif menghadapi sejumlah tantangan. Pertama, masih terdapat kecenderungan pemerintah menjadi aktor dominan dalam menentukan agenda pembangunan. Kedua, kapasitas organisasi masyarakat sipil tidak selalu merata. Sebagian organisasi memiliki kemampuan advokasi dan jaringan yang kuat, sementara organisasi lainnya masih menghadapi keterbatasan sumber daya. Ketiga, terdapat kemungkinan bahwa partisipasi hanya bersifat konsultatif tanpa memberikan pengaruh yang memadai terhadap keputusan akhir. Keempat, perbedaan kepentingan antaraktor dapat menimbulkan konflik apabila tidak dikelola melalui mekanisme dialog yang terbuka.

Karena itu, *collaborative governance* di Pekanbaru perlu dibangun melalui hubungan yang lebih seimbang antara pemerintah dan masyarakat sipil. Pemerintah perlu menyediakan akses informasi, ruang partisipasi, dan mekanisme umpan balik yang jelas. Sementara itu, *civil society* perlu meningkatkan kapasitas organisasi, pengetahuan kebijakan, kemampuan advokasi, dan akuntabilitas internal. Kolaborasi yang demikian akan mengubah hubungan pemerintah–masyarakat dari pola *government to citizen* menjadi hubungan yang lebih setara sebagai *co-producers* pembangunan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa sinergi pembangunan di Kota Pekanbaru sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dan *civil society* untuk membangun kapasitas bersama. Penguatan kapasitas pemerintah menciptakan kemampuan kelembagaan dan koordinasi, sedangkan penguatan masyarakat sipil memperluas sumber pengetahuan, legitimasi, dan kontrol sosial. Ketika kedua kapasitas tersebut dipadukan melalui kepemimpinan, kepercayaan, komunikasi, pertukaran sumber daya, dan akuntabilitas, *collaborative governance* memiliki peluang lebih besar untuk menghasilkan pembangunan yang inklusif, responsif, dan berkelanjutan.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa penguatan kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* merupakan fondasi penting dalam mewujudkan *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru. Pemerintah daerah memiliki kapasitas strategis melalui kewenangan, sumber daya publik, kemampuan kelembagaan, dan fungsi koordinasi, sedangkan *civil society* memiliki pengetahuan lokal, jaringan sosial, serta kemampuan mengartikulasikan kebutuhan masyarakat. Sinergi kedua aktor tersebut dapat menghasilkan kapasitas kolaboratif yang lebih kuat dibandingkan apabila pembangunan hanya mengandalkan kapasitas pemerintah.

Namun, kolaborasi tidak terbentuk secara otomatis melalui keterlibatan berbagai aktor. Diperlukan kepemimpinan kolaboratif, komunikasi yang terbuka, kepercayaan, pembagian peran dan sumber daya, serta mekanisme akuntabilitas yang memungkinkan setiap aktor berkontribusi secara substantif. Penelitian juga menunjukkan bahwa ketimpangan kapasitas dan sumber daya dapat menjadi hambatan karena berpotensi menempatkan pemerintah atau aktor tertentu sebagai pihak yang dominan.

Oleh karena itu, penguatan *collaborative governance* di Kota Pekanbaru perlu diarahkan pada peningkatan kapasitas pemerintah dalam mengelola jejaring sekaligus penguatan kapasitas *civil society* dalam advokasi, partisipasi, dan pengawasan. Dengan demikian, kolaborasi tidak berhenti pada forum konsultatif, tetapi berkembang menjadi mekanisme bersama dalam merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasi pembangunan yang inklusif, responsif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Referensi

- Amin, R. M., Febrina, R., & Wicaksono, B. (2021). Handling COVID-19 from a collaborative governance perspective in Pekanbaru City. *Jurnal Bina Praja*, 13(1), 1–13. <https://doi.org/10.21787/jbp.13.2021.1-13> (BSKDN Journal)
- 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.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- 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.