

Collaborative Governance dalam Pembangunan Daerah: Sinergi Pemerintah, Masyarakat, dan Sektor Swasta dalam Mewujudkan Pembangunan Inklusif di Kota Pekanbaru

Azharisman Rozie

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: hhrozie@ipdn.ac.id

Jurnal Politikologi volume 3 Nomor 2 Tahun 2020

Abstrak

Pembangunan daerah yang kompleks membutuhkan keterlibatan berbagai aktor karena pemerintah tidak selalu memiliki kapasitas sumber daya yang memadai untuk memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru dengan menekankan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi terhadap proses perencanaan, pelaksanaan, serta kerja sama pembangunan daerah. Analisis data dilakukan secara tematik dengan mengidentifikasi pola interaksi, pembagian peran, pertukaran sumber daya, partisipasi, dan kontribusi masing-masing aktor terhadap pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk memperluas kapasitas pembangunan melalui mobilisasi pengetahuan, partisipasi masyarakat, sumber daya ekonomi, teknologi, dan inovasi dari berbagai pemangku kepentingan. Pemerintah berperan sebagai regulator, fasilitator, koordinator, dan pengarah kolaborasi, masyarakat sebagai sumber pengetahuan lokal dan kontrol sosial, sedangkan sektor swasta berkontribusi melalui investasi, teknologi, keahlian, dan tanggung jawab sosial. Namun, kolaborasi menghadapi tantangan berupa perbedaan kepentingan, ketimpangan sumber daya, dan potensi dominasi aktor tertentu. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan kepercayaan, komunikasi, transparansi, pembagian peran, dan akuntabilitas diperlukan agar kolaborasi menghasilkan pembangunan yang partisipatif, adil, responsif, dan inklusif.

Kata kunci: *Collaborative governance*; Pembangunan daerah; Partisipasi masyarakat; Pembangunan inklusif.

Pendahuluan

Pembangunan daerah pada era desentralisasi tidak lagi dapat dipahami sebagai proses yang sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah melalui mekanisme birokrasi dan anggaran publik. Kompleksitas persoalan perkotaan, keterbatasan kapasitas fiskal, meningkatnya tuntutan masyarakat, serta berkembangnya peran sektor swasta menyebabkan pemerintah daerah perlu membangun pola hubungan yang lebih terbuka dengan berbagai aktor. Permasalahan seperti

kemiskinan, pengangguran, ketimpangan akses pelayanan, kualitas lingkungan, infrastruktur perkotaan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat memiliki karakter multidimensional sehingga tidak dapat diselesaikan secara efektif oleh satu institusi saja. Dalam konteks tersebut, *collaborative governance* menjadi pendekatan penting karena menempatkan pemerintah, masyarakat, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, dan aktor lainnya sebagai bagian dari proses bersama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan.

Collaborative governance menekankan bahwa penyelesaian persoalan publik membutuhkan interaksi antarpemangku kepentingan yang tidak hanya bersifat konsultatif, tetapi juga memungkinkan terjadinya pertukaran sumber daya, pengetahuan, kewenangan, dan tanggung jawab. Perubahan tersebut menunjukkan pergeseran dari model pemerintahan yang berorientasi pada *government* menuju *governance*, ketika kapasitas pemerintah dalam menghasilkan kebijakan dan pelayanan publik semakin bergantung pada kemampuannya membangun jejaring dan mengelola hubungan dengan aktor non-negara. Kajian mengenai *collaborative governance* menunjukkan bahwa kolaborasi dapat memperluas kapasitas pemerintah dalam menghadapi persoalan kompleks, tetapi keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh kepercayaan, kepemimpinan, desain kelembagaan, distribusi kekuasaan, serta kemampuan para aktor untuk membangun tujuan bersama (Ansell et al., 2022; Emerson & Nabatchi, 2021).

Dalam pembangunan daerah, pendekatan kolaboratif menjadi semakin relevan karena pemerintah daerah memiliki keterbatasan sumber daya untuk memenuhi seluruh kebutuhan pembangunan. Pemerintah memiliki kewenangan dan legitimasi publik, tetapi masyarakat memiliki pengetahuan lokal dan pengalaman langsung mengenai persoalan yang mereka hadapi, sedangkan sektor swasta memiliki modal, teknologi, jaringan, dan kapasitas manajerial yang dapat mendukung pembangunan. Dengan demikian, sinergi ketiga aktor tersebut dapat menciptakan kombinasi sumber daya yang lebih besar dibandingkan apabila pembangunan hanya mengandalkan kapasitas pemerintah. Namun, kolaborasi tidak secara otomatis menghasilkan pembangunan yang inklusif. Perbedaan kepentingan, ketimpangan sumber daya, dominasi aktor tertentu, dan lemahnya mekanisme partisipasi dapat menyebabkan kolaborasi justru menghasilkan manfaat yang tidak merata (Emerson & Nabatchi, 2021; Sudartini et al., 2021).

Persoalan tersebut menjadi penting dalam konteks pembangunan perkotaan di Indonesia. Kota menghadapi tekanan pembangunan yang lebih kompleks karena pertumbuhan penduduk, urbanisasi, kebutuhan infrastruktur, aktivitas ekonomi, dan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik. Pemerintah kota dituntut tidak hanya menyediakan pelayanan dasar, tetapi juga menciptakan lingkungan ekonomi yang mendukung investasi dan aktivitas masyarakat. Pada saat yang sama, pembangunan harus memastikan bahwa kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan akses tidak tertinggal dari proses pembangunan. Oleh karena itu, pembangunan inklusif membutuhkan mekanisme yang mampu menghubungkan kepentingan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam suatu kerangka kerja yang transparan, partisipatif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kota Pekanbaru merupakan konteks yang menarik untuk mengkaji persoalan tersebut. Sebagai pusat pemerintahan dan kegiatan ekonomi Provinsi Riau, Pekanbaru menghadapi kebutuhan pembangunan yang beragam sekaligus membutuhkan mobilisasi sumber daya dari berbagai pihak. Arah pembangunan Kota Pekanbaru saat ini dituangkan dalam RPJPD 2025–2045 melalui

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 1 Tahun 2025 dan RPJMD 2025–2029 melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2025. Dokumen RPJMD tersebut menempatkan penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, inklusif, dan berkelanjutan sebagai salah satu tujuan pembangunan daerah.

Kebutuhan terhadap kolaborasi juga semakin terlihat dari praktik pembangunan Kota Pekanbaru. Pemerintah Kota Pekanbaru secara terbuka mendorong keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan karena keterbatasan kemampuan APBD untuk membiayai seluruh kebutuhan pembangunan. Pada 2026, misalnya, pemerintah kota menyampaikan bahwa sejumlah perusahaan turut mendukung pembangunan dan renovasi fasilitas publik, termasuk halte Trans Metro Pekanbaru dan beberapa infrastruktur perkotaan lainnya. Selain keterlibatan sektor swasta, pemerintah juga membuka ruang konsultasi publik dalam proses penyusunan RPJMD dan RKPD yang melibatkan berbagai elemen masyarakat, ahli, dan instansi terkait. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya embrio collaborative governance dalam pembangunan Kota Pekanbaru, meskipun masih perlu dikaji apakah hubungan tersebut telah berkembang menjadi kolaborasi substantif atau masih sebatas koordinasi dan dukungan terhadap program pemerintah.

Menariknya, penelitian sebelumnya di Pekanbaru telah menunjukkan relevansi collaborative governance dalam penyelesaian persoalan publik. Studi Amin et al. (2021), misalnya, menunjukkan pentingnya keterlibatan aktor non-pemerintah dalam penanganan COVID-19 di Kota Pekanbaru. Penelitian mengenai penanganan stunting di Pekanbaru juga menunjukkan adanya kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, meskipun proses kolaborasi masih menghadapi berbagai keterbatasan. Temuan tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi bukan konsep yang sepenuhnya baru bagi pemerintahan Kota Pekanbaru. Namun, sebagian penelitian masih berfokus pada sektor atau persoalan tertentu sehingga belum memberikan gambaran yang lebih luas mengenai bagaimana sinergi pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dapat diarahkan untuk mendukung pembangunan daerah yang inklusif.

Di sinilah terdapat celah penelitian yang penting. Kajian collaborative governance sering menekankan proses interaksi, kepercayaan, kepemimpinan, dan kelembagaan, tetapi belum selalu menjelaskan bagaimana kolaborasi diterjemahkan ke dalam pembangunan daerah yang memastikan manfaat pembangunan dapat diakses secara lebih luas oleh masyarakat. Dengan kata lain, persoalan pentingnya bukan sekadar apakah pemerintah berkolaborasi dengan masyarakat dan sektor swasta, tetapi bagaimana kolaborasi tersebut menghasilkan sinergi sumber daya, memperkuat partisipasi masyarakat, dan memastikan manfaat pembangunan tidak terkonsentrasi pada kelompok atau aktor tertentu. Pertanyaan tersebut menjadi semakin relevan ketika sektor swasta memiliki sumber daya ekonomi yang besar sehingga terdapat potensi ketidakseimbangan posisi tawar antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis collaborative governance dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru dengan menempatkan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta sebagai tiga aktor utama. Penelitian diarahkan untuk memahami bentuk sinergi antarpemangku kepentingan, mekanisme keterlibatan masyarakat dan sektor swasta, kontribusi masing-masing aktor, serta faktor yang mendukung dan menghambat terciptanya pembangunan yang inklusif. Penelitian ini berargumen bahwa collaborative governance tidak cukup diukur dari keberadaan kerja sama antarlembaga, tetapi perlu dilihat dari kemampuan kolaborasi tersebut

mengintegrasikan sumber daya, memperluas partisipasi, meningkatkan kualitas pelayanan dan pembangunan, serta memastikan kelompok masyarakat memperoleh manfaat secara adil. Dengan demikian, *collaborative governance* dapat menjadi instrumen penting bagi Kota Pekanbaru dalam membangun tata kelola pembangunan yang lebih partisipatif, adaptif, inklusif, dan berkelanjutan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis praktik *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kota Pekanbaru. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian tidak hanya berfokus pada keluaran pembangunan, tetapi juga berupaya memahami proses interaksi, pola hubungan, kepentingan, kontribusi, serta pengalaman para aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi. Studi kasus digunakan karena memungkinkan penelitian memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat, dan sektor swasta dibangun dan dijalankan dalam konteks pembangunan Kota Pekanbaru. Fokus penelitian diarahkan pada bentuk kolaborasi, mekanisme koordinasi dan partisipasi, pembagian sumber daya dan peran, proses pengambilan keputusan, serta kontribusi kolaborasi terhadap pembangunan yang inklusif.

Lokasi penelitian adalah Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, dengan unit analisis berupa proses kolaborasi antarpemangku kepentingan dalam pembangunan daerah. Informan penelitian dipilih secara **purposive sampling** berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan mereka terhadap proses pembangunan dan kerja sama antarpemangku kepentingan. Informan mencakup unsur pemerintah daerah, seperti perangkat daerah yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pengembangan ekonomi; anggota DPRD sebagai unsur representasi politik; tokoh masyarakat dan kelompok masyarakat; serta pelaku sektor swasta yang terlibat dalam program pembangunan atau tanggung jawab sosial perusahaan. Apabila diperlukan, teknik *snowball sampling* digunakan untuk mengidentifikasi informan tambahan berdasarkan rekomendasi informan sebelumnya.

Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan para pemangku kepentingan untuk menggali pengalaman, persepsi, kepentingan, bentuk kontribusi, dan dinamika hubungan dalam proses kolaborasi. Observasi dilakukan terhadap forum konsultasi, kegiatan pembangunan, pertemuan pemangku kepentingan, atau bentuk kegiatan kolaboratif yang relevan. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap RPJPD, RPJMD, RKPD Kota Pekanbaru, dokumen perencanaan dan penganggaran, laporan program pembangunan, dokumen kerja sama pemerintah dengan sektor swasta, laporan CSR, serta berbagai regulasi dan publikasi resmi pemerintah daerah. Penggunaan berbagai sumber data dimaksudkan untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai proses *collaborative governance*.

Analisis data dilakukan secara tematik dengan mengidentifikasi pola, tema, dan hubungan yang muncul dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Tahapan analisis meliputi pengorganisasian data, proses pengodean, identifikasi tema, penyajian temuan, interpretasi hubungan antartema, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Analisis diarahkan pada beberapa tema utama, yaitu (1) kepemimpinan dan peran pemerintah, (2) partisipasi masyarakat, (3) kontribusi sektor swasta, (4) kepercayaan dan komunikasi antarpihak, (5) pertukaran sumber daya

dan tanggung jawab, (6) mekanisme pengambilan keputusan bersama, dan (7) dampak kolaborasi terhadap inklusivitas pembangunan. Dengan kerangka tersebut, penelitian dapat membedakan antara kolaborasi substantif yang menghasilkan pembagian peran dan keputusan bersama dengan kerja sama yang hanya bersifat koordinatif atau administratif.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selain itu, interpretasi temuan dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan konteks kelembagaan dan sosial-politik Kota Pekanbaru. Melalui desain tersebut, penelitian diharapkan mampu menjelaskan bagaimana *collaborative governance* dapat membangun sinergi antarpemangku kepentingan sekaligus memperkuat orientasi pembangunan yang inklusif di tingkat daerah.

Hasil dan Pembahasan

1. Collaborative Governance sebagai Pendekatan Pembangunan Daerah

Hasil kajian menunjukkan bahwa pembangunan daerah di Kota Pekanbaru semakin membutuhkan pola hubungan yang melibatkan lebih dari satu aktor. Kompleksitas persoalan perkotaan, keterbatasan sumber daya pemerintah, serta meningkatnya kebutuhan masyarakat menjadikan pemerintah tidak dapat bekerja secara eksklusif melalui kapasitas birokrasi. Pemerintah daerah tetap memiliki posisi sentral karena mempunyai kewenangan, legitimasi, dan kapasitas regulasi, tetapi efektivitas pembangunan juga ditentukan oleh kemampuan pemerintah menghubungkan sumber daya yang dimiliki masyarakat dan sektor swasta.

Dalam konteks tersebut, *collaborative governance* dapat dipahami bukan sekadar sebagai kerja sama antara pemerintah dan pihak lain, melainkan sebagai proses membangun tujuan bersama, mengintegrasikan sumber daya, dan menciptakan mekanisme pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Pendekatan ini penting karena setiap aktor memiliki kapasitas yang berbeda. Pemerintah memiliki kewenangan dan kemampuan mengalokasikan anggaran, masyarakat memiliki pengetahuan mengenai kebutuhan lokal, sedangkan sektor swasta mempunyai sumber daya finansial, teknologi, jaringan usaha, dan kapasitas manajerial. Kolaborasi memungkinkan berbagai sumber daya tersebut digunakan secara lebih terintegrasi untuk menjawab persoalan pembangunan.

Kondisi ini sejalan dengan perkembangan kajian *collaborative governance* yang menempatkan kolaborasi sebagai mekanisme untuk menghadapi persoalan publik yang kompleks dan membutuhkan kapasitas lintas organisasi. Keberhasilan kolaborasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum kerja sama, tetapi juga oleh kemampuan aktor membangun kepercayaan, kepemimpinan bersama, komunikasi, dan kesepakatan mengenai tujuan kolektif (Ansell et al., 2022; Emerson & Nabatchi, 2021).

2. Pemerintah Daerah sebagai Pengarah dan Fasilitator Kolaborasi

Temuan menunjukkan bahwa pemerintah daerah tetap menjadi aktor utama dalam membangun ekosistem kolaborasi pembangunan di Kota Pekanbaru. Peran tersebut tidak hanya diwujudkan melalui fungsi pemerintah sebagai pelaksana pembangunan, tetapi juga sebagai regulator, fasilitator, koordinator, dan penghubung antarpemangku kepentingan. Pemerintah mempunyai kemampuan untuk menentukan arah kebijakan, menyediakan kerangka regulasi, mengidentifikasi kebutuhan pembangunan, serta menciptakan ruang bagi masyarakat dan sektor swasta untuk berpartisipasi.

Peran sebagai fasilitator menjadi semakin penting ketika pemerintah menghadapi keterbatasan anggaran. Tidak seluruh kebutuhan infrastruktur dan pelayanan publik dapat dibiayai melalui APBD. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengembangkan strategi mobilisasi sumber daya melalui kemitraan dengan dunia usaha maupun organisasi masyarakat. Dalam konteks Kota Pekanbaru, keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan fasilitas publik menunjukkan bahwa pemerintah mulai mengembangkan pola pembangunan yang memanfaatkan sumber daya di luar anggaran pemerintah.

Namun demikian, posisi pemerintah sebagai fasilitator harus tetap disertai mekanisme akuntabilitas. Kolaborasi tidak boleh menjadi alasan bagi pemerintah untuk mengurangi tanggung jawabnya terhadap penyediaan pelayanan publik. Sebaliknya, pemerintah harus memastikan bahwa setiap kerja sama tetap berada dalam kerangka kepentingan publik, memiliki tujuan yang jelas, dan memberikan manfaat yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Inklusif

Masyarakat merupakan aktor penting dalam *collaborative governance* karena pembangunan pada akhirnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat memberikan informasi mengenai persoalan yang tidak selalu dapat diidentifikasi melalui data administratif pemerintah. Pengetahuan lokal tersebut dapat membantu pemerintah menentukan prioritas pembangunan secara lebih sesuai dengan kondisi riil di lapangan.

Dalam pembangunan Kota Pekanbaru, partisipasi masyarakat dapat berlangsung melalui forum perencanaan pembangunan, konsultasi publik, kelompok masyarakat, komunitas, maupun keterlibatan langsung dalam program pembangunan. Akan tetapi, partisipasi perlu dibedakan antara partisipasi prosedural dan partisipasi substantif. Partisipasi prosedural terjadi ketika masyarakat sekadar diundang dan diberikan kesempatan menyampaikan aspirasi, sedangkan partisipasi substantif terjadi ketika aspirasi tersebut benar-benar memiliki pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan.

Persoalan tersebut menjadi penting dalam perspektif pembangunan inklusif. Tidak semua kelompok masyarakat memiliki kemampuan yang sama untuk mengakses ruang partisipasi. Kelompok miskin, perempuan, penyandang disabilitas, kelompok informal, dan masyarakat yang memiliki keterbatasan informasi berpotensi memiliki representasi yang lebih rendah. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan bahwa kolaborasi tidak hanya melibatkan kelompok masyarakat yang memiliki sumber daya dan akses politik lebih besar. Inklusivitas mensyaratkan adanya mekanisme yang memungkinkan kelompok yang kurang memiliki kekuatan untuk tetap menyampaikan kebutuhan dan memengaruhi agenda pembangunan.

4. Peran Sektor Swasta dalam Mendukung Pembangunan

Sektor swasta memiliki posisi strategis dalam collaborative governance karena dapat menyediakan sumber daya yang tidak sepenuhnya tersedia dalam sistem pemerintahan. Kontribusi sektor swasta dapat berupa investasi, pembiayaan, teknologi, keahlian profesional, jaringan pemasaran, inovasi, maupun program tanggung jawab sosial perusahaan. Dengan demikian, keterlibatan sektor swasta dapat memperluas kapasitas pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah.

Di Kota Pekanbaru, peluang kolaborasi dengan sektor swasta sangat besar mengingat karakter kota sebagai pusat aktivitas ekonomi dan perdagangan di Provinsi Riau. Kemitraan dengan dunia usaha dapat diarahkan pada pembangunan infrastruktur, pemberdayaan UMKM, peningkatan kompetensi tenaga kerja, pengembangan ekonomi lokal, digitalisasi pelayanan, hingga program sosial dan lingkungan.

Meskipun demikian, keterlibatan sektor swasta juga memiliki potensi persoalan. Perusahaan pada dasarnya mempunyai kepentingan ekonomi sehingga tidak seluruh kepentingannya secara otomatis identik dengan kepentingan publik. Apabila pemerintah tidak memiliki mekanisme pengawasan dan transparansi yang memadai, kolaborasi dapat menghasilkan dominasi kepentingan ekonomi tertentu. Karena itu, hubungan pemerintah dan sektor swasta perlu dibangun berdasarkan tujuan yang disepakati, pembagian tanggung jawab yang jelas, transparansi, dan mekanisme evaluasi. Kolaborasi yang sehat bukan berarti pemerintah menyerahkan fungsi pembangunan kepada sektor swasta, tetapi mengintegrasikan kapasitas sektor swasta ke dalam agenda pembangunan publik.

5. Membangun Kepercayaan dan Kesetaraan Antarpemangku Kepentingan

Aspek penting lainnya adalah kepercayaan (*trust*) antarpihak. Pemerintah mungkin memiliki kewenangan, tetapi tidak selalu memiliki pengetahuan dan sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh persoalan. Sebaliknya, masyarakat dan sektor swasta memiliki sumber daya tertentu tetapi membutuhkan pemerintah untuk menyediakan legitimasi, regulasi, dan koordinasi. Ketergantungan tersebut menciptakan kebutuhan terhadap hubungan yang saling percaya.

Kepercayaan dibangun melalui komunikasi yang terbuka, konsistensi kebijakan, transparansi informasi, serta pemenuhan komitmen. Jika masyarakat merasa bahwa keterlibatannya hanya digunakan untuk memenuhi formalitas, tingkat kepercayaan terhadap pemerintah dapat menurun. Demikian pula, sektor swasta membutuhkan kepastian regulasi dan prosedur yang jelas agar bersedia berinvestasi dalam program pembangunan.

Oleh karena itu, collaborative governance membutuhkan perubahan dari pola hubungan yang bersifat hierarkis menuju hubungan yang lebih dialogis. Pemerintah tetap mempunyai kewenangan yang lebih besar, tetapi proses kolaborasi harus memberikan ruang bagi aktor lain untuk menyampaikan gagasan, mengkritisi kebijakan, dan berkontribusi dalam penyelesaian masalah. Dalam perspektif ini, kolaborasi bukan berarti menghilangkan kewenangan pemerintah, tetapi menggunakan kewenangan tersebut untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan berbagai aktor bekerja bersama.

6. Collaborative Governance dan Terwujudnya Pembangunan Inklusif

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa ukuran keberhasilan *collaborative governance* tidak cukup dilihat dari jumlah kemitraan atau forum kolaborasi yang dibentuk pemerintah. Ukuran yang lebih penting adalah apakah kolaborasi mampu menghasilkan perubahan nyata bagi masyarakat, terutama kelompok yang selama ini memiliki akses terbatas terhadap sumber daya pembangunan.

Pembangunan inklusif menuntut agar manfaat pembangunan tidak hanya terkonsentrasi pada pusat-pusat pertumbuhan atau kelompok ekonomi tertentu. Kolaborasi harus mampu memperluas akses terhadap infrastruktur, pelayanan publik, kesempatan ekonomi, pendidikan, teknologi, dan sumber daya pembangunan. Dalam konteks tersebut, pemerintah memiliki tanggung jawab memastikan bahwa sumber daya yang dihimpun melalui kolaborasi diarahkan kepada kebutuhan publik yang memiliki nilai strategis dan manfaat sosial yang luas.

Dengan demikian, sinergi pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta di Kota Pekanbaru perlu ditempatkan dalam kerangka *shared responsibility*. Pemerintah menyediakan regulasi dan kepemimpinan, masyarakat menyediakan pengetahuan lokal, partisipasi, dan kontrol sosial, sedangkan sektor swasta menyediakan sumber daya ekonomi, teknologi, dan inovasi. Ketiga unsur tersebut akan menghasilkan pembangunan yang lebih inklusif apabila terdapat tujuan bersama, pembagian peran yang jelas, komunikasi yang efektif, serta mekanisme akuntabilitas.

Secara keseluruhan, *collaborative governance* menawarkan pendekatan yang relevan bagi pembangunan Kota Pekanbaru karena memungkinkan pemerintah mengatasi keterbatasan kapasitas melalui mobilisasi sumber daya berbagai aktor. Namun, kolaborasi tidak boleh berhenti pada koordinasi administratif atau hubungan transaksional. Kolaborasi harus berkembang menjadi proses bersama yang memungkinkan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta berbagi pengetahuan, sumber daya, tanggung jawab, serta manfaat pembangunan. Dengan demikian, kualitas *collaborative governance* pada akhirnya ditentukan oleh kemampuannya menghasilkan pembangunan yang tidak hanya efektif secara ekonomi dan administratif, tetapi juga partisipatif, adil, dan inklusif bagi seluruh lapisan masyarakat.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa *collaborative governance* merupakan pendekatan yang relevan dalam mendukung pembangunan daerah yang inklusif di Kota Pekanbaru. Kompleksitas kebutuhan pembangunan dan keterbatasan kapasitas pemerintah daerah menyebabkan pembangunan tidak dapat sepenuhnya mengandalkan sumber daya pemerintah. Sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta memungkinkan terjadinya penggabungan kewenangan, pengetahuan, sumber daya ekonomi, serta pengalaman lokal untuk menghasilkan pembangunan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki posisi strategis sebagai regulator, fasilitator, koordinator, sekaligus pengarah kolaborasi. Sementara itu, masyarakat berperan dalam menyampaikan kebutuhan, memberikan pengetahuan lokal, berpartisipasi dalam proses pembangunan, serta melakukan kontrol sosial. Sektor swasta dapat memperkuat pembangunan melalui investasi, teknologi, inovasi, keahlian, dan tanggung jawab sosial. Namun, kolaborasi tidak secara otomatis

menghasilkan pembangunan inklusif. Ketimpangan sumber daya dan kepentingan antarpihak dapat menyebabkan dominasi aktor tertentu apabila tidak disertai transparansi dan akuntabilitas.

Oleh karena itu, penguatan *collaborative governance* di Kota Pekanbaru membutuhkan tujuan bersama, komunikasi terbuka, kepercayaan, pembagian peran yang jelas, serta mekanisme pengawasan yang efektif. Keberhasilan kolaborasi perlu diukur bukan hanya dari jumlah kemitraan, tetapi dari sejauh mana kolaborasi mampu memperluas akses masyarakat terhadap manfaat pembangunan dan memastikan kelompok rentan tidak tertinggal. Dengan demikian, kolaborasi dapat menjadi instrumen untuk mewujudkan pembangunan Kota Pekanbaru yang partisipatif, adil, responsif, dan berkelanjutan.

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>

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 24(1), 1–20.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2021). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

Pemerintah Kota Pekanbaru. (2021). *Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 1 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2025–2045*.

Pemerintah Kota Pekanbaru. (2021). *Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029*.

Sudartini, S., et al. (2021). Collaborative governance in a mandated setting: Shifting collaboration in stunting interventions at local level. *Journal of Health Organization and Management*. <https://doi.org/10.1080/21665095.2023.2212868>