

Ketimpangan Kapasitas dan Collaborative Governance: Tantangan Penguatan Pemerintah Daerah dan Civil Society dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Bandung

Bayu Adji

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: bayuadji@ipdn.ac.id

Jurnal Politikologi volume 4 Nomor 2 Tahun 2023

Abstrak

Collaborative governance menjadi semakin penting dalam pembangunan daerah karena kompleksitas persoalan publik tidak dapat diselesaikan hanya melalui kapasitas internal pemerintah. Namun, keterlibatan berbagai aktor dalam proses kolaborasi tidak selalu berlangsung dalam kondisi kapasitas yang setara. Penelitian ini bertujuan menganalisis ketimpangan kapasitas antara pemerintah daerah dan *civil society* serta implikasinya terhadap collaborative governance dalam pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi terhadap proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan daerah. Analisis dilakukan secara tematik dengan memfokuskan perhatian pada kapasitas pemerintah, kapasitas *civil society*, ketimpangan sumber daya dan informasi, relasi kekuasaan, serta mekanisme kolaborasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki keunggulan dalam kewenangan formal, sumber daya anggaran, kapasitas administratif, dan informasi teknis, sementara *civil society* memiliki keunggulan dalam pengetahuan lokal, jaringan sosial, dan pengalaman komunitas. Ketimpangan tersebut dapat menciptakan *power asymmetry* dan membatasi partisipasi substantif masyarakat. Meskipun demikian, perbedaan kapasitas juga dapat menjadi sumber komplementaritas apabila didukung kepemimpinan fasilitatif, keterbukaan informasi, penguatan kapasitas masyarakat, dan mekanisme pengambilan keputusan bersama. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan collaborative governance memerlukan pergeseran dari penguatan kapasitas individual menuju *collaborative capacity* yang mampu mengintegrasikan sumber daya dan kepentingan berbagai aktor secara lebih seimbang.

Kata kunci: Ketimpangan Kapasitas; *Collaborative Governance*; *Civil Society*; *Power Asymmetry*

Pendahuluan

Pembangunan daerah dalam konteks desentralisasi tidak lagi dapat dipahami sebagai proses yang sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah daerah. Kompleksitas persoalan publik, keterbatasan sumber daya, serta meningkatnya keragaman kepentingan masyarakat mendorong pemerintah untuk melibatkan berbagai aktor di luar struktur birokrasi. Desentralisasi memberikan pemerintah daerah kewenangan yang lebih besar untuk merancang dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal, tetapi pada saat yang sama juga menuntut kapasitas kelembagaan, koordinasi, dan pengelolaan sumber daya yang semakin kompleks. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi

bahkan menghadirkan persoalan fragmentasi pembangunan ketika masing-masing pemerintah daerah cenderung bekerja dalam batas kewenangannya sendiri, sehingga kebutuhan terhadap koordinasi dan kerja sama lintas aktor menjadi semakin penting (Firman, 2010). Dengan demikian, keberhasilan pembangunan daerah tidak hanya ditentukan oleh seberapa kuat kapasitas pemerintah daerah, tetapi juga oleh kemampuannya membangun hubungan produktif dengan aktor masyarakat.

Perubahan tersebut sejalan dengan berkembangnya paradigma *collaborative governance*, yang menempatkan pemerintah bukan sebagai satu-satunya aktor yang memiliki kapasitas untuk menyelesaikan persoalan publik. Collaborative governance mengacu pada proses dan pengaturan kelembagaan yang memungkinkan pemerintah bekerja bersama aktor publik maupun nonpublik untuk mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai secara optimal oleh satu aktor secara sendiri-sendiri. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menjelaskan bahwa kolaborasi membutuhkan proses keterlibatan bersama, motivasi kolektif, serta kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Artinya, kolaborasi bukan sekadar menghadirkan masyarakat dalam forum pemerintah, melainkan membutuhkan kemampuan berbagai aktor untuk berinteraksi, membangun kepercayaan, berbagi pengetahuan dan sumber daya, serta terlibat dalam pengambilan keputusan. Perspektif ini menunjukkan bahwa kapasitas menjadi elemen fundamental dalam menentukan kualitas collaborative governance.

Namun demikian, salah satu persoalan penting yang sering kali kurang mendapat perhatian adalah ketimpangan kapasitas antaraktor. Collaborative governance secara normatif mengandaikan adanya keterlibatan berbagai pihak, tetapi para aktor yang terlibat tidak selalu memiliki sumber daya, informasi, keahlian, legitimasi, akses politik, dan kemampuan organisasi yang setara. Pemerintah daerah, misalnya, memiliki kewenangan formal, sumber daya anggaran, aparatur, informasi administratif, serta legitimasi institusional yang jauh lebih besar dibandingkan sebagian organisasi masyarakat. Sebaliknya, *civil society* dapat memiliki pengetahuan lokal, jaringan sosial, pengalaman komunitas, dan kemampuan mobilisasi masyarakat yang tidak selalu dimiliki birokrasi. Perbedaan tersebut menciptakan hubungan yang saling membutuhkan, tetapi sekaligus berpotensi menghasilkan ketimpangan posisi dalam proses kolaborasi.

Persoalan tersebut menjadi penting karena ketimpangan kapasitas dapat berkembang menjadi ketimpangan kekuasaan dalam collaborative governance. Purdy (2012) menunjukkan bahwa kekuasaan dalam proses kolaboratif tidak hanya berasal dari kewenangan formal, tetapi juga dari penguasaan sumber daya dan legitimasi diskursif. Dengan demikian, aktor yang memiliki sumber daya lebih besar memiliki peluang lebih besar untuk memengaruhi agenda, proses deliberasi, maupun hasil kolaborasi. Ran dan Qi (2018) bahkan menempatkan *power asymmetry* sebagai salah satu persoalan utama dalam collaborative governance karena perbedaan kekuasaan dapat memengaruhi bagaimana mekanisme berbagi kekuasaan dirancang dan bagaimana efektivitas kolaborasi dicapai. Oleh karena itu, menghadirkan berbagai aktor dalam satu forum tidak dengan sendirinya menciptakan relasi yang setara.

Ketimpangan kapasitas juga berkaitan erat dengan kualitas partisipasi masyarakat. Partisipasi publik memang dapat meningkatkan legitimasi, efektivitas, dan keadilan dalam tata kelola, tetapi kehadiran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tidak selalu berarti bahwa masyarakat memiliki kemampuan untuk memengaruhi keputusan tersebut (Fung, 2015). Organisasi

masyarakat yang memiliki keterbatasan pengetahuan kebijakan, akses informasi, kapasitas advokasi, dan sumber daya organisasi dapat mengalami kesulitan untuk bernegosiasi dengan pemerintah yang memiliki struktur birokrasi dan sumber daya jauh lebih kuat. Dalam kondisi demikian, forum partisipatif berpotensi berubah menjadi mekanisme konsultasi administratif daripada ruang deliberasi dan pengambilan keputusan bersama.

Dalam pembangunan daerah, persoalan ini menjadi semakin kompleks karena kolaborasi melibatkan aktor dengan kepentingan, sumber daya, dan orientasi yang berbeda. Bryson, Crosby, dan Stone (2015) menegaskan bahwa kolaborasi lintas sektor merupakan proses yang kompleks karena setiap aktor membawa kepentingan, perspektif, sumber daya, serta batasan kelembagaan yang berbeda. Karena itu, keberhasilan kolaborasi tidak hanya bergantung pada keberadaan forum atau kesediaan aktor untuk berpartisipasi, tetapi juga pada kemampuan institusi untuk mengelola perbedaan tersebut. Kepemimpinan fasilitatif, mekanisme komunikasi, kejelasan aturan, pembangunan kepercayaan, serta pengelolaan konflik menjadi penting untuk mencegah dominasi aktor tertentu. Dengan kata lain, *collaborative governance* membutuhkan lebih dari sekadar *government capacity*; diperlukan kapasitas kolektif yang memungkinkan aktor dengan kemampuan berbeda untuk bekerja secara produktif.

Kabupaten Bandung merupakan konteks yang relevan untuk mengkaji persoalan tersebut. Sebagai daerah dengan kompleksitas persoalan pembangunan dan keragaman aktor, pemerintah daerah memiliki kebutuhan untuk mengintegrasikan sumber daya birokrasi dengan pengetahuan dan aspirasi masyarakat. Berbagai mekanisme partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk Musrenbang, menyediakan ruang formal bagi masyarakat dan pemangku kepentingan untuk menyampaikan aspirasi serta berinteraksi dengan pemerintah. Akan tetapi, keberadaan ruang partisipasi tidak otomatis menghilangkan ketimpangan kapasitas antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah tetap memiliki posisi yang lebih kuat dalam menentukan agenda, mengelola anggaran, menyediakan informasi teknis, serta menentukan kelayakan program. Sementara itu, kapasitas *civil society* sangat beragam, mulai dari organisasi yang memiliki kemampuan advokasi dan jaringan kuat hingga kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan akses informasi dan sumber daya.

Kondisi tersebut menghadirkan *research puzzle*: jika *collaborative governance* membutuhkan keterlibatan berbagai aktor, bagaimana kolaborasi dapat menghasilkan keputusan dan tindakan bersama ketika kapasitas pemerintah daerah dan *civil society* tidak berada pada tingkat yang sama? Literatur *collaborative governance* telah banyak menjelaskan pentingnya kepercayaan, kepemimpinan, partisipasi, kapasitas bersama, dan desain kelembagaan, tetapi persoalan ketimpangan kapasitas sebagai mekanisme yang dapat memengaruhi kualitas relasi kolaboratif masih perlu mendapat perhatian lebih dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia. Literatur tentang desentralisasi Indonesia juga menunjukkan bahwa penguatan kewenangan daerah tidak selalu diikuti oleh kemampuan yang sama dalam mengelola pembangunan dan koordinasi antarpemerintahan (Firman, 2010). Dengan demikian, terdapat kebutuhan untuk menghubungkan perspektif *local government capacity* dengan persoalan *capacity inequality* dan *power asymmetry* dalam *collaborative governance*.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana ketimpangan kapasitas antara pemerintah daerah dan *civil society* memengaruhi proses *collaborative governance*

dalam pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Penelitian secara khusus mengkaji bentuk-bentuk ketimpangan kapasitas, sumber ketimpangan tersebut, bagaimana ketimpangan memengaruhi interaksi dan partisipasi antaraktor, serta strategi yang dapat digunakan untuk membangun kapasitas kolaboratif yang lebih seimbang. Penelitian ini berargumen bahwa penguatan *collaborative governance* tidak cukup dilakukan dengan meningkatkan kapasitas masing-masing aktor secara terpisah. Yang lebih penting adalah menciptakan kondisi kelembagaan yang mampu mengurangi dampak ketimpangan kapasitas melalui akses informasi yang lebih terbuka, penguatan kapasitas *civil society*, kepemimpinan fasilitatif, mekanisme deliberasi yang inklusif, serta pembagian sumber daya dan ruang pengambilan keputusan yang lebih proporsional. Dengan demikian, kajian mengenai ketimpangan kapasitas dapat memperluas pemahaman tentang *collaborative governance* dari sekadar persoalan keterlibatan aktor menuju persoalan siapa yang memiliki kapasitas, siapa yang memiliki kekuasaan, dan bagaimana perbedaan tersebut dikelola dalam proses pembangunan daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis ketimpangan kapasitas dan dinamika *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian tidak hanya berusaha mengidentifikasi keberadaan ketimpangan kapasitas, tetapi juga memahami bagaimana perbedaan sumber daya, pengetahuan, kewenangan, akses informasi, dan posisi tawar memengaruhi hubungan antara pemerintah daerah dan *civil society* dalam proses pembangunan. Studi kasus memungkinkan penelitian memahami fenomena tersebut secara mendalam dalam konteks kelembagaan, sosial, dan politik lokal yang spesifik (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018).

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Bandung, Jawa Barat, dengan fokus pada proses tata kelola pembangunan yang melibatkan pemerintah daerah dan aktor *civil society*. Unit analisis penelitian adalah proses interaksi dan kolaborasi antara pemerintah daerah dan *civil society* dalam tahapan perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi pembangunan daerah. Pemerintah daerah dalam penelitian ini mencakup perangkat daerah yang memiliki fungsi perencanaan, pembangunan, pelayanan publik, dan koordinasi lintas sektor. Sementara itu, *civil society* mencakup organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, kelompok masyarakat, tokoh masyarakat, kelompok kepentingan, dan kelompok warga yang terlibat dalam proses pembangunan.

Pemilihan informan dilakukan secara *purposive sampling* dengan mempertimbangkan keterlibatan, pengetahuan, dan pengalaman informan dalam proses pembangunan daerah dan mekanisme kolaborasi. Informan potensial terdiri atas pejabat dan aparatur pemerintah daerah, pemerintah kecamatan dan desa, anggota DPRD atau representasi kelembagaan politik lokal, organisasi masyarakat sipil, tokoh masyarakat, kelompok masyarakat, akademisi, serta aktor nonpemerintah lainnya yang relevan. Teknik *snowball sampling* dapat digunakan untuk mengidentifikasi informan tambahan berdasarkan rekomendasi informan sebelumnya apabila diperlukan untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam.

Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan observasi terhadap proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam forum pembangunan. Wawancara diarahkan untuk menggali persepsi aktor mengenai kapasitas

masing-masing pihak, akses terhadap informasi dan sumber daya, pola komunikasi, pembagian peran, proses pengambilan keputusan, serta pengalaman mengenai ketimpangan pengaruh dalam proses kolaborasi. Data sekunder diperoleh melalui dokumen perencanaan dan pembangunan daerah, seperti RPJPD, RPJMD, RKPD, dokumen Musrenbang, laporan pelaksanaan program, regulasi, dokumen kerja sama, laporan evaluasi, dan publikasi resmi pemerintah daerah.

Analisis data dilakukan secara tematik melalui tahapan kondensasi data, penyajian data, dan penarikan serta verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2018). Analisis difokuskan pada lima tema utama, yaitu: (1) kapasitas pemerintah daerah, meliputi kewenangan, sumber daya, koordinasi, kepemimpinan, dan kapasitas administrasi; (2) kapasitas *civil society*, meliputi kapasitas organisasi, pengetahuan kebijakan, jaringan, advokasi, dan akses informasi; (3) bentuk dan sumber ketimpangan kapasitas; (4) pengaruh ketimpangan kapasitas terhadap relasi kekuasaan, partisipasi, dan proses pengambilan keputusan; serta (5) mekanisme *collaborative governance*, meliputi kepercayaan, komunikasi, pertukaran sumber daya, deliberasi, pengambilan keputusan bersama, dan tindakan kolektif. Kerangka *collaborative governance* Emerson et al. (2012) dan perspektif kekuasaan dalam proses kolaboratif Purdy (2012) digunakan sebagai kerangka analitis untuk menginterpretasikan temuan.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari pemerintah, *civil society*, dan aktor lainnya, sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Strategi tersebut digunakan untuk memastikan bahwa analisis tidak hanya merepresentasikan perspektif salah satu kelompok aktor dan mampu menggambarkan secara lebih seimbang bagaimana ketimpangan kapasitas memengaruhi praktik *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kabupaten Bandung.

Hasil dan Pembahasan

Ketimpangan Kapasitas sebagai Persoalan Utama Collaborative Governance

Hasil analisis menunjukkan bahwa tantangan utama dalam membangun *collaborative governance* di Kabupaten Bandung bukan semata-mata terletak pada keterbatasan kapasitas pemerintah daerah atau masyarakat secara individual, tetapi pada adanya ketimpangan kapasitas di antara aktor-aktor yang terlibat dalam pembangunan. Pemerintah daerah memiliki keunggulan dalam kewenangan formal, struktur organisasi, sumber daya anggaran, aparatur, data administratif, serta akses terhadap proses pengambilan keputusan. Sebaliknya, *civil society* memiliki keunggulan pada pengetahuan lokal, jaringan sosial, pengalaman komunitas, dan kemampuan mengidentifikasi persoalan yang dihadapi masyarakat. Perbedaan tersebut sebenarnya dapat menjadi sumber daya komplementer bagi kolaborasi, tetapi dapat pula menghasilkan ketimpangan pengaruh apabila tidak diimbangi dengan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan setiap aktor berpartisipasi secara substantif.

Dalam perspektif *collaborative governance*, kapasitas untuk bekerja bersama merupakan bagian penting dari keberhasilan tindakan kolektif. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menjelaskan bahwa *capacity for joint action* membutuhkan prosedur, kepemimpinan, pengetahuan, sumber daya, dan pengaturan kelembagaan yang memungkinkan aktor melakukan tindakan bersama.

Dengan demikian, keberadaan pemerintah yang memiliki kapasitas administratif tinggi tidak secara otomatis menghasilkan kolaborasi yang efektif apabila aktor masyarakat tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk berinteraksi dan memengaruhi proses tersebut.

Kesenjangan Kapasitas Pemerintah dan Civil Society

Ketimpangan paling terlihat pada penguasaan informasi, kemampuan teknis, sumber daya organisasi, dan akses terhadap pengambilan keputusan. Pemerintah daerah memiliki perangkat perencanaan yang relatif terstruktur, mulai dari dokumen perencanaan jangka panjang dan menengah hingga perencanaan tahunan. Pemerintah juga memiliki perangkat daerah yang secara khusus menjalankan fungsi perencanaan, koordinasi, penganggaran, dan evaluasi. Kondisi tersebut memberikan pemerintah posisi yang lebih kuat dalam menentukan prioritas pembangunan.

Sebaliknya, kapasitas *civil society* tidak bersifat homogen. Organisasi masyarakat sipil yang memiliki pengalaman advokasi, jaringan luas, kemampuan mengakses informasi, dan sumber daya organisasi cenderung mempunyai kemampuan lebih besar untuk menyampaikan kepentingannya. Namun, kelompok masyarakat berbasis komunitas dengan sumber daya terbatas dapat mengalami kesulitan menerjemahkan kebutuhan mereka ke dalam bahasa kebijakan, indikator pembangunan, ataupun proposal program yang sesuai dengan prosedur birokrasi. Kondisi tersebut menciptakan apa yang dapat disebut sebagai *capacity gap*, yaitu perbedaan kemampuan aktor dalam memanfaatkan ruang partisipasi yang tersedia.

Fung (2015) menegaskan bahwa partisipasi publik tidak cukup dinilai berdasarkan jumlah masyarakat yang hadir dalam suatu forum, tetapi juga berdasarkan kemampuan partisipasi tersebut untuk memengaruhi keputusan publik. Dengan demikian, semakin besar kesenjangan kapasitas antara pemerintah dan masyarakat, semakin besar pula risiko bahwa partisipasi hanya berlangsung secara prosedural. Masyarakat dapat hadir dan menyampaikan aspirasi, tetapi belum tentu memiliki kemampuan yang sama untuk memengaruhi agenda, prioritas, dan keputusan pembangunan.

Musrenbang: Ruang Partisipasi dan Arena Ketimpangan Kapasitas

Musrenbang menjadi salah satu arena penting untuk melihat dinamika tersebut. Secara kelembagaan, Musrenbang menyediakan mekanisme yang memungkinkan aspirasi masyarakat masuk ke dalam proses perencanaan pembangunan dari tingkat bawah hingga tingkat daerah. Mekanisme tersebut mencerminkan upaya mengintegrasikan pendekatan *bottom-up* dengan pendekatan teknokratis dan politik dalam perencanaan pembangunan.

Namun, keberadaan forum partisipatif tidak dengan sendirinya menghapus ketimpangan kapasitas. Pemerintah tetap memiliki kemampuan teknis untuk menentukan apakah sebuah usulan memenuhi kriteria perencanaan, memiliki dukungan anggaran, sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah, serta dapat diintegrasikan dengan target pembangunan. Masyarakat sering kali berada pada posisi yang lebih kuat dalam menjelaskan kebutuhan, tetapi lebih lemah dalam menguasai instrumen teknis untuk menerjemahkan kebutuhan tersebut menjadi kebijakan dan program yang dapat diterima dalam sistem perencanaan.

Situasi ini memperlihatkan bahwa Musrenbang dapat berfungsi dalam dua kemungkinan. Pertama, sebagai forum konsultatif yang memungkinkan pemerintah memperoleh informasi mengenai kebutuhan masyarakat. Kedua, sebagai ruang kolaboratif yang memungkinkan pemerintah dan masyarakat mendefinisikan masalah, menyusun prioritas, mempertimbangkan alternatif, dan membangun keputusan bersama. Perbedaan tersebut sangat penting karena *collaborative governance* menuntut lebih dari sekadar konsultasi. Bryson, Crosby, dan Stone (2015) menjelaskan bahwa kolaborasi lintas sektor membutuhkan proses interaksi yang memungkinkan aktor menggabungkan perspektif dan sumber daya untuk mencapai tujuan bersama.

Power Asymmetry dalam Collaborative Governance

Ketimpangan kapasitas pada akhirnya berhubungan dengan ketimpangan kekuasaan. Pemerintah memiliki *institutional power* melalui kewenangan formal, anggaran, regulasi, dan kemampuan menentukan prosedur. Sementara itu, *civil society* lebih banyak mengandalkan kekuatan sosial, pengetahuan lokal, legitimasi komunitas, dan kemampuan membangun dukungan publik. Purdy (2012) menunjukkan bahwa kekuasaan dalam proses kolaboratif dapat bersumber dari berbagai bentuk, termasuk kewenangan formal, sumber daya, jaringan, dan legitimasi.

Dalam konteks tersebut, kolaborasi tidak berlangsung dalam ruang yang sepenuhnya netral. Aktor yang memiliki sumber daya lebih besar dapat memiliki kemampuan lebih besar untuk menentukan agenda dan memengaruhi hasil. Ran dan Qi (2018) menjelaskan bahwa *power asymmetry* merupakan persoalan penting dalam *collaborative governance* karena pembagian kekuasaan tidak selalu berlangsung secara seimbang. Ketimpangan tersebut dapat mengurangi kualitas deliberasi apabila aktor dengan posisi lebih kuat mendominasi proses pengambilan keputusan.

Namun demikian, ketimpangan kekuasaan tidak selalu berarti bahwa kolaborasi harus gagal. Perbedaan sumber daya justru dapat menciptakan interdependensi. Pemerintah membutuhkan pengetahuan lokal dan dukungan sosial masyarakat, sementara masyarakat membutuhkan kewenangan, sumber daya, dan kapasitas administratif pemerintah. Dengan demikian, tantangan utamanya adalah mengubah hubungan yang semula bersifat hierarkis menjadi hubungan yang lebih interdependen dan produktif.

Kepemimpinan Pemerintah sebagai Pengelola Ketimpangan

Dalam kondisi ketimpangan kapasitas, pemerintah daerah memiliki posisi strategis sebagai aktor yang dapat mengurangi atau justru memperkuat ketimpangan tersebut. Pemerintah tidak harus melepaskan kewenangan formalnya, tetapi perlu mengubah cara penggunaan kewenangan dari dominasi menuju fasilitasi. Kepemimpinan dalam *collaborative governance* berfungsi menghubungkan aktor, membangun kepercayaan, menyediakan ruang dialog, mengelola konflik, dan memastikan bahwa kelompok dengan kapasitas lebih rendah tetap memiliki kesempatan untuk berpartisipasi.

Emerson et al. (2012) menempatkan *principled engagement* dan *shared motivation* sebagai elemen penting dalam proses kolaboratif. Artinya, pemerintah perlu menciptakan proses komunikasi yang memungkinkan aktor memahami kepentingan satu sama lain dan membangun persepsi mengenai tujuan bersama. Dalam konteks Kabupaten Bandung, mekanisme perencanaan partisipatif dapat

dikembangkan tidak hanya sebagai saluran penyampaian aspirasi, tetapi sebagai ruang pembelajaran bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Penguatan Kapasitas Civil Society

Temuan analitis juga menunjukkan bahwa penyelesaian ketimpangan tidak dapat hanya dibebankan kepada pemerintah. *Civil society* perlu memiliki kapasitas yang memungkinkan mereka berpartisipasi secara efektif. Penguatan tersebut mencakup peningkatan literasi kebijakan, kemampuan membaca dokumen perencanaan dan anggaran, kemampuan mengolah data masyarakat, kapasitas advokasi, kemampuan membangun jaringan, serta keterampilan melakukan negosiasi kebijakan.

Penguatan kapasitas masyarakat penting karena partisipasi yang efektif membutuhkan kemampuan untuk mengartikulasikan kepentingan secara argumentatif dan berbasis bukti. Dengan kapasitas tersebut, masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima informasi atau penyampai aspirasi, tetapi dapat menjadi mitra dalam proses perumusan dan evaluasi pembangunan. Fung (2015) menekankan pentingnya desain partisipasi yang memberikan peluang nyata bagi masyarakat untuk memengaruhi keputusan.

Dari Capacity Gap menuju Collaborative Capacity

Persoalan utama yang perlu diatasi bukan hanya *capacity gap*, tetapi bagaimana mengubah perbedaan kapasitas menjadi *collaborative capacity*. Dalam konteks ini, *collaborative capacity* dapat dipahami sebagai kemampuan kolektif berbagai aktor untuk menggabungkan sumber daya, membangun kepercayaan, berkomunikasi, mengelola konflik, mengambil keputusan, dan melakukan tindakan bersama. Pemerintah yang kuat secara administratif dan masyarakat yang kuat secara sosial tidak otomatis menghasilkan kolaborasi. Keduanya harus memiliki mekanisme yang memungkinkan kapasitas tersebut saling terhubung.

Karena itu, penguatan *collaborative governance* di Kabupaten Bandung membutuhkan setidaknya empat strategi. Pertama, memperluas akses *civil society* terhadap informasi dan pengetahuan kebijakan. Kedua, meningkatkan kemampuan organisasi masyarakat dalam memahami dan terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Ketiga, memperkuat kepemimpinan pemerintah sebagai fasilitator dan penghubung antaraktor. Keempat, membangun mekanisme pengambilan keputusan yang transparan sehingga masyarakat dapat mengetahui bagaimana aspirasi mereka dipertimbangkan dan mengapa suatu usulan diterima atau ditolak.

Dengan demikian, persoalan ketimpangan kapasitas menunjukkan bahwa kualitas *collaborative governance* tidak dapat diukur hanya dari jumlah forum partisipasi, jumlah aktor yang dilibatkan, atau frekuensi pertemuan. Ukuran yang lebih substantif adalah sejauh mana aktor dengan kapasitas berbeda mampu memperoleh akses yang relatif adil terhadap informasi, proses deliberasi, sumber daya, dan pengambilan keputusan. Kabupaten Bandung memiliki fondasi kelembagaan untuk mengembangkan tata kelola semacam ini melalui berbagai mekanisme perencanaan partisipatif. Tantangan berikutnya adalah memastikan bahwa mekanisme tersebut mampu mengubah partisipasi formal menjadi kolaborasi substantif, sehingga perbedaan kapasitas tidak menjadi sumber dominasi, tetapi menjadi sumber komplementaritas dalam pembangunan daerah.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa ketimpangan kapasitas merupakan salah satu tantangan penting dalam membangun *collaborative governance* dalam pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Pemerintah daerah memiliki keunggulan dalam kewenangan formal, sumber daya anggaran, kapasitas administratif, informasi teknis, dan legitimasi kelembagaan, sedangkan *civil society* memiliki keunggulan berupa pengetahuan lokal, jaringan sosial, pengalaman komunitas, serta kemampuan mobilisasi masyarakat. Perbedaan tersebut pada dasarnya dapat menjadi sumber daya yang saling melengkapi, tetapi dapat berubah menjadi *power asymmetry* apabila tidak dikelola melalui mekanisme kolaborasi yang inklusif.

Keberadaan Musrenbang dan berbagai ruang partisipasi telah menyediakan fondasi kelembagaan bagi interaksi pemerintah dan masyarakat. Namun, partisipasi formal belum secara otomatis menghasilkan kolaborasi substantif karena terdapat perbedaan kemampuan dalam mengakses informasi, memahami proses kebijakan, mengartikulasikan kepentingan, dan memengaruhi pengambilan keputusan. Oleh karena itu, penguatan *collaborative governance* tidak cukup dilakukan dengan meningkatkan kapasitas pemerintah atau *civil society* secara terpisah. Diperlukan *collaborative capacity* yang memungkinkan berbagai aktor menggabungkan sumber daya, membangun kepercayaan, berkomunikasi, mengelola konflik, serta mengambil keputusan dan tindakan bersama. Pemerintah perlu memperkuat peran fasilitatif dan keterbukaan informasi, sementara *civil society* perlu diperkuat dalam literasi kebijakan, organisasi, advokasi, dan jaringan. Dengan demikian, ketimpangan kapasitas dapat dikurangi dan diubah menjadi sumber komplementaritas bagi pembangunan daerah yang lebih inklusif dan responsif.

Referensi metode

- 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. (2010). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 21(2–3), 143–157. <https://doi.org/10.1111/j.1467-940X.2010.00165.x>

- 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.
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>
- Ran, B., & Qi, H. (2018). Contingencies of power sharing in collaborative governance. *The American Review of Public Administration*, 48(8), 836–851. <https://doi.org/10.1177/0275074017745355>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.