



Collaborative Governance dalam Perbaikan Infrastruktur Jalan di Kota Pekanbaru Provinsi Riau

Dio Bella Yung¹, Afni Nooraini^{2*}

¹Fakultas Manajemen Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia

²Fakultas Manajemen Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia

diobella15@gmail.com, afni.na@ipdn.ac.id

Alamat: Jalan Ir. Soekarno Km.20 Jatinangor - Sumedang

Korespondensi penulis: afni.na@ipdn.ac.id

Abstract. *This study investigates collaborative governance in road infrastructure repair in Pekanbaru City, Riau Province, driven by the urgent need to address the high number of damaged roads and the limitations of local government capabilities. Utilizing a qualitative method with a descriptive approach, data were gathered from interviews with five stakeholders, field observations, and supporting documents. The study applies collaborative governance theory by Emerson and Nabatchi to analyze road repair efforts in Pekanbaru, highlighting effective collaborative dynamics. Key findings reveal the establishment of a Coordination Team, role clarity, trust, and commitment among stakeholders as factors of success. Essential contributing elements include shared cooperation needs, consequential incentives, leadership support, and sufficient resources. However, challenges such as a volatile political climate, unequal information distribution, and power imbalances pose barriers to collaboration. Overall, the study concludes that collaborative governance in Pekanbaru's road infrastructure enhancement has yielded positive outcomes but calls for improvements in transparency, communication strategies, and the establishment of an integrated information system for effective progress monitoring. Additionally, independent oversight mechanisms are recommended to sustain equitable role distribution and responsibilities among all parties involved.*

Keywords: Collaborative Governance, Road Improvement, Pekanbaru City

Abstrak. Studi ini meneliti tata kelola kolaboratif dalam perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, yang didorong oleh kebutuhan mendesak untuk mengatasi tingginya jumlah jalan yang rusak dan keterbatasan kemampuan pemerintah daerah. Metode kualitatif digunakan dalam penelitian ini dengan pendekatan deskriptif, data dikumpulkan melalui wawancara dengan lima pemangku kepentingan, observasi lapangan, dan dokumen pendukung. Studi ini menerapkan teori tata kelola kolaboratif oleh Emerson dan Nabatchi untuk menganalisis upaya perbaikan jalan di Pekanbaru, menyoroti dinamika kolaboratif yang efektif. Temuan utama mengungkapkan pembentukan tim Koordinasi, kejelasan peran, kepercayaan, dan komitmen diantara para pemangku kepentingan sebagai faktor keberhasilan. Unsur-unsur penting yang berkontribusi meliputi kebutuhan kerja sama bersama, insentif yang konsekuen, dukungan kepemimpinan, dan sumber daya yang memadai. Namun, tantangan seperti iklim politik yang tidak stabil, distribusi informasi yang tidak merata, dan ketidakseimbangan kekuasaan menjadi hambatan bagi kolaborasi. Secara keseluruhan, studi ini menyimpulkan bahwa tata kelola kolaboratif dalam peningkatan infrastruktur jalan di Pekanbaru telah menghasilkan hasil yang positif tetapi perlu peningkatan transparansi, strategi komunikasi, dan pembentukan sistem informasi terpadu untuk pemantauan kemajuan yang efektif. Selain itu, mekanisme pengawasan independen direkomendasikan untuk mempertahankan distribusi peran dan tanggung jawab yang adil dia ntara semua pihak yang terlibat.

Kata kunci: Tata Kelola Kolaboratif, Perbaikan Jalan, Kota Pekanbaru

1. LATAR BELAKANG

Pembangunan infrastruktur jalan memegang peranan strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Jalan yang baik tidak hanya memperlancar distribusi barang dan jasa, tetapi juga mempercepat mobilitas, membuka akses antar wilayah, dan mendukung berbagai sektor seperti sosial, politik, lingkungan, pertahanan, serta keamanan (Fedderke & Garlick, 2008; Kayode, 2013; Cahyani dkk., 2023). Namun,

meskipun pembangunan jalan telah menjadi fokus pemerintah, kerusakan infrastruktur jalan masih menjadi permasalahan serius di berbagai daerah.

Data Badan Pusat Statistik (2021) menunjukkan bahwa sekitar 31,91% dari total panjang jalan di Indonesia dalam kondisi rusak. Kota Pekanbaru, sebagai ibu kota Provinsi Riau dengan jumlah penduduk terbanyak yakni 1.007.540 jiwa (BPS, 2023), turut menghadapi tantangan serupa. Dari total panjang jalan 1.515 km, tercatat 28,46% atau sekitar 363,71 km mengalami kerusakan pada April 2024 (Nisaa dkk., 2023). Kerusakan ini berdampak pada meningkatnya risiko kecelakaan, tingginya biaya logistik, pencemaran lingkungan, dan menurunnya kualitas hidup masyarakat. Berikut beberapa gambar yang memperlihatkan kerusakan tersebut:



Gambar 1. Kondisi Jalan Umban Sari, Kota Pekanbaru

Sumber: betuah.com, 2024



Gambar 2. Kondisi Jalan Tanjung Datuk, Kota Pekanbaru

Sumber: riaupos.co, 2024

Penyebab kerusakan jalan di Pekanbaru sangat beragam, mulai dari sistem drainase yang buruk, iklim ekstrem, kualitas tanah yang tidak stabil, pelaksanaan konstruksi yang tidak sesuai standar, hingga dampak dari proyek galian IPAL dan SPAM (Udiana dkk., 2014; Aprilianto & Riyanto, 2024). Selain itu, ketidaktuntasan perbaikan pasca galian serta kendaraan berat yang melintasi jalan kota turut memperparah kondisi infrastruktur. Pemerintah Kota Pekanbaru telah melakukan berbagai upaya, seperti program overlay jalan, pelelangan pekerjaan kepada pihak swasta, serta pengajuan bantuan dana ke pemerintah provinsi dan pusat.

Dalam praktiknya, perbaikan jalan di Kota Pekanbaru melibatkan berbagai aktor, baik dari sektor pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Kolaborasi ini terlihat dalam pelaksanaan pelelangan terbuka yang melibatkan kontraktor seperti PT. Lutvindo Wijaya Perkasa, serta dalam partisipasi aktif masyarakat melalui pelaporan kondisi jalan via aplikasi e-respon dan forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan. Kolaborasi juga terjadi antara Pemerintah Kota Pekanbaru dan Pemerintah Provinsi Riau melalui alih status jalan dan pengajuan bantuan dana. Kondisi ini menunjukkan adanya pola kerja sama lintas sektor yang mengarah pada praktik *collaborative governance*. Pendekatan ini dianggap tepat untuk menyelesaikan persoalan publik yang kompleks, seperti kerusakan infrastruktur jalan.

Meskipun berbagai penelitian sebelumnya telah membahas pentingnya pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan serta faktor-faktor teknis yang menyebabkan kerusakan jalan, namun sebagian besar studi tersebut masih berfokus pada peran pemerintah secara sektoral dan belum banyak yang menyoroti keterlibatan multi-aktor dalam proses perbaikan jalan. Padahal, persoalan infrastruktur jalan yang kompleks, seperti di Kota Pekanbaru, memerlukan pendekatan lintas sektor melalui kolaborasi antara pemerintah daerah, kontraktor swasta, serta partisipasi masyarakat. Kesenjangan ini menjadi dasar penting bagi penelitian ini, yang bertujuan untuk mengkaji dinamika *collaborative governance* dalam konteks perbaikan infrastruktur jalan, termasuk faktor-faktor keberhasilan, hambatan, serta upaya optimalisasi kerja sama antar aktor. Dengan mengacu pada teori Emerson dan Nabatchi, penelitian ini menawarkan perspektif baru dalam memahami bagaimana tata kelola kolaboratif dapat diterapkan secara efektif dalam mengatasi permasalahan jalan rusak di tingkat lokal.

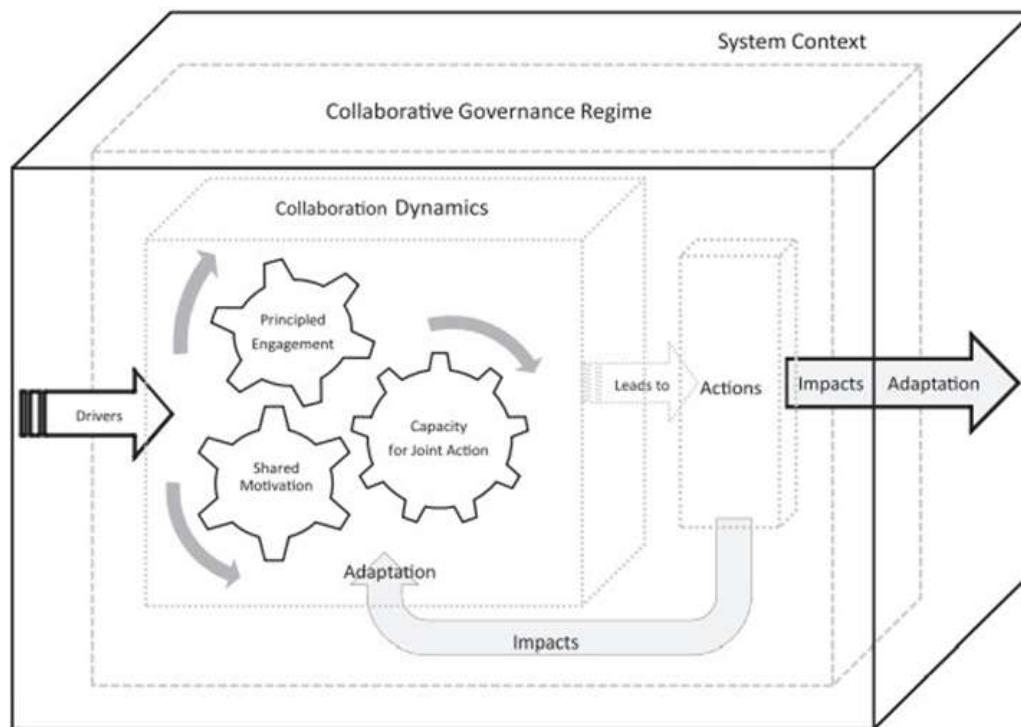
Peneliti juga melakukan pencarian penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya melalui aplikasi Publish or Perish dengan sumber paper yang dimuat Crossref dengan kata kunci "COLLABORATIVE GOVERNANCE" dan "STREET". Pencarian dilakukan pada tanggal 5-11-2024, dan didapatkan 1000 jurnal terkait yang selanjutnya diolah melalui aplikasi VosViewer untuk menampilkan Density Visualization. Fitur ini menunjukkan hubungan antar topik melalui tingkat kepadatan warna. Semakin kuning warna dan semakin besar diameter

dan tidak sekadar “berkonsultasi”; (4) forum yang diselenggarakan bersifat resmi atau formal; (5) tujuan forum adalah membuat keputusan yang berorientasi konsensus; (6) fokus kerjasama adalah kebijakan publik atau manajemen publik.

Collaborative Governance diharapkan menjadi salah satu cara dalam memecahkan beragam konflik sosial yang terjadi antara *stakeholders*, merumuskan rencana pembangunan daerah untuk kebijakan perlindungan lingkungan melalui self-organisasi antar pemangku kepentingan yang kreatif, deliberatif dan saling menguntungkan (Thomson dan Perry, 2006). Dalam *collaborative governance*, peserta dan pemerintah sebagai aktor sosial diperlakukan sama dan otonom, dan keputusan kolektif yang dibuat berdasarkan konsensus, bukan suara terbanyak. Tata kelola kolaboratif dapat dikatakan merupakan jalan menuju tercapainya demokrasi partisipatif pada daerah konflik sosial, masalah pembangunan daerah dan perlindungan lingkungan.

Emerson dan Nabatchi (2015) mengartikan *collaborative governance* sebagai proses dan struktur yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik, dimana individu dari berbagai sektor, termasuk pemerintah, swasta dan masyarakat sipil terlibat untuk mencapai tujuan publik yang tidak mungkin bisa dicapai oleh satu pihak saja. *Collaborative governance* juga diartikan sebagai bentuk kerjasama antar sektor publik dan sektor swasta untuk mencapai tujuan bersama yang berorientasi pada kepentingan publik (Donahue dan Zeckhauser, 2011). Mereka menegaskan bahwa pemerintah tidak selalu memiliki sumber daya atau pengetahuan yang cukup untuk menangani urusan publik secara mandiri, sehingga diperlukan keterlibatan dari sektor swasta agar dapat menjalankan kepentingan publik secara efektif.

Sedangkan Emerson dan Nabatchi (2015) menggambarkan konsep *collaborative governance* dalam sebuah ruang dimensi kerangka kerja yang mencakup konteks sistem kolaborasi secara umum, *collaborative governance regime* atau CGR, serta dinamika dan pelaksanaan kolaborasi.



Gambar

Model Collaborative Governance

Sumber: Emerson dan Nabatchi (2015)

Dinamika kolaborasi meliputi tiga unsur, yakni keterlibatan berprinsip, motivasi bersama dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama. Unsur-unsur tersebut saling berhubungan dan bekerja sama secara interaktif dan berulang untuk menghasilkan tindakan kolaboratif dan/atau langkah-langkah yang diambil dalam rangka mewujudkan tujuan bersama yang telah CGR. Tindakan tersebut dapat memberikan dampak baik bagi regime baik di dalam maupun di luar, hal ini bisa dilihat dari garis panah yang menunjukkan dampak yaitu hasil di lapangan dan potensi adaptasi.

1. Konteks Sistem (*System Context*) Konteks sistem merupakan lingkungan eksternal yang membentuk ruang tumbuh dan berkembangnya collaborative governance regime (CGR). Konteks ini tidak hanya memengaruhi awal mula CGR, namun juga secara dinamis dapat berubah dan saling memengaruhi seiring waktu. Menurut Emerson dan Nabatchi (2015), konteks sistem terdiri dari beberapa komponen utama, yaitu:

- 1) Kondisi sumber daya: Meliputi ketersediaan dana, tenaga ahli, teknologi, dan infrastruktur yang diperlukan untuk kolaborasi.
- 2) Kerangka hukum: Aturan, perundang-undangan, dan kebijakan yang mendasari dan membatasi ruang lingkup kolaborasi.

- 3) Kegagalan sebelumnya: Pengalaman kegagalan penanganan masalah oleh aktor secara unilateral yang mendorong kebutuhan untuk berkolaborasi.
- 4) Dinamika politik dan hubungan kekuasaan: Perubahan politik, relasi antaraktor, dan distribusi kekuasaan yang dapat mempercepat atau menghambat kolaborasi.
- 5) Keterhubungan jaringan: Kekuatan dan luasnya jejaring atau hubungan antaraktor yang memudahkan akses informasi dan sumber daya.
- 6) Tingkat konflik/rasa percaya: Tingkat kepercayaan, konflik, atau rivalitas di antara aktor yang berkolaborasi.
- 7) Sosial-ekonomi, kesehatan, dan budaya: Faktor-faktor sosial, ekonomi, kesehatan masyarakat, serta nilai-nilai budaya yang membentuk preferensi dan perilaku pihak-pihak yang terlibat.

Konteks sistem ini bersifat tiga dimensi, artinya setiap perubahan eksternal seperti bencana, pemilu, perubahan ekonomi, hingga dinamika sosial dapat langsung memengaruhi jalannya kolaborasi, membuka peluang sekaligus tantangan baru (Emerson & Nabatchi, 2015).

2. Drivers (Penggerak Kolaborasi) Drivers merupakan faktor pendorong yang mendorong aktor untuk memulai atau mempertahankan kolaborasi. Dalam model ini, drivers dipandang sebagai kumpulan faktor independen dari konteks sistem yang secara spesifik memotivasi inisiasi atau keberlanjutan kolaborasi. Komponen drivers meliputi:

- 1) Kepemimpinan (leadership): Adanya pemimpin yang mampu menginisiasi, memfasilitasi, dan menjaga arah kolaborasi.
- 2) Insentif konsekuensial: Adanya manfaat, ancaman, insentif, atau konsekuensi nyata yang mendorong aktor untuk berpartisipasi.
- 3) Saling ketergantungan: Aktor menyadari bahwa mereka tidak dapat menyelesaikan masalah sendiri tanpa kerja sama pihak lain.
- 4) Ketidakpastian: Kondisi atau tantangan yang tidak dapat diprediksi yang memotivasi aktor untuk mencari solusi kolektif melalui kolaborasi.

3. Dinamika Kolaborasi (Collaboration Dynamics) Dinamika kolaborasi merupakan inti proses kolaborasi yang terjadi secara berulang dan saling memengaruhi. Tiga dimensi utama dinamika kolaborasi adalah:

- 1) Keterlibatan yang berprinsip (principled engagement): Proses interaktif seperti dialog, negosiasi, musyawarah, dan penetapan norma bersama.
- 2) Motivasi bersama (shared motivation): Tumbuhnya kepercayaan, komitmen, rasa saling menghargai, dan kesepahaman antaraktor.

- 3) Kapasitas aksi bersama (capacity for joint action): Ketersediaan sumber daya, dukungan kelembagaan, pengetahuan, dan kemampuan organisasi untuk bertindak secara kolektif.

Dinamika ini bersifat siklus, artinya proses membangun kepercayaan, penyesuaian peran, dan penguatan kapasitas dapat terjadi berulang dalam setiap tahap kolaborasi.

4. Tindakan Kolaboratif (Collaborative Actions) Tindakan kolaboratif adalah hasil nyata dari proses kolaborasi yang dijalankan bersama. Tindakan ini bisa berupa inisiatif kebijakan, implementasi program, edukasi, penggalangan sumber daya, penerapan inovasi, penegakan aturan baru, atau aktivitas lain yang dilakukan secara bersama-sama oleh aktor yang terlibat. Emerson & Nabatchi (2015) menekankan bahwa proses dan hasil tidak dapat dipisahkan secara tegas, sebab keberhasilan tindakan kolaboratif bergantung pada proses deliberatif yang mendahuluinya.

5. Dampak dan Adaptasi (Impacts and Adaptation) Dampak collaborative governance adalah perubahan yang terjadi, baik disengaja maupun tidak, sebagai hasil dari tindakan kolaboratif. Dampak ini bisa bersifat fisik (misal, infrastruktur), sosial-ekonomi (peningkatan kesejahteraan), lingkungan, atau politik (perubahan kebijakan/kekuasaan). Adaptasi merujuk pada respons atau penyesuaian CGR terhadap dampak yang terjadi—apakah dengan memperkuat, mengubah strategi, atau bahkan menghentikan kolaborasi jika tujuan tidak lagi relevan atau tercapai. Adaptasi juga bisa berupa peningkatan kapasitas, perubahan tujuan, atau penyesuaian proses kolaborasi.

Konsep Infrastruktur Jalan

Infrastruktur jalan berdasarkan peruntukannya terbagi menjadi jalan umum dan jalan khusus. Jalan khusus bukan diperuntukkan bagi lalu lintas umum dalam rangka distribusi barang dan jasa yang dibutuhkan. Jalan umum dikelompokkan menurut sistem, fungsi, status dan kelas. Sedangkan berdasarkan sistem, jalan terbagi menjadi jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder. Sistem jaringan jalan primer adalah sistem jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan. Sistem jaringan jalan sekunder merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan.

Jalan umum berdasarkan statusnya dikelompokkan menjadi jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota dan jalan desa. Jalan nasional adalah jalan arteri dan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antar ibukota provinsi, dan

jalan strategis nasional, serta jalan tol. Jalan provinsi merupakan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota, atau antar ibukota kabupaten/kota, dan jalan strategis provinsi. Jalan kabupaten merupakan jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota kabupaten dengan ibukota kecamatan, antar ibukota kecamatan, ibukota kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antarpusat kegiatan lokal, serta jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah kabupaten, dan jalan strategis kabupaten. Jalan kota merupakan jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antarpusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antar persil, serta menghubungkan antarpusat pemukiman yang berada dalam kota. Sedangkan jalan desa adalah jalan umum yang menghubungkan kawasan dan/atau pemukiman di dalam desa, serta jalan lingkungan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena bertujuan untuk mendeskripsikan keadaan riil terkait *collaborative governance* dalam perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru. Pendekatan ini dipilih karena mampu menghasilkan data yang komprehensif, mendalam, kredibel, dan bermakna, serta relevan dalam memahami fenomena sosial secara holistik dan kompleks (Creswell, 2009). Selain itu, paradigma post-positivisme dipakai dalam penelitian ini sesuai dengan pandangan Sugiyono (2012) bahwa keadaan nyata bersifat holistik, dinamis, dan interaktif tanpa adanya manipulasi oleh peneliti selama proses berlangsung. Dalam pengumpulan data, metode yang digunakan meliputi wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara semi-terstruktur dipilih agar peneliti dapat memperoleh informasi mendalam dan fleksibel sesuai dengan konteks dan respon informan, sekaligus menjaga fokus penelitian tetap terarah. Observasi dilakukan untuk mendapatkan gambaran situasi nyata di lapangan. Sedangkan dokumentasi digunakan untuk melengkapi data melalui dokumen resmi seperti peraturan daerah, naskah dinas, dan data institusi terkait sebagai sumber data primer maupun sekunder (Arikunto, 2010).

Informan dalam penelitian ini ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling* (Sugiyono, 2012). Teknik *purposive sampling* digunakan untuk memilih informan yang memiliki kewenangan, kontribusi, dan pengetahuan mendalam mengenai kolaborasi dalam perbaikan infrastruktur jalan, seperti Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru, Kepala Bidang Bina Marga, dan perwakilan PT. Lutvindo Wijaya Perkasa. Sementara itu, teknik *snowball sampling* digunakan untuk memperoleh

informasi dari masyarakat sekitar lokasi penelitian guna memperkaya perspektif dalam penelitian. Total informan yang diwawancarai berjumlah tujuh orang, terdiri dari pejabat pemerintah dan masyarakat (Moleong, 2004). Penelitian dilaksanakan di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru sebagai *leading sector* dalam perbaikan jalan, serta di lokasi masyarakat sekitar Jalan Umban Sari, Rumbai, Kota Pekanbaru. Analisis data dilakukan secara induktif dengan tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles & Huberman dalam Silalahi, 2010). Reduksi data bertujuan untuk menyaring dan memilih data yang relevan, kemudian disajikan dalam bentuk narasi deskriptif agar mudah dipahami dan memudahkan pengambilan keputusan. Akhirnya, kesimpulan ditarik berdasarkan interpretasi data yang sudah diolah dan didiskusikan bersama sumber data.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data Tahun 2023 tercatat bahwa 78,46% jalan di Pekanbaru dalam kondisi mantap, sedangkan 21,534% tidak mantap. Pada tahun anggaran 2024, Dinas PUPR menangani 2.040 titik lubang jalan dan melaksanakan 14 kegiatan pemeliharaan serta pembangunan jalan yang didanai APBD. Pelaksanaan perbaikan jalan tidak hanya dilakukan oleh Dinas PUPR sebagai *leading sector*, tetapi juga melibatkan pihak swasta, seperti PT. Lutvindo Wijaya Perkasa, melalui perjanjian kerja sama, serta partisipasi masyarakat. Kolaborasi ini diperkuat dengan pembentukan Tim Koordinasi Percepatan Perbaikan Jalan Rusak berdasarkan SK Walikota Pekanbaru Nomor 46/Kep/PUPR/2024, sebagai wujud pelaksanaan *collaborative governance* dalam perbaikan jalan di Kota Pekanbaru.

Dinamika Kolaborasi Dalam *Collaborative Governance* dalam Perbaikan Infrastruktur Jalan di Kota Pekanbaru

Emerson dan Nabatchi (2015) dalam teorinya tentang *Collaborative Governance* menjelaskan bahwa dinamika kolaborasi dalam suatu proses kolaboratif terdiri dari tiga dimensi utama, yaitu *principled engagement* (keterlibatan yang berprinsip), *shared motivation* (motivasi bersama), dan *capacity for joint action* (kapasitas untuk melakukan aksi bersama). *Principled engagement* mencakup bagaimana para aktor terlibat dalam proses dialog, penemuan bersama, dan pengambilan keputusan secara inklusif dan transparan. *Shared motivation* merujuk pada aktivitas saling percaya, pemahaman bersama, dan komitmen kolektif diantara para pihak yang terlibat. Sementara itu, *capacity for joint action* menggambarkan kemampuan kolaboratif yang terbentuk melalui sumber daya, keahlian, struktur organisasi, dan kepemimpinan yang mendukung untuk menjalankan tindakan bersama secara efektif. Ketiga

dimensi ini saling berkaitan dan membentuk inti dari proses kolaborasi yang efektif dalam *collaborative governance*.

1. ***Principle Engagement (Keterlibatan Berprinsip)***

Pembangunan infrastruktur jalan merupakan fondasi penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, konektivitas wilayah, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat. Di Kota Pekanbaru, jalan merupakan prasarana vital yang menghubungkan pusat ekonomi, permukiman, dan pusat pemerintahan. Namun demikian, permasalahan infrastruktur jalan rusak masih menjadi tantangan utama yang berdampak langsung pada aktivitas masyarakat. Menurut data dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Pekanbaru, dari total 2.222 ruas jalan di tahun 2022, sebanyak 1.220 ruas atau lebih dari 50% berada dalam kondisi rusak ringan hingga berat (Dinas PUPR Pekanbaru, 2022). Permasalahan ini tidak hanya menunjukkan persoalan teknis dalam pembangunan, tetapi juga mengindikasikan adanya tantangan dalam tata kelola pemerintahan, khususnya dalam hal koordinasi antar-stakeholder. Di sisi lain, pembangunan infrastruktur jalan melibatkan banyak pihak, baik pemerintah, swasta, hingga masyarakat sebagai pengguna langsung. Dalam konteks ini, pendekatan Collaborative Governance (CG) menjadi semakin relevan untuk dianalisis dan diterapkan. *Collaborative Governance* merupakan suatu pendekatan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang menekankan pada kerja sama lintas sektor dan partisipasi berbagai aktor. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menjelaskan bahwa CG merupakan proses dinamis yang bertumpu pada kapasitas kolektif untuk berkolaborasi dalam menyelesaikan permasalahan publik yang kompleks. Dalam kerangka Emerson dan Nabatchi, CG terdiri dari tiga komponen utama: (1) *drivers* (pendorong kolaborasi), (2) *collaborative dynamics* (dinamika kolaboratif), dan (3) *collaborative actions* (tindakan kolaboratif). Pendekatan ini menjadi sangat penting untuk dianalisis dalam konteks pembangunan jalan di Kota Pekanbaru. Banyaknya aktor yang terlibat, mulai dari pemerintah kota, kontraktor pelaksana, lembaga pengawas, hingga masyarakat, menuntut adanya ruang dan mekanisme kolaborasi yang efektif agar proses pembangunan dapat berjalan transparan, akuntabel, dan sesuai kebutuhan. Dengan mengkaji praktik *collaborative governance* dalam pembangunan jalan di Kota Pekanbaru menggunakan model Emerson dan Nabatchi, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana kolaborasi terjalin, faktor-faktor apa saja yang mendukung atau menghambatnya, serta sejauh mana tindakan kolaboratif mampu menjawab persoalan infrastruktur jalan di kota ini.

2. **Shared Motivation (Motivasi Bersama)**

Berdasarkan model *shared motivation* dari Emerson dan Nabatchi (2015), kolaborasi dalam perbaikan jalan di Kota Pekanbaru menunjukkan adanya motivasi bersama yang kuat antara aktor pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dalam aspek saling percaya (*mutual trust*), kepercayaan dibangun melalui keterbukaan komunikasi, transparansi data teknis, serta pertemuan rutin antara pemerintah (Dinas PUPR Kota Pekanbaru dan Dinas PUPRPKPP Provinsi Riau) dengan pihak swasta dan masyarakat. Pemerintah menjamin semua keputusan berbasis kebutuhan masyarakat dan data teknis, sementara pihak swasta, seperti PT. Lutvindo Wijaya Perkasa, menjaga kepercayaan melalui kepatuhan terhadap spesifikasi teknis serta keterbukaan terhadap pengawasan dan penyelesaian masalah secara kolektif. Pada aspek kesepahaman (*understanding*), kesamaan pandangan dibentuk melalui koordinasi yang berkelanjutan dan rapat Tim Koordinasi yang rutin, di mana semua pihak memahami tujuan utama kolaborasi serta batasan dan peran masing-masing. Pemahaman ini dituangkan dalam dokumen teknis dan mekanisme penyelesaian kendala bersama. Dalam indikator legitimasi internal, ketiga aktor menunjukkan adanya dukungan dari organisasi masing-masing. Pemerintah daerah dan provinsi memberikan dasar hukum, kebijakan, dan anggaran yang mendukung, sementara pihak swasta mendapatkan legitimasi dari manajemen perusahaan untuk berkontribusi aktif dalam koordinasi dan implementasi proyek. Terakhir, pada aspek komitmen bersama (*commitment*), semua pihak menunjukkan komitmen nyata untuk menyelenggarakan perbaikan jalan secara berkelanjutan, transparan, dan akuntabel, yang diperkuat dengan adanya SK Tim Koordinasi (Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 46/Kep/PUPR/1/2024). Sub-dimensi Motivasi Bersama atau *Shared Motivation* pada *collaborative governance* dalam perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru menunjukkan bahwa telah terwujudnya kepercayaan antar pihak yang terlibat melalui komitmen dan diskusi rutin. Kesepahaman juga terbentuk melalui koordinasi terus menerus dan kompromi terhadap keterbatasan masing – masing pihak Pihak swasta pun berkomitmen tidak hanya dalam pelaksanaan teknis, tetapi juga dalam pemeliharaan pascaproyek. Keempat indikator tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi perbaikan jalan di Kota Pekanbaru memiliki landasan motivasi bersama yang kuat untuk mencapai keberlanjutan kolaborasi.

3. *Capacity for Joint Action* (Kapasitas untuk Melakukan Aksi Bersama)

Kapasitas untuk melakukan aksi bersama (*capacity for joint action*) dalam *collaborative governance* perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru mencerminkan adanya dukungan kelembagaan, kepemimpinan, pengetahuan, dan sumber daya yang memadai. Secara kelembagaan, kolaborasi ini difasilitasi melalui SK Wali Kota Pekanbaru Nomor 46/Kep/PUPR/1/2024 tentang pembentukan Tim Koordinasi Perbaikan Infrastruktur Jalan, yang mengatur peran, tanggung jawab, serta mekanisme kerja antara pemerintah kota, provinsi, pihak swasta, dan masyarakat. Pemerintah provinsi mendukung melalui Peraturan Gubernur dan pemberian hibah infrastruktur, sementara pihak swasta bekerja berdasarkan Perjanjian Kerja Sama (PKS) dan aturan teknis nasional. Dari sisi kepemimpinan, Wali Kota memberikan arahan strategis, Kepala Dinas PUPR Kota berperan sebagai koordinator teknis, dan Gubernur Riau mendukung kebijakan dan pendanaan, sementara pihak swasta menjaga profesionalisme melalui kepemimpinan internal perusahaan. Dalam aspek pengetahuan, tersedia data teknis jalan dari Dinas PUPR Kota dan sistem informasi dari provinsi seperti SIMIJ, meskipun akses informasi kepada masyarakat masih terbatas. Pihak swasta memperoleh informasi teknis melalui dokumen kontrak dan koordinasi rutin. Dari segi sumber daya, pembiayaan berasal dari APBD Kota yang dilengkapi dana provinsi serta kontribusi swasta dalam bentuk tenaga kerja, material, dan peralatan. Contohnya, proyek perbaikan Jalan Awal Mulia mendapat dukungan dana Rp10,62 miliar dari Pemprov Riau. Secara keseluruhan, kolaborasi berjalan efektif karena adanya struktur kelembagaan yang jelas, kepemimpinan yang aktif, pertukaran informasi yang mendukung, serta dukungan sumber daya lintas sektor.

Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan dan Faktor yang Menjadi Kendala dalam Collaborative Governance dalam Perbaikan Infrastruktur Jalan di Kota Pekanbaru

Drivers dalam *collaborative governance* Emerson dan Nabatchi (2015) digunakan untuk melihat faktor yang memicu, mendotong dan mempertahankan tata kelola kolaboratif. Terdapat 4 indikator dari *drivers* tersebut, meliputi: *uncertainty* (ketidakpastian), *interdependence* (saling ketergantungan), *consequential incentives* (insentif konsekuensial) dan *initiating leadership* (kepemimpinan).

1. *Uncertainty* (Ketidakpastian)

Ketidakpastian dalam kolaborasi perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru merupakan kondisi dinamis yang membuat para aktor sulit mengendalikan situasi dan

memprediksi hasil secara pasti, sehingga mendorong mereka untuk bekerja sama agar risiko dapat diminimalkan dan efektivitas maksimal. Dari hasil wawancara, lingkungan politik menjadi salah satu faktor utama ketidakpastian, di mana pergantian kepala daerah dan perubahan kebijakan serta anggaran dapat menunda atau merubah prioritas proyek. Masalah sosial seperti protes dan ketidakpuasan masyarakat terhadap skala prioritas pengerjaan juga memengaruhi kelancaran proyek, sehingga diperlukan komunikasi dan sosialisasi yang baik. Selain itu, ketidaksempurnaan informasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat menimbulkan hambatan dalam kolaborasi karena keterbatasan akses data dan keterlambatan komunikasi. Namun, keterbatasan sumber daya—baik dana, tenaga ahli, maupun peralatan—justru menjadi pemicu kolaborasi antara pemerintah dan swasta untuk mengoptimalkan dukungan sumber daya bersama.

Keputusan aktor lain di luar lingkup kolaborasi, seperti kebijakan pemerintah pusat dan dinamika perusahaan pemasok bahan baku, juga berperan penting dalam memengaruhi pelaksanaan proyek, terutama terkait alokasi dana dan regulasi yang berubah-ubah. Kebijakan pusat yang memprioritaskan program nasional seperti pembangunan jalan tol dapat mengurangi anggaran daerah, sehingga proyek perbaikan jalan mengalami penyesuaian atau keterlambatan. Secara keseluruhan, faktor-faktor ketidakpastian ini ada yang menjadi kendala seperti lingkungan politik, informasi yang tidak sempurna, dan keputusan eksternal, sementara masalah sosial dan keterbatasan sumber daya justru mendorong keberhasilan kolaborasi dalam perbaikan infrastruktur jalan di Pekanbaru.

2. *Interdependence* (Saling Ketergantungan)

Saling ketergantungan dalam perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru tercermin dari kesadaran para aktor bahwa mereka tidak dapat menyelesaikan masalah secara mandiri dan membutuhkan kolaborasi. Pemerintah Kota Pekanbaru membutuhkan dukungan kebijakan dan anggaran dari Pemerintah Provinsi Riau, serta kerjasama dengan pihak swasta seperti PT. Lutvindo Wijaya Perkasa untuk mengatasi keterbatasan sumber daya tenaga ahli dan peralatan. Selain itu, keterlibatan masyarakat juga penting dalam memberikan informasi dan menentukan prioritas perbaikan agar tepat sasaran. Kesadaran akan kebutuhan kolaborasi dan bukti kegagalan menyelesaikan masalah secara sendiri menjadi faktor kunci keberhasilan collaborative governance dalam perbaikan jalan di Kota Pekanbaru.

3. *Consequential Incentives* (Insentif Konsekuensial)

Sub-dimensi insentif konsekuensial dalam kolaborasi perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru menunjukkan bahwa keberhasilan dipengaruhi oleh faktor seperti incentive mandate—kebijakan pimpinan yang mewajibkan kolaborasi, hibah dan peluang pendanaan dari pemerintah pusat atau provinsi, serta konsekuensi negatif bagi pihak yang tidak berpartisipasi yang mendorong keterlibatan penuh. Namun, kendala muncul dari peristiwa pemicu yang sering terjadi mendadak tanpa persiapan matang, serta ketidakseimbangan kekuatan negosiasi antara pemerintah dan swasta, di mana penawaran teknis dari swasta kadang tidak sesuai target pemerintah sehingga menghambat proses kolaborasi.

4. *Initiating Leadership* (Kepemimpinan)

Kepemimpinan dalam kolaborasi perbaikan jalan di Kota Pekanbaru sangat dipengaruhi oleh komitmen, kredibilitas, dan kepercayaan yang dimiliki Pj Walikota sebagai pemimpin, yang berperan menjaga kelangsungan kolaborasi, meningkatkan kepercayaan, dan meminimalisir konflik. Namun, kendala muncul dari kurangnya inisiasi pimpinan yang kurang proaktif mendorong kerja sama, ketidakobjektifan dalam pengambilan keputusan final, serta jaringan sosial yang tidak merata, sehingga distribusi informasi dan kesempatan partisipasi antar aktor tidak seimbang. Meskipun kepemimpinan formal telah berjalan, aspek-aspek ini perlu diperkuat untuk mendukung kolaborasi yang lebih berkelanjutan.

Upaya Mengoptimalkan *Collaborative Governance* dalam Perbaikan Infrastruktur Jalan di Kota Pekanbaru

Penelitian ini juga mengkaji upaya-upaya yang dilakukan untuk mengoptimalkan proses collaborative governance dalam perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru dengan mengatasi delapan faktor kendala, antara lain lingkungan politik, ketidaksempurnaan informasi, dan keputusan aktor lain. Untuk mengatasi kendala lingkungan politik, upaya dilakukan dengan memastikan program perbaikan jalan berbasis kebutuhan teknis dan data faktual serta menjaga komunikasi baik dengan pemerintah kota/kabupaten agar program tetap berjalan meskipun terjadi perubahan kepemimpinan. Kepala Dinas PUPR Kota Pekanbaru menegaskan bahwa kebijakan politik tidak diharapkan menghambat pelaksanaan program jika didasarkan pada data yang tepat.

Dalam mengatasi ketidaksempurnaan informasi, kolaborasi dioptimalkan melalui peningkatan keterbukaan lewat forum komunikasi, publikasi laporan proyek, dan pemanfaatan platform digital agar informasi lebih mudah diakses semua pihak. Selain itu, komunikasi yang

erat dengan pemerintah pusat dan mitra swasta dijaga untuk menyelaraskan setiap keputusan dengan kebutuhan daerah. Manager ReadyMix PT. Lutvindo Wijaya Perkasa menyatakan upaya menjaga komunikasi intensif dan menyesuaikan strategi operasional agar target proyek dapat terpenuhi dengan baik. Upaya-upaya tersebut diharapkan dapat memperkuat kolaborasi dan kelancaran pelaksanaan perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Collaborative Governance dalam perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru telah berjalan cukup baik, ditandai dengan keterlibatan aktif pemerintah, swasta, dan masyarakat, terbentuknya tim koordinasi, serta adanya kepercayaan dan komitmen bersama. Keberhasilan kolaborasi didorong oleh kebutuhan bersama, keterbatasan sumber daya, insentif kebijakan, serta kepemimpinan yang kredibel. Namun, sejumlah kendala masih dihadapi seperti dinamika politik, ketimpangan informasi, keputusan yang tidak selaras, lemahnya inisiatif pimpinan, dan jaringan sosial yang belum merata. Upaya optimalisasi dilakukan melalui pendekatan teknis dan partisipatif, penguatan perencanaan berbasis data, peningkatan keterbukaan informasi, serta koordinasi yang erat antar pihak terkait agar setiap keputusan selaras dengan kebutuhan dan target program perbaikan jalan. Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu dicermati. Pertama, ruang lingkup penelitian hanya terbatas pada konteks perbaikan infrastruktur jalan di Kota Pekanbaru, sehingga hasilnya belum dapat digeneralisasi ke daerah lain dengan karakteristik berbeda. Kedua, metode pengumpulan data yang bertumpu pada wawancara dan observasi terhadap aktor-aktor kunci memiliki potensi bias subjektif karena keterbatasan perspektif yang terekam, khususnya dari pihak masyarakat sipil yang belum sepenuhnya terwakili. Ketiga, penelitian ini belum secara mendalam mengkaji peran teknologi digital dalam mendukung kolaborasi, padahal sistem informasi berbasis digital memiliki potensi besar dalam meningkatkan transparansi, partisipasi, dan efektivitas proses *collaborative governance*. Keterbatasan ini membuka ruang bagi penelitian selanjutnya untuk memperluas pendekatan dan cakupan analisis guna memperkuat pemahaman terhadap tata kelola kolaboratif yang lebih inklusif dan adaptif. Arah masa depan penelitian terkait *collaborative governance* dalam perbaikan infrastruktur jalan dapat diarahkan pada dua fokus utama. Pertama, perlunya pengembangan sistem informasi berbasis digital yang transparan dan mudah diakses oleh seluruh aktor, termasuk masyarakat dan mitra swasta. Sistem ini memungkinkan pemantauan progres proyek secara real-time, mempercepat arus informasi, serta mendorong akuntabilitas dan partisipasi publik. Penelitian lanjutan dapat mengkaji desain, efektivitas, serta tantangan implementasi sistem digital ini dalam mendukung tata

kelola kolaboratif di sektor infrastruktur. Kedua, masa depan penelitian juga dapat difokuskan pada mekanisme pengawasan independen dalam kolaborasi multi-aktor. Untuk mencegah dominasi atau ketimpangan kekuasaan oleh satu aktor, penting untuk melibatkan pihak ketiga yang netral, seperti akademisi, lembaga pengawas, atau organisasi masyarakat sipil. Penelitian selanjutnya dapat mengeksplorasi bentuk, peran, serta efektivitas pengawasan independen dalam menjaga keseimbangan kolaborasi dan mendorong pengambilan keputusan yang objektif serta inklusif. Dengan dua arah ini, diharapkan tata kelola kolaboratif perbaikan infrastruktur dapat lebih adaptif, transparan, dan berkelanjutan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih saya sampaikan kepada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru, PT. Lutvindo Wijaya Perkasa, serta para informan yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan data dan informasi yang sangat berharga. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada dosen pembimbing, para pengajar, dan seluruh civitas akademika Institut Pemerintahan Dalam Negeri atas bimbingan, motivasi, dan ilmu yang telah diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Tak lupa, saya menghargai segala bentuk dukungan dari keluarga, rekan mahasiswa, serta pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu, yang telah memberikan semangat dan kontribusi secara langsung maupun tidak langsung hingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.

DAFTAR REFERENSI

- Amin, A., Sari, R., & Putra, D. (2021). Handling COVID-19 from a collaborative governance perspective in Pekanbaru City. *Jurnal Pemerintahan*, 15(2), 120–134.
- Amin, M., Putri, L. A., & Safitri, R. (2021). Tata kelola kolaboratif dalam penanganan COVID-19 di Kota Pekanbaru. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 9(2), 125–138.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571. Oxford: Oxford University Press.
- Arikunto, S. (2010). *Prosedur penelitian: Suatu pendekatan praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach* (3rd ed.). Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Damanik, M. D., & Rahayu, E. D. (2021). Analisis kolaborasi multipihak dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. *Jurnal Analisis Kebijakan*, 11(1), 45–60.
- Damanik, M., & Rahayu, S. (2021). Kolaborasi pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau ditinjau dari model tata kelola kolaboratif. *Jurnal Tata Kelola*, 8(1), 45–59.
- Emerson, K. dan T. Nabatchi. 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press.

- Islamy, M. I. (2018). *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Latib, M., & Khoiri, A. (2022). Strategi pemerintah pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Jember. *Jurnal Infrastruktur*, 9(3), 78–89.
- Lestari, I., Kurniawan, H., & Sari, D. N. (2023). Peran pemerintah daerah dalam penanganan infrastruktur jalan: Studi di Kabupaten Banyumas. *Jurnal Pembangunan Daerah*, 5(1), 66–79.
- Lestari, N., Saputra, I., & Harahap, R. (2023). Peran pemerintah dalam menanggulangi kerusakan infrastruktur jalan di Desa Bah Tobu Kecamatan Dolok Batu Nanggar Kabupaten Simalungun. *Jurnal Pembangunan Daerah*, 10(1), 99–110.
- Moleong, L. J. (2004). *Metode penelitian kualitatif* (Edisi revisi). Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mulyana, A. (2023). Strategi collaborative governance dalam peningkatan pendapatan pada BPKPD Kota Banjar. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(2), 66–79.
- Mulyana, D. (2023). Kolaborasi pemerintah daerah dan swasta dalam peningkatan pendapatan asli daerah (PAD): Studi di Kota Banjar. *Jurnal Tata Kelola Pemerintahan*, 6(2), 101–113.
- Nisaa, F., Putri, L., & Adi, H. (2023). Perencanaan perbaikan infrastruktur jalan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru tahun 2023. *Jurnal Perencanaan Kota*, 12(1), 50–62.
- Silalahi, U. (2010). *Metode penelitian sosial*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Simangunsong, F. (2017). *Metodologi penelitian pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2012). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Wahyuningsih, E., Prabowo, R. A., & Fitriani, Y. (2024). Peran pemerintah daerah dalam pengembangan infrastruktur jalan: Studi kasus di Kabupaten Gunungkidul. *Jurnal Infrastruktur dan Pembangunan*, 8(1), 22–35.
- Wahyuningsih, R., Dewi, S., & Hidayat, T. (2024). Peran pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur jalan di Kota Batam. *Jurnal Infrastruktur dan Wilayah*, 13(1), 101–115.
- Widyowati, S., & Utomo, A. W. (2023). Collaborative governance dalam penurunan stunting di Kabupaten Wonogiri. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 11(1), 89–102.
- Widyowati, S., & Utomo, B. (2023). Tata kelola pemerintahan kolaboratif dalam percepatan penurunan stunting di Kabupaten Wonogiri. *Jurnal Kesehatan Masyarakat*, 11(4), 210–222.