BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur merupakan aspek krusial dalam meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi, terutama di wilayah pedesaan. Jalan, sebagai bagian dari infrastruktur dasar, memainkan peran vital dalam menghubungkan masyarakat dengan berbagai pusat kegiatan, seperti ekonomi, layanan kesehatan, dan distribusi hasil pertanian. Ketika infrastruktur jalan tidak memadai dapat menghambat interaksi sosial ekonomi dan memperlambat taraf hidup masyarakat. Pembangunan jalan tidak hanya berdampak pada mobilitas tetapi juga berkontribusi dalam meningkatkan produktivitas pertanian dan penurunan angka kemiskinan di daerah pedesaan (Hilmawan et al., 2023).

Kerangka hukum di indonesia telah meletakkan fondasi yang kuat bagi pelaksanaan pembangunan desa yang terarah. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, menekankan pentingnya kerjasama lintas pemerintahan dalam mengelola keuangan pembangunan. Lebih lanjut, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa menekankan kedudukan desa sebagai subjek pembangunan yang berwenang merancang dan melaksanakan program pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Namun, cakupan kewenangan desa masih terbatas pada sektor pembangunan dasar. Pembatasan ini semakin dipertegas dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Dana Desa, pengalokasian dana desa diarahkan untuk mendukung kegiatan sosial ekonomi dan pemberdayaan masyarakat, bukan untuk membiayai infrastruktur jalan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten dan provinsi.

Dalam konteks pembangunan desa, ketersediaan infrastruktur jalan merupakan faktor strategis dalam mendukung mobilitas serta aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat. Desa Molowahu, Kecamatan Tibawa, Kabupaten Gorontalo, dengan luas wilayah sekitar 931 hektar dan jumlah penduduk 2.491 jiwa, sebagian besar menggantungkan hidup pada sektor pertanian, dengan 430 jiwa bekerja sebagai buruh tani dan 410 jiwa sebagai petani. Ketergantungan

tersebut menuntut dukungan akses jalan yang memadai untuk memperlancar distribusi hasil pertanian, akses ke pasar, serta layanan kesehatan. Namun, pada kondisi awal, kerusakan jalan masih menjadi permasalahan yang berdampak pada terhambatnya mobilitas dan menurunnya efisiensi ekonomi masyarakat. Walaupun pembangunan jalan telah dimasukkan dalam RPJMDes 2024-2029 serta diusulkan melalui RKPDes dan forum Musrenbang, desain kelembagaan yang masih bertumpu pada struktur formal dan pembagian kewenangan administratif menyebabkan peran pemerintah desa dalam pengambilan keputusan strategis menjadi terbatas, terutama karena kewenangan pembangunan jalan berada di tingkat kabupaten.

Kepemimpinan fasilitatif kepala desa telah terlihat melalui upaya komunikasi dan pengusulan aspirasi, namun keterbatasan kewenangan dan anggaran membatasi percepatan realisasi pembangunan fisik. Proses kolaborasi melalui dialog tatap muka telah dilaksanakan secara terbuka, tetapi tindak lanjutnya masih bergantung pada keputusan pemerintah kabupaten. Upaya membangun kepercayaan, memperkuat komitmen terhadap proses, serta membentuk pemahaman bersama antar aktor telah dilakukan, namun belum terwujud dalam tindakan nyata. Akibatnya, hasil sementara kolaborasi masih terbatas pada capaian nonfisik seperti koordinasi dan perencanaan, sementara perubahan kondisi jalan secara nyata belum terealisasi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa seluruh indikator dalam proses kolaborasi belum berjalan secara optimal dan perlu penguatan *Collaborative Governance*. Konsep *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell & Gash menekankan pentingnya proses pengambilan keputusan kolaboratif yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan pembangunan yang disepakati bersama (Orgita & Taufiq, 2024). Dalam konteks inilah, nilai-nilai kerja sama dan gotong royong telah mengakar yang menjadi ciri khas masyarakat indonesia, dan juga sejalan dengan ajaran islam tentang pentingnya tolong menolong.

Seperti dalam firman Allah SWT dalam QS. Al-Maidah ayat 2:

...وَتَعَاوَنُوا۟ عَلَى ٱلْبِرِّ وَٱلتَّقْوَىٰ ۖ وَلَا تَعَاوَنُوا۟ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ ۚ وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ

Artinya: "...Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan permusuhan. Bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah sangat berat

siksaannya.

Ayat tersebut menegaskan bahwa kolaborasi hendaknya diarahkan pada hal yang bermanfaat untuk semua orang. Bukan pada hal yang tidak bermanfaat dan merugikan orang lain. Nilai gotong-royong (*Ta'awun*) yang terkandung di dalamnya sejalan dengan prinsip *Collaborative Governance*, di mana kerja sama lintas aktor sangat penting untuk mencapai kesejahteraan bersama, khususnya dalam konteks pembangunan infrastruktur di tingkat desa.

Menurut Emerson kolaborasi yang efektif membutuhkan tiga komponen utama: yaitu kapasitas kolaboratif, motivasi bersama, dan dukungan dari struktur kelembagaan yang memadai (Ulibarri, 2015). Meskipun desa molowahu menunjukkan kapasitas kolaboratif yang baik serta motivasi yang tinggi. Namun, permasalahan muncul dari aspek kelembagaan, yang dimana struktur kewenangan pembangunan jalan masih menempatkan desa pada kondisi yang kurang berdaya, sehingga inisiatif yang muncul ditingkat desa sulit diimplementasikan tanpa intervensi dari Pemerintah Kabupaten. Situasi ini menunjukkan bahwa hambatan utama bukan terletak pada kurangnya kesadaran dan kemauan masyarakat, melainkan pada desain kelembagaan yang tidak mampu mendukung kolaborasi yang efektif.

Berbagai temuan penelitian di indonesia mendukung analisis ini. Studi yang dilakukah oleh Hermansyah et al. (2024) menekankan bahwa keberhasilan kolaborasi di sektor transportasi sangat dipengaruhi oleh peran fasilitator pemerintah daerah, kepemimpinan yang inklusif, dan komunikasi yang efektif antar aktor. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh (Junaidi et al., 2025) di Kabupaten Berau menunjukkan bahwa kolaborasi pemerintah daerah dan masyarakat secara aktif dalam pemeliharaan jalan terbukti dapat meningkatkan kualitas infrastruktur. Namun, di Desa Molowahu menunjukkan sebaliknya, meskipun prinsip *Collaborative Governance* telah diterapkan, akan tetapi hal ini belum mampu mendorong pembangunan jalan di Desa Molowahu.

Dengan demikian, studi tentang "*Collaborative Governance* dalam Pembangunan Jalan di Desa Molowahu Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo" menjadi begitu penting karena menyajikan dinamika unik yang belum banyak dibahas dalam literatur sebelumnya. Hanya sedikit studi yang membahas isu pembangunan infrastruktur desa, ketika desa tidak memiliki kewenangan langsung, meskipun masyarakat membutuhkan infrastruktur tersebut. Sehingga

penelitian ini dapat mengisi kekosongan yang dimana sebagian besar penelitian yang ada berfokus pada efektivitas penggunaan dana desa (Hilmawan et al., 2023) atau sejauh mana Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dalam menyalurkan aspirasi masyarakat (Akbar et al., 2020). Akan tetapi, pada kenyataannya di Desa Molowahu menunjukkan bahwa proses penyerapan aspirasi masyarakat saja tidak akan efektif apabila tidak diikuti dengan kolaborasi antar level pemerintahan.

Selain itu, urgensi penelitian ini terletak pada upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena mayoritas penduduk desa molowahu berprofesi sebagai petani padi, sehingga keberadaan infrastruktur jalan yang memadai menjadi faktor penting dalam memperlancar distribusi hasil pertanian. kondisi jalan yang rusak, tidak hanya menghambat mobilitas distribusi tetapi juga berdampak pada penurunan harga hasil panen akibat keterlambatan pengiriman ke pasar. Situasi ini pada akhirnya berimplikasi pada menurunnya daya saing ekonomi desa. Oleh karena itu, pembangunan jalan tidak dapat dipandang semata mata sebagai proyek infrastruktur fisik, tetapi juga sebagai upaya strategis untuk menjamin keberlanjutan ekonomi, sosial, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian ini, *Collaborative Governance* dijadikan sebagai kerangka utama yang digunakan sebagai dasar analisis untuk memahami dan mengkaji dinamika interaksi yang terjadi di Desa Molowahu. Dengan memahami dinamika kolaborasi yang belum optimal di Desa Molowahu, studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis dalam merumuskan strategi yang lebih efektif untuk mendorong kolaborasi lintas aktor dalam pembangunan jalan. Temuan studi ini diharapkan tidak hanya memberikan solusi kontekstual bagi Desa Molowahu, tetapi juga menjadi rujukan bagi desa lain yang menghadapai fenomena serupa dalam pembangunan infrastruktur dasar.

1.2 Identifikasi Masalah

Mengacu pada uraian latar belakang di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan utama sebagai berikut:

1. Kerusakan jalan di Desa Molowahu belum tertangani dengan baik dan berdampak pada terhambatnya mobilitas serta aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat.
2. Pola kerja yang masih berfokus pada struktur formal dan kewenangan

administratif menyebabkan kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam pembangunan jalan belum berjalan secara optimal.

3. Terdapat keterbatasan kewenangan Pemerintah Desa Molowahu dalam pelaksanaan pembangunan jalan, karena pengambilan keputusan utama berada pada Pemerintah Kabupaten.
4. Pelaksanaan dialog dan musyawarah antar pemangku kepentingan belum sepenuhnya menghasilkan tindak lanjut yang konkret, karena realisasi keputusan masih bergantung pada Pemerintah Kabupaten.
5. Upaya membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan dan masyarakat belum sepenuhnya optimal, terlihat dari masih adanya keraguan akibat belum terealisasinya pembangunan jalan.
6. Komitmen dalam proses pembangunan jalan belum sepenuhnya terwujud dalam bentuk pembangunan fisik, karena pelaksanaannya masih terbatas pada tahap perencanaan dan pendampingan teknis.
7. Kesamaan pemahaman mengenai pentingnya pembangunan jalan belum sepenuhnya diwujudkan dalam tindakan nyata akibat keterbatasan kewenangan dan implementasi.
8. Hasil kolaborasi yang telah dilakukan masih terbatas pada capaian nonfisik, tanpa adanya perubahan kondisi jalan secara fisik.

1.3 Fokus Penelitian

Merujuk pada latar belakang sebelumnya, maka fokus penelitian ini adalah bagaimana penerapan prinsip *Collaborative Governance* dalam Pembangunan Jalan di Desa Molowahu, Kecamatan Tibawa, Kabupaten Gorontalo.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini berdasarkan fokus penelitian diatas adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan prinsip *Collaborative Governance* dalam Pembangunan Jalan di Desa Molowahu Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada pengembangan ilmu administrasi publik, khusunya dalam studi *Collaborative Governance* dalam pembangunan infrastruktur di pedesaan.Temuan ini dapat menjadi bukti empiris yang memperkaya teori *Collaborative Governance* oleh Ansell & Gash, dengan

menyoroti dinamika interaksi antar aktor di tingkat lokal dalam situasi dimana kolaborasi belum optimal. Lebih lanjut, penelitian ini juga menambah literatur tentang implementasi kebijakan pembangunan di indonesia.

1.5.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Desa Molowahu, Pemerintah Kabupaten Gorontalo, dan pemerintah Provinsi Gorontalo untuk memperkuat koordinasi lintas aktor, memperbaiki pola komunikasi, dan meningkatkan kerja sama dalam percepatan pembangunan jalan. Lebih lanjut, penelitian ini dapat digunakan sebagai pertimbangan oleh pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan perencanaan pembangunan yang lebih inklusif dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat. Bagi masyarakat desa molowahu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan kesadaran akan pentingnya peran aktif mereka dalam proses perencanaan dan pengawasan pembangunan sehingga aspirasi masyarakat tersalurkan secara efektif.