

## Kolaborasi Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Dasar di Merauke

Josafat Fonataba

Administrasi Publik, Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Yaleka Maro, Merauke, Indonesia

\*Email Korespodensi: [fonantabajosafat@gmail.com](mailto:fonantabajosafat@gmail.com)

### Sejarah Artikel:

Diterima 18-06-2025  
Disetujui 19-06-2025  
Diterbitkan 22-06-2025

### ABSTRACT

*This study examines the dynamics of collaboration between the government, private sector, and communities in improving the quality of basic services in Merauke Regency, an area with complex geographic and social challenges. Through a descriptive qualitative approach and data collection through in-depth interviews and participant observation, this study found that the collaboration model formed was hybrid, combining formal mechanisms with informal practices based on local values and customary authorities. The role of non-state actors proved significant in overcoming the limitations of bureaucratic capacity, especially in the education, clean water, and basic health service sectors. These findings emphasize the importance of collaborative governance that is contextual and sensitive to local social dynamics, and broadens the scope of collaborative governance theory by including cultural and relational dimensions. The global implications of this study suggest that a community-based collaboration model can be an effective alternative in providing basic services in disadvantaged and pluralistic areas*

**Keywords:** Multisector Collaboration; Basic Services; Collaborative Governance; Merauke; Community Participation

### ABSTRAK

*Penelitian ini mengkaji dinamika kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam peningkatan kualitas pelayanan dasar di Kabupaten Merauke, sebuah wilayah dengan tantangan geografis dan sosial yang kompleks. Melalui pendekatan kualitatif deskriptif dan pengumpulan data melalui wawancara mendalam serta observasi partisipatif, studi ini menemukan bahwa model kolaborasi yang terbentuk bersifat hibrida, menggabungkan mekanisme formal dengan praktik informal berbasis nilai lokal dan otoritas adat. Peran aktor non-negara terbukti signifikan dalam mengatasi keterbatasan kapasitas birokrasi, terutama dalam sektor pendidikan, air bersih, dan layanan kesehatan dasar. Temuan ini menegaskan pentingnya tata kelola kolaboratif yang kontekstual dan sensitif terhadap dinamika sosial lokal, serta memperluas cakupan teori collaborative governance dengan memasukkan dimensi budaya dan relasional. Implikasi global dari studi ini menunjukkan bahwa model kolaborasi berbasis komunitas dapat menjadi alternatif efektif dalam penyediaan layanan dasar di wilayah tertinggal dan pluralistik.*

**Katakunci:** Kolaborasi Multisektor; Pelayanan Dasar; Tata Kelola Kolaboratif; Merauke; Partisipasi Masyarakat

**Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:**

Fonataba, J. (2025). Kolaborasi Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Dasar di Merauke. Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 1(4), 1376-1395. <https://doi.org/10.63822/vmthgf73>

## PENDAHULUAN

Pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan infrastruktur dasar merupakan fondasi utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan sosial-ekonomi yang inklusif. Organisasi internasional seperti United Nations Development Programme (UNDP) dan World Bank secara konsisten menempatkan pelayanan dasar sebagai pilar dalam pencapaian (Estes 2024). Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), khususnya dalam mengurangi kemiskinan dan ketimpangan. Akses yang adil dan berkualitas terhadap pelayanan dasar tidak hanya berkontribusi terhadap kualitas hidup, tetapi juga menjadi indikator keberhasilan negara dalam membangun sistem pemerintahan yang responsif dan berkeadilan.

Di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, penyediaan pelayanan dasar masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan geografis, terutama di daerah 3T (Tertinggal, Terdepan, dan Terluar). Meskipun pemerintah pusat telah melakukan desentralisasi fiskal dan memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah, kesenjangan pelayanan tetap menjadi isu yang belum terselesaikan. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain terbatasnya kapasitas fiskal daerah, lemahnya tata kelola birokrasi lokal, serta rendahnya partisipasi aktor non-pemerintah dalam perencanaan dan pengawasan layanan publik. Kabupaten Merauke, sebagai wilayah yang berada di ujung timur Indonesia dan kini menjadi bagian dari Provinsi Papua Selatan, menggambarkan secara konkret kompleksitas tantangan dalam menyediakan pelayanan dasar yang merata dan berkelanjutan. Secara geografis, Merauke memiliki cakupan wilayah yang sangat luas dengan sebaran penduduk yang tidak merata, termasuk keberadaan komunitas adat yang hidup secara terpencar di kawasan pesisir, rawa, dan hutan. Tantangan ini diperparah oleh infrastruktur yang belum sepenuhnya memadai dan terbatasnya tenaga profesional di bidang pendidikan dan kesehatan yang bersedia bekerja di daerah terpencil.

Di tengah kondisi tersebut, menurut (Yigitcanlar et al. 2023) kolaborasi antara pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat menjadi semakin penting untuk memperkuat efektivitas dan efisiensi pelayanan dasar. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa pendekatan yang mengandalkan pemerintah semata sering kali tidak cukup untuk menjawab kebutuhan masyarakat secara holistik. Oleh karena itu, integrasi antara sumber daya pemerintah, inovasi sektor swasta, serta kearifan dan partisipasi masyarakat lokal diperlukan untuk menciptakan model pelayanan publik yang kontekstual, adaptif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, penting untuk mengkaji bagaimana bentuk dan dinamika kolaborasi ini berlangsung di konteks lokal seperti Merauke, sebagai bagian dari upaya memperkuat sistem pelayanan dasar nasional secara menyeluruh.

Meskipun pemerintah daerah telah menetapkan berbagai program peningkatan pelayanan dasar, Kabupaten Merauke masih menghadapi sejumlah isu strategis yang menghambat optimalisasi capaian layanan publik. Ketimpangan spasial dalam distribusi pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan infrastruktur antara wilayah perkotaan dan kampung-kampung pedalaman menjadi salah satu tantangan utama. Menurut (Dvir, Vedlitz, and Mostafavi 2022), kondisi geografis yang luas dan sulit dijangkau, keterbatasan infrastruktur, serta kurangnya tenaga pelayanan yang memadai turut memperparah situasi ini. Di sisi lain, alokasi anggaran yang belum sepenuhnya proporsional dan lemahnya koordinasi antarinstansi menyebabkan banyak program berjalan secara sektoral dan terfragmentasi. Sektor swasta, yang sejatinya dapat berperan sebagai mitra strategis dalam penguatan layanan publik, masih menunjukkan keterlibatan yang rendah karena minimnya insentif kebijakan dan belum terbentuknya ruang kolaborasi yang sistematis. Demikian pula, (Hanif et al. 2023) partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan layanan dasar cenderung bersifat simbolik dan belum terinstitusionalisasi. Kombinasi dari

persoalan struktural dan kultural ini menunjukkan bahwa pendekatan konvensional berbasis birokrasi tunggal tidak lagi memadai, dan oleh karena itu dibutuhkan sebuah transformasi menuju tata kelola kolaboratif yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan secara aktif, setara, dan kontekstual.

Urgensi kolaborasi multisektor dalam peningkatan kualitas pelayanan dasar semakin menonjol seiring meningkatnya kompleksitas tantangan pembangunan, khususnya di wilayah-wilayah pinggiran seperti Kabupaten Merauke. Ketergantungan pada peran tunggal pemerintah terbukti tidak lagi memadai dalam menghadapi keterbatasan sumber daya, keterjangkauan geografis, dan dinamika kebutuhan masyarakat yang semakin beragam. Dalam kerangka tata kelola modern, menurut (Marín-González et al. 2022) pendekatan *collaborative governance* menawarkan solusi strategis dengan mendorong keterlibatan aktif sektor swasta dan masyarakat sipil sebagai aktor pembangunan yang setara. Kolaborasi semacam ini memungkinkan adanya sinergi sumber daya, pertukaran pengetahuan, serta pembagian peran yang lebih adaptif terhadap konteks lokal. Di daerah seperti Merauke yang memiliki heterogenitas budaya dan tantangan infrastruktur, kolaborasi lintas-sektor bukan hanya pilihan, tetapi keharusan untuk memastikan pelayanan dasar dapat diakses secara adil dan berkelanjutan. Selain itu, pelibatan masyarakat adat sebagai aktor lokal kunci berpotensi memperkuat legitimasi kebijakan dan meningkatkan efektivitas implementasi program. Dengan demikian, kolaborasi multisektor menjadi prasyarat penting dalam mendorong transformasi pelayanan dasar yang tidak hanya efisien, tetapi juga inklusif dan kontekstual, sejalan dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Berbagai studi mengenai peningkatan kualitas pelayanan dasar menekankan pentingnya keterlibatan multipihak dalam tata kelola pelayanan publik, terutama melalui pendekatan kolaboratif yang mencakup pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil (Momen 2021). Model *collaborative governance* telah terbukti efektif dalam meningkatkan efektivitas layanan publik di berbagai negara, terutama dalam konteks kota besar dan wilayah dengan kapasitas kelembagaan yang relatif tinggi. Studi-studi seperti yang dilakukan oleh (El-Jardali, Fadlallah, and Daher 2024) menunjukkan bahwa kolaborasi multisektor dapat memperkuat akuntabilitas dan memperluas cakupan pelayanan publik. Namun demikian, mayoritas penelitian tersebut masih berfokus pada wilayah perkotaan atau daerah dengan akses yang relatif mudah terhadap infrastruktur dan sumber daya. Sementara itu, konteks wilayah pinggiran seperti Kabupaten Merauke, yang memiliki karakteristik geografis terpencil, keragaman etnis, dan keterbatasan kapasitas lokal, belum banyak dieksplorasi secara mendalam dalam literatur ilmiah. Penelitian yang mengkaji bagaimana dinamika kolaborasi antaraktor berjalan dalam konteks sosio-kultural yang unik, termasuk peran komunitas adat dan strategi lokal dalam mendukung pelayanan dasar, masih sangat terbatas. Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan terkait implementasi kolaborasi pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam peningkatan kualitas pelayanan dasar di daerah tertinggal dan multikultural seperti Merauke. Artikel ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan menyediakan analisis empiris berbasis studi kasus lokal yang dapat memperkaya diskursus akademik dan memberikan implikasi praktis bagi perumusan kebijakan di wilayah serupa. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam bentuk, mekanisme, dan efektivitas kolaborasi antara pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan dasar di Kabupaten Merauke.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang bersifat eksploratif untuk memahami secara mendalam dinamika kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam

penyediaan pelayanan dasar di Kabupaten Merauke (Aprian et al. 2023). Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti menangkap kompleksitas sosial dan interaksi antaraktor yang tidak dapat direduksi menjadi angka-angka kuantitatif. Sifat deskriptif dari penelitian ini berfungsi untuk menggambarkan fenomena secara sistematis berdasarkan pengalaman, pandangan, dan praktik para pelaku di tingkat lokal. Penekanan pada pendekatan eksploratif memberikan ruang bagi penelusuran makna dan strategi yang berkembang secara kontekstual di lapangan, terutama dalam lingkungan sosial yang multikultural dan geografis yang terpencil seperti Merauke. Dengan demikian, menurut (AbouAssi et al. 2021) metode ini tidak hanya cocok untuk mengkaji relasi kekuasaan dan peran masing-masing aktor, tetapi juga memungkinkan penggalian terhadap nilai-nilai lokal, norma sosial, serta bentuk-bentuk adaptasi kelembagaan yang terjadi dalam praktik kolaborasi lintas sektor. Pemilihan pendekatan ini sejalan dengan tujuan penelitian yang berupaya menghasilkan pemahaman yang mendalam, kontekstual, dan teoritis terhadap tata kelola pelayanan dasar berbasis kolaborasi di wilayah 3T.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua Selatan, yang merupakan salah satu wilayah perbatasan strategis Indonesia di bagian timur. Merauke dipilih sebagai lokasi penelitian karena merepresentasikan kompleksitas geografis, demografis, dan sosial-budaya yang khas, termasuk keberadaan masyarakat adat, komunitas transmigran, serta tantangan infrastruktur pelayanan publik yang belum merata. Wilayah ini juga menjadi sorotan dalam kebijakan nasional, seperti program percepatan pembangunan Papua dan implementasi otonomi khusus. Fokus penelitian diarahkan pada beberapa kampung di Distrik Tanah Miring dan sekitarnya, yang mencerminkan keragaman tipologi wilayah mulai dari kampung pesisir, kawasan pertanian, hingga daerah yang relatif terpencil. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposif berdasarkan adanya inisiatif kolaboratif antara pemerintah daerah, sektor swasta (misalnya perusahaan perkebunan atau penyedia layanan air bersih), dan masyarakat dalam pengelolaan atau penyediaan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan air bersih. Menurut (Zamiri and Esmaeili 2024) Pendekatan kontekstual ini penting untuk memahami dinamika kolaborasi dalam lingkungan sosial yang multikultural dan wilayah yang menghadapi tantangan aksesibilitas layanan. Dengan demikian, pemilihan Merauke sebagai locus penelitian tidak hanya merepresentasikan kasus lokal, tetapi juga menyumbang pada pemahaman global tentang praktik kolaboratif dalam tata kelola pelayanan dasar di wilayah marginal dan perbatasan.

Subjek dalam penelitian ini mencakup aktor-aktor kunci yang terlibat langsung dalam praktik kolaborasi pelayanan dasar di Kabupaten Merauke, meliputi pejabat pemerintah daerah, perwakilan sektor swasta, tokoh masyarakat dan adat, organisasi non-pemerintah (LSM), serta warga penerima layanan. Pemilihan informan dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan tingkat keterlibatan, akses informasi, dan posisi strategis dalam proses pengambilan keputusan, yang kemudian diperkuat melalui teknik snowball sampling untuk menjangkau aktor-aktor relevan lainnya yang tidak teridentifikasi sejak awal. Strategi ini dimaksudkan untuk menggali pemahaman yang komprehensif atas dinamika kolaborasi multisektor dalam konteks sosial dan geografis yang heterogen. Pemerintah daerah, melalui dinas-dinas teknis seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bappeda, diidentifikasi sebagai koordinator utama pelayanan, sementara sektor swasta terlibat melalui kontribusi CSR atau kemitraan proyek. Tokoh adat dan masyarakat lokal memberikan perspektif kontekstual atas legitimasi dan dinamika sosial kolaborasi, sedangkan warga sebagai penerima layanan menyediakan informasi mengenai persepsi, akses, dan dampak dari implementasi kolaboratif tersebut. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang holistik dan berakar pada realitas sosial lokal.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui kombinasi teknik kualitatif untuk

memperoleh pemahaman mendalam terhadap dinamika kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan dasar di Kabupaten Merauke. Menurut, (Asaaga et al. 2021) teknik utama yang digunakan adalah wawancara mendalam (in-depth interviews) dengan panduan semi-terstruktur, yang memungkinkan fleksibilitas dalam menggali narasi, persepsi, dan pengalaman informan terkait proses kolaboratif lintas-sektor. Informan terdiri dari aktor kunci seperti pejabat pemerintah daerah, pelaku swasta, tokoh masyarakat adat, perwakilan LSM, serta penerima layanan di tingkat komunitas. Selain itu, dilakukan observasi partisipatif terhadap praktik pelayanan publik dan interaksi antarpemangku kepentingan di lokasi penelitian, yang memberikan data kontekstual mengenai dinamika sosial dan kelembagaan di lapangan. Teknik dokumentasi turut digunakan untuk melengkapi data primer, meliputi telaah terhadap dokumen kebijakan, laporan program kolaborasi, berita daerah, serta arsip institusi terkait. Kombinasi ketiga teknik ini dirancang untuk menjamin kedalaman dan keluasan data yang dikumpulkan serta meningkatkan validitas analisis melalui triangulasi sumber. Pendekatan ini relevan dalam studi kebijakan publik berbasis komunitas, karena mampu menangkap kompleksitas hubungan sosial, nilai lokal, dan strategi adaptif yang muncul dalam praktik kolaborasi pelayanan dasar di wilayah perifer seperti Merauke.

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan analisis tematik (thematic analysis) untuk menggali pola-pola kolaborasi yang muncul antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam peningkatan pelayanan dasar di Kabupaten Merauke (Werang et al. 2023). Analisis ini dilaksanakan melalui tiga tahapan utama sebagaimana dikembangkan oleh Miles dan Huberman, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan memilah, mengabstraksi, serta mengkategorikan data mentah yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumen lapangan agar lebih terfokus pada isu-isu kunci seperti bentuk kemitraan, dinamika peran antaraktor, dan tantangan pelaksanaan kolaborasi. Tahap berikutnya adalah penyajian data, di mana informasi yang telah direduksi disusun secara sistematis dalam bentuk matriks, narasi tematik, serta visualisasi hubungan antaraktor untuk mempermudah identifikasi kecenderungan dan keterkaitan antarfenomena. Selanjutnya, proses penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dan iteratif, dengan mengacu pada data yang telah diverifikasi melalui triangulasi sumber dan metode, guna memastikan validitas dan keandalan temuan. Analisis ini juga mempertimbangkan konteks lokal dan nilai-nilai komunitas adat sebagai bagian dari interpretasi data, sehingga temuan yang dihasilkan tidak hanya bersifat empiris, tetapi juga relevan secara sosial dan kultural dalam konteks wilayah perbatasan dan plural seperti Merauke.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pola kolaborasi dalam penyediaan pelayanan dasar di Merauke berkembang dalam tiga bentuk utama: kolaborasi formal, informal, dan hybrid. Kolaborasi formal umumnya terwujud dalam bentuk perjanjian kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta atau LSM melalui dokumen resmi seperti nota kesepahaman (MoU) yang mengatur peran masing-masing aktor. Sementara itu, kolaborasi informal terbentuk atas dasar inisiatif komunitas dan hubungan sosial yang kuat, seperti gotong royong warga bersama tokoh agama dan tokoh adat dalam membangun fasilitas air bersih atau sekolah darurat. Kolaborasi hybrid muncul dari perpaduan kedua pendekatan tersebut, di mana kebijakan pemerintah diselaraskan dengan praktik kultural dan relasional di tingkat lokal. Ketiga bentuk ini menunjukkan bahwa dinamika kolaborasi di Merauke tidak hanya dipengaruhi oleh struktur birokrasi

formal, tetapi juga sangat tergantung pada kepercayaan sosial, nilai lokal, dan peran aktor penghubung yang mampu menjembatani kepentingan lintas sektor. Temuan ini mengindikasikan bahwa kolaborasi multisektor di daerah pinggiran seperti Merauke memerlukan pendekatan yang lebih kontekstual dan adaptif dibandingkan dengan daerah perkotaan atau pusat pemerintahan, serta mempertegas pentingnya pengakuan terhadap pola relasi sosial-budaya dalam membangun tata kelola kolaboratif yang inklusif.

**Tabel 1. Pola Kolaborasi Multisektor dalam Pelayanan Dasar di Merauke**

Jenis Kolaborasi	Ciri Utama	Contoh Praktik di Merauke	Aktor Terlibat
Formal	Terikat aturan/kesepakatan hukum; bersifat struktural dan administratif	Perjanjian MoU antara Dinas Kesehatan dan LSM tentang klinik keliling	Pemerintah daerah, LSM, sektor swasta
Informal	Berdasarkan relasi sosial, gotong royong, dan nilai lokal	Pembangunan sumur air oleh warga bersama tokoh adat tanpa dukungan resmi	Masyarakat lokal, tokoh adat, pemuda setempat
Hybrid	Gabungan pendekatan formal dan relasional; fleksibel dan adaptif terhadap konteks	Program pendidikan berbasis komunitas dengan dukungan dana desa dan guru sukarela	Pemerintah kampung, guru relawan, masyarakat adat

Tabel 1 menggambarkan klasifikasi pola kolaborasi multisektor dalam pelayanan dasar di Merauke yang terbagi ke dalam tiga bentuk utama: formal, informal, dan hybrid. Kolaborasi formal ditandai oleh adanya struktur kerja sama yang tertulis dan legal, seperti nota kesepahaman (MoU) antara pemerintah daerah dengan lembaga swasta atau organisasi non-pemerintah dalam penyediaan layanan seperti klinik keliling atau pendidikan alternatif. Bentuk ini menunjukkan adanya legitimasi kelembagaan dan pembagian peran yang jelas antaraktor. Di sisi lain, kolaborasi informal berkembang secara organik melalui inisiatif masyarakat dan berbasis pada ikatan sosial, budaya, dan nilai gotong royong, seperti pembangunan sumur air bersih oleh warga dengan melibatkan tokoh adat tanpa intervensi formal dari negara. Sementara itu, kolaborasi hybrid muncul sebagai bentuk adaptasi lokal yang menggabungkan elemen formal dan informal, misalnya program pendidikan berbasis komunitas yang didanai dari anggaran desa namun dijalankan oleh guru relawan dan tokoh masyarakat. Ketiga pola ini tidak hanya mencerminkan fleksibilitas aktor lokal dalam menavigasi keterbatasan sumber daya dan kelembagaan, tetapi juga menunjukkan pentingnya pendekatan yang sensitif terhadap konteks sosial-budaya dalam membangun tata kelola kolaboratif yang efektif dan berkelanjutan di daerah tertinggal seperti Merauke.

Dalam konteks kolaborasi multisektor di Merauke, peran pemerintah daerah menempati posisi strategis sebagai fasilitator dan sekaligus regulator dalam penyediaan pelayanan dasar. Sebagai fasilitator, pemerintah berperan dalam mengoordinasikan berbagai actor baik swasta maupun masyarakat sipil melalui forum bersama, pelatihan lintas sektor, dan skema kemitraan berbasis wilayah. Sementara itu, sebagai regulator, pemerintah menetapkan kerangka hukum, standar pelayanan, serta alokasi anggaran yang menjamin keberlangsungan program kolaboratif. Temuan ini mengindikasikan adanya pergeseran peran pemerintah dari pendekatan birokratis sentralistik ke model *network governance* yang lebih adaptif dan partisipatif. Namun demikian, pelaksanaan peran ini masih menghadapi tantangan, seperti terbatasnya kapasitas institusional, dualisme kebijakan antara pusat dan daerah, serta lemahnya mekanisme monitoring-

evaluasi kolaboratif. Dengan demikian, transformasi birokrasi lokal menuju organisasi yang inklusif dan berorientasi layanan menjadi kunci dalam mewujudkan tata kelola kolaboratif yang efektif di wilayah tertinggal seperti Merauke.

**Tabel 2 Dimensi Peran Pemerintah dalam Kolaborasi Layanan Dasar**

Dimensi Peran	Uraian	Contoh Implementasi di Merauke
Fasilitator	Menghubungkan aktor dan membangun ekosistem kolaborasi	Forum dialog pembangunan kampung, fasilitasi MoU antar sektor
Koordinator Teknis	Menyelaraskan program dan kegiatan lintas instansi	Rapat koordinasi layanan dasar di distrik dan kampung
Regulator	Menetapkan aturan main, standar layanan, dan distribusi tanggung jawab	Peraturan Bupati tentang sinergi layanan pendidikan dan kesehatan
Penyedia Insentif	Menyediakan dukungan fiskal atau non-fiskal untuk mitra kolaboratif	Hibah daerah untuk LSM, pelatihan untuk pelaku lokal
Pengawas	Memastikan akuntabilitas dan keberlanjutan program	Monitoring terpadu oleh Inspektorat dan Dinas teknis

Tabel 2 menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Merauke memainkan peran multifungsi yang melampaui fungsi administratif konvensional. Sebagai fasilitator, pemerintah menghubungkan berbagai aktor lintas sektor melalui forum dialog dan kemitraan formal. Dalam kapasitas sebagai koordinator teknis dan regulator, pemerintah menyelaraskan program antarinstansi dan menetapkan aturan main kolaborasi melalui regulasi daerah. Selain itu, peran sebagai penyedia insentif dan pengawas menegaskan tanggung jawab pemerintah dalam mendorong partisipasi aktor non-negara serta menjaga akuntabilitas dan keberlanjutan program. Pendekatan ini mencerminkan praktik *network governance* yang dinamis, namun tetap memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan agar peran-peran tersebut dijalankan secara konsisten dan efektif.

Keterlibatan sektor swasta dalam peningkatan kualitas pelayanan dasar di Merauke menunjukkan pola yang masih terbatas dan sporadis, namun menyimpan potensi besar untuk dikembangkan secara strategis. Temuan lapangan menunjukkan bahwa kontribusi swasta umumnya bersifat tangensial dan bersumber dari program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR), khususnya dalam penyediaan sarana pendidikan, bantuan alat kesehatan, dan dukungan terhadap kegiatan sosial masyarakat. Namun, orientasi keterlibatan masih cenderung bersifat *charity-based* dan belum mengarah pada pendekatan *Creating Shared Value* (CSV) seperti yang dikemukakan oleh Porter dan Kramer (2011), di mana nilai sosial dan ekonomi diintegrasikan dalam strategi bisnis perusahaan. Minimnya regulasi insentif dari pemerintah daerah serta belum adanya forum kemitraan yang memadai menjadi kendala utama dalam memperluas peran sektor swasta. Meski demikian, beberapa inisiatif lokal menunjukkan bahwa pelibatan dunia usaha dalam pengelolaan air bersih dan program gizi di sekolah berhasil menciptakan dampak positif yang berkelanjutan. Oleh karena itu, transformasi keterlibatan swasta dari pendekatan filantropi menuju model kolaboratif berbasis nilai bersama sangat diperlukan untuk menjamin keberlanjutan dan pemerataan manfaat layanan dasar di wilayah ini.



**Tabel 3 Bentuk dan Karakteristik Keterlibatan Swasta dalam Pelayanan Dasar di Merauke**

Sektor	Bentuk Keterlibatan Swasta	Sumber Dana	Karakteristik	Tantangan
Pendidikan	Penyediaan beasiswa, alat tulis, pelatihan guru	CSR	Filantropis, tidak terintegrasi	Tidak berkelanjutan, tidak terukur
Kesehatan	Donasi alat medis, mobil layanan kesehatan	CSR/hibah lokal	Ad-hoc, responsif terhadap krisis	Tidak sistematis, terbatas wilayah
Air Bersih	Pembangunan sumur dan instalasi air bersih	Swasta lokal	Kolaboratif dengan masyarakat	Minim insentif pemerintah
Gizi Sekolah	Sponsorship makanan bergizi di SD	CSR swasta makanan	Terprogram, terbatas	Tidak dilanjutkan setelah pilot project

Tabel di atas menggambarkan ragam bentuk keterlibatan sektor swasta dalam pelayanan dasar di Merauke, yang tersebar di sektor pendidikan, kesehatan, air bersih, gizi sekolah, dan infrastruktur sosial. Sebagian besar kontribusi berasal dari program CSR yang bersifat filantropis dan temporer, seperti bantuan alat tulis untuk sekolah, donasi alat kesehatan, atau renovasi fasilitas umum. Meskipun terdapat beberapa bentuk kemitraan yang menunjukkan potensi kolaboratif, seperti pembangunan instalasi air bersih bersama masyarakat, sebagian besar inisiatif swasta masih belum terkoordinasi secara sistematis dengan kebijakan daerah. Keterbatasan insentif dari pemerintah dan lemahnya forum komunikasi antar sektor menjadi tantangan utama dalam memperluas cakupan dan keberlanjutan kontribusi swasta. Oleh karena itu, penting untuk mendorong transformasi peran swasta ke arah yang lebih strategis dan berbasis nilai bersama (shared value).

Partisipasi masyarakat lokal dalam perencanaan dan pelaksanaan pelayanan dasar di Merauke menunjukkan dinamika yang kompleks dan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip partisipasi deliberatif. Temuan penelitian mengindikasikan bahwa keterlibatan masyarakat umumnya tinggi dalam tahap pelaksanaan program, seperti kegiatan pembangunan fisik, penyuluhan kesehatan, atau distribusi bantuan pendidikan. Namun, pada tahap perencanaan—termasuk dalam penyusunan musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) kampung—partisipasi cenderung bersifat formalistik dan tidak mewakili seluruh kelompok sosial, terutama perempuan, pemuda, dan komunitas adat marginal. Fenomena ini mencerminkan model partisipasi “tokenistik” sebagaimana digambarkan dalam *Ladder of Citizen Participation* (Arnstein, 1969), di mana keterlibatan warga hanya sebatas kehadiran simbolik tanpa pengaruh nyata dalam pengambilan keputusan. Minimnya akses terhadap informasi kebijakan, rendahnya literasi publik, dan dominasi aktor elite lokal menjadi faktor penghambat utama keterlibatan yang substansial. Oleh karena itu, peningkatan kualitas partisipasi masyarakat harus dilakukan melalui penguatan kapasitas warga, fasilitasi dialog multiarah, serta penyediaan ruang musyawarah yang inklusif dan setara. Hal ini penting untuk membangun tata kelola kolaboratif yang adil dan berkelanjutan dalam konteks pelayanan dasar di wilayah perifer seperti Merauke.

**Tabel 4 Tingkat Partisipasi Masyarakat Lokal dalam Perencanaan dan Pelaksanaan**

Tahapan	Bentuk Kegiatan	Tingkat Partisipasi	Karakteristik Keterlibatan
Perencanaan	Musrenbang kampung, diskusi pra-program	Rendah	Dominasi elite lokal, partisipasi simbolik
Pengambilan keputusan	Penyusunan prioritas program kampung	Rendah–Sedang	Terbatas pada tokoh masyarakat
Pelaksanaan	Pembangunan fisik, penyuluhan kesehatan, distribusi bantuan	Tinggi	Keterlibatan aktif dalam tenaga dan logistik
Evaluasi	Rapat evaluasi tahunan, monitoring oleh warga	Rendah	Belum terstruktur, tergantung inisiatif pemerintah

Tabel mengenai tingkat partisipasi masyarakat lokal dalam perencanaan dan pelaksanaan pelayanan dasar di Merauke menunjukkan bahwa keterlibatan warga paling dominan terjadi pada tahap pelaksanaan program, seperti pembangunan fisik dan kegiatan penyuluhan. Hal ini menandakan bahwa masyarakat lebih dilibatkan dalam aspek operasional, khususnya yang bersifat teknis dan membutuhkan tenaga langsung. Sebaliknya, partisipasi pada tahap perencanaan dan pengambilan keputusan masih tergolong rendah hingga sedang, ditandai dengan dominasi elite lokal dan minimnya keterwakilan kelompok rentan. Evaluasi program pun belum menjadi praktik yang meluas, karena belum terinstitusionalisasi secara sistematis dan masih sangat tergantung pada inisiatif pihak pemerintah. Temuan ini mencerminkan struktur partisipasi yang belum merata antar tahap, di mana masyarakat belum sepenuhnya diberdayakan sebagai subjek pembangunan, melainkan hanya sebagai pelaksana. Untuk menciptakan kolaborasi yang inklusif dan berkelanjutan, dibutuhkan strategi penguatan kapasitas warga dan pengembangan mekanisme partisipatif yang lebih terbuka dan setara sejak tahap perencanaan hingga evaluasi.

Dalam konteks kolaborasi multisektor di Kabupaten Merauke, penelitian ini mengidentifikasi sejumlah faktor pendukung dan penghambat yang berpengaruh secara signifikan terhadap efektivitas kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Faktor-faktor pendukung utama mencakup keberadaan aktor penghubung (broker) yang mampu menjembatani kepentingan antaraktor, tingkat kepercayaan sosial yang tinggi di beberapa komunitas adat, keterlibatan aktif tokoh lokal (adat dan agama) sebagai pemegang legitimasi sosial, serta ketersediaan sumber daya lokal (tenaga kerja, material, dan pengetahuan tradisional). Keempat elemen ini memperkuat kapasitas kolaboratif dalam membangun kepercayaan, meminimalkan konflik, dan mempercepat implementasi program pelayanan dasar. Sebaliknya, beberapa hambatan yang ditemukan meliputi tumpang tindih kewenangan antar instansi pemerintah, belum terbangunnya mekanisme koordinasi lintas-sektor secara terstruktur, perbedaan prioritas antaraktor (khususnya antara swasta dan masyarakat), serta ketimpangan akses informasi dan kapasitas teknis di tingkat akar rumput. Hambatan-hambatan ini seringkali menyebabkan ketidakseimbangan relasi kekuasaan, fragmentasi program, dan rendahnya keberlanjutan inisiatif kolaboratif. Oleh karena itu, pemahaman terhadap faktor-faktor ini penting untuk membentuk desain tata kelola kolaborasi yang lebih inklusif, kontekstual, dan adaptif terhadap tantangan lokal di wilayah 3T seperti Merauke.



**Gambar 1.** Faktor Yang Mempengaruhi kolaborasi Multi Sektor di Merauke

Faktor-faktor utama yang mempengaruhi efektivitas kolaborasi multisektor di Merauke. Dari sisi pendukung, keberadaan aktor penghubung, tingginya kepercayaan sosial, keterlibatan tokoh lokal, serta sumber daya lokal yang melimpah menjadi modal sosial penting dalam memperkuat kemitraan antar sektor. Namun, keberhasilan kolaborasi juga dihadapkan pada berbagai hambatan, seperti tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antar aktor, perbedaan kepentingan strategis, serta kesenjangan kapasitas antara pemerintah dan masyarakat. Keseimbangan antara penguatan faktor pendukung dan penanganan hambatan tersebut menjadi kunci keberlanjutan kolaborasi pelayanan dasar di daerah terpencil seperti Merauke.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat telah memberikan dampak nyata terhadap peningkatan kualitas pelayanan dasar di beberapa wilayah di Kabupaten Merauke. Peningkatan tersebut paling terlihat pada akses terhadap layanan pendidikan dasar, penyediaan air bersih, serta peningkatan partisipasi warga dalam kegiatan kesehatan masyarakat. Misalnya, inisiatif penyediaan air bersih di kampung pesisir melalui kemitraan dengan LSM lokal telah menurunkan tingkat penyakit berbasis air (waterborne diseases) secara signifikan dalam dua tahun terakhir. Di sektor pendidikan, kolaborasi antara sekolah negeri dan perusahaan perkebunan dalam bentuk program beasiswa dan bantuan sarana belajar telah meningkatkan angka partisipasi sekolah dasar hingga 12% di wilayah terpencil. Meski demikian, masih terdapat kesenjangan kualitas pelayanan antar kampung yang disebabkan oleh keterbatasan logistik, ketimpangan kapasitas institusi lokal, dan belum meratanya partisipasi sektor swasta. Implikasi temuan ini memperkuat pentingnya keberlanjutan dan pelembagaan mekanisme kolaboratif untuk menjamin konsistensi pelayanan publik di wilayah marginal. Dengan demikian, kolaborasi multisektor terbukti tidak hanya menjadi pelengkap kebijakan pelayanan dasar, tetapi dapat bertindak sebagai pengungkit transformasi tata kelola yang lebih responsif dan partisipatif.

**Tabel 6 Dampak Kolaborasi terhadap Kualitas Pelayanan Dasar di Merauke**

Sektor Pelayanan	Bentuk Kolaborasi	Indikator Dampak	Perubahan yang Terjadi (2022–2024)
Pendidikan	Beasiswa dan sarana dari perusahaan swasta	Angka Partisipasi Sekolah (APS)	Naik 12% di kampung terpencil
Kesehatan	Posyandu berbasis komunitas	Frekuensi layanan kesehatan dasar	Meningkat 2× per bulan
Air Bersih	Penyediaan instalasi oleh LSM dan warga	Akses rumah tangga terhadap air	78% rumah kini terlayani air bersih
Infrastruktur	Program padat karya kolaboratif	Jalan penghubung antar kampung	Peningkatan aksesibilitas signifikan

Tabel tersebut menggambarkan secara ringkas bagaimana kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat berdampak nyata terhadap peningkatan kualitas pelayanan dasar di Kabupaten Merauke dalam kurun waktu 2022–2024. Di sektor pendidikan, intervensi swasta melalui bantuan beasiswa dan penyediaan sarana telah mendorong peningkatan angka partisipasi sekolah, khususnya di kampung terpencil yang sebelumnya mengalami keterbatasan akses pendidikan. Sementara itu, inisiatif kesehatan berbasis komunitas seperti posyandu kolaboratif telah berhasil meningkatkan frekuensi layanan kesehatan dasar, yang semula bersifat sporadis menjadi lebih teratur. Di sektor air bersih, sinergi antara LSM dan masyarakat lokal terbukti efektif memperluas cakupan layanan air bersih, dengan 78% rumah tangga kini terhubung ke sistem air layak. Selain itu, keterlibatan bersama dalam program padat karya turut memperbaiki infrastruktur jalan penghubung antar kampung, yang berdampak pada peningkatan aksesibilitas dan mobilitas penduduk. Secara keseluruhan, data dalam tabel menunjukkan bahwa bentuk-bentuk kolaborasi lintas sektor tidak hanya bersifat simbolis, tetapi telah berkontribusi nyata terhadap perbaikan kondisi pelayanan publik di wilayah perbatasan seperti Merauke.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa model kolaborasi pelayanan dasar di Merauke tidak hanya memperluas implementasi teori *collaborative governance*, tetapi juga menegaskan pentingnya pendekatan kontekstual dalam tata kelola publik di wilayah pinggiran. Ketika banyak literatur mengasumsikan bahwa efektivitas kolaborasi sangat bergantung pada struktur kelembagaan yang mapan (Ansell & Gash, 2008), hasil studi ini menyoroti bahwa kepercayaan sosial, relasi informal, dan otoritas adat justru menjadi penggerak utama di Merauke. Hal ini mengindikasikan bahwa praktik kolaborasi tidak bersifat universal, melainkan perlu disesuaikan dengan modal sosial dan konfigurasi kekuasaan lokal. Relevansi temuan ini juga mencerminkan pergeseran dalam pendekatan *place-based governance*, yang menekankan bahwa desain kebijakan dan kerja sama multisektor harus mengakomodasi identitas, budaya, dan ekosistem lokal (Rodríguez-Pose, 2013). Oleh karena itu, kontribusi utama studi ini bukan hanya pada level empiris lokal, tetapi juga pada level teoritis global, yaitu perlunya reorientasi terhadap kerangka kolaborasi agar lebih adaptif terhadap realitas sosial di wilayah tertinggal dan multikultural seperti Merauke.

**Tabel 7 Perbandingan Temuan Penelitian dengan Literatur Global Terkait Kolaborasi Pelayanan Publik**

Aspek	Temuan di Merauke	Literatur Global	Implikasi Teoritis
Aktor dominan	Tokoh adat, komunitas lokal, pemerintah daerah	Pemerintah dan lembaga formal (Ansell & Gash, 2008)	Perluas definisi aktor kunci dalam kolaborasi
Bentuk kolaborasi	Hibrida: formal dan informal, berbasis nilai adat	Formal berbasis regulasi dan kelembagaan	Penguatan konsep <i>hybrid governance</i>
Faktor keberhasilan utama	Kepercayaan sosial, pengaruh adat, relasi antarkelompok	Struktur kelembagaan, insentif kebijakan	Pengakuan terhadap modal sosial sebagai faktor penentu
Pendekatan terhadap lokalitas	Sangat kontekstual dan berbasis komunitas	Umumnya normatif dan <i>top-down</i>	Diperlukan pendekatan <i>place-based governance</i>
Model partisipasi masyarakat	Partisipasi kuat di tingkat pelaksanaan, lemah dalam perencanaan	Fokus pada partisipasi melalui kanal formal	Revisi terhadap model <i>citizen participation ladder</i> (Arnstein, 1969)

Tabel 7 menunjukkan bahwa pola kolaborasi pelayanan dasar di Merauke memiliki karakteristik yang berbeda dengan model dominan dalam literatur global. Jika dalam banyak studi kolaborasi publik aktor kunci umumnya berasal dari lembaga pemerintah dan organisasi formal (Ansell & Gash, 2008), temuan di Merauke justru menempatkan tokoh adat dan komunitas lokal sebagai penggerak utama. Kolaborasi yang terjadi bersifat hibrida, menggabungkan mekanisme formal dan informal yang berbasis pada nilai-nilai lokal dan hubungan sosial, bukan semata regulasi birokratik. Faktor keberhasilan lebih ditentukan oleh kekuatan modal sosial seperti kepercayaan dan kohesi komunitas, berbeda dengan teori global yang menekankan pada kapasitas institusional dan insentif formal. Hal ini menegaskan perlunya pendekatan *place-based* dalam merancang tata kelola pelayanan, serta perlunya perluasan kerangka teoretis agar lebih inklusif terhadap dinamika di wilayah adat dan tertinggal.

Kabupaten Merauke merupakan salah satu wilayah perbatasan timur Indonesia yang tergolong daerah tertinggal, terluar, dan terdepan (3T), menurut (Xu et al. 2022) dengan karakteristik geografis yang luas, kepadatan penduduk rendah, serta keragaman budaya dan etnis yang tinggi. Kondisi ini berdampak langsung pada keterbatasan akses dan kualitas pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan air bersih, terutama di kampung-kampung yang jauh dari pusat pemerintahan distrik. Keterbatasan kapasitas fiskal dan administratif pemerintah daerah menjadi tantangan utama dalam menjangkau wilayah-wilayah marginal. Dalam konteks ini, pendekatan tradisional berbasis birokrasi tunggal terbukti tidak cukup efektif, sehingga diperlukan mekanisme tata kelola yang lebih partisipatif dan adaptif terhadap kompleksitas lokal.

Dalam menjawab tantangan tersebut, kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal muncul sebagai strategi alternatif yang menjanjikan. Kolaborasi ini memungkinkan integrasi sumber daya, pengetahuan, dan jaringan antaraktor untuk mengatasi keterbatasan kapasitas tunggal masing-masing entitas. Merujuk pada kerangka *collaborative governance* (Malekpour, Tawfik, and Chesterfield 2021), kerja sama multisektor dapat memperkuat efektivitas pelayanan publik melalui proses pengambilan keputusan bersama, distribusi peran yang jelas, dan pembentukan kepercayaan jangka panjang. Namun, konteks Merauke menunjukkan bahwa dinamika kolaborasi tidak dapat dilepaskan dari struktur sosial yang unik, seperti keberadaan tokoh adat, sistem nilai lokal, dan praktik informal yang sering kali menjadi penentu keberhasilan implementasi di tingkat akar rumput.

Dengan demikian, kolaborasi pelayanan dasar di Merauke tidak hanya menjadi instrumen teknokratis untuk peningkatan layanan, tetapi juga mencerminkan bentuk adaptasi kelembagaan terhadap realitas sosial setempat. Hal ini sejalan dengan pendekatan place-based governance (Klepac et al. 2023) yang menekankan pentingnya merancang kebijakan dan tata kelola publik yang peka terhadap keragaman lokal, bukan sekadar meniru model universal. Temuan ini memperkuat argumen bahwa keberhasilan tata kelola kolaboratif sangat bergantung pada kemampuan aktor untuk memahami dan merespons dinamika sosial-budaya wilayahnya, serta membangun kemitraan yang inklusif dan berkelanjutan dalam kerangka pembangunan lokal.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa pola kolaborasi yang terbentuk dalam penyelenggaraan pelayanan dasar di Merauke tidak sepenuhnya mengikuti pola institusional formal seperti yang diasumsikan dalam model collaborative governance yang dikembangkan oleh (Li and Jay 2023). Sebaliknya, kolaborasi yang terbangun justru menunjukkan struktur hibrida, yaitu perpaduan antara skema formal yang berbasis regulasi pemerintah daerah dan mekanisme informal yang bersandar pada hubungan sosial, nilai budaya, serta otoritas tradisional. Praktik kolaboratif semacam ini memperlihatkan adaptasi lokal terhadap keterbatasan infrastruktur dan sumber daya kelembagaan, sekaligus mencerminkan bentuk-bentuk spontanitas dan fleksibilitas sosial yang khas pada wilayah pinggiran dan multikultural seperti Merauke.

Dalam konteks ini, temuan di Merauke memperkaya diskursus tentang context-sensitive collaborative governance, yang menekankan pentingnya menyesuaikan model kolaborasi dengan konteks sosial, budaya, dan politik setempat. Model-model kolaborasi di Barat sering kali berangkat dari asumsi adanya institusi yang stabil, partisipasi warga yang setara, serta kapasitas administratif yang tinggi. Namun, di Merauke, kekuatan informal seperti kepercayaan antaraktor, peran tokoh adat, dan jaringan sosial horizontal terbukti menjadi fondasi utama keberlanjutan kolaborasi. Oleh karena itu, konsep hybrid governance menjadi lebih relevan untuk menjelaskan bagaimana aktor negara dan non-negara di Merauke menjalin kerja sama yang tidak selalu bersandar pada legal-formalitas, melainkan pada legitimasi sosial dan etika kolektif komunitas.

Lebih jauh, adaptasi lokal terhadap model global ini juga menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi dalam pelayanan dasar sangat bergantung pada kapasitas adaptif dari masing-masing aktor, bukan hanya struktur formal yang tersedia. Ketika pemerintah daerah menunjukkan fleksibilitas dalam membuka ruang negosiasi dengan komunitas adat, dan masyarakat lokal merasa dilibatkan secara bermakna, maka kolaborasi mampu berjalan lebih efektif meskipun dalam keterbatasan sumber daya. Implikasi teoretis dari temuan ini menekankan perlunya pendekatan place-based governance yang tidak semata meniru model global, tetapi justru membangun mekanisme kolaboratif dari bawah, sesuai dengan logika sosial lokal. Dengan demikian, pengalaman Merauke dapat menjadi acuan penting bagi pengembangan desain kolaborasi multisektor di wilayah tertinggal dan berkarakter komunal lainnya, baik di Indonesia maupun di konteks global Selatan.

Dalam konteks tata kelola kolaboratif di Merauke, peran pemerintah daerah menunjukkan ambivalensi antara sebagai orkestrator kebijakan dan sebagai mediator antaraktor. Di satu sisi, pemerintah bertanggung jawab dalam merumuskan kebijakan pelayanan dasar dan mengoordinasikan aktor-aktor non-negara seperti sektor swasta dan masyarakat sipil. Namun, dalam praktiknya, kapasitas pemerintah sering kali terbatas oleh kendala struktural seperti tumpang tindih kewenangan, keterbatasan sumber daya manusia, dan lemahnya koordinasi lintas sektor. Kondisi ini mengindikasikan bahwa fungsi orkestrasi yang ideal sebagaimana diuraikan dalam literatur collaborative governance (Schommer and Guertzovich 2023) masih jauh dari optimal. Pemerintah belum sepenuhnya mampu menciptakan kerangka kerja bersama

(shared framework) yang dapat menyelaraskan tujuan, peran, dan tanggung jawab setiap aktor secara proporsional.

Sebaliknya, dalam beberapa kasus, pemerintah lebih sering memainkan peran sebagai mediator yang berupaya menengahi konflik kepentingan antar pihak. Misalnya, dalam pengelolaan layanan air bersih dan pendidikan dasar, pemerintah bertindak sebagai fasilitator yang menjembatani kebutuhan masyarakat adat dengan kemampuan operasional sektor swasta. Meskipun pendekatan ini mencerminkan fleksibilitas dalam peran pemerintah, namun minimnya otoritas normatif dan kelembagaan yang kuat menyebabkan proses mediasi ini kerap bersifat informal dan situasional. Hal ini konsisten dengan temuan dalam studi *polycentric governance* (Pahl-Wostl and Knieper 2023), yang menekankan pentingnya peran pemerintah sebagai simpul koordinasi dalam sistem tata kelola yang tersebar, tetapi tetap memerlukan struktur pengambilan keputusan yang jelas dan terukur. Kesenjangan antara peran normatif pemerintah dan kapasitas aktualnya menunjukkan perlunya transformasi kelembagaan menuju pemerintahan yang lebih kolaboratif dan adaptif. Pemerintah daerah perlu memperkuat peran orkestratifnya dengan menetapkan regulasi yang mendorong ko-produksi layanan, menyediakan platform dialog antar aktor, serta memastikan adanya sistem insentif dan akuntabilitas kolaboratif. Tanpa fondasi kelembagaan yang kuat, kolaborasi multisektor cenderung terjebak dalam ketergantungan pada aktor dominan atau bersifat *ad hoc*, yang pada akhirnya menghambat keberlanjutan pelayanan dasar. Oleh karena itu, redefinisi peran pemerintah tidak hanya penting dari sisi operasional, tetapi juga dari sisi normatif, agar dapat menjalankan fungsi ganda sebagai pemimpin strategis sekaligus penghubung kepentingan dalam tata kelola pelayanan publik yang inklusif.

Keterlibatan sektor swasta dalam peningkatan kualitas pelayanan dasar di Merauke menunjukkan kecenderungan yang masih terbatas dan bersifat sporadis. Dalam praktiknya, partisipasi ini lebih banyak diwujudkan melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility/CSR*), terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Namun, kontribusi tersebut umumnya bersifat filantropis, tidak terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah, serta belum menyentuh prinsip *creating shared value (CSV)* sebagaimana dikemukakan oleh (Saenz 2023). Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan kolaboratif antara sektor publik dan privat masih belum mencapai tahap strategis di mana kepentingan bisnis diselaraskan dengan kebutuhan sosial secara sistemik.

Fenomena ini mengindikasikan bahwa meskipun terdapat potensi besar dari pihak swasta untuk memperkuat penyediaan layanan dasar, belum tersedia kerangka kebijakan dan insentif yang mendorong sektor swasta untuk berinovasi secara inklusif dalam menjawab persoalan pembangunan. Perusahaan cenderung terlibat jika terdapat nilai ekonomi langsung yang dapat diperoleh, sementara wilayah-wilayah tertinggal seperti Merauke sering kali dianggap tidak menguntungkan secara komersial. Akibatnya, orientasi kontribusi sektor swasta cenderung jangka pendek dan tidak berkelanjutan. Hal ini menggarisbawahi pentingnya transformasi paradigma kolaborasi dari yang bersifat transaksional menuju relasi strategis yang bersifat simbiotik dan jangka panjang.

Dari perspektif tata kelola kolaboratif, rendahnya kapasitas adaptif sektor swasta untuk menyesuaikan perannya dalam konteks lokal menciptakan kesenjangan antara potensi sumber daya yang dimiliki dengan kebutuhan aktual masyarakat. Diperlukan kebijakan afirmatif dari pemerintah daerah yang mampu menjembatani logika bisnis dengan logika pelayanan publik, termasuk melalui pemberian insentif fiskal, kepastian regulasi, dan penguatan forum kemitraan daerah. Di sisi lain, peningkatan literasi sosial dan kewirausahaan komunitas lokal juga dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi sektor swasta untuk membangun hubungan yang lebih produktif dan berkelanjutan. Dengan demikian, optimalisasi kontribusi sektor swasta dalam kolaborasi pelayanan dasar memerlukan pendekatan kebijakan yang mengarah pada

integrasi nilai bersama antara keberlanjutan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Partisipasi masyarakat dalam kolaborasi pelayanan dasar di Merauke menunjukkan dinamika yang kompleks, mencerminkan ketegangan antara keterlibatan simbolik (representasi) dan partisipasi substantif (emansipasi). Temuan lapangan menunjukkan bahwa keterlibatan warga lokal sangat kuat dalam tahap pelaksanaan program, terutama dalam bentuk kerja bakti, pengawasan informal, dan pelibatan dalam kegiatan berbasis komunitas. Namun, peran mereka cenderung minimal dalam tahap perencanaan strategis dan pengambilan keputusan awal. Hal ini sejalan dengan kritik klasik (Romariz Peixoto, Rectem, and Pouleur 2022) dalam ladder of citizen participation, di mana keterlibatan masyarakat seringkali dibatasi pada level tokenism, bukan citizen power. Dalam konteks Merauke, kondisi ini diperkuat oleh struktur relasi sosial yang masih hirarkis dan dominasi aktor formal dalam proses perumusan kebijakan lokal.

Partisipasi yang bersifat prosedural tanpa pemberdayaan substantif menciptakan kesenjangan dalam distribusi pengaruh dalam kolaborasi antaraktor. Meskipun partisipasi masyarakat secara kuantitatif cukup tinggi, kualitas keterlibatan mereka masih dipengaruhi oleh rendahnya literasi kebijakan, terbatasnya akses informasi, dan belum adanya mekanisme pengaduan yang efektif. Penelitian ini mengindikasikan bahwa tanpa intervensi struktural untuk memperkuat kapasitas masyarakat, partisipasi berisiko menjadi alat legitimasi semata bagi kepentingan elit politik dan ekonomi, sebuah gejala yang dikenal sebagai elite capture (Mariotti 2022). Oleh karena itu, dibutuhkan pergeseran pendekatan dari participatory consultation menuju deliberative and transformative participation, di mana masyarakat tidak hanya diundang untuk memberi pendapat, tetapi memiliki daya tawar untuk memengaruhi arah dan desain pelayanan publik secara aktif.

Lebih jauh, studi ini menekankan pentingnya pembangunan ruang deliberatif di tingkat local seperti forum warga, musyawarah komunitas berbasis adat, dan dialog terbuka lintas actor sebagai instrumen demokrasi partisipatif yang kontekstual. Pendekatan ini sejalan dengan konsep social accountability dan co-production of services, di mana warga tidak hanya menjadi penerima layanan, melainkan turut serta dalam merancang, mengawasi, dan mengevaluasi kebijakan secara berkelanjutan (Visman et al. 2022). Dalam konteks Merauke, penguatan peran masyarakat dalam kolaborasi pelayanan dasar dapat mendorong transformasi dari partisipasi simbolik menuju partisipasi emansipatoris yang berbasis pada kesetaraan pengetahuan, pengakuan kultural, dan kontrol kolektif terhadap sumber daya publik. Dengan demikian, emansipasi partisipatoris bukan hanya ideal normatif, tetapi keniscayaan strategis untuk membangun tata kelola kolaboratif yang adil dan berkelanjutan di wilayah pinggiran.

Dinamika interaksi antaraktor dalam kolaborasi pelayanan dasar di Merauke menunjukkan kompleksitas yang tidak dapat dipahami secara linier. Meskipun kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat telah menghasilkan beberapa capaian positif dalam peningkatan akses layanan pendidikan dan kesehatan, proses interaksi antaraktor masih kerap mengalami ketegangan dan ketidakseimbangan peran. Temuan lapangan menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi sangat bergantung pada peran aktor penghubung (boundary spanners) yang memiliki legitimasi sosial dan kapasitas untuk menjembatani kepentingan berbagai pihak. Aktor-aktor ini, yang sering kali berasal dari tokoh masyarakat adat atau pemimpin informal, berfungsi sebagai katalisator kepercayaan dan pemersatu dalam koordinasi pelaksanaan program. Peran mereka menegaskan bahwa dimensi relasional dan modal sosial memiliki pengaruh signifikan dalam menjembatani logika organisasi yang berbeda antara negara, pasar, dan komunitas.

Namun demikian, kolaborasi juga menghadapi risiko fragmentasi ketika terjadi dominasi aktor tertentu, terutama pemerintah atau pihak swasta, yang menetapkan agenda tanpa konsultasi mendalam



dengan masyarakat. Hal ini mengarah pada ketimpangan kekuasaan dalam pengambilan keputusan dan menciptakan potensi elite capture, di mana manfaat program lebih banyak dinikmati oleh kelompok yang memiliki akses terhadap jaringan kekuasaan. Selain itu, kurangnya mekanisme koordinasi lintas sektor dan lemahnya sistem evaluasi partisipatif menyebabkan terjadinya tumpang tindih program, inkonsistensi kebijakan, dan konflik kepentingan antarinstansi pelaksana. Fenomena ini menunjukkan bahwa sinergi dalam kolaborasi bukanlah hasil yang otomatis, melainkan harus dibangun melalui desain institusional yang menjamin kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas.

Dalam kerangka teoretis, dinamika ini memperkuat pentingnya tata kelola kolaboratif yang berbasis pada prinsip *accountable collaboration*, sebagaimana diusulkan oleh (Sørensen and Torfing 2021), yang menekankan pentingnya kejelasan peran, mekanisme pertanggungjawaban bersama, dan evaluasi berbasis hasil. Oleh karena itu, kolaborasi multisektor di Merauke membutuhkan pendekatan yang tidak hanya menekankan integrasi program, tetapi juga manajemen hubungan antaraktor yang adil dan adaptif terhadap konteks lokal. Reformasi dalam desain kolaborasi sebaiknya diarahkan pada penguatan kapasitas komunikasi antaraktor, pembentukan forum bersama yang inklusif, serta peningkatan literasi kebijakan di tingkat komunitas agar kolaborasi tidak hanya menjadi formalitas administratif, tetapi benar-benar berfungsi sebagai platform transformasi sosial yang partisipatif dan berkelanjutan.

Temuan penelitian ini memberikan kontribusi signifikan terhadap desain kebijakan publik lokal, khususnya dalam konteks penyediaan pelayanan dasar di wilayah tertinggal dan multikultural seperti Merauke. Kolaborasi yang terbangun antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat menunjukkan bahwa efektivitas pelayanan tidak semata bergantung pada kapasitas birokrasi, melainkan juga pada kemampuan pemerintah daerah dalam membangun tata kelola yang adaptif dan responsif terhadap dinamika sosial-budaya lokal. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan yang tidak hanya mengatur pembagian peran antarsektor, tetapi juga menyediakan ruang institusional untuk partisipasi komunitas secara bermakna dalam seluruh siklus kebijakan—dari perencanaan hingga evaluasi. Regulasi kolaboratif yang fleksibel dan berbasis lokalitas sangat dibutuhkan untuk menghindari pendekatan top-down yang sering kali gagal menangkap kebutuhan riil masyarakat akar rumput.

Lebih lanjut, hasil studi ini menekankan pentingnya penguatan kelembagaan lintas sektor yang mampu menjembatani kepentingan antaraktor secara adil dan berkelanjutan. Desain kebijakan perlu mempertimbangkan mekanisme insentif yang dapat mendorong keterlibatan sektor swasta tidak hanya melalui skema *Corporate Social Responsibility (CSR)*, tetapi juga melalui pendekatan *Creating Shared Value* yang mendorong kontribusi berorientasi keberlanjutan. Selain itu, peran tokoh adat dan pemimpin komunitas lokal sebagai aktor penghubung dalam proses kolaboratif perlu diakui secara formal dalam kebijakan daerah, sebagai bentuk penguatan pada model *governance* yang berbasis kultural dan modal sosial. Dengan demikian, kebijakan publik di daerah seperti Merauke seharusnya bergerak menuju bentuk *co-governance* yang menempatkan seluruh aktor dalam posisi yang setara, akuntabel, dan terintegrasi, sehingga mampu memperbaiki ketimpangan akses layanan dasar dan memperkuat legitimasi pemerintahan lokal secara menyeluruh.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi penting terhadap pengembangan literatur tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dengan menekankan pada pentingnya kontekstualisasi praktik kolaborasi di wilayah pinggiran dan multikultural seperti Merauke. Temuan penelitian memperluas kerangka berpikir (McNaught 2024) yang banyak didasarkan pada konteks institusi formal dan stabil, dengan menunjukkan bahwa di wilayah-wilayah seperti Merauke, kolaborasi justru berkembang dalam kerangka relasional yang informal, berbasis modal sosial, dan nilai-nilai kultural lokal. Dengan demikian,

studi ini mendukung kebutuhan akan model context-sensitive collaborative governance yang lebih adaptif terhadap variasi lokalitas sosial, politik, dan budaya. Selain itu, penelitian ini memperkuat relevansi pendekatan place-based governance, sebagaimana dikemukakan oleh (Klepac et al. 2023), yang menekankan pentingnya penyusunan kebijakan berbasis karakteristik spesifik wilayah, termasuk struktur kekuasaan nonformal dan dinamika komunitas.

Dari perspektif global, implikasi utama dari studi ini adalah perlunya pengakuan yang lebih luas terhadap praktik kolaborasi yang tidak selalu bersandar pada kapasitas institusi formal, melainkan pada kekuatan jaringan sosial, kepercayaan antaraktor, dan norma budaya yang hidup dalam masyarakat. Penelitian ini menunjukkan bahwa kolaborasi yang efektif dalam penyediaan pelayanan dasar tidak harus selalu dimulai dari atas (top-down), melainkan dapat tumbuh dari bawah (bottom-up), ketika terdapat kemauan kolektif, fasilitasi yang adil, dan pengakuan terhadap kearifan lokal. Dengan demikian, praktik yang ditemukan di Merauke dapat menjadi rujukan penting bagi negara-negara berkembang atau wilayah lain yang memiliki karakteristik serupa, yakni minim kapasitas kelembagaan tetapi kaya modal sosial. Implikasi praktisnya adalah perlunya desain kebijakan kolaboratif yang lebih fleksibel dan kontekstual dalam rangka mendorong inklusi masyarakat serta keberlanjutan pelayanan dasar di wilayah 3T dan komunitas adat secara global. Studi ini, oleh karena itu, membuka ruang untuk pembaruan paradigma tata kelola kolaboratif yang lebih pluralistik dan relevan dengan keragaman praktik lokal di berbagai belahan dunia.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal di Merauke memainkan peran krusial dalam peningkatan kualitas pelayanan dasar, khususnya di wilayah dengan kapasitas institusional terbatas. Pola kolaborasi yang terbentuk bersifat hibrida menggabungkan pendekatan formal dan informal dan sangat dipengaruhi oleh konteks sosial-budaya lokal, termasuk peran tokoh adat dan kekuatan modal sosial komunitas. Temuan ini menunjukkan bahwa efektivitas tata kelola kolaboratif tidak dapat dilepaskan dari karakteristik lokal dan relasi antaraktor yang dinamis. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan yang kontekstual, fleksibel, dan berbasis komunitas menjadi kunci dalam mewujudkan kolaborasi yang berkelanjutan dan inklusif di daerah tertinggal. Studi ini tidak hanya memperkuat pemahaman teoritis tentang collaborative governance, tetapi juga memberikan implikasi praktis bagi perumusan kebijakan pelayanan dasar di kawasan marginal secara global.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- AbouAssi, Khaldoun, Ann O'M Bowman, Jocelyn M. Johnston, Zachary Bauer, and Long Tran. 2021. "Relations, Resources, and Costs: Exploring Cross-Sectoral Collaboration at the Local Level in a Developing Country." *International Public Management Journal* 24(5):646–72.
- Aprian, Mukti, Luky Adrianto, Mennofatria Boer, and Fery Kurniawan. 2023. "Re-Thinking Indonesian Marine Fisheries Quota-Based Policy: A Qualitative Network of Stakeholder Perception at Fisheries Management Area 718." *Ocean & Coastal Management* 243:106766.
- Asaaga, Festus A., J. C. Young, M. A. Oommen, R. Chandarana, J. August, J. Joshi, M. M. Chanda, A. T. Vanak, P. N. Srinivas, and S. L. Hoti. 2021. "Operationalising the 'One Health' Approach in India: Facilitators of and Barriers to Effective Cross-Sector Convergence for Zoonoses Prevention and

- Control.” *BMC Public Health* 21:1–21.
- Dvir, Rotem, Arnold Vedlitz, and Ali Mostafavi. 2022. “Far from Home: Infrastructure, Access to Essential Services, and Risk Perceptions about Hazard Weather Events.” *International Journal of Disaster Risk Reduction* 80:103185.
- El-Jardali, Fadi, Racha Fadlallah, and Najla Daher. 2024. “Multi-Sectoral Collaborations in Selected Countries of the Eastern Mediterranean Region: Assessment, Enablers and Missed Opportunities from the COVID-19 Pandemic Response.” *Health Research Policy and Systems* 22(1):14.
- Estes, Richard J. 2024. “United Nations Development Programme.” Pp. 7355–57 in *Encyclopedia of quality of life and well-being research*. Springer.
- Hanif, Asadullah, Barat Ali Khakpoor, Omid Ali Kharazmi, and Najibullah Loodin. 2023. “Participation in Practice in Community-Driven Development Projects in Afghanistan: A Case Study of Herat City.” *Global Social Welfare* 1–13.
- Klepac, Bojana, Amy Mowle, Therese Riley, and Melinda Craike. 2023. “Government, Governance, and Place-Based Approaches: Lessons from and for Public Policy.” *Health Research Policy and Systems* 21(1):126.
- Li, Shenghui, and Stephen Jay. 2023. “Addressing Transboundary Challenges: Exploring the Interactive Relations between Collaborative Governance and Transboundary Marine Spatial Planning in Europe.” *Marine Policy* 158:105880.
- Malekpour, Shirin, Sylvia Tawfik, and Chris Chesterfield. 2021. “Designing Collaborative Governance for Nature-Based Solutions.” *Urban Forestry & Urban Greening* 62:127177.
- Marín-González, Freddy, Sharmila Rani Moganadas, Ana Judith Paredes-Chacín, Sook Fern Yeo, and Subhacini Subramaniam. 2022. “Sustainable Local Development: Consolidated Framework for Cross-Sectoral Cooperation via a Systematic Approach.” *Sustainability* 14(11):6601.
- Mariotti, Claudia. 2022. “Elite Theory.” Pp. 427–32 in *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Springer.
- McNaught, Rebecca. 2024. “The Application of Collaborative Governance in Local Level Climate and Disaster Resilient Development—A Global Review.” *Environmental Science & Policy* 151:103627.
- Momen, Md Nurul. 2021. “Multi-Stakeholder Partnerships in Public Policy.” Pp. 768–76 in *Partnerships for the Goals*. Springer.
- Pahl-Wostl, Claudia, and Christian Knieper. 2023. “Pathways towards Improved Water Governance: The Role of Polycentric Governance Systems and Vertical and Horizontal Coordination.” *Environmental Science & Policy* 144:151–61.
- Romariz Peixoto, Larissa, Laura Rectem, and Jean-Alexandre Pouleur. 2022. “Citizen Participation in Architecture and Urban Planning Confronted with Arnstein’s Ladder: Four Experiments into Popular Neighbourhoods of Hainaut Demonstrate Another Hierarchy.” *Architecture* 2(1):114–34.
- Saenz, Cesar. 2023. “Creating Shared Value Strategies to Reach the United Nations Sustainable Development Goals: Evidence from the Mining Industry.” *The Extractive Industries and Society* 14:101255.
- Schommer, Paula Chies, and Florencia Guerzovich. 2023. “Collaborative Governance.” Pp. 1–9 in *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer.
- Sørensen, Eva, and Jacob Torfing. 2021. “Accountable Government through Collaborative Governance?” *Administrative Sciences* 11(4):127.
- Visman, Emma, Katharine Vincent, Anna Steynor, Irene Karani, and Emmah Mwangi. 2022. “Defining

- 
- Metrics for Monitoring and Evaluating the Impact of Co-Production in Climate Services.” *Climate Services* 26:100297.
- Werang, Basilius Redan, Anak Agung Gede Agung, I. Nyoman Jampel, I. Wayan Sujana, and Sandra Ingried Asaloei. 2023. “Exploring the Outside-the-Box Leadership of an Indonesian School Principal: A Qualitative Case Study.” *Cogent Education* 10(2):2255091.
- Xu, Xiang, Paolo Vincenzo Genovese, Yafei Zhao, Yidan Liu, Eyasu Markos Woldesemayat, and Abraham Nathan Zoure. 2022. “Geographical Distribution Characteristics of Ethnic-Minority Villages in Fujian and Their Relationship with Topographic Factors.” *Sustainability* 14(13):7727.
- Yigitcanlar, Tan, Rita Yi Man Li, Prithvi Bhat Beeramoole, and Alexander Paz. 2023. “Artificial Intelligence in Local Government Services: Public Perceptions from Australia and Hong Kong.” *Government Information Quarterly* 40(3):101833.
- Zamiri, Majid, and Ali Esmaeili. 2024. “Strategies, Methods, and Supports for Developing Skills within Learning Communities: A Systematic Review of the Literature.” *Administrative Sciences* 14(9):231.