JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 9 September 2026, pp 7955-7973
E-ISSN 2829-7334
DOI: 10.58344/locus.v5i9.6404

Dari *Government* ke *Governance*: Analisis Kebijakan Publik atas Kolaborasi *Multi-stakeholder* dalam Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal di Kepulauan Nias

Totok Priyo Husodo*, Abdullah
Politeknik STIALAN Jakarta, Indonesia
Email: totokpriyohusodo@gmail.com*, abdullah.stialan@gmail.com

Keywords:
government; governance; policy learning; collaborative governance; multi-stakeholder.

This is an open access article under the CC BY-SA license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Riviera Publishing

ABSTRACT

This study aims to analyze policies for accelerating development in underdeveloped regions through a collaborative governance perspective and identify policy lessons learned from development experiences across regencies in the Nias Islands to support the accelerated development of North Nias Regency. The study employed a qualitative approach utilizing secondary data through documentation studies. Data were sourced from laws and regulations, central and regional government policy documents, publications from the Central Statistics Agency (BPS), regional development planning documents, and reports from international development agencies. The analysis was conducted descriptively and comparatively using a collaborative governance perspective to identify actor involvement, coordination, policy integration, resource utilization, and intermediate outcomes of the development process. The results indicate that changes in underdeveloped region status cannot be explained solely by a single development indicator. Although North Nias Regency has seen improvements in development indicators, including the Human Development Index, which reached 67.38 in 2025, the regency still faces multidimensional development challenges. Comparisons with three other regencies demonstrate the importance of cross-sectoral policy integration, intergovernmental coordination, institutional capacity building, and community and other stakeholder involvement. These findings demonstrate that the shift from government to governance is not merely a change in terminology but requires changes in the way the government manages development issues through collaboration and resource consolidation. The study concludes that the development experiences of Nias, South Nias, and West Nias Regencies can serve as a source of policy learning for North Nias Regency, not through direct policy replication, but through adaptation of coordination practices, program integration, and strengthened collaboration tailored to local characteristics. Therefore, accelerating development in underdeveloped regions needs to be directed not only at achieving changes in administrative status but also at improving sustainable community welfare.

Kata Kunci:
government; governance; policy learning; collaborative governance; multi-stakeholder.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan percepatan pembangunan daerah tertinggal melalui perspektif collaborative governance serta mengidentifikasi policy learning yang dapat diperoleh dari pengalaman pembangunan antar kabupaten di Kepulauan Nias untuk mendukung percepatan pembangunan Kabupaten Nias Utara. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan memanfaatkan data sekunder melalui studi dokumentasi. Data bersumber dari peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah pusat dan daerah, publikasi Badan Pusat Statistik, dokumen perencanaan pembangunan daerah, serta laporan lembaga pembangunan internasional. Analisis dilakukan secara deskriptif-komparatif dengan menggunakan perspektif

collaborative governance untuk mengidentifikasi keterlibatan aktor, koordinasi, integrasi kebijakan, pemanfaatan sumber daya, dan hasil antara dari proses pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan status daerah tertinggal tidak dapat dijelaskan hanya berdasarkan satu indikator pembangunan. Meskipun Kabupaten Nias Utara mengalami peningkatan indikator pembangunan, termasuk Indeks Pembangunan Manusia yang mencapai 67,38 pada 2025, kabupaten tersebut masih menghadapi persoalan pembangunan yang bersifat multidimensional. Perbandingan dengan tiga kabupaten lainnya menunjukkan pentingnya integrasi kebijakan lintas sektor, koordinasi antar pemerintahan, penguatan kapasitas kelembagaan, serta keterlibatan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Temuan tersebut menunjukkan bahwa pergeseran dari government menuju governance tidak sekadar perubahan terminologi, tetapi menuntut perubahan cara pemerintah mengelola persoalan pembangunan melalui kolaborasi dan konsolidasi sumber daya. Penelitian menyimpulkan bahwa pengalaman pembangunan Kabupaten Nias, Nias Selatan, dan Nias Barat dapat menjadi sumber policy learning bagi Kabupaten Nias Utara, bukan dalam bentuk replikasi kebijakan secara langsung, tetapi melalui adaptasi praktik koordinasi, integrasi program, dan penguatan kolaborasi yang sesuai dengan karakteristik lokal. Dengan demikian, percepatan pembangunan daerah tertinggal perlu diarahkan tidak hanya pada pencapaian perubahan status administratif, tetapi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Pembangunan daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam kebijakan publik untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan dan mengurangi kesenjangan antarwilayah. Meskipun pembangunan nasional telah mengalami berbagai kemajuan, ketimpangan antarwilayah masih menjadi persoalan yang kompleks. Perbedaan kualitas sumber daya manusia, ketersediaan infrastruktur dasar, aksesibilitas, kemampuan perekonomian masyarakat, kapasitas fiskal pemerintah daerah, serta karakteristik geografis menyebabkan sebagian wilayah memiliki kemampuan yang berbeda dalam mencapai tingkat pembangunan yang setara dengan wilayah lainnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan pembangunan daerah tidak semata-mata merupakan persoalan kekurangan sumber daya, tetapi juga merupakan persoalan kebijakan publik mengenai bagaimana pemerintah merumuskan, mengimplementasikan, mengoordinasikan, dan mengevaluasi berbagai intervensi pembangunan untuk menghasilkan perubahan yang nyata bagi masyarakat.

Dalam perspektif kebijakan publik, persoalan daerah tertinggal dapat dipahami sebagai policy problem yang memiliki karakter multidimensional dan melibatkan berbagai kepentingan serta kewenangan. Ketertinggalan tidak hanya berkaitan dengan rendahnya indikator ekonomi, tetapi juga mencakup kualitas sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas, serta karakteristik wilayah. Oleh karena itu, penyelesaiannya tidak dapat dilakukan melalui satu program atau satu institusi secara parsial. Persoalan tersebut membutuhkan keterpaduan kebijakan lintas sektor, koordinasi antartingkat pemerintahan, serta keterlibatan aktor nonpemerintah. Dalam konteks inilah terjadi pergeseran paradigma dari *government* menuju *governance*, yang menempatkan pemerintah bukan lagi sebagai satu-satunya aktor dalam penyelesaian persoalan publik, melainkan sebagai salah satu aktor yang berinteraksi dan berkolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan.

Pemerintah Indonesia telah memberikan perhatian khusus terhadap persoalan tersebut melalui berbagai kebijakan pembangunan daerah tertinggal. Salah satu kebijakan penting adalah Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020–2024. Regulasi tersebut menetapkan daerah tertinggal berdasarkan enam kriteria, yaitu perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas, dan karakteristik daerah. Penetapan enam kriteria tersebut memperlihatkan bahwa ketertinggalan merupakan persoalan pembangunan yang bersifat multidimensional sehingga membutuhkan intervensi kebijakan yang terintegrasi.

Kebijakan tersebut kemudian diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (Stranas PPDT). Kebijakan ini menempatkan percepatan pembangunan daerah tertinggal sebagai agenda yang membutuhkan keterpaduan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan pembangunan daerah tertinggal sangat ditentukan oleh kemampuan berbagai aktor untuk mengintegrasikan program, sumber daya, kewenangan, dan kepentingan dalam mencapai tujuan pembangunan.

Kepulauan Nias merupakan salah satu wilayah yang relevan untuk mengkaji persoalan tersebut. Secara administratif, Kepulauan Nias terdiri atas Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Utara, dan Kabupaten Nias Barat. Keempat kabupaten tersebut sebelumnya termasuk dalam daftar daerah tertinggal berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 untuk periode 2020–2024. Kondisi geografis kepulauan, keterbatasan konektivitas, kualitas sumber daya manusia, akses pelayanan dasar, dan kapasitas ekonomi masyarakat menjadi bagian dari kompleksitas pembangunan di wilayah tersebut.

Konfigurasi administratif tersebut merupakan hasil dari proses pemekaran wilayah yang berlangsung bertahap sejak awal reformasi. Kabupaten Nias pada mulanya merupakan kabupaten induk yang mencakup seluruh wilayah Kepulauan Nias. Pemekaran pertama terjadi melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat, dan Kabupaten Humbang Hasundutan, yang memisahkan wilayah selatan pulau dari kabupaten induk. Pemekaran kedua berlangsung serentak pada tahun 2008 melalui tiga undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Utara, Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Barat, dan Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kota Gunungsitoli. Melalui rangkaian pemekaran tersebut, wilayah yang semula merupakan satu kesatuan administratif terbagi menjadi empat kabupaten dan satu kota. Sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai kajian mengenai pembentukan daerah otonom baru di Indonesia, pemekaran wilayah pada umumnya turut memisahkan basis pendapatan asli daerah yang sebelumnya terkonsolidasi pada kabupaten induk, sehingga kabupaten hasil pemekaran harus membangun kapasitas fiskalnya dari titik awal yang lebih rendah (Undang, 2023). Konteks historis ini penting untuk memahami perbedaan kapasitas fiskal antarkabupaten di Kepulauan Nias yang dibahas lebih lanjut pada bagian hasil dan pembahasan.

Perubahan kebijakan pembangunan nasional pada periode 2025–2029 kemudian menghadirkan fenomena yang menarik. Melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029, pemerintah menetapkan arah pembangunan nasional dan pembangunan kewilayahan untuk periode berikutnya. Dalam perkembangan status daerah tertinggal pada periode tersebut, Kabupaten

Nias Utara masih tercantum sebagai daerah tertinggal, sedangkan Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, dan Kabupaten Nias Barat tidak lagi tercantum dalam daftar daerah tertinggal nasional. Dengan demikian, terjadi perubahan status pada tiga kabupaten yang sebelumnya sama-sama berada dalam kategori daerah tertinggal.

Namun demikian, perubahan status kabupaten tersebut tidak serta-merta menunjukkan bahwa seluruh persoalan ketertinggalan telah terselesaikan. Ketertinggalan dapat tetap ditemukan pada tingkat lokal, termasuk pada desa-desa yang berada di dalam kabupaten yang tidak lagi berstatus sebagai daerah tertinggal. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan substantif dalam perspektif kebijakan publik, yaitu apakah perubahan status administratif daerah tertinggal dapat dipandang sebagai indikator keberhasilan kebijakan pembangunan secara keseluruhan, atau masih terdapat kesenjangan antara *policy outcome* pada tingkat kabupaten dengan kondisi pembangunan masyarakat pada tingkat lokal.

Fenomena tersebut sekaligus menimbulkan *policy puzzle* yang menjadi dasar penelitian ini. Empat kabupaten di Kepulauan Nias sebelumnya berada dalam kategori daerah tertinggal, tetapi pada periode 2025–2029 hanya Kabupaten Nias Utara yang masih berada dalam kategori tersebut. Pada saat yang sama, wilayah yang tidak lagi berstatus daerah tertinggal masih menghadapi berbagai persoalan pembangunan. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai faktor kebijakan dan proses implementasi yang dapat menjelaskan perubahan status tersebut serta faktor yang menyebabkan Kabupaten Nias Utara belum mencapai *policy outcome* yang sama.

Dengan demikian, permasalahan penelitian ini tidak semata-mata terletak pada masih adanya daerah tertinggal, tetapi pada bagaimana kebijakan publik diimplementasikan melalui keterlibatan berbagai aktor dan bagaimana proses tersebut menghasilkan *policy outcome* yang berbeda antarwilayah yang sebelumnya memiliki status pembangunan yang relatif sama. Permasalahan tersebut penting dikaji untuk mengetahui apakah perbedaan capaian pembangunan berkaitan dengan desain kebijakan, kapasitas implementasi, koordinasi lintas sektor, kapasitas pemerintah daerah, atau pola kolaborasi antarpemangku kepentingan.

Kajian mengenai daerah tertinggal dan ketimpangan wilayah telah banyak dikembangkan, baik dalam literatur kebijakan publik nasional maupun dalam kajian pembangunan wilayah internasional. Pada tataran internasional, persoalan wilayah yang tertinggal dikenal luas dalam literatur regional economics sebagai fenomena *lagging regions* atau *left-behind places*. Rodríguez-Pose dkk. mensintesiskan perkembangan teori dan kebijakan pembangunan teritorial, dari pendekatan yang semata-mata berorientasi pada efisiensi aglomerasi menuju pendekatan *place-based* yang mempertimbangkan konteks lokal, kapasitas kelembagaan, dan keadilan antarwilayah (Rodríguez-Pose et al., 2024). Kajian tersebut menegaskan bahwa daerah yang tertinggal tidak cukup didekati melalui investasi infrastruktur semata, tetapi memerlukan penguatan institusi lokal serta kolaborasi lintas aktor agar manfaat pertumbuhan dapat menjangkau wilayah pinggiran. Laporan Bank Dunia mengenai pembangunan ekonomi spasial turut menegaskan bahwa ketimpangan antarwilayah dalam suatu negara merupakan fenomena yang lazim terjadi pada tahap awal pembangunan, sehingga kebijakan perlu diarahkan pada peningkatan konektivitas dan pemerataan layanan dasar (World Bank, 2009). Kerangka tersebut relevan dengan konteks Kepulauan Nias sebagai wilayah kepulauan yang menghadapi keterbatasan konektivitas struktural.

Pada tataran nasional, penelitian mengenai daerah tertinggal di Indonesia menunjukkan bahwa status ketertinggalan bersifat multidimensional dan tidak selalu berkorelasi searah dengan satu indikator tunggal. Putra, Purnamadewi, dan Sahara menemukan bahwa program bantuan sosial pemerintah bagi kabupaten tertinggal memberikan pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan, tetapi dengan variasi yang besar antarwilayah, sehingga keberhasilan pengentasan status tertinggal sangat bergantung pada karakteristik lokal masing-masing daerah (Putra et al., 2015).

Penelitian yang secara khusus mengkaji Kepulauan Nias masih relatif terbatas dan sebagian besar berfokus pada potensi sektoral serta kepariwisataan. Gulo mengidentifikasi pusat-pusat pertumbuhan dan wilayah pendukungnya dalam pengembangan Kabupaten Nias, dengan menekankan pentingnya keterkaitan antara pusat perkotaan dan wilayah *hinterland* dalam mendorong pemerataan pembangunan di wilayah kepulauan (Gulo, 2015). Fau menganalisis potensi sektoral ekonomi Kabupaten Nias Selatan melalui metode *shift-share* dan *location quotient*, dan menemukan bahwa sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan menjadi sektor basis yang perlu terus diperkuat (Fau, 2018). Lase, Sihombing, dan Thamrin mengkaji strategi pengembangan kawasan pariwisata di Kabupaten Nias dan menekankan pentingnya sinergi antara pemerintah daerah, masyarakat adat, dan pelaku usaha dalam mengembangkan potensi wisata bahari dan budaya setempat (Lase et al., 2018). Ilmiha menganalisis potensi beberapa sektor ekonomi Kabupaten Nias Utara pada 2020–2022 dan menemukan bahwa sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan berkontribusi besar terhadap PDRB kabupaten tersebut, meskipun kabupaten ini secara keseluruhan masih menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal dan infrastruktur (Ilmiha, 2023).

Penelitian yang paling relevan dengan fokus artikel ini adalah kajian Undang mengenai evaluasi kebijakan sosial di Kabupaten Nias Barat sebagai daerah tertinggal. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan alokasi anggaran dan rendahnya kontribusi PAD terhadap APBD merupakan persoalan struktural yang berakar pada proses pemekaran wilayah, sementara pada saat yang sama daerah tersebut telah menunjukkan sejumlah inovasi tata kelola pemerintahan yang diapresiasi secara nasional melalui Innovative Government Award (Undang, 2023). Temuan tersebut memperkuat argumen bahwa perubahan status daerah tertinggal perlu dibaca secara multidimensional, sejalan dengan pendekatan yang digunakan dalam artikel ini.

Dibandingkan dengan penelitian-penelitian terdahulu tersebut, artikel ini memberikan kebaruan dengan menempatkan keempat kabupaten di Kepulauan Nias secara komparatif dalam satu kerangka *collaborative governance*, serta secara khusus mengangkat fenomena Kabupaten Nias Utara sebagai satu-satunya kabupaten di Kepulauan Nias yang masih berstatus tertinggal pada periode 2025–2029, sebuah fenomena yang belum banyak dikaji dalam literatur yang ada.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis data sekunder dengan rancangan studi kasus komparatif untuk menganalisis kebijakan percepatan pembangunan daerah tertinggal melalui perspektif *collaborative governance* di Kepulauan Nias. Objek penelitian meliputi Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Barat, dan Kabupaten Nias Utara, dengan fokus pada kebijakan pembangunan, implementasi program, keterlibatan dan hubungan antarpemangku kepentingan, serta perbedaan *policy outcome* antardaerah. Data penelitian diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap berbagai sumber

sekunder, meliputi peraturan perundang-undangan dan dokumen kebijakan pemerintah, data Badan Pusat Statistik (BPS), dokumen dan laporan pemerintah daerah, dokumen kementerian/lembaga, laporan World Bank, serta publikasi dan sumber resmi lainnya yang relevan dengan pembangunan daerah tertinggal dan Kepulauan Nias. Pemilihan dokumen dilakukan secara *purposive* berdasarkan relevansi, kredibilitas, dan keterkaitannya dengan fokus penelitian. Pengumpulan data dilakukan melalui teknik dokumentasi dengan mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan menelaah data serta informasi yang berkaitan dengan desain kebijakan, kondisi pembangunan, program intervensi, aktor yang terlibat, dan capaian pembangunan. Instrumen penelitian berupa lembar telaah dokumen dan matriks analisis yang dikembangkan berdasarkan fokus penelitian serta kerangka *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008). Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis melalui tahapan kondensasi data, pengelompokan dan interpretasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Analisis dilakukan secara *within-case* untuk memahami karakteristik kebijakan dan pembangunan masing-masing kabupaten dan *cross-case* untuk mengidentifikasi persamaan, perbedaan, serta faktor yang dapat menjelaskan perbedaan *policy outcome* antarkabupaten. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dengan membandingkan informasi dari regulasi, BPS, pemerintah daerah, kementerian/lembaga, *World Bank*, dan sumber resmi lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan Status Daerah Tertinggal di Kepulauan Nias

Hasil telaah terhadap dokumen kebijakan pembangunan nasional menunjukkan adanya perubahan penting dalam status daerah tertinggal di Kepulauan Nias. Pada periode 2020–2024, Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Utara, dan Kabupaten Nias Barat termasuk dalam wilayah yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal. Pada periode pembangunan 2025–2029, kondisi tersebut berubah. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN Tahun 2025–2029 dan dokumen Renstra Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, terdapat 30 kabupaten yang masih berada dalam kategori daerah tertinggal dan Kabupaten Nias Utara merupakan satu-satunya kabupaten di Provinsi Sumatera Utara yang masuk dalam daftar tersebut.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa perubahan status daerah tertinggal di Kepulauan Nias tidak berlangsung secara seragam. Tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, dan Kabupaten Nias Barat, tidak lagi tercantum sebagai daerah tertinggal dalam daftar nasional periode 2025–2029, sementara Kabupaten Nias Utara masih menjadi lokus intervensi percepatan pembangunan daerah tertinggal. Perbedaan tersebut menjadi *policy puzzle* yang penting karena keempat kabupaten memiliki karakteristik geografis dan sejarah pembangunan yang relatif berdekatan sebagai wilayah Kepulauan Nias.

Namun, perubahan status administratif tersebut tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai hilangnya seluruh persoalan pembangunan. Data pembangunan manusia menunjukkan bahwa seluruh kabupaten di Kepulauan Nias masih berada pada tingkat IPM yang relatif rendah dibandingkan rata-rata Provinsi Sumatera Utara. Pada 2025, IPM Kabupaten Nias mencapai 66,79, Nias Selatan 66,74, Nias Utara 67,38, dan Nias Barat 66,65, sedangkan IPM Provinsi Sumatera Utara mencapai 76,47.

Kabupaten Nias Utara masih berstatus daerah tertinggal, tetapi secara pertumbuhan IPM justru mengalami peningkatan sebesar 0,96 poin dari 66,42 menjadi 67,38. Dengan demikian, persoalan Nias Utara bukan semata-mata tidak adanya kemajuan pembangunan, tetapi kecepatan dan kualitas peningkatan pembangunan belum cukup untuk mengubah posisi relatif daerah sesuai dengan kriteria kebijakan daerah tertinggal.

Tabel 1. Perkembangan IPM Kabupaten di Kepulauan Nias

No	Kabupaten	IPM		Perubahan
		2024	2025	
	Nias	66,13	66,79	+0,66
	Nias Selatan	65,87	66,74	+0,87
	Nias Utara	66,42	67,38	+0,96
	Nias Barat	65,66	66,65	+0,99
	Sumatera Utara	75,76	76,47	+0,71

Sumber: Data BPS Tahun 2024–2025.

Hal ini penting dalam perspektif kebijakan publik. Status daerah tertinggal merupakan hasil dari mekanisme penilaian kebijakan yang tidak hanya melihat satu indikator, tetapi mempertimbangkan berbagai dimensi pembangunan. Dokumen Renstra Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal menyebut bahwa kondisi daerah tertinggal berkaitan dengan sarana dan prasarana layanan dasar, kemiskinan, konektivitas, kualitas sumber daya manusia, risiko bencana, dan kapasitas fiskal daerah.

Dengan demikian, peningkatan IPM tidak secara otomatis berarti suatu daerah keluar dari status tertinggal. Hal tersebut menunjukkan pentingnya melihat kebijakan pembangunan secara multidimensional dan tidak hanya menggunakan satu indikator sebagai ukuran keberhasilan.

Secara teknis, penilaian tersebut dilakukan melalui perhitungan Indeks Komposit Ketertinggalan (IKK) yang disusun berdasarkan enam kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, yaitu perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas, dan karakteristik daerah. Keenam kriteria tersebut diterjemahkan ke dalam sejumlah indikator dan sub-indikator yang masing-masing diberi bobot dan arah hubungan, yaitu apakah semakin tinggi nilai indikator akan memperkuat atau justru mengurangi status ketertinggalan suatu daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator dalam Penetapan Daerah Tertinggal (Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2016). Sumber data untuk masing-masing indikator berasal dari berbagai instansi, terutama publikasi Badan Pusat Statistik, data Indeks Desa Membangun yang dikelola Kementerian Desa, serta data sektoral kementerian/lembaga terkait, yang selanjutnya disinkronkan melalui rapat koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebelum ditetapkan dalam peraturan presiden.

Pada periode 2025–2029, penetapan daerah tertinggal menggunakan hasil perhitungan IKK berbasis data Indeks Desa Membangun tahun 2021 hingga 2023, dengan skor 60 sebagai ambang batas penentu status: kabupaten dengan skor IKK di atas 60 dikategorikan telah

terentaskan, sedangkan yang berada di bawah 60 masih dikategorikan tertinggal (Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2024). Mekanisme pembobotan multidimensional inilah yang menjelaskan mengapa Kabupaten Nias Utara dapat memiliki Indeks Pembangunan Manusia tertinggi di antara empat kabupaten Kepulauan Nias pada 2025, tetapi tetap dikategorikan sebagai daerah tertinggal: skor komposit ketertinggalannya, yang turut memperhitungkan sarana-prasarana, aksesibilitas, dan risiko bencana, belum melampaui ambang batas yang ditetapkan, sekalipun capaian pada salah satu dimensi pembangunan manusia menunjukkan perbaikan.

Tabel 2. Perbandingan Kapasitas Fiskal Daerah di Kepulauan Nias

No	Kabupaten	PAD 2025		APBD
		Rupiah		
1.	Nias	115,20 miliar	12,6%	916,42 miliar
2.	Nias Selatan	25,56 miliar	1,7%	1,505 triliun
3.	Nias Utara	25,43 miliar	3,2%	785,70 miliar
4.	Nias Barat	22,00 miliar	2,4%	934,19 miliar

Sumber: Progress Report Pengendalian Pembangunan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2025.

Kabupaten Nias memiliki kemandirian fiskal yang relatif lebih kuat, sedangkan Nias Selatan, Nias Barat, dan Nias Utara menunjukkan proporsi PAD yang rendah terhadap pendapatan daerah. Keterbatasan fiskal Nias Utara penting, tetapi bukan karakteristik yang hanya dimiliki Nias Utara.

Pola tersebut sejalan dengan sejarah pemekaran wilayah Kepulauan Nias yang telah diuraikan pada bagian pendahuluan. Sebagai kabupaten induk, Kabupaten Nias mewarisi pusat pemerintahan, jaringan perdagangan, dan basis pendapatan asli daerah yang telah terbentuk sebelum pemekaran, sehingga kontribusi PAD terhadap APBD relatif lebih tinggi dibandingkan ketiga kabupaten lainnya. Sebaliknya, Kabupaten Nias Selatan yang dimekarkan pada 2003, serta Kabupaten Nias Utara dan Nias Barat yang dimekarkan pada 2008, harus membangun basis pendapatan daerah dari titik awal yang lebih rendah, sementara kebutuhan belanja penyelenggaraan pemerintahan tetap harus dipenuhi secara mandiri sebagai daerah otonom baru. Kajian mengenai evaluasi kebijakan sosial di Kabupaten Nias Barat menunjukkan pola serupa, yaitu kontribusi PAD terhadap APBD yang sangat rendah dan ketergantungan tinggi pada dana transfer pemerintah pusat (Undang, 2023). Dengan demikian, keterbatasan fiskal yang tampak pada Tabel 2 tidak semata-mata mencerminkan kinerja pemerintah daerah saat ini, tetapi juga warisan struktural dari proses pemekaran wilayah yang memisahkan basis pendapatan dari kabupaten induknya.

Ketimpangan *Outcome* Pembangunan: Tidak Lagi Tertinggal Bukan Berarti Tidak Lagi Menghadapi Ketertinggalan

Analisis data sekunder menunjukkan bahwa persoalan pembangunan masih cukup kuat di seluruh wilayah Kepulauan Nias. Hal tersebut terlihat terutama dari indikator kemiskinan.

Pada Maret 2025, persentase penduduk miskin di Kabupaten Nias sebesar 14,51 persen, Nias Selatan 16,16 persen, Nias Utara 20,79 persen, dan Nias Barat 22,47 persen. Dengan demikian, seluruh kabupaten di Kepulauan Nias memiliki tingkat kemiskinan yang jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata Provinsi Sumatera Utara sebesar 7,19 persen pada September 2024 dan menunjukkan bahwa ketertinggalan pembangunan masih menjadi persoalan substantif.

Tabel 3. Kemiskinan di Kepulauan Nias

No	Kabupaten	Persentase Penduduk Miskin 2025	Jumlah Penduduk Miskin 2025 (ribu)
	Nias	14,51%	21,23
	Nias Selatan	16,16%	54,29
	Nias Utara	20,79%	29,65
	Nias Barat	22,47%	18,64

Sumber: Data BPS Maret 2025

Data tersebut menghasilkan temuan yang penting bagi penelitian ini. Nias Barat memiliki tingkat kemiskinan tertinggi di antara empat kabupaten pada 2025, yaitu 22,47 persen, tetapi tidak lagi tercantum sebagai daerah tertinggal nasional. Sebaliknya, Nias Utara memiliki tingkat kemiskinan 20,79 persen dan masih berstatus daerah tertinggal.

Hal tersebut menunjukkan bahwa status daerah tertinggal tidak dapat dipahami hanya berdasarkan satu indikator kemiskinan. Penetapan status merupakan hasil penilaian multidimensional. Bahkan dokumen Kemendes PDT menetapkan kebutuhan intervensi Nias Utara pada sejumlah aspek sekaligus, termasuk pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan, akses terhadap fasilitas kesehatan dan pendidikan, kondisi air minum dan sanitasi, rumah layak huni, listrik, serta aspek risiko bencana.

Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa penelitian mengenai daerah tertinggal perlu membedakan antara status administratif dan outcome pembangunan substantif. Kabupaten yang tidak lagi berstatus daerah tertinggal tetap dapat memiliki persoalan kemiskinan, kualitas pendidikan, kesehatan, konektivitas, dan pelayanan dasar.

Dengan demikian, keluarnya suatu kabupaten dari daftar daerah tertinggal lebih tepat dipahami sebagai perubahan posisi kebijakan berdasarkan kriteria yang ditetapkan pemerintah, bukan sebagai bukti bahwa seluruh dimensi pembangunan telah mencapai kondisi ideal.

Implementasi Kebijakan dan Kebutuhan Kolaborasi Lintas Aktor

Hasil analisis dokumen kebijakan menunjukkan bahwa percepatan pembangunan daerah tertinggal dirancang sebagai kebijakan lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan. Dokumen Renstra Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal 2025–2029 menegaskan bahwa terdapat 30 daerah tertinggal yang menjadi lokus intervensi untuk ditingkatkan statusnya menjadi berkembang atau maju. Dalam konteks Nias Utara, kebutuhan intervensinya mencakup pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, peningkatan aksesibilitas kesehatan dan pendidikan, pemenuhan air minum dan sanitasi, rumah layak huni, listrik, serta mitigasi risiko bencana.

Tabel 4. Proksi Aksebilitas di Kepulauan Nias

No	Kabupaten	Proksi	Keterangan
	Nias	Jalan mantap ±35,51%; 2/170 desa belum memiliki sinyal internet	Menunjukkan perbaikan konektivitas, meski kualitas jalan masih menjadi persoalan.
	Nias Selatan	Kemantapan jalan 36,85%	Jaringan transportasi tetap penting untuk membuka keterisolasian.
	Nias Utara	Kemantapan jalan ±29,68%	Aksesibilitas tetap menjadi isu strategis dalam RPJMD.
	Nias Barat	Jalan mantap ±40,90%	Masih terdapat jalan rusak berat 310,78 km.

Sumber: BPS, LkjIP, dan RPJMD Kabupaten Terkait

Aksesibilitas merupakan kandidat pembeda yang relatif lebih kuat. Nias Utara menunjukkan kemantapan jalan lebih rendah dan dokumen perencanaannya masih menempatkan keterjangkauan pelayanan sebagai isu strategis. Analisis final perlu menambahkan jarak atau waktu tempuh ke fasilitas kesehatan dan pendidikan agar selaras dengan indikator resmi.

Tabel 5. Insfrastruktur Jalan di Kepulauan Nias

No	Kabupaten	Proksi	Keterangan
	Nias	Jalan mantap ±35,51%;	Jalan kabupaten 735,475 km; kondisi baik 184,274 km dan sedang 76,901 km.
	Nias Selatan	Kemantapan jalan 36,85%	Panjang jalan baik dan sedang 315,992 km.
	Nias Utara	Kemantapan jalan ±29,68%	RPJMD masih menempatkan infrastruktur dasar dan aksesibilitas sebagai persoalan strategis.
	Nias Barat	Jalan mantap ±40,90%	Jalan 640,39 km; kondisi baik 104,49 km dan sedang 157,41 km.

Sumber: BPS, LKjIP, dan RPJMD Kabupaten Terkait

Berbeda dari kemiskinan dan IPM, dimensi infrastruktur dan aksebilitas mulai memperlihatkan posisi Nias Utara yang relatif lebih lemah. Namun, karena data Nias Selatan dan Nias Utara masih menggunakan 2024, temuan ini harus diperlakukan sebagai indikasi awal dan perlu diuji kembali menggunakan tahun serta definisi indikator yang sama.

Tabel 6. Karakteristik Kabupaten di Kepulauan Nias

Kabupaten	Karakteristik Utama	Implikasi
Nias	Wilayah kepulauan; ±853,42 km²; terdapat desa pesisir dan wilayah lereng/puncak	Geografi memengaruhi biaya pelayanan dan konektivitas.
Nias Selatan	Wilayah kepulauan dengan sebaran pulau dan desa yang luas	Karakter maritim menjadi konteks utama pembangunan.
Nias Barat	Wilayah kepulauan dengan keterhubungan internal dipengaruhi kondisi infrastruktur	Karakter geografis perlu dibaca bersama kualitas jalan dan layanan dasar.
Nias Utara	Wilayah kepulauan; masih berstatustertinggal; risiko bencana dan aksesibilitas menjadi kebutuhan intervensi	Menunjukkan kombinasi hambatan geografis dan kebutuhan multidimensional.

Sumber: BPS kabupaten terkait, Renstra Kemendesa PDT 2025-2029, dan RPJMD Kabupaten Nias Utara 2025-2029.

Karakter kepulauan merupakan konteks bersama bagi keempat kabupaten. Karena itu, karakter geografis tidak cukup menjadi pembeda tanpa mengukur intensitas keterisolasian, risiko bencana, dan kapasitas kebijakan masing-masing pemerintah daerah dalam mengompensasi hambatan tersebut.

Karakter intervensi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan Nias Utara tidak berada dalam satu sektor pemerintahan. Peningkatan kualitas pendidikan membutuhkan intervensi sektor pendidikan dan infrastruktur; peningkatan kesehatan berkaitan dengan layanan kesehatan, sanitasi, air bersih, dan aksesibilitas; sementara peningkatan ekonomi membutuhkan intervensi pada konektivitas, produksi, pasar, investasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Kondisi tersebut sesuai dengan konsep collaborative governance yang dikembangkan Ansell dan Gash. Menurut Ansell dan Gash, collaborative governance merupakan pengaturan ketika aktor publik dan privat secara bersama-sama terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berorientasi pada konsensus untuk menyelesaikan persoalan publik. Faktor seperti sejarah hubungan antarpihak, insentif partisipasi, ketimpangan sumber daya, kepemimpinan, dan desain kelembagaan memengaruhi keberhasilan kolaborasi.

Dalam konteks pembangunan daerah tertinggal, pendekatan tersebut menjadi relevan karena tidak ada satu aktor yang memiliki seluruh sumber daya untuk menyelesaikan persoalan pembangunan. Pemerintah pusat memiliki instrumen kebijakan dan fiskal, pemerintah daerah memiliki kewenangan serta pengetahuan lokal, masyarakat memiliki pengetahuan mengenai kebutuhan dan persoalan lokal, sektor swasta memiliki sumber daya ekonomi, sementara lembaga lain dapat menyediakan pengetahuan, pembiayaan, maupun dukungan teknis.

Dengan demikian, kolaborasi bukan sekadar pilihan administratif, tetapi kebutuhan kelembagaan dalam menghadapi persoalan pembangunan yang bersifat lintas sektor dan lintas batas kewenangan.

Collaborative Governance sebagai Mekanisme Implementasi Kebijakan

Dalam perspektif Ansell dan Gash, keberhasilan collaborative governance dipengaruhi oleh empat komponen utama, yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dan proses kolaboratif. Proses kolaboratif kemudian berkembang melalui dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan intermediate outcomes.

Jika kerangka tersebut digunakan untuk membaca kebijakan pembangunan Kepulauan Nias, maka dokumen kebijakan memperlihatkan bahwa desain kelembagaan kolaboratif telah memperoleh tempat dalam kebijakan pembangunan, terutama melalui keterlibatan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan mitra pembangunan.

Namun demikian, karena penelitian ini menggunakan data sekunder dan tidak melakukan wawancara atau observasi langsung, penelitian tidak dapat menyimpulkan secara empiris mengenai kualitas hubungan interpersonal, tingkat kepercayaan, atau dinamika dialog antarpihak. Oleh karena itu, collaborative governance dalam penelitian ini dianalisis terutama sebagai mekanisme kelembagaan yang tercermin dalam desain kebijakan, program, pembagian peran, dan bentuk kerja sama yang terdokumentasi.

Pendekatan tersebut diperkuat oleh kerangka Emerson, Nabatchi, dan Balogh yang melihat collaborative governance sebagai sistem yang melibatkan konteks sistem, rezim kolaborasi, dinamika internal, tindakan bersama, serta dampak dan adaptasi kebijakan. Kerangka ini menempatkan principled engagement, shared motivation, dan capacity for joint action sebagai bagian penting dari proses kolaboratif.

Dengan menggunakan kerangka tersebut, dokumen kebijakan dapat dibaca untuk melihat apakah pembangunan daerah tertinggal telah diarahkan pada:

1. keterlibatan lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah;
2. integrasi program lintas sektor;
3. pertukaran dan penggunaan data bersama;
4. pembagian peran dan sumber daya;
5. pengembangan kapasitas pemerintah dan masyarakat;
6. kerja sama dengan mitra pembangunan; dan
7. orientasi pada hasil pembangunan bersama.

Menariknya, laporan kinerja Direktorat Jenderal Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal tahun 2025 menunjukkan bahwa pemerintah memang menggunakan pendekatan kolaboratif dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan mitra lainnya. Laporan tersebut menyebut bahwa kolaborasi diarahkan pada peningkatan sumber daya manusia,

pemenuhan sarana dan prasarana, pengembangan karakteristik daerah, serta peningkatan kemampuan keuangan daerah.

Artinya, secara desain kebijakan, pendekatan kolaboratif telah terlihat. Persoalan berikutnya adalah apakah desain tersebut telah diterjemahkan secara efektif menjadi kapasitas bertindak bersama di tingkat daerah.

***Collaborative Governance* sebagai Mekanisme Implementasi Kebijakan**

Nias Utara menjadi kasus yang penting karena statusnya memberikan gambaran mengenai wilayah yang masih memerlukan intervensi kebijakan meskipun indikator pembangunan menunjukkan perbaikan. Berdasarkan dokumen Kemendes PDT, baseline Nias Utara pada 2024 menunjukkan IPM sebesar 66,42 dan persentase penduduk miskin sebesar 21,5 persen. Kebutuhan intervensi yang ditetapkan meliputi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, peningkatan aksesibilitas layanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan air minum dan sanitasi, rumah layak huni, listrik, serta pembangunan yang mempertimbangkan risiko bencana.

Perkembangan 2025 menunjukkan IPM Nias Utara meningkat menjadi 67,38, atau naik 0,96 poin. BPS juga mencatat bahwa seluruh dimensi pembentuk IPM meningkat, termasuk kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Rata-rata lama sekolah meningkat dari 7,05 tahun menjadi 7,25 tahun, sedangkan harapan lama sekolah meningkat dari 13,37 menjadi 13,38 tahun.

Namun, peningkatan tersebut belum diikuti oleh perubahan status daerah tertinggal. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan indikator pembangunan dan perubahan status kebijakan merupakan dua proses yang tidak selalu berjalan pada waktu yang sama.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, kondisi tersebut dapat dijelaskan melalui adanya implementation gap, yaitu kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan capaian yang dihasilkan. Kesenjangan tersebut tidak selalu menunjukkan kegagalan kebijakan, tetapi dapat menunjukkan bahwa perubahan pembangunan membutuhkan waktu, membutuhkan intervensi lintas sektor, dan dipengaruhi oleh kondisi struktural yang berada di luar kendali satu program atau satu organisasi.

Perbandingan Empiris Antarkabupaten dan *Policy Learning*

Perbandingan empat kabupaten menunjukkan bahwa seluruh wilayah mengalami perbaikan indikator pembangunan, tetapi masih menghadapi persoalan yang berbeda.

Tabel 7. Kemiskinan di Kepulauan Nias

Indikator 2025	Kabupaten			
	Nias	Nias Selatan	Nias Utara	Nias Barat
IPM	66,79	66,74	67,38	66,65
Kemiskinan (%)	14,51	16,16	20,79	**22,47**
Status DT 2025-2029	Tidak tercantum	Tidak tercantum	**Tertinggal**	Tidak tercantum

Sumber: BPS dan Kemendes PDT; data diolah.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa tidak terdapat hubungan sederhana antara satu indikator pembangunan dengan status daerah tertinggal. Nias Utara memiliki IPM tertinggi di antara empat kabupaten pada 2025, tetapi masih berstatus daerah tertinggal. Sebaliknya, Nias Barat memiliki tingkat kemiskinan tertinggi, tetapi tidak tercantum sebagai daerah tertinggal dalam periode 2025–2029.

Temuan ini penting karena menunjukkan bahwa status daerah tertinggal harus dipahami sebagai outcome dari penilaian multidimensional, bukan sebagai peringkat tunggal berdasarkan IPM atau kemiskinan.

Dari perspektif kebijakan publik, kondisi tersebut memberikan pembelajaran bahwa keberhasilan pembangunan daerah tidak cukup diukur melalui perubahan satu indikator. Kebijakan pembangunan perlu dinilai berdasarkan konsistensi perubahan pada berbagai dimensi, keberlanjutan intervensi, kapasitas kelembagaan, dan kemampuan pemerintah serta aktor lainnya dalam mengintegrasikan program.

Konsep policy learning menjadi relevan pada titik ini. Pengalaman tiga kabupaten yang tidak lagi tercantum sebagai daerah tertinggal dapat dipelajari bukan sebagai model yang dapat ditiru secara langsung, tetapi sebagai sumber informasi untuk mengidentifikasi praktik kebijakan, kapasitas kelembagaan, prioritas pembangunan, dan bentuk koordinasi yang dapat disesuaikan dengan konteks Nias Utara.

Dengan demikian, pembelajaran kebijakan yang relevan bukan sekadar pertanyaan "program apa yang berhasil?", tetapi lebih jauh:

"Bagaimana kebijakan dirancang, siapa yang mengimplementasikan, bagaimana sumber daya dikonsolidasikan, bagaimana program lintas sektor diintegrasikan, dan kondisi apa yang memungkinkan intervensi tersebut menghasilkan perubahan?"

Pertanyaan tersebut merupakan inti dari perspektif *collaborative governance.*

Pembahasan: Dari *Government* menuju *Collaborative Governance*

Temuan penelitian menunjukkan adanya pergeseran pendekatan pembangunan daerah tertinggal dari model yang semata-mata berorientasi pada intervensi pemerintah menuju pendekatan yang membutuhkan keterlibatan berbagai aktor. Hal tersebut terlihat dari karakter persoalan Nias Utara yang mencakup berbagai sektor dan membutuhkan sumber daya yang tersebar di banyak institusi.

Ansell dan Gash menjelaskan bahwa collaborative governance muncul sebagai alternatif terhadap pendekatan pengambilan keputusan yang hanya berpusat pada pemerintah. Kolaborasi mempertemukan aktor publik dan privat untuk menyelesaikan persoalan yang tidak dapat diselesaikan secara efektif oleh satu aktor saja.

Dalam konteks Kepulauan Nias, kebutuhan terhadap kolaborasi terlihat dari keterkaitan antara pembangunan manusia, kemiskinan, konektivitas, pelayanan dasar, kapasitas fiskal, dan kondisi geografis. Intervensi pada satu sektor berpotensi tidak memberikan dampak maksimal apabila tidak diikuti oleh intervensi pada sektor lainnya.

Namun, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa keberadaan desain kolaboratif belum cukup untuk membuktikan keberhasilan collaborative governance. Dokumen kebijakan dapat menunjukkan adanya kerja sama, sinergi, atau pembagian peran, tetapi tidak sepenuhnya dapat menunjukkan kualitas proses kolaborasi, tingkat kepercayaan, konflik kepentingan, atau komitmen aktor secara empiris.

Oleh karena itu, kontribusi utama penelitian ini adalah menunjukkan bahwa collaborative governance perlu dipahami bukan hanya sebagai struktur kerja sama, tetapi sebagai proses yang menghubungkan kapasitas berbagai aktor dengan outcome kebijakan. Dalam konteks Nias Utara, keberadaan berbagai program dan aktor perlu diarahkan pada integrasi intervensi sehingga tidak berjalan sebagai program sektoral yang terpisah.

Implikasi Kebijakan

Berdasarkan hasil analisis, terdapat beberapa implikasi kebijakan. Pertama, pemerintah perlu memperkuat integrasi kebijakan lintas sektor dalam pembangunan Nias Utara. Intervensi kemiskinan, pendidikan, kesehatan, konektivitas, sanitasi, listrik, dan ekonomi lokal perlu ditempatkan dalam kerangka pembangunan wilayah yang terintegrasi.

Kedua, diperlukan penguatan governance berbasis data. Data BPS, data pemerintah daerah, data sektoral kementerian/lembaga, serta data pembangunan desa perlu diintegrasikan untuk memastikan bahwa penentuan prioritas intervensi benar-benar berbasis kondisi faktual wilayah.

Ketiga, pemerintah perlu memperkuat kapasitas pemerintah daerah sebagai orkestrator kolaborasi. Dalam paradigma collaborative governance, pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana program, tetapi juga sebagai penghubung dan fasilitator yang mengonsolidasikan sumber daya pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan mitra pembangunan.

Keempat, evaluasi kebijakan tidak seharusnya hanya berorientasi pada perubahan status daerah tertinggal. Evaluasi perlu melihat outcome substantif, seperti penurunan kemiskinan, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, konektivitas, akses pelayanan dasar, dan peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat.

Kelima, pengalaman Kabupaten Nias, Nias Selatan, dan Nias Barat perlu ditempatkan sebagai sumber policy learning, bukan sebagai best practice yang dapat direplikasi secara langsung. Kondisi geografis, kapasitas fiskal, struktur ekonomi, dan karakteristik masyarakat harus menjadi pertimbangan dalam mengadaptasi kebijakan untuk Nias Utara.

Sintesis Hasil Penelitian

Berdasarkan analisis data sekunder, dapat disimpulkan bahwa perubahan status daerah tertinggal di Kepulauan Nias menunjukkan adanya perbaikan pembangunan yang tidak seragam. Tiga kabupaten tidak lagi tercantum dalam daftar daerah tertinggal periode 2025–2029, sedangkan Kabupaten Nias Utara masih menjadi satu-satunya daerah tertinggal di Sumatera Utara.

Namun, data IPM dan kemiskinan memperlihatkan bahwa persoalan pembangunan masih berlangsung di seluruh Kepulauan Nias. Dengan demikian, perubahan status daerah tertinggal tidak dapat dipandang sebagai akhir dari persoalan pembangunan, melainkan sebagai perubahan posisi dalam kerangka kebijakan nasional.

Secara keseluruhan, hasil pemetaan awal menunjukkan bahwa status ketertinggalan Nias Utara tidak dapat diterangkan oleh kemiskinan dan IPM saja. Pola yang lebih konsisten mulai terlihat pada sarana-prasarana dan aksesibilitas, sementara kapasitas fiskal berpotensi menjadi faktor penguat. Temuan ini belum cukup untuk menyimpulkan hubungan kausal, tetapi memberikan dasar yang lebih kuat untuk menentukan fokus analisis lanjutan.

Tabel 8. Sintetis Temuan Komparatif Awal Kepulauan Nias

Kriteria	Temuan Utama	Makna Analitis
Perekonomian Masyarakat	Nias Barat dan Nias Utara memiliki kemiskinan tertinggi.	Kemiskinan tidak menjelaskan status secara iscal .
Sumber daya manusia	Nias Utara memiliki IPM tertinggi.	SDM agregat bukan pembeda utama.
Sarana dan prasarana	Kemantapan jalan Nias Utara iscal e paling rendah.	Kandidat pembeda yang perlu diverifikasi.
Kemampuan keuangan daerah	Nias paling kuat; tiga kabupaten lain sama-sama terbatas.	Kapasitas iscal penting tetapi tidak berdiri sendiri.
Aksesibilitas	Nias Utara masih menghadapi hambatan aksesibilitas yang nyata.	Kandidat pembeda yang perlu diperdalam.
Karakteristik daerah	Keempat wilayah sama-sama berciri kepulauan.	Perlu membandingkan intensitas hambatan dan respons kebijakan.

Sumber: Sintesis penulis berdasarkan data resmi pemerintah.

Dalam perspektif collaborative governance, desain kebijakan pembangunan daerah tertinggal telah menunjukkan kebutuhan terhadap kerja sama lintas sektor dan lintas aktor. Akan tetapi, berdasarkan keterbatasan sumber data penelitian, keberadaan kolaborasi tersebut baru dapat dibaca pada tingkat institutionalized collaboration yang tercermin dalam dokumen kebijakan dan program. Penelitian ini belum dapat mengukur secara langsung kualitas interaksi, kepercayaan, komitmen, dan dinamika antaraktor.

Temuan tersebut menghasilkan proposisi analitis bahwa semakin kompleks persoalan ketertinggalan suatu wilayah, semakin besar kebutuhan terhadap kapasitas pemerintah untuk mengorkestrasi kolaborasi lintas sektor dan lintas aktor. Namun, keberadaan kolaborasi secara formal belum menjamin tercapainya outcome pembangunan apabila tidak diikuti integrasi program, kapasitas kelembagaan, penggunaan data bersama, dan orientasi pada hasil.

Dalam konteks Nias Utara, agenda kebijakan berikutnya tidak cukup diarahkan pada "keluar dari status tertinggal", tetapi harus memastikan bahwa perubahan status tersebut diikuti oleh perbaikan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan dan pengurangan kesenjangan pembangunan secara substantif.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap kebijakan dan data sekunder mengenai pembangunan di Kepulauan Nias, dapat disimpulkan bahwa perubahan status daerah tertinggal pada periode 2025–2029 menunjukkan adanya perbedaan policy outcome antarkabupaten. Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, dan Kabupaten Nias Barat tidak lagi tercantum sebagai daerah tertinggal, sedangkan Kabupaten Nias Utara masih ditetapkan sebagai daerah tertinggal.

Perubahan tersebut menunjukkan adanya kemajuan pembangunan di Kepulauan Nias, tetapi tidak dapat dimaknai bahwa persoalan ketertinggalan telah sepenuhnya terselesaikan pada kabupaten yang tidak lagi tercantum dalam daftar daerah tertinggal.

Analisis terhadap data pembangunan juga menunjukkan bahwa perubahan status daerah tertinggal tidak dapat dijelaskan hanya melalui satu indikator. Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan penurunan kemiskinan merupakan bagian penting dari perkembangan pembangunan, tetapi status daerah tertinggal ditentukan melalui pendekatan yang lebih multidimensional. Temuan tersebut terlihat pada kondisi Kabupaten Nias Utara yang pada 2025 memiliki IPM sebesar 67,38, bahkan lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Nias, Nias Selatan, dan Nias Barat, tetapi masih berstatus daerah tertinggal. Sebaliknya, Kabupaten Nias Barat yang memiliki persentase penduduk miskin relatif tinggi tidak lagi tercantum sebagai daerah tertinggal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan status administratif daerah tertinggal tidak identik dengan telah selesainya seluruh persoalan pembangunan substantif.

Dari perspektif kebijakan publik, persoalan ketertinggalan di Kepulauan Nias merupakan persoalan yang bersifat multidimensional dan lintas sektor sehingga membutuhkan integrasi kebijakan, sumber daya, dan kewenangan berbagai aktor. Kebijakan percepatan pembangunan daerah tertinggal telah memberikan ruang bagi keterlibatan pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta berbagai pemangku kepentingan lainnya. Hal ini menunjukkan adanya arah kebijakan yang sejalan dengan paradigma governance dan konsep collaborative governance.

Namun, berdasarkan keterbatasan penelitian yang menggunakan data sekunder dan tidak melakukan wawancara maupun observasi langsung, penelitian ini belum dapat membuktikan secara empiris kualitas hubungan, tingkat kepercayaan, komitmen, maupun dinamika antaraktor dalam proses kolaborasi. Oleh karena itu, collaborative governance dalam penelitian ini lebih tepat dipahami sebagai kerangka analitis untuk melihat desain kelembagaan, keterlibatan aktor, koordinasi, integrasi program, dan kapasitas bertindak bersama yang tercermin dalam dokumen kebijakan.

Secara keseluruhan, penelitian menunjukkan bahwa persoalan utama Kabupaten Nias Utara bukan semata-mata ketiadaan kemajuan pembangunan, melainkan adanya kesenjangan antara perbaikan indikator pembangunan, kebutuhan pembangunan multidimensional, dan pencapaian status pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan nasional. Oleh karena itu, percepatan pembangunan Nias Utara membutuhkan pendekatan yang tidak hanya berorientasi pada keluarnya daerah dari status tertinggal, tetapi juga pada pencapaian perubahan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

Pengalaman Kabupaten Nias, Nias Selatan, dan Nias Barat dapat menjadi sumber policy learning bagi Nias Utara, tetapi tidak dapat diposisikan sebagai best practice yang dapat diterapkan secara langsung. Perbedaan karakteristik wilayah, kapasitas kelembagaan, kondisi sosial ekonomi, dan kebutuhan pembangunan mengharuskan pembelajaran kebijakan dilakukan secara adaptif sesuai dengan konteks Nias Utara.

REFERENSI

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. Qualitative Research Journal, 9(2), 27–40.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4th ed.). SAGE Publications.

Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge.

Dye, T. R. (2017). Understanding public policy (15th ed.). Pearson.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance* regimes. Georgetown University Press.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for *collaborative governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). SAGE Publications.

Badan Pusat Statistik. (2025). Statistik Indonesia 2025. Badan Pusat Statistik.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias. (2026). Indeks pembangunan manusia Kabupaten Nias tahun 2025. Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias Barat. (2025). Indeks pembangunan manusia Kabupaten Nias Barat tahun 2025. Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias Barat.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias Selatan. (2025). Indeks pembangunan manusia Kabupaten Nias Selatan tahun 2025. Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias Selatan.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias Utara. (2025). Indeks pembangunan manusia Kabupaten Nias Utara tahun 2025. Badan Pusat Statistik Kabupaten Nias Utara.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara. (2025). Provinsi Sumatera Utara dalam angka 2025. Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara.

Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia. (2025). Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 11 Tahun 2025 tentang Rencana Strategis Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2025–2029.

Pemerintah Kabupaten Nias Selatan. (2025). Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2024. https://niasselatankab.go.id/wp-content/uploads/2025/05/LAKIP-PEMDA-NIAS-SELATAN-TA-2024-1.pdf

Pemerintah Kabupaten Nias Utara. (2025). RPJMD Kabupaten Nias Utara 2025-2029. https://portal.niasutarakab.go.id/rpjmd-details/rpjmd-2025-2029

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. (2025). Progress Report Pengendalian Pembangunan APBD Kabupaten/Kota Tahun 2025. https://prp2sumut.sumutprov.go.id/

Republik Indonesia. (2014). Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal

Republik Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020–2024.

Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020–2024.

Republik Indonesia. (2025). Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.

World Bank. (2020). Indonesia systematic country diagnostic: Priorities for better opportunities. World Bank.

World Bank. (2021). Indonesia economic prospects. World Bank.

Fau, J. F. (2018). Analisis Potensi Sektoral Ekonomi Kabupaten Nias Selatan Metode Analisis Shift-Share dan Location Quotient. Jurnal Education and Development, 5(1).

Gulo, Y. (2015). Identifikasi Pusat-pusat Pertumbuhan dan Wilayah Pendukungnya dalam Pengembangan Wilayah Kabupaten Nias. Widya Riset, 18(1), 37–48.

Ilmiha, J. (2023). Analisis Potensi Beberapa Sektor Ekonomi Kabupaten Nias Utara 2022. Jurnal Simki Economic, 6(1), 124–133.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. (2016). Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator dalam Penetapan Daerah Tertinggal.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia. (2024). Evaluasi Pelaksanaan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal 2020–2024. Kemenko PMK.

Lase, E., Sihombing, M., & Thamrin, H. (2018). Analisis Strategi Pengembangan Kawasan Pariwisata di Kabupaten Nias. Anthropos: Jurnal Antropologi Sosial dan Budaya, 4(1), 126–138.

Putra, E. P., Purnamadewi, Y. L., & Sahara, S. (2015). Dampak Program Bantuan Sosial terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan Kabupaten Tertinggal di Indonesia. Tataloka, 17(3), 161–171. https://doi.org/10.14710/tataloka.17.3.161-171

Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat, dan Kabupaten Humbang Hasundutan.

Republik Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Utara.

Republik Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Barat.

Republik Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kota Gunungsitoli.

Rodríguez-Pose, A., Bartalucci, F., Lozano-Gracia, N., & Dávalos, M. (2024). Overcoming left-behindedness: Moving beyond the efficiency versus equity debate in territorial development. Regional Science Policy & Practice, 16(12), 100144. https://doi.org/10.1016/j.rspp.2024.100144

Undang, G. (2023). Evaluasi Kebijakan Sosial di Daerah Tertinggal Kabupaten Nias Barat. Ministrate: Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah, 5(1), 250–260. https://doi.org/10.15575/jbpd.v5i1.34869

World Bank. (2009). World development report 2009: Reshaping economic geography. World Bank.