

Dari Government menuju Governance: Transformasi Pengelolaan Negara Indonesia

ARTIKEL AKADEMIK

Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD

www.rudyc.com/cv.pdf

Institut Bisnis dan Multimedia (IBM ASMI)

Bogor, Indonesia

2026

ARTIKEL ILMIAH

Dari **Government** menuju **Governance**: Transformasi Pengelolaan Negara Indonesia

Memahami pergeseran dari pemerintahan yang hierarkis menuju tata kelola kolaboratif, partisipatif, digital, dan berorientasi pelayanan publik.



GOVERNMENT

- hierarkis
- top-down
- berbasis kewenangan
- fokus administrasi



GOVERNANCE

- kolaboratif
- multi-aktor
- partisipatif
- berbasis data
- pelayanan publik

AKTOR KUNCI

- pemerintah
- dunia usaha
- masyarakat sipil
- akademisi
- komunitas
- warga

PILAR TRANSFORMASI

- rule of law
- akuntabilitas
- transparansi
- digital government
- open government
- koordinasi pusat-daerah
- inovasi layanan

TUJUAN AKHIR

- institusi tangguh
- pelayanan publik berkualitas
- kepercayaan publik
- kebijakan efektif
- pembangunan inklusif
- Indonesia Emas 2045

TRANSFORMASI UNTUK INDONESIA



Bersama membangun tata kelola negara yang adaptif, kolaboratif, dan berdaya saing menuju Indonesia Emas 2045.



Oleh:

Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD



www.rudycct.com/cv.pdf



IBM-ASMI

(Institut Bisnis dan Multimedia)

“ Negara yang efektif bukan hanya memerintah, tetapi mampu mengorkestrasi kolaborasi untuk kepentingan publik. ”



Transformasi bukan sekadar perubahan sistem, tetapi perubahan cara berpikir dan cara bekerja untuk menghadirkan negara yang melayani.

Abstrak

Artikel ini membahas transformasi pengelolaan negara Indonesia dari paradigma government menuju governance sebagai perubahan cara negara memahami kewenangan, koordinasi, pelayanan publik, dan penciptaan nilai publik. Government merujuk terutama pada institusi formal, hierarki, regulasi, dan kewenangan negara; governance memperluas fokus ke proses interaksi antara pemerintah, dunia usaha, masyarakat sipil, komunitas, akademisi, media, dan warga dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan. Pergeseran tersebut tidak berarti melemahkan negara. Sebaliknya, governance yang efektif membutuhkan state capacity yang kuat agar pemerintah mampu menetapkan arah, menjamin rule of law, melindungi kepentingan publik, mengelola jejaring, dan mempertanggungjawabkan hasil. Artikel mengkaji evolusi administrasi publik, good governance, collaborative governance, network governance, multi-level governance, reformasi birokrasi, sistem merit ASN, desentralisasi, perencanaan, anggaran, pengadaan, BUMN, partisipasi publik, open government, digital government, data governance, artificial intelligence, keamanan siber, pelayanan berpusat pada warga, sektor sosial, lingkungan, bencana, perkotaan, desa, ekonomi politik, korupsi, trust, pengukuran kinerja, dan agenda 2026–2045. Konteks Indonesia mutakhir ditempatkan dalam RPJMN 2025–2029 dan arah Desain Besar Reformasi Birokrasi Nasional 2026–2045. Argumen utama artikel adalah bahwa masa depan pengelolaan negara Indonesia memerlukan kombinasi antara institusi publik yang kuat, birokrasi profesional, teknologi yang bertanggung jawab, keterlibatan masyarakat, serta kemampuan pemerintah mengorkestrasi tindakan kolektif. Governance bukan pengganti government, melainkan cara memperluas kapasitas government agar mampu mengatasi persoalan publik yang kompleks, lintas sektor, lintas wilayah, dan berubah cepat. Transformasi tersebut pada akhirnya harus dinilai dari kualitas layanan, keadilan, kepercayaan, ketahanan, integritas, serta kemampuan negara menghasilkan hasil pembangunan yang dirasakan warga.

Kata Kunci: government; governance; good governance; collaborative governance; network governance; reformasi birokrasi; administrasi publik; digital government; partisipasi publik; Indonesia

Konteks Kebijakan Indonesia 2025–2026

RPJMN 2025–2029 merupakan tahap awal pelaksanaan RPJPN 2025–2045 dan menyediakan kerangka strategis pembangunan nasional untuk periode lima tahun pertama menuju Indonesia Emas 2045. Dalam perspektif governance, dokumen perencanaan nasional perlu dibaca bukan hanya sebagai daftar target, melainkan sebagai instrumen koordinasi antarkementerian, pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Pada 2026, Kementerian PANRB menyelesaikan proses penyusunan dan harmonisasi Desain Besar Reformasi Birokrasi Nasional 2026–2045. Arah tersebut memuat lima sasaran besar: pemerintah digital; aparatur negara yang kompeten dan berkinerja tinggi berdasarkan sistem merit; birokrasi yang berintegritas dan inovatif; kapabilitas kelembagaan berkinerja tinggi yang

berbasis jejaring dan lincah; serta pelayanan publik yang berkualitas dan inklusif (Kementerian PANRB, 2026).

OECD dan Asian Development Bank melalui Government at a Glance: Southeast Asia 2025 menekankan bahwa kemajuan pembangunan kawasan membutuhkan institusi publik yang mampu mengelola tekanan fiskal, sosial, lingkungan, dan teknologi. Untuk Indonesia, laporan tersebut mencatat skor Digital Government Index 0,60 untuk data akhir 2023, di atas rata-rata negara Asia Tenggara yang tercakup sebesar 0,37. Indonesia juga mencatat skor OURdata 0,43, yang menunjukkan modal penting bagi keterbukaan data sekaligus ruang perbaikan dalam pemanfaatan data dan layanan yang lebih proaktif (OECD & ADB, 2025).

Kerangka Konseptual: Government dan Governance

Dimensi	Government	Governance
Pusat perhatian	Institusi dan kewenangan formal	Proses, hubungan, dan hasil kolektif
Koordinasi	Hierarki dan komando	Hierarki, pasar, jejaring, kolaborasi
Aktor	Terutama organisasi pemerintah	Pemerintah, bisnis, masyarakat sipil, komunitas, warga
Akuntabilitas	Garis struktural dan hukum	Multi-level: hukum, kinerja, publik, jejaring
Sumber daya	Anggaran, regulasi, aparatur	Sumber daya negara ditambah pengetahuan dan kapasitas lintas aktor
Ukuran keberhasilan	Kepatuhan, output, stabilitas administratif	Outcome, nilai publik, trust, equity, resilience
Risiko utama	Birokratisasi dan silo	Kaburnya tanggung jawab, capture, fragmentasi

1. Pendahuluan: Mengapa Government Tidak Lagi Cukup

pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola berjejaring perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kompleksitas persoalan publik, fragmentasi kewenangan, dan meningkatnya ekspektasi warga. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. pemerintah tetap memegang legitimasi publik tetapi tidak selalu memiliki seluruh pengetahuan, sumber daya, dan kapasitas implementasi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola berjejaring berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kompleksitas persoalan publik, fragmentasi kewenangan, dan meningkatnya ekspektasi warga. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun tata kelola yang kolaboratif tanpa mengaburkan tanggung jawab negara. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dari sudut pandang kelembagaan, pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola berjejaring dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. pemerintah tetap memegang legitimasi publik tetapi tidak selalu memiliki seluruh pengetahuan, sumber daya, dan kapasitas implementasi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun tata kelola yang kolaboratif tanpa mengaburkan tanggung jawab negara. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dimensi ekonomi-politik membuat pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola berjejaring semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kompleksitas persoalan publik, fragmentasi kewenangan, dan meningkatnya ekspektasi warga. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. pemerintah tetap memegang legitimasi publik tetapi tidak selalu memiliki seluruh pengetahuan, sumber daya, dan kapasitas implementasi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun tata kelola yang kolaboratif tanpa mengaburkan tanggung jawab negara. Jika aspek

politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola berjaringan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kompleksitas persoalan publik, fragmentasi kewenangan, dan meningkatnya ekspektasi warga. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. pemerintah tetap memegang legitimasi publik tetapi tidak selalu memiliki seluruh pengetahuan, sumber daya, dan kapasitas implementasi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun tata kelola yang kolaboratif tanpa mengaburkan tanggung jawab negara. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola berjaringan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kompleksitas persoalan publik, fragmentasi kewenangan, dan meningkatnya ekspektasi warga. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Pemerintah tetap memegang legitimasi publik tetapi tidak selalu memiliki seluruh pengetahuan, sumber daya, dan kapasitas implementasi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

2. Memahami Government dan Governance

perbedaan konseptual antara government dan governance perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, government menekankan institusi formal dan kewenangan negara, sedangkan governance menekankan proses koordinasi lintas aktor. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. keduanya bukan konsep yang saling

meniadakan, melainkan lapisan yang perlu dipadukan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai perbedaan konseptual antara government dan governance berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Government menekankan institusi formal dan kewenangan negara, sedangkan governance menekankan proses koordinasi lintas aktor. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menentukan batas yang jelas antara kewenangan publik dan partisipasi nonnegara. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dari sudut pandang kelembagaan, perbedaan konseptual antara government dan governance dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Keduanya bukan konsep yang saling meniadakan, melainkan lapisan yang perlu dipadukan. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menentukan batas yang jelas antara kewenangan publik dan partisipasi nonnegara. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dimensi ekonomi-politik membuat perbedaan konseptual antara government dan governance semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Government menekankan institusi formal dan kewenangan negara, sedangkan governance menekankan proses koordinasi lintas aktor. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistik untuk menjaga tujuan publik. Keduanya bukan konsep yang saling meniadakan, melainkan lapisan yang perlu dipadukan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan,

komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menentukan batas yang jelas antara kewenangan publik dan partisipasi nonnegara. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, perbedaan konseptual antara government dan governance juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Government menekankan institusi formal dan kewenangan negara, sedangkan governance menekankan proses koordinasi lintas aktor. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Keduanya bukan konsep yang saling meniadakan, melainkan lapisan yang perlu dipadukan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menentukan batas yang jelas antara kewenangan publik dan partisipasi nonnegara. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai perbedaan konseptual antara government dan governance juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Government menekankan institusi formal dan kewenangan negara, sedangkan governance menekankan proses koordinasi lintas aktor. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Keduanya bukan konsep yang saling meniadakan, melainkan lapisan yang perlu dipadukan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

3. Evolusi Pemikiran Administrasi Publik

perjalanan dari administrasi publik klasik, New Public Management, hingga New Public Governance perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, setiap paradigma lahir dari kritik terhadap kelemahan model sebelumnya. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki

dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. Indonesia menghadapi campuran logika birokrasi Weberian, manajerialisme, dan kolaborasi jejaring secara bersamaan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai perjalanan dari administrasi publik klasik, New Public Management, hingga New Public Governance berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Setiap paradigma lahir dari kritik terhadap kelemahan model sebelumnya. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengambil kekuatan setiap paradigma tanpa mengadopsi kelemahannya secara mekanis. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dari sudut pandang kelembagaan, perjalanan dari administrasi publik klasik, New Public Management, hingga New Public Governance dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Indonesia menghadapi campuran logika birokrasi Weberian, manajerialisme, dan kolaborasi jejaring secara bersamaan. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengambil kekuatan setiap paradigma tanpa mengadopsi kelemahannya secara mekanis. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat perjalanan dari administrasi publik klasik, New Public Management, hingga New Public Governance semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Setiap paradigma lahir dari kritik terhadap kelemahan model sebelumnya. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu

memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Indonesia menghadapi campuran logika birokrasi Weberian, manajerialisme, dan kolaborasi jejaring secara bersamaan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengambil kekuatan setiap paradigma tanpa mengadopsi kelemahannya secara mekanis. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, perjalanan dari administrasi publik klasik, New Public Management, hingga New Public Governance juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Setiap paradigma lahir dari kritik terhadap kelemahan model sebelumnya. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Indonesia menghadapi campuran logika birokrasi Weberian, manajerialisme, dan kolaborasi jejaring secara bersamaan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengambil kekuatan setiap paradigma tanpa mengadopsi kelemahannya secara mekanis. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai perjalanan dari administrasi publik klasik, New Public Management, hingga New Public Governance juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Setiap paradigma lahir dari kritik terhadap kelemahan model sebelumnya. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Indonesia menghadapi campuran logika birokrasi weberian, manajerialisme, dan kolaborasi jejaring secara bersamaan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

4. Negara sebagai Pengarah, Bukan Satu-satunya Pelaksana

peran negara sebagai steering actor dalam ekosistem pembangunan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan

keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, banyak layanan dan proyek membutuhkan kapasitas swasta, komunitas, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. koordinasi yang baik memungkinkan negara memperluas kapasitas tanpa kehilangan arah kebijakan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai peran negara sebagai steering actor dalam ekosistem pembangunan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Banyak layanan dan proyek membutuhkan kapasitas swasta, komunitas, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Memastikan kemitraan tidak berubah menjadi privatisasi tanggung jawab publik. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, peran negara sebagai steering actor dalam ekosistem pembangunan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. koordinasi yang baik memungkinkan negara memperluas kapasitas tanpa kehilangan arah kebijakan. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Memastikan kemitraan tidak berubah menjadi privatisasi tanggung jawab publik. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dimensi ekonomi-politik membuat peran negara sebagai steering actor dalam ekosistem pembangunan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh

keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Banyak layanan dan proyek membutuhkan kapasitas swasta, komunitas, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. koordinasi yang baik memungkinkan negara memperluas kapasitas tanpa kehilangan arah kebijakan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah memastikan kemitraan tidak berubah menjadi privatisasi tanggung jawab publik. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, peran negara sebagai steering actor dalam ekosistem pembangunan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Banyak layanan dan proyek membutuhkan kapasitas swasta, komunitas, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. koordinasi yang baik memungkinkan negara memperluas kapasitas tanpa kehilangan arah kebijakan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Memastikan kemitraan tidak berubah menjadi privatisasi tanggung jawab publik. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai peran negara sebagai steering actor dalam ekosistem pembangunan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Banyak layanan dan proyek membutuhkan kapasitas swasta, komunitas, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Koordinasi yang baik memungkinkan negara memperluas kapasitas tanpa kehilangan arah kebijakan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

5. Governance dan Demokrasi

hubungan antara tata kelola, legitimasi, partisipasi, dan demokrasi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, partisipasi dapat meningkatkan kualitas keputusan tetapi juga dapat didominasi kelompok yang paling terorganisasi. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. demokrasi substantif membutuhkan akses informasi, deliberasi, dan mekanisme koreksi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai hubungan antara tata kelola, legitimasi, partisipasi, dan demokrasi berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Partisipasi dapat meningkatkan kualitas keputusan tetapi juga dapat didominasi kelompok yang paling terorganisasi. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mendesain partisipasi yang inklusif, representatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dari sudut pandang kelembagaan, hubungan antara tata kelola, legitimasi, partisipasi, dan demokrasi dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. demokrasi substantif membutuhkan akses informasi, deliberasi, dan mekanisme koreksi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mendesain partisipasi yang inklusif, representatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka

panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dimensi ekonomi-politik membuat hubungan antara tata kelola, legitimasi, partisipasi, dan demokrasi semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Partisipasi dapat meningkatkan kualitas keputusan tetapi juga dapat didominasi kelompok yang paling terorganisasi. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. demokrasi substantif membutuhkan akses informasi, deliberasi, dan mekanisme koreksi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mendesain partisipasi yang inklusif, representatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, hubungan antara tata kelola, legitimasi, partisipasi, dan demokrasi juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Partisipasi dapat meningkatkan kualitas keputusan tetapi juga dapat didominasi kelompok yang paling terorganisasi. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. demokrasi substantif membutuhkan akses informasi, deliberasi, dan mekanisme koreksi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mendesain partisipasi yang inklusif, representatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai hubungan antara tata kelola, legitimasi, partisipasi, dan demokrasi juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Partisipasi dapat meningkatkan kualitas keputusan tetapi juga dapat didominasi kelompok yang paling terorganisasi. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Demokrasi substantif membutuhkan akses informasi, deliberasi, dan mekanisme koreksi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

6. Rule of Law sebagai Fondasi Governance

supremasi hukum sebagai batas dan kerangka kolaborasi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, jejaring tata kelola tanpa kepastian hukum dapat membuka ruang diskresi, konflik kepentingan, dan capture. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. hukum yang jelas memungkinkan inovasi sekaligus melindungi hak warga. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai supremasi hukum sebagai batas dan kerangka kolaborasi berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Jejaring tata kelola tanpa kepastian hukum dapat membuka ruang diskresi, konflik kepentingan, dan capture. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menyeimbangkan fleksibilitas kebijakan dengan konsistensi dan kepastian hukum. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dari sudut pandang kelembagaan, supremasi hukum sebagai batas dan kerangka kolaborasi dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. hukum yang jelas memungkinkan inovasi sekaligus melindungi hak warga. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menyeimbangkan fleksibilitas kebijakan dengan konsistensi dan kepastian hukum. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif

ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dimensi ekonomi-politik membuat supremasi hukum sebagai batas dan kerangka kolaborasi semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Jejaring tata kelola tanpa kepastian hukum dapat membuka ruang diskresi, konflik kepentingan, dan capture. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Hukum yang jelas memungkinkan inovasi sekaligus melindungi hak warga. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menyeimbangkan fleksibilitas kebijakan dengan konsistensi dan kepastian hukum. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, supremasi hukum sebagai batas dan kerangka kolaborasi juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Jejaring tata kelola tanpa kepastian hukum dapat membuka ruang diskresi, konflik kepentingan, dan capture. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Hukum yang jelas memungkinkan inovasi sekaligus melindungi hak warga. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menyeimbangkan fleksibilitas kebijakan dengan konsistensi dan kepastian hukum. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai supremasi hukum sebagai batas dan kerangka kolaborasi juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Jejaring tata kelola tanpa kepastian hukum dapat membuka ruang diskresi, konflik kepentingan, dan capture. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Hukum yang jelas memungkinkan inovasi sekaligus melindungi hak warga. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

7. Good Governance: Prinsip dan Batasannya

transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, integritas, dan keadilan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, prinsip good governance sering menjadi slogan bila tidak diterjemahkan menjadi desain institusi dan indikator. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. kualitas tata kelola ditentukan oleh praktik, insentif, dan hasil, bukan hanya dokumen formal. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, integritas, dan keadilan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Prinsip good governance sering menjadi slogan bila tidak diterjemahkan menjadi desain institusi dan indikator. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengubah prinsip normatif menjadi sistem kerja yang terukur. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, integritas, dan keadilan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. kualitas tata kelola ditentukan oleh praktik, insentif, dan hasil, bukan hanya dokumen formal. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengubah prinsip normatif menjadi sistem kerja yang terukur. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif

ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dimensi ekonomi-politik membuat transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, integritas, dan keadilan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Prinsip good governance sering menjadi slogan bila tidak diterjemahkan menjadi desain institusi dan indikator. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Kualitas tata kelola ditentukan oleh praktik, insentif, dan hasil, bukan hanya dokumen formal. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengubah prinsip normatif menjadi sistem kerja yang terukur. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, integritas, dan keadilan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Prinsip good governance sering menjadi slogan bila tidak diterjemahkan menjadi desain institusi dan indikator. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Kualitas tata kelola ditentukan oleh praktik, insentif, dan hasil, bukan hanya dokumen formal. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengubah prinsip normatif menjadi sistem kerja yang terukur. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, integritas, dan keadilan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Prinsip good governance sering menjadi slogan bila tidak diterjemahkan menjadi desain institusi dan indikator. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Kualitas tata kelola ditentukan oleh praktik, insentif, dan hasil, bukan hanya dokumen formal.

Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

8. State Capacity dan Kapasitas Implementasi

kemampuan negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kebijakan yang baik dapat gagal bila birokrasi, anggaran, data, koordinasi, atau kompetensi implementasi lemah. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. governance yang efektif membutuhkan negara yang cukup kuat untuk mengatur jejaring. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai kemampuan negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kebijakan yang baik dapat gagal bila birokrasi, anggaran, data, koordinasi, atau kompetensi implementasi lemah. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Memperkuat kapasitas tanpa kembali pada sentralisme yang kaku. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dari sudut pandang kelembagaan, kemampuan negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. governance yang efektif membutuhkan negara yang cukup kuat untuk mengatur jejaring. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Memperkuat kapasitas tanpa kembali pada sentralisme yang kaku. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang

melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dimensi ekonomi-politik membuat kemampuan negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kebijakan yang baik dapat gagal bila birokrasi, anggaran, data, koordinasi, atau kompetensi implementasi lemah. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. governance yang efektif membutuhkan negara yang cukup kuat untuk mengatur jejaring. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah memperkuat kapasitas tanpa kembali pada sentralisme yang kaku. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, kemampuan negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kebijakan yang baik dapat gagal bila birokrasi, anggaran, data, koordinasi, atau kompetensi implementasi lemah. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. governance yang efektif membutuhkan negara yang cukup kuat untuk mengatur jejaring. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Memperkuat kapasitas tanpa kembali pada sentralisme yang kaku. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai kemampuan negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kebijakan yang baik dapat gagal bila birokrasi, anggaran, data, koordinasi, atau kompetensi implementasi lemah. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Governance yang efektif

membutuhkan negara yang cukup kuat untuk mengatur jejaring. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

9. Reformasi Birokrasi sebagai Jembatan menuju Governance

transformasi birokrasi agar lebih profesional, lincah, dan berorientasi hasil perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, struktur yang silo dan prosedur yang terlalu berlapis menghambat penyelesaian masalah lintas sektor. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. arah DBRBN 2026–2045 menekankan pemerintah digital, sistem merit, integritas, kelincahan kelembagaan, dan layanan inklusif. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai transformasi birokrasi agar lebih profesional, lincah, dan berorientasi hasil berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Struktur yang silo dan prosedur yang terlalu berlapis menghambat penyelesaian masalah lintas sektor. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menjadikan reformasi birokrasi sebagai perubahan perilaku dan sistem, bukan sekadar penyederhanaan organisasi. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dari sudut pandang kelembagaan, transformasi birokrasi agar lebih profesional, lincah, dan berorientasi hasil dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. arah DBRBN 2026–2045 menekankan pemerintah digital, sistem merit, integritas, kelincahan kelembagaan, dan layanan inklusif. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia

membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menjadikan reformasi birokrasi sebagai perubahan perilaku dan sistem, bukan sekadar penyederhanaan organisasi. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dimensi ekonomi-politik membuat transformasi birokrasi agar lebih profesional, lincah, dan berorientasi hasil semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Struktur yang silo dan prosedur yang terlalu berlapis menghambat penyelesaian masalah lintas sektor. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. arah DBRBN 2026–2045 menekankan pemerintah digital, sistem merit, integritas, kelincuhan kelembagaan, dan layanan inklusif. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menjadikan reformasi birokrasi sebagai perubahan perilaku dan sistem, bukan sekadar penyederhanaan organisasi. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, transformasi birokrasi agar lebih profesional, lincah, dan berorientasi hasil juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Struktur yang silo dan prosedur yang terlalu berlapis menghambat penyelesaian masalah lintas sektor. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. arah DBRBN 2026–2045 menekankan pemerintah digital, sistem merit, integritas, kelincuhan kelembagaan, dan layanan inklusif. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menjadikan reformasi birokrasi sebagai perubahan perilaku dan sistem, bukan sekadar penyederhanaan organisasi. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai transformasi birokrasi agar lebih profesional, lincah, dan berorientasi hasil juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Struktur yang silo dan prosedur yang terlalu berlapis

menghambat penyelesaian masalah lintas sektor. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Arah dbrbn 2026–2045 menekankan pemerintah digital, sistem merit, integritas, kelincahan kelembagaan, dan layanan inklusif. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

10. Sistem Merit dan Profesionalisme ASN

kompetensi, netralitas, mobilitas talenta, dan kinerja aparatur perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, governance membutuhkan birokrat yang mampu bekerja lintas organisasi dan berinteraksi dengan berbagai pemangku kepentingan. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. sistem merit memperkuat kontinuitas negara di tengah pergantian politik. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai kompetensi, netralitas, mobilitas talenta, dan kinerja aparatur berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Governance membutuhkan birokrat yang mampu bekerja lintas organisasi dan berinteraksi dengan berbagai pemangku kepentingan. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Melindungi profesionalisme ASN dari patronase dan politisasi. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dari sudut pandang kelembagaan, kompetensi, netralitas, mobilitas talenta, dan kinerja aparatur dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif.

Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Sistem merit memperkuat kontinuitas negara di tengah pergantian politik. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Melindungi profesionalisme ASN dari patronase dan politisasi. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dimensi ekonomi-politik membuat kompetensi, netralitas, mobilitas talenta, dan kinerja aparatur semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Governance membutuhkan birokrat yang mampu bekerja lintas organisasi dan berinteraksi dengan berbagai pemangku kepentingan. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Sistem merit memperkuat kontinuitas negara di tengah pergantian politik. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah melindungi profesionalisme ASN dari patronase dan politisasi. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, kompetensi, netralitas, mobilitas talenta, dan kinerja aparatur juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Governance membutuhkan birokrat yang mampu bekerja lintas organisasi dan berinteraksi dengan berbagai pemangku kepentingan. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Sistem merit memperkuat kontinuitas negara di tengah pergantian politik. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Melindungi profesionalisme ASN dari patronase dan politisasi. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai kompetensi, netralitas, mobilitas talenta, dan kinerja aparatur juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut

membutuhkan instrumen yang berbeda. Governance membutuhkan birokrat yang mampu bekerja lintas organisasi dan berinteraksi dengan berbagai pemangku kepentingan. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Sistem merit memperkuat kontinuitas negara di tengah pergantian politik. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

11. Desentralisasi dan Multi-level Governance

hubungan pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa, dan aktor lokal perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, desentralisasi membuka ruang inovasi tetapi juga memunculkan variasi kapasitas dan potensi tumpang tindih. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. multi-level governance menuntut koordinasi vertikal dan horizontal yang lebih matang. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai hubungan pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa, dan aktor lokal berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Desentralisasi membuka ruang inovasi tetapi juga memunculkan variasi kapasitas dan potensi tumpang tindih. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menciptakan pembagian urusan yang jelas sekaligus mekanisme kolaborasi antarwilayah. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dari sudut pandang kelembagaan, hubungan pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa, dan aktor lokal dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif.

Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. multi-level governance menuntut koordinasi vertikal dan horizontal yang lebih matang. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menciptakan pembagian urusan yang jelas sekaligus mekanisme kolaborasi antarwilayah. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat hubungan pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa, dan aktor lokal semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Desentralisasi membuka ruang inovasi tetapi juga memunculkan variasi kapasitas dan potensi tumpang tindih. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. multi-level governance menuntut koordinasi vertikal dan horizontal yang lebih matang. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menciptakan pembagian urusan yang jelas sekaligus mekanisme kolaborasi antarwilayah. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, hubungan pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa, dan aktor lokal juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Desentralisasi membuka ruang inovasi tetapi juga memunculkan variasi kapasitas dan potensi tumpang tindih. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. multi-level governance menuntut koordinasi vertikal dan horizontal yang lebih matang. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menciptakan pembagian urusan yang jelas sekaligus mekanisme kolaborasi antarwilayah. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai hubungan pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa, dan aktor lokal juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya

tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Desentralisasi membuka ruang inovasi tetapi juga memunculkan variasi kapasitas dan potensi tumpang tindih. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Multi-level governance menuntut koordinasi vertikal dan horizontal yang lebih matang. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

12. Otonomi Daerah dan Inovasi Lokal

kemampuan daerah menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, inovasi lokal dapat memperbaiki pelayanan bila didukung data, kepemimpinan, dan kapasitas fiskal. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. pembelajaran antardaerah dapat mempercepat penyebaran praktik baik. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai kemampuan daerah menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Inovasi lokal dapat memperbaiki pelayanan bila didukung data, kepemimpinan, dan kapasitas fiskal. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mencegah inovasi menjadi proyek personal yang hilang ketika kepemimpinan berganti. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dari sudut pandang kelembagaan, kemampuan daerah menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif.

Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. pembelajaran antardaerah dapat mempercepat penyebaran praktik baik. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mencegah inovasi menjadi proyek personal yang hilang ketika kepemimpinan berganti. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dimensi ekonomi-politik membuat kemampuan daerah menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Inovasi lokal dapat memperbaiki pelayanan bila didukung data, kepemimpinan, dan kapasitas fiskal. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. pembelajaran antardaerah dapat mempercepat penyebaran praktik baik. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mencegah inovasi menjadi proyek personal yang hilang ketika kepemimpinan berganti. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, kemampuan daerah menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Inovasi lokal dapat memperbaiki pelayanan bila didukung data, kepemimpinan, dan kapasitas fiskal. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. pembelajaran antardaerah dapat mempercepat penyebaran praktik baik. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mencegah inovasi menjadi proyek personal yang hilang ketika kepemimpinan berganti. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai kemampuan daerah menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut

membutuhkan instrumen yang berbeda. Inovasi lokal dapat memperbaiki pelayanan bila didukung data, kepemimpinan, dan kapasitas fiskal. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Pembelajaran antardaerah dapat mempercepat penyebaran praktik baik. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

13. Collaborative Governance

kolaborasi pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, masalah publik kompleks jarang dapat diselesaikan oleh satu organisasi. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. kolaborasi membutuhkan tujuan bersama, kepercayaan, aturan main, dan mekanisme penyelesaian konflik. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai kolaborasi pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Masalah publik kompleks jarang dapat diselesaikan oleh satu organisasi. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mencegah kolaborasi dikuasai aktor yang memiliki sumber daya paling besar. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dari sudut pandang kelembagaan, kolaborasi pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama,

sementara organisasi dan perilaku tetap sama. kolaborasi membutuhkan tujuan bersama, kepercayaan, aturan main, dan mekanisme penyelesaian konflik. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mencegah kolaborasi dikuasai aktor yang memiliki sumber daya paling besar. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dimensi ekonomi-politik membuat kolaborasi pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Masalah publik kompleks jarang dapat diselesaikan oleh satu organisasi. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. kolaborasi membutuhkan tujuan bersama, kepercayaan, aturan main, dan mekanisme penyelesaian konflik. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mencegah kolaborasi dikuasai aktor yang memiliki sumber daya paling besar. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, kolaborasi pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Masalah publik kompleks jarang dapat diselesaikan oleh satu organisasi. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. kolaborasi membutuhkan tujuan bersama, kepercayaan, aturan main, dan mekanisme penyelesaian konflik. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mencegah kolaborasi dikuasai aktor yang memiliki sumber daya paling besar. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai kolaborasi pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis

masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Masalah publik kompleks jarang dapat diselesaikan oleh satu organisasi. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Kolaborasi membutuhkan tujuan bersama, kepercayaan, aturan main, dan mekanisme penyelesaian konflik. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

14. Network Governance dan Koordinasi Jejaring

tata kelola melalui jejaring yang saling tergantung perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, jejaring memberi fleksibilitas namun memperumit garis komando dan akuntabilitas. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. pemerintah perlu berperan sebagai orchestrator yang menjaga arah, standar, dan kepentingan publik. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai tata kelola melalui jejaring yang saling tergantung berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Jejaring memberi fleksibilitas namun memperumit garis komando dan akuntabilitas. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun kapasitas orkestrasi dan informasi bersama. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dari sudut pandang kelembagaan, tata kelola melalui jejaring yang saling tergantung dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama,

sementara organisasi dan perilaku tetap sama. pemerintah perlu berperan sebagai orchestrator yang menjaga arah, standar, dan kepentingan publik. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun kapasitas orkestrasi dan informasi bersama. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat tata kelola melalui jejaring yang saling tergantung semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Jejaring memberi fleksibilitas namun memperumit garis komando dan akuntabilitas. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. pemerintah perlu berperan sebagai orchestrator yang menjaga arah, standar, dan kepentingan publik. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun kapasitas orkestrasi dan informasi bersama. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, tata kelola melalui jejaring yang saling tergantung juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Jejaring memberi fleksibilitas namun memperumit garis komando dan akuntabilitas. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. pemerintah perlu berperan sebagai orchestrator yang menjaga arah, standar, dan kepentingan publik. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun kapasitas orkestrasi dan informasi bersama. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai tata kelola melalui jejaring yang saling tergantung juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Jejaring memberi fleksibilitas namun memperumit garis komando dan akuntabilitas. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua

kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Pemerintah perlu berperan sebagai orchestrator yang menjaga arah, standar, dan kepentingan publik. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

15. Whole-of-Government dan Whole-of-Society

pendekatan lintas kementerian dan lintas masyarakat perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, masalah seperti kemiskinan, stunting, bencana, transformasi digital, dan perubahan iklim melintasi batas organisasi. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. integrasi kebijakan dapat mengurangi duplikasi dan meningkatkan dampak. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pendekatan lintas kementerian dan lintas masyarakat berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Masalah seperti kemiskinan, stunting, bencana, transformasi digital, dan perubahan iklim melintasi batas organisasi. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengatasi insentif sektoral yang mendorong setiap lembaga mempertahankan programnya sendiri. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, pendekatan lintas kementerian dan lintas masyarakat dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. integrasi kebijakan dapat mengurangi duplikasi

dan meningkatkan dampak. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengatasi insentif sektoral yang mendorong setiap lembaga mempertahankan programnya sendiri. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dimensi ekonomi-politik membuat pendekatan lintas kementerian dan lintas masyarakat semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Masalah seperti kemiskinan, stunting, bencana, transformasi digital, dan perubahan iklim melintasi batas organisasi. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Integrasi kebijakan dapat mengurangi duplikasi dan meningkatkan dampak. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengatasi insentif sektoral yang mendorong setiap lembaga mempertahankan programnya sendiri. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pendekatan lintas kementerian dan lintas masyarakat juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Masalah seperti kemiskinan, stunting, bencana, transformasi digital, dan perubahan iklim melintasi batas organisasi. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Integrasi kebijakan dapat mengurangi duplikasi dan meningkatkan dampak. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengatasi insentif sektoral yang mendorong setiap lembaga mempertahankan programnya sendiri. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pendekatan lintas kementerian dan lintas masyarakat juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Masalah seperti kemiskinan, stunting, bencana,

transformasi digital, dan perubahan iklim melintasi batas organisasi. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Integrasi kebijakan dapat mengurangi duplikasi dan meningkatkan dampak. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

16. Perencanaan Pembangunan dalam Era Governance

perubahan perencanaan dari dokumen sektoral menjadi platform koordinasi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, RPJMN 2025–2029 berada pada tahap awal menuju RPJPN 2025–2045 dan membutuhkan koherensi lintas sektor serta wilayah. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. Perencanaan harus menghubungkan visi, anggaran, regulasi, data, dan implementasi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai perubahan perencanaan dari dokumen sektoral menjadi platform koordinasi berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. RPJMN 2025–2029 berada pada tahap awal menuju RPJPN 2025–2045 dan membutuhkan koherensi lintas sektor serta wilayah. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengurangi kesenjangan antara perencanaan formal dan dinamika lapangan. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dari sudut pandang kelembagaan, perubahan perencanaan dari dokumen sektoral menjadi platform koordinasi dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama,

sementara organisasi dan perilaku tetap sama. perencanaan harus menghubungkan visi, anggaran, regulasi, data, dan implementasi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengurangi kesenjangan antara perencanaan formal dan dinamika lapangan. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dimensi ekonomi-politik membuat perubahan perencanaan dari dokumen sektoral menjadi platform koordinasi semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. RPJMN 2025–2029 berada pada tahap awal menuju RPJPN 2025–2045 dan membutuhkan koherensi lintas sektor serta wilayah. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. perencanaan harus menghubungkan visi, anggaran, regulasi, data, dan implementasi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengurangi kesenjangan antara perencanaan formal dan dinamika lapangan. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, perubahan perencanaan dari dokumen sektoral menjadi platform koordinasi juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. RPJMN 2025–2029 berada pada tahap awal menuju RPJPN 2025–2045 dan membutuhkan koherensi lintas sektor serta wilayah. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. perencanaan harus menghubungkan visi, anggaran, regulasi, data, dan implementasi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengurangi kesenjangan antara perencanaan formal dan dinamika lapangan. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai perubahan perencanaan dari dokumen sektoral menjadi platform koordinasi juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut

membutuhkan instrumen yang berbeda. Rpjmn 2025–2029 berada pada tahap awal menuju rpjpn 2025–2045 dan membutuhkan koherensi lintas sektor serta wilayah. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Perencanaan harus menghubungkan visi, anggaran, regulasi, data, dan implementasi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

17. Politik Anggaran dan Governance Fiskal

anggaran sebagai instrumen koordinasi, prioritas, dan akuntabilitas perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kolaborasi tanpa disiplin fiskal dapat menghasilkan proliferasi program dan kewajiban yang tidak terukur. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. governance fiskal menuntut transparansi, evaluasi, value for money, serta partisipasi yang bermakna. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai anggaran sebagai instrumen koordinasi, prioritas, dan akuntabilitas berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kolaborasi tanpa disiplin fiskal dapat menghasilkan proliferasi program dan kewajiban yang tidak terukur. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menjaga keseimbangan antara responsivitas politik dan keberlanjutan fiskal. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dari sudut pandang kelembagaan, anggaran sebagai instrumen koordinasi, prioritas, dan akuntabilitas dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif.

Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. *governance* fiskal menuntut transparansi, evaluasi, *value for money*, serta partisipasi yang bermakna. Dengan demikian, transformasi *governance* tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menjaga keseimbangan antara responsivitas politik dan keberlanjutan fiskal. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dimensi ekonomi-politik membuat anggaran sebagai instrumen koordinasi, prioritas, dan akuntabilitas semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kolaborasi tanpa disiplin fiskal dapat menghasilkan proliferasi program dan kewajiban yang tidak terukur. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi *governance* perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. *governance* fiskal menuntut transparansi, evaluasi, *value for money*, serta partisipasi yang bermakna. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menjaga keseimbangan antara responsivitas politik dan keberlanjutan fiskal. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, anggaran sebagai instrumen koordinasi, prioritas, dan akuntabilitas juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kolaborasi tanpa disiplin fiskal dapat menghasilkan proliferasi program dan kewajiban yang tidak terukur. *Governance* yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. *governance* fiskal menuntut transparansi, evaluasi, *value for money*, serta partisipasi yang bermakna. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menjaga keseimbangan antara responsivitas politik dan keberlanjutan fiskal. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level *governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai anggaran sebagai instrumen koordinasi, prioritas, dan akuntabilitas juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya

tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kolaborasi tanpa disiplin fiskal dapat menghasilkan proliferasi program dan kewajiban yang tidak terukur. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Governance fiskal menuntut transparansi, evaluasi, value for money, serta partisipasi yang bermakna. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

18. Pengadaan Publik dan Kemitraan

pengadaan sebagai titik temu negara dan pasar perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kemitraan dapat mempercepat pembangunan tetapi juga menimbulkan risiko konflik kepentingan dan rent seeking. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. desain kontrak, kompetisi, keterbukaan data, dan pengawasan menentukan kualitas hasil. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pengadaan sebagai titik temu negara dan pasar berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kemitraan dapat mempercepat pembangunan tetapi juga menimbulkan risiko konflik kepentingan dan rent seeking. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengembangkan kemitraan yang efisien tanpa mengorbankan akuntabilitas. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, pengadaan sebagai titik temu negara dan pasar dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal,

praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. desain kontrak, kompetisi, keterbukaan data, dan pengawasan menentukan kualitas hasil. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengembangkan kemitraan yang efisien tanpa mengorbankan akuntabilitas. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dimensi ekonomi-politik membuat pengadaan sebagai titik temu negara dan pasar semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kemitraan dapat mempercepat pembangunan tetapi juga menimbulkan risiko konflik kepentingan dan rent seeking. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. desain kontrak, kompetisi, keterbukaan data, dan pengawasan menentukan kualitas hasil. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengembangkan kemitraan yang efisien tanpa mengorbankan akuntabilitas. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pengadaan sebagai titik temu negara dan pasar juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kemitraan dapat mempercepat pembangunan tetapi juga menimbulkan risiko konflik kepentingan dan rent seeking. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. desain kontrak, kompetisi, keterbukaan data, dan pengawasan menentukan kualitas hasil. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengembangkan kemitraan yang efisien tanpa mengorbankan akuntabilitas. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pengadaan sebagai titik temu negara dan pasar juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya

tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kemitraan dapat mempercepat pembangunan tetapi juga menimbulkan risiko konflik kepentingan dan rent seeking. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Desain kontrak, kompetisi, keterbukaan data, dan pengawasan menentukan kualitas hasil. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

19. BUMN, BUMD, dan Tata Kelola Korporasi Publik

peran badan usaha milik negara dan daerah sebagai instrumen pembangunan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, BUMN dan BUMD berada di persimpangan antara tujuan komersial, pelayanan publik, dan kepentingan strategis. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. governance yang baik memerlukan kejelasan mandat, profesionalisme, dan pengawasan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai peran badan usaha milik negara dan daerah sebagai instrumen pembangunan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. BUMN dan BUMD berada di persimpangan antara tujuan komersial, pelayanan publik, dan kepentingan strategis. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mencegah intervensi politik jangka pendek merusak nilai jangka panjang. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dari sudut pandang kelembagaan, peran badan usaha milik negara dan daerah sebagai instrumen pembangunan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif.

Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. *governance* yang baik memerlukan kejelasan mandat, profesionalisme, dan pengawasan. Dengan demikian, transformasi *governance* tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mencegah intervensi politik jangka pendek merusak nilai jangka panjang. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dimensi ekonomi-politik membuat peran badan usaha milik negara dan daerah sebagai instrumen pembangunan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. BUMN dan BUMD berada di persimpangan antara tujuan komersial, pelayanan publik, dan kepentingan strategis. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi *governance* perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. *governance* yang baik memerlukan kejelasan mandat, profesionalisme, dan pengawasan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mencegah intervensi politik jangka pendek merusak nilai jangka panjang. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, peran badan usaha milik negara dan daerah sebagai instrumen pembangunan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. BUMN dan BUMD berada di persimpangan antara tujuan komersial, pelayanan publik, dan kepentingan strategis. *Governance* yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. *governance* yang baik memerlukan kejelasan mandat, profesionalisme, dan pengawasan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mencegah intervensi politik jangka pendek merusak nilai jangka panjang. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level *governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai peran badan usaha milik negara dan daerah sebagai instrumen pembangunan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki

kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Bumh dan bumh berada di persimpangan antara tujuan komersial, pelayanan publik, dan kepentingan strategis. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Governance yang baik memerlukan kejelasan mandat, profesionalisme, dan pengawasan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

20. Masyarakat Sipil sebagai Mitra dan Pengawas

peran organisasi masyarakat, media, komunitas, dan lembaga profesi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, masyarakat sipil dapat memperluas informasi, memperjuangkan kelompok rentan, serta mengawasi kekuasaan. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. kemitraan yang sehat membutuhkan ruang sipil dan akses informasi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai peran organisasi masyarakat, media, komunitas, dan lembaga profesi berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Masyarakat sipil dapat memperluas informasi, memperjuangkan kelompok rentan, serta mengawasi kekuasaan. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menjaga keseimbangan antara kolaborasi dengan pemerintah dan independensi kritis. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dari sudut pandang kelembagaan, peran organisasi masyarakat, media, komunitas, dan lembaga profesi dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi,

perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. kemitraan yang sehat membutuhkan ruang sipil dan akses informasi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menjaga keseimbangan antara kolaborasi dengan pemerintah dan independensi kritis. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dimensi ekonomi-politik membuat peran organisasi masyarakat, media, komunitas, dan lembaga profesi semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Masyarakat sipil dapat memperluas informasi, memperjuangkan kelompok rentan, serta mengawasi kekuasaan. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. kemitraan yang sehat membutuhkan ruang sipil dan akses informasi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menjaga keseimbangan antara kolaborasi dengan pemerintah dan independensi kritis. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, peran organisasi masyarakat, media, komunitas, dan lembaga profesi juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Masyarakat sipil dapat memperluas informasi, memperjuangkan kelompok rentan, serta mengawasi kekuasaan. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. kemitraan yang sehat membutuhkan ruang sipil dan akses informasi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menjaga keseimbangan antara kolaborasi dengan pemerintah dan independensi kritis. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai peran organisasi masyarakat, media, komunitas, dan lembaga profesi juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif

memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Masyarakat sipil dapat memperluas informasi, memperjuangkan kelompok rentan, serta mengawasi kekuasaan. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Kemitraan yang sehat membutuhkan ruang sipil dan akses informasi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

21. Partisipasi Publik dan Deliberasi

pelibatan warga dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, partisipasi simbolik tidak otomatis menghasilkan legitimasi. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. deliberasi yang baik mempertemukan bukti, pengalaman warga, dan pertimbangan kepentingan jangka panjang. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pelibatan warga dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Partisipasi simbolik tidak otomatis menghasilkan legitimasi. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mendesain kanal partisipasi yang tidak hanya diisi kelompok vokal dan berdaya. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dari sudut pandang kelembagaan, pelibatan warga dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi,

perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. *deliberasi* yang baik mempertemukan bukti, pengalaman warga, dan pertimbangan kepentingan jangka panjang. Dengan demikian, transformasi *governance* tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mendesain kanal partisipasi yang tidak hanya diisi kelompok vokal dan berdaya. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dimensi ekonomi-politik membuat pelibatan warga dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Partisipasi simbolik tidak otomatis menghasilkan legitimasi. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi *governance* perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. *deliberasi* yang baik mempertemukan bukti, pengalaman warga, dan pertimbangan kepentingan jangka panjang. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mendesain kanal partisipasi yang tidak hanya diisi kelompok vokal dan berdaya. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pelibatan warga dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Partisipasi simbolik tidak otomatis menghasilkan legitimasi. *Governance* yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. *deliberasi* yang baik mempertemukan bukti, pengalaman warga, dan pertimbangan kepentingan jangka panjang. Prinsip *subsidiarity* dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mendesain kanal partisipasi yang tidak hanya diisi kelompok vokal dan berdaya. Indonesia memerlukan arsitektur *multi-level governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pelibatan warga dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika

aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Partisipasi simbolik tidak otomatis menghasilkan legitimasi. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Deliberasi yang baik mempertemukan bukti, pengalaman warga, dan pertimbangan kepentingan jangka panjang. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

22. Open Government dan Transparansi

keterbukaan data, proses, anggaran, dan keputusan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, transparansi penting tetapi informasi yang terlalu teknis atau terfragmentasi sulit digunakan publik. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. open government harus mengubah data menjadi kapasitas pengawasan dan kolaborasi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai keterbukaan data, proses, anggaran, dan keputusan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Transparansi penting tetapi informasi yang terlalu teknis atau terfragmentasi sulit digunakan publik. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Meningkatkan kualitas, interoperabilitas, keterbacaan, dan ketepatan waktu informasi publik. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dari sudut pandang kelembagaan, keterbukaan data, proses, anggaran, dan keputusan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi,

perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. *open government* harus mengubah data menjadi kapasitas pengawasan dan kolaborasi. Dengan demikian, transformasi *governance* tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Meningkatkan kualitas, interoperabilitas, keterbacaan, dan ketepatan waktu informasi publik. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat keterbukaan data, proses, anggaran, dan keputusan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Transparansi penting tetapi informasi yang terlalu teknis atau terfragmentasi sulit digunakan publik. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi *governance* perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. *open government* harus mengubah data menjadi kapasitas pengawasan dan kolaborasi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah meningkatkan kualitas, interoperabilitas, keterbacaan, dan ketepatan waktu informasi publik. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, keterbukaan data, proses, anggaran, dan keputusan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Transparansi penting tetapi informasi yang terlalu teknis atau terfragmentasi sulit digunakan publik. *Governance* yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. *open government* harus mengubah data menjadi kapasitas pengawasan dan kolaborasi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Meningkatkan kualitas, interoperabilitas, keterbacaan, dan ketepatan waktu informasi publik. Indonesia memerlukan arsitektur *multi-level governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai keterbukaan data, proses, anggaran, dan keputusan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai,

tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Transparansi penting tetapi informasi yang terlalu teknis atau terfragmentasi sulit digunakan publik. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Open government harus mengubah data menjadi kapasitas pengawasan dan kolaborasi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

23. Akuntabilitas dalam Governance Berjejaring

siapa bertanggung jawab ketika keputusan dibuat bersama perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, jejaring dapat menciptakan *diffusion of responsibility*. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. akuntabilitas perlu dirancang pada tingkat mandat, proses, kinerja, keuangan, dan dampak. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai siapa bertanggung jawab ketika keputusan dibuat bersama berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Jejaring dapat menciptakan *diffusion of responsibility*. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menghindari situasi ketika kolaborasi digunakan untuk menyebarkan tanggung jawab saat terjadi kegagalan. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dari sudut pandang kelembagaan, siapa bertanggung jawab ketika keputusan dibuat bersama dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma,

kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. akuntabilitas perlu dirancang pada tingkat mandat, proses, kinerja, keuangan, dan dampak. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menghindari situasi ketika kolaborasi digunakan untuk menyebarkan tanggung jawab saat terjadi kegagalan. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dimensi ekonomi-politik membuat siapa bertanggung jawab ketika keputusan dibuat bersama semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Jejaring dapat menciptakan diffusion of responsibility. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. akuntabilitas perlu dirancang pada tingkat mandat, proses, kinerja, keuangan, dan dampak. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menghindari situasi ketika kolaborasi digunakan untuk menyebarkan tanggung jawab saat terjadi kegagalan. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, siapa bertanggung jawab ketika keputusan dibuat bersama juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Jejaring dapat menciptakan diffusion of responsibility. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. akuntabilitas perlu dirancang pada tingkat mandat, proses, kinerja, keuangan, dan dampak. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menghindari situasi ketika kolaborasi digunakan untuk menyebarkan tanggung jawab saat terjadi kegagalan. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai siapa bertanggung jawab ketika keputusan dibuat bersama juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk

menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Jejaring dapat menciptakan *diffusion of responsibility*. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Akuntabilitas perlu dirancang pada tingkat mandat, proses, kinerja, keuangan, dan dampak. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

24. Digital Government dan Transformasi Pelayanan Publik

digitalisasi sebagai perubahan model operasi pemerintah perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model *government tradisional*, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, Indonesia memiliki momentum *digital government* yang kuat, tetapi integrasi data, standar layanan, keamanan, dan pengalaman pengguna masih menentukan hasil. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. digitalisasi dapat memperpendek jarak antara warga dan negara. Pergeseran menuju *governance* bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai digitalisasi sebagai perubahan model operasi pemerintah berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Indonesia memiliki momentum *digital government* yang kuat, tetapi integrasi data, standar layanan, keamanan, dan pengalaman pengguna masih menentukan hasil. Di sinilah perspektif *governance* memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai *governing without government* dan dengan perkembangan *New Public Governance* yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mencegah digitalisasi sekadar memindahkan prosedur lama ke layar. Oleh sebab itu, *governance* harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dari sudut pandang kelembagaan, digitalisasi sebagai perubahan model operasi pemerintah dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi,

perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. digitalisasi dapat memperpendek jarak antara warga dan negara. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mencegah digitalisasi sekadar memindahkan prosedur lama ke layar. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dimensi ekonomi-politik membuat digitalisasi sebagai perubahan model operasi pemerintah semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Indonesia memiliki momentum digital government yang kuat, tetapi integrasi data, standar layanan, keamanan, dan pengalaman pengguna masih menentukan hasil. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. digitalisasi dapat memperpendek jarak antara warga dan negara. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mencegah digitalisasi sekadar memindahkan prosedur lama ke layar. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, digitalisasi sebagai perubahan model operasi pemerintah juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Indonesia memiliki momentum digital government yang kuat, tetapi integrasi data, standar layanan, keamanan, dan pengalaman pengguna masih menentukan hasil. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. digitalisasi dapat memperpendek jarak antara warga dan negara. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mencegah digitalisasi sekadar memindahkan prosedur lama ke layar. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai digitalisasi sebagai perubahan model operasi pemerintah juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk

menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Indonesia memiliki momentum digital government yang kuat, tetapi integrasi data, standar layanan, keamanan, dan pengalaman pengguna masih menentukan hasil. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Digitalisasi dapat memperpendek jarak antara warga dan negara. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

25. Data Governance dan Satu Data Indonesia

data sebagai infrastruktur pengambilan keputusan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, ketidaksamaan definisi, kualitas, kepemilikan, dan interoperabilitas data menghambat kebijakan terpadu. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. data governance yang baik mengatur standar, akses, privasi, keamanan, dan tanggung jawab. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai data sebagai infrastruktur pengambilan keputusan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Ketidaksamaan definisi, kualitas, kepemilikan, dan interoperabilitas data menghambat kebijakan terpadu. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengubah data dari aset sektoral menjadi aset publik yang dikelola secara aman. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dari sudut pandang kelembagaan, data sebagai infrastruktur pengambilan keputusan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi,

perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. *data governance* yang baik mengatur standar, akses, privasi, keamanan, dan tanggung jawab. Dengan demikian, transformasi *governance* tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengubah data dari aset sektoral menjadi aset publik yang dikelola secara aman. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat data sebagai infrastruktur pengambilan keputusan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Ketidaksamaan definisi, kualitas, kepemilikan, dan interoperabilitas data menghambat kebijakan terpadu. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi *governance* perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. *data governance* yang baik mengatur standar, akses, privasi, keamanan, dan tanggung jawab. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengubah data dari aset sektoral menjadi aset publik yang dikelola secara aman. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, data sebagai infrastruktur pengambilan keputusan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Ketidaksamaan definisi, kualitas, kepemilikan, dan interoperabilitas data menghambat kebijakan terpadu. *Governance* yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. *data governance* yang baik mengatur standar, akses, privasi, keamanan, dan tanggung jawab. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengubah data dari aset sektoral menjadi aset publik yang dikelola secara aman. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level *governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai data sebagai infrastruktur pengambilan keputusan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai,

tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Ketidaksamaan definisi, kualitas, kepemilikan, dan interoperabilitas data menghambat kebijakan terpadu. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Data governance yang baik mengatur standar, akses, privasi, keamanan, dan tanggung jawab. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

26. Artificial Intelligence dalam Governance

AI sebagai alat analitik, otomasi, dan dukungan keputusan publik perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, AI dapat meningkatkan kemampuan prediksi dan personalisasi layanan tetapi membawa risiko bias, opacity, dan ketergantungan teknologi. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. manusia tetap harus memegang tanggung jawab normatif atas keputusan publik. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai AI sebagai alat analitik, otomasi, dan dukungan keputusan publik berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. AI dapat meningkatkan kemampuan prediksi dan personalisasi layanan tetapi membawa risiko bias, opacity, dan ketergantungan teknologi. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun AI governance yang transparan, dapat diaudit, aman, dan berorientasi hak warga. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, AI sebagai alat analitik, otomasi, dan dukungan keputusan publik dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*:

kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. manusia tetap harus memegang tanggung jawab normatif atas keputusan publik. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun AI governance yang transparan, dapat diaudit, aman, dan berorientasi hak warga. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dimensi ekonomi-politik membuat AI sebagai alat analitik, otomasi, dan dukungan keputusan publik semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. AI dapat meningkatkan kemampuan prediksi dan personalisasi layanan tetapi membawa risiko bias, opacity, dan ketergantungan teknologi. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. manusia tetap harus memegang tanggung jawab normatif atas keputusan publik. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun AI governance yang transparan, dapat diaudit, aman, dan berorientasi hak warga. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, AI sebagai alat analitik, otomasi, dan dukungan keputusan publik juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. AI dapat meningkatkan kemampuan prediksi dan personalisasi layanan tetapi membawa risiko bias, opacity, dan ketergantungan teknologi. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. manusia tetap harus memegang tanggung jawab normatif atas keputusan publik. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun AI governance yang transparan, dapat diaudit, aman, dan berorientasi hak warga. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai AI sebagai alat analitik, otomasi, dan dukungan keputusan publik juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan

memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. AI dapat meningkatkan kemampuan prediksi dan personalisasi layanan tetapi membawa risiko bias, opacity, dan ketergantungan teknologi. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Manusia tetap harus memegang tanggung jawab normatif atas keputusan publik. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

27. Cybersecurity, Privasi, dan Kepercayaan Digital

keamanan sebagai prasyarat transformasi digital pemerintah perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, semakin terhubungnya layanan publik meningkatkan permukaan risiko serangan dan penyalahgunaan data. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. kepercayaan digital bergantung pada kemampuan negara menjaga kerahasiaan, integritas, dan ketersediaan data. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai keamanan sebagai prasyarat transformasi digital pemerintah berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Semakin terhubungnya layanan publik meningkatkan permukaan risiko serangan dan penyalahgunaan data. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menyatukan inovasi layanan dengan perlindungan privasi dan ketahanan siber. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dari sudut pandang kelembagaan, keamanan sebagai prasyarat transformasi digital pemerintah dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang,

regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Kepercayaan digital bergantung pada kemampuan negara menjaga kerahasiaan, integritas, dan ketersediaan data. Dengan demikian, transformasi *governance* tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menyatukan inovasi layanan dengan perlindungan privasi dan ketahanan siber. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dimensi ekonomi-politik membuat keamanan sebagai prasyarat transformasi digital pemerintah semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Semakin terhubungnya layanan publik meningkatkan permukaan risiko serangan dan penyalahgunaan data. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi *governance* perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Kepercayaan digital bergantung pada kemampuan negara menjaga kerahasiaan, integritas, dan ketersediaan data. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menyatukan inovasi layanan dengan perlindungan privasi dan ketahanan siber. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, keamanan sebagai prasyarat transformasi digital pemerintah juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Semakin terhubungnya layanan publik meningkatkan permukaan risiko serangan dan penyalahgunaan data. *Governance* yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Kepercayaan digital bergantung pada kemampuan negara menjaga kerahasiaan, integritas, dan ketersediaan data. Prinsip *subsidiarity* dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menyatukan inovasi layanan dengan perlindungan privasi dan ketahanan siber. Indonesia memerlukan arsitektur *multi-level governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai keamanan sebagai prasyarat transformasi digital pemerintah juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah

kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Semakin terhubungnya layanan publik meningkatkan permukaan risiko serangan dan penyalahgunaan data. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Kepercayaan digital bergantung pada kemampuan negara menjaga kerahasiaan, integritas, dan ketersediaan data. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

28. Pelayanan Publik Berpusat pada Warga

pergeseran dari orientasi prosedur ke pengalaman pengguna perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, warga menilai pemerintah melalui pengalaman konkret ketika mengakses kesehatan, pendidikan, administrasi, perizinan, dan perlindungan sosial. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. OECD/ADB 2025 menunjukkan kepuasan layanan di Indonesia relatif tinggi namun ruang perbaikan tetap ada. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pergeseran dari orientasi prosedur ke pengalaman pengguna berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Warga menilai pemerintah melalui pengalaman konkret ketika mengakses kesehatan, pendidikan, administrasi, perizinan, dan perlindungan sosial. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun layanan yang sederhana, inklusif, proaktif, dan mudah dipulihkan ketika terjadi kegagalan. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dari sudut pandang kelembagaan, pergeseran dari orientasi prosedur ke pengalaman pengguna dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. OECD/ADB 2025 menunjukkan kepuasan layanan di Indonesia relatif tinggi namun ruang perbaikan tetap ada. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun layanan yang sederhana, inklusif, proaktif, dan mudah dipulihkan ketika terjadi kegagalan. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dimensi ekonomi-politik membuat pergeseran dari orientasi prosedur ke pengalaman pengguna semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Warga menilai pemerintah melalui pengalaman konkret ketika mengakses kesehatan, pendidikan, administrasi, perizinan, dan perlindungan sosial. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. OECD/ADB 2025 menunjukkan kepuasan layanan di Indonesia relatif tinggi namun ruang perbaikan tetap ada. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun layanan yang sederhana, inklusif, proaktif, dan mudah dipulihkan ketika terjadi kegagalan. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pergeseran dari orientasi prosedur ke pengalaman pengguna juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Warga menilai pemerintah melalui pengalaman konkret ketika mengakses kesehatan, pendidikan, administrasi, perizinan, dan perlindungan sosial. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. OECD/ADB 2025 menunjukkan kepuasan layanan di Indonesia relatif tinggi namun ruang perbaikan tetap ada. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun layanan yang sederhana, inklusif, proaktif, dan mudah dipulihkan ketika terjadi kegagalan. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak

mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pergeseran dari orientasi prosedur ke pengalaman pengguna juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Warga menilai pemerintah melalui pengalaman konkret ketika mengakses kesehatan, pendidikan, administrasi, perizinan, dan perlindungan sosial. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Oecd/adb 2025 menunjukkan kepuasan layanan di Indonesia relatif tinggi namun ruang perbaikan tetap ada. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

29. Governance untuk Penanggulangan Kemiskinan

integrasi kebijakan sosial, data, dan pemberdayaan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kemiskinan bersifat multidimensional dan memerlukan koordinasi program pusat-daerah serta lintas sektor. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. governance menentukan ketepatan sasaran, kesinambungan, dan kemampuan program keluar dari pendekatan bantuan semata. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai integrasi kebijakan sosial, data, dan pemberdayaan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kemiskinan bersifat multidimensional dan memerlukan koordinasi program pusat-daerah serta lintas sektor. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun

pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menghubungkan perlindungan sosial dengan peningkatan kapabilitas dan kesempatan ekonomi. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, integrasi kebijakan sosial, data, dan pemberdayaan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. governance menentukan ketepatan sasaran, kesinambungan, dan kemampuan program keluar dari pendekatan bantuan semata. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menghubungkan perlindungan sosial dengan peningkatan kapabilitas dan kesempatan ekonomi. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dimensi ekonomi-politik membuat integrasi kebijakan sosial, data, dan pemberdayaan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kemiskinan bersifat multidimensional dan memerlukan koordinasi program pusat-daerah serta lintas sektor. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. governance menentukan ketepatan sasaran, kesinambungan, dan kemampuan program keluar dari pendekatan bantuan semata. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menghubungkan perlindungan sosial dengan peningkatan kapabilitas dan kesempatan ekonomi. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, integrasi kebijakan sosial, data, dan pemberdayaan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kemiskinan bersifat multidimensional dan memerlukan koordinasi program pusat-daerah serta lintas sektor. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. governance menentukan ketepatan sasaran, kesinambungan, dan kemampuan program keluar dari pendekatan bantuan semata. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan

eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menghubungkan perlindungan sosial dengan peningkatan kapabilitas dan kesempatan ekonomi. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai integrasi kebijakan sosial, data, dan pemberdayaan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kemiskinan bersifat multidimensional dan memerlukan koordinasi program pusat-daerah serta lintas sektor. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Governance menentukan ketepatan sasaran, kesinambungan, dan kemampuan program keluar dari pendekatan bantuan semata. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

30. Governance Kesehatan

koordinasi antara pemerintah, fasilitas kesehatan, profesi, industri, dan masyarakat perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, sistem kesehatan menghadapi tantangan standar layanan, pembiayaan, data, rujukan, dan ketimpangan wilayah. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. jejaring tata kelola memungkinkan respons yang lebih adaptif terhadap kebutuhan populasi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai koordinasi antara pemerintah, fasilitas kesehatan, profesi, industri, dan masyarakat berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Sistem kesehatan menghadapi tantangan standar layanan, pembiayaan, data, rujukan, dan ketimpangan wilayah. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan

perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Memastikan kepentingan pasien tetap menjadi pusat di tengah banyaknya aktor. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dari sudut pandang kelembagaan, koordinasi antara pemerintah, fasilitas kesehatan, profesi, industri, dan masyarakat dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. jejaring tata kelola memungkinkan respons yang lebih adaptif terhadap kebutuhan populasi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Memastikan kepentingan pasien tetap menjadi pusat di tengah banyaknya aktor. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dimensi ekonomi-politik membuat koordinasi antara pemerintah, fasilitas kesehatan, profesi, industri, dan masyarakat semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Sistem kesehatan menghadapi tantangan standar layanan, pembiayaan, data, rujukan, dan ketimpangan wilayah. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. jejaring tata kelola memungkinkan respons yang lebih adaptif terhadap kebutuhan populasi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah memastikan kepentingan pasien tetap menjadi pusat di tengah banyaknya aktor. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, koordinasi antara pemerintah, fasilitas kesehatan, profesi, industri, dan masyarakat juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Sistem kesehatan menghadapi tantangan standar layanan, pembiayaan, data, rujukan, dan ketimpangan wilayah. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. jejaring

tata kelola memungkinkan respons yang lebih adaptif terhadap kebutuhan populasi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Memastikan kepentingan pasien tetap menjadi pusat di tengah banyaknya aktor. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai koordinasi antara pemerintah, fasilitas kesehatan, profesi, industri, dan masyarakat juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Sistem kesehatan menghadapi tantangan standar layanan, pembiayaan, data, rujukan, dan ketimpangan wilayah. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Jejaring tata kelola memungkinkan respons yang lebih adaptif terhadap kebutuhan populasi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

31. Governance Pendidikan

pembagian peran pemerintah, sekolah, perguruan tinggi, keluarga, industri, dan komunitas perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, mutu pendidikan ditentukan oleh lebih dari sekadar kurikulum dan anggaran. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. kolaborasi dapat memperkuat relevansi pembelajaran, inovasi, dan pemerataan akses. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pembagian peran pemerintah, sekolah, perguruan tinggi, keluarga, industri, dan komunitas berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Mutu pendidikan ditentukan oleh lebih dari sekadar kurikulum dan anggaran. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk

menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menjaga otonomi akademik, standar mutu, dan akuntabilitas secara bersamaan. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dari sudut pandang kelembagaan, pembagian peran pemerintah, sekolah, perguruan tinggi, keluarga, industri, dan komunitas dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Kolaborasi dapat memperkuat relevansi pembelajaran, inovasi, dan pemerataan akses. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menjaga otonomi akademik, standar mutu, dan akuntabilitas secara bersamaan. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dimensi ekonomi-politik membuat pembagian peran pemerintah, sekolah, perguruan tinggi, keluarga, industri, dan komunitas semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Mutu pendidikan ditentukan oleh lebih dari sekadar kurikulum dan anggaran. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Kolaborasi dapat memperkuat relevansi pembelajaran, inovasi, dan pemerataan akses. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menjaga otonomi akademik, standar mutu, dan akuntabilitas secara bersamaan. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pembagian peran pemerintah, sekolah, perguruan tinggi, keluarga, industri, dan komunitas juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Mutu pendidikan ditentukan oleh lebih dari sekadar kurikulum dan anggaran. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan

standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. kolaborasi dapat memperkuat relevansi pembelajaran, inovasi, dan pemerataan akses. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menjaga otonomi akademik, standar mutu, dan akuntabilitas secara bersamaan. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pembagian peran pemerintah, sekolah, perguruan tinggi, keluarga, industri, dan komunitas juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Mutu pendidikan ditentukan oleh lebih dari sekadar kurikulum dan anggaran. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Kolaborasi dapat memperkuat relevansi pembelajaran, inovasi, dan pemerataan akses. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

32. Governance Pangan, Energi, dan Sumber Daya Alam

tata kelola sektor strategis yang melibatkan banyak kepentingan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, pangan, energi, dan sumber daya alam berhubungan dengan harga, ketahanan nasional, investasi, lingkungan, dan masyarakat lokal. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. governance yang baik perlu mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, ekologis, dan antargenerasi. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai tata kelola sektor strategis yang melibatkan banyak kepentingan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Pangan, energi, dan sumber daya alam berhubungan dengan harga, ketahanan nasional, investasi, lingkungan, dan masyarakat lokal. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor

sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menghindari regulatory capture dan konflik kepentingan dalam sektor bernilai rente tinggi. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dari sudut pandang kelembagaan, tata kelola sektor strategis yang melibatkan banyak kepentingan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. governance yang baik perlu mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, ekologis, dan antargenerasi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menghindari regulatory capture dan konflik kepentingan dalam sektor bernilai rente tinggi. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dimensi ekonomi-politik membuat tata kelola sektor strategis yang melibatkan banyak kepentingan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Pangan, energi, dan sumber daya alam berhubungan dengan harga, ketahanan nasional, investasi, lingkungan, dan masyarakat lokal. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. governance yang baik perlu mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, ekologis, dan antargenerasi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menghindari regulatory capture dan konflik kepentingan dalam sektor bernilai rente tinggi. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, tata kelola sektor strategis yang melibatkan banyak kepentingan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Pangan, energi, dan sumber daya alam berhubungan dengan harga, ketahanan nasional, investasi, lingkungan, dan masyarakat lokal. Governance yang baik karena itu bukan sekadar

desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. *governance* yang baik perlu mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, ekologis, dan antargenerasi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menghindari *regulatory capture* dan konflik kepentingan dalam sektor bernilai rente tinggi. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level *governance* yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai tata kelola sektor strategis yang melibatkan banyak kepentingan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Pangan, energi, dan sumber daya alam berhubungan dengan harga, ketahanan nasional, investasi, lingkungan, dan masyarakat lokal. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. *Governance* yang baik perlu mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, ekologis, dan antargenerasi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

33. Governance Lingkungan dan Perubahan Iklim

koordinasi lintas batas administratif dan lintas generasi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model *government* tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, dampak ekologis tidak mengikuti batas kementerian atau daerah. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. kolaborasi antara negara, bisnis, komunitas, dan ilmu pengetahuan menjadi kebutuhan struktural. Pergeseran menuju *governance* bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai koordinasi lintas batas administratif dan lintas generasi berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Dampak ekologis tidak

mengikuti batas kementerian atau daerah. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menyelaraskan insentif ekonomi dengan daya dukung lingkungan dan keadilan iklim. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dari sudut pandang kelembagaan, koordinasi lintas batas administratif dan lintas generasi dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. kolaborasi antara negara, bisnis, komunitas, dan ilmu pengetahuan menjadi kebutuhan struktural. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menyelaraskan insentif ekonomi dengan daya dukung lingkungan dan keadilan iklim. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat koordinasi lintas batas administratif dan lintas generasi semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Dampak ekologis tidak mengikuti batas kementerian atau daerah. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. kolaborasi antara negara, bisnis, komunitas, dan ilmu pengetahuan menjadi kebutuhan struktural. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menyelaraskan insentif ekonomi dengan daya dukung lingkungan dan keadilan iklim. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, koordinasi lintas batas administratif dan lintas generasi juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Dampak

ekologis tidak mengikuti batas kementerian atau daerah. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. kolaborasi antara negara, bisnis, komunitas, dan ilmu pengetahuan menjadi kebutuhan struktural. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menyelaraskan insentif ekonomi dengan daya dukung lingkungan dan keadilan iklim. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai koordinasi lintas batas administratif dan lintas generasi juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Dampak ekologis tidak mengikuti batas kementerian atau daerah. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Kolaborasi antara negara, bisnis, komunitas, dan ilmu pengetahuan menjadi kebutuhan struktural. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

34. Disaster Governance dan Ketahanan Nasional

tata kelola bencana sebagai ujian koordinasi nyata perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, bencana membutuhkan keputusan cepat sekaligus informasi akurat dan pembagian peran yang jelas. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. jejaring relawan, pemerintah daerah, pusat, swasta, dan komunitas dapat mempercepat respons. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai tata kelola bencana sebagai ujian koordinasi nyata berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Bencana membutuhkan keputusan cepat

sekaligus informasi akurat dan pembagian peran yang jelas. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun koordinasi sebelum krisis, bukan hanya ketika krisis terjadi. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dari sudut pandang kelembagaan, tata kelola bencana sebagai ujian koordinasi nyata dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. jejaring relawan, pemerintah daerah, pusat, swasta, dan komunitas dapat mempercepat respons. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun koordinasi sebelum krisis, bukan hanya ketika krisis terjadi. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dimensi ekonomi-politik membuat tata kelola bencana sebagai ujian koordinasi nyata semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Bencana membutuhkan keputusan cepat sekaligus informasi akurat dan pembagian peran yang jelas. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. jejaring relawan, pemerintah daerah, pusat, swasta, dan komunitas dapat mempercepat respons. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun koordinasi sebelum krisis, bukan hanya ketika krisis terjadi. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, tata kelola bencana sebagai ujian koordinasi nyata juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Bencana

membutuhkan keputusan cepat sekaligus informasi akurat dan pembagian peran yang jelas. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Jejaring relawan, pemerintah daerah, pusat, swasta, dan komunitas dapat mempercepat respons. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun koordinasi sebelum krisis, bukan hanya ketika krisis terjadi. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai tata kelola bencana sebagai ujian koordinasi nyata juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Bencana membutuhkan keputusan cepat sekaligus informasi akurat dan pembagian peran yang jelas. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Jejaring relawan, pemerintah daerah, pusat, swasta, dan komunitas dapat mempercepat respons. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

35. Metropolitan dan Urban Governance

pengelolaan wilayah perkotaan yang melampaui batas administratif perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, transportasi, perumahan, banjir, sampah, dan polusi sering berskala metropolitan. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. Struktur pemerintahan yang terfragmentasi membutuhkan mekanisme koordinasi kawasan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pengelolaan wilayah perkotaan yang melampaui batas administratif berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Transportasi, perumahan,

banjir, sampah, dan polusi sering berskala metropolitan. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membentuk otoritas dan insentif kolaboratif tanpa menghilangkan demokrasi lokal. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dari sudut pandang kelembagaan, pengelolaan wilayah perkotaan yang melampaui batas administratif dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Struktur pemerintahan yang terfragmentasi membutuhkan mekanisme koordinasi kawasan. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membentuk otoritas dan insentif kolaboratif tanpa menghilangkan demokrasi lokal. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dimensi ekonomi-politik membuat pengelolaan wilayah perkotaan yang melampaui batas administratif semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Transportasi, perumahan, banjir, sampah, dan polusi sering berskala metropolitan. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Struktur pemerintahan yang terfragmentasi membutuhkan mekanisme koordinasi kawasan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membentuk otoritas dan insentif kolaboratif tanpa menghilangkan demokrasi lokal. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pengelolaan wilayah perkotaan yang melampaui batas administratif juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat

tinggal. Transportasi, perumahan, banjir, sampah, dan polusi sering berskala metropolitan. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. struktur pemerintahan yang terfragmentasi membutuhkan mekanisme koordinasi kawasan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membentuk otoritas dan insentif kolaboratif tanpa menghilangkan demokrasi lokal. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pengelolaan wilayah perkotaan yang melampaui batas administratif juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Transportasi, perumahan, banjir, sampah, dan polusi sering berskala metropolitan. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Struktur pemerintahan yang terfragmentasi membutuhkan mekanisme koordinasi kawasan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

36. Rural dan Village Governance

desa sebagai arena partisipasi, pelayanan, dan pembangunan berbasis komunitas perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, transfer fiskal dan kewenangan membuka peluang sekaligus risiko kapasitas dan akuntabilitas. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. governance desa yang baik mempertemukan pengetahuan lokal, transparansi, dan dukungan teknis. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai desa sebagai arena partisipasi, pelayanan, dan pembangunan berbasis komunitas berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Transfer fiskal

dan kewenangan membuka peluang sekaligus risiko kapasitas dan akuntabilitas. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Memperkuat kapasitas desa tanpa membuatnya bergantung pada administrasi yang berlebihan. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dari sudut pandang kelembagaan, desa sebagai arena partisipasi, pelayanan, dan pembangunan berbasis komunitas dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. governance desa yang baik mempertemukan pengetahuan lokal, transparansi, dan dukungan teknis. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Memperkuat kapasitas desa tanpa membuatnya bergantung pada administrasi yang berlebihan. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat desa sebagai arena partisipasi, pelayanan, dan pembangunan berbasis komunitas semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Transfer fiskal dan kewenangan membuka peluang sekaligus risiko kapasitas dan akuntabilitas. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. governance desa yang baik mempertemukan pengetahuan lokal, transparansi, dan dukungan teknis. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah memperkuat kapasitas desa tanpa membuatnya bergantung pada administrasi yang berlebihan. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, desa sebagai arena partisipasi, pelayanan, dan pembangunan berbasis komunitas juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal,

sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Transfer fiskal dan kewenangan membuka peluang sekaligus risiko kapasitas dan akuntabilitas. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. governance desa yang baik mempertemukan pengetahuan lokal, transparansi, dan dukungan teknis. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Memperkuat kapasitas desa tanpa membuatnya bergantung pada administrasi yang berlebihan. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai desa sebagai arena partisipasi, pelayanan, dan pembangunan berbasis komunitas juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Transfer fiskal dan kewenangan membuka peluang sekaligus risiko kapasitas dan akuntabilitas. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Governance desa yang baik mempertemukan pengetahuan lokal, transparansi, dan dukungan teknis. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

37. Ekonomi Politik Governance

hubungan antara institusi, kekuasaan, rente, dan distribusi sumber daya perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, governance tidak berlangsung di ruang netral karena setiap kebijakan memengaruhi kepentingan dan distribusi manfaat. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. analisis ekonomi-politik membantu memahami mengapa reformasi yang rasional secara teknis dapat ditolak. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai hubungan antara institusi, kekuasaan, rente, dan distribusi sumber daya berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya

ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Governance tidak berlangsung di ruang netral karena setiap kebijakan memengaruhi kepentingan dan distribusi manfaat. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengelola koalisi perubahan dan membatasi capture tanpa kehilangan kemampuan bertindak. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, hubungan antara institusi, kekuasaan, rente, dan distribusi sumber daya dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Analisis ekonomi-politik membantu memahami mengapa reformasi yang rasional secara teknis dapat ditolak. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengelola koalisi perubahan dan membatasi capture tanpa kehilangan kemampuan bertindak. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dimensi ekonomi-politik membuat hubungan antara institusi, kekuasaan, rente, dan distribusi sumber daya semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Governance tidak berlangsung di ruang netral karena setiap kebijakan memengaruhi kepentingan dan distribusi manfaat. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistik untuk menjaga tujuan publik. Analisis ekonomi-politik membantu memahami mengapa reformasi yang rasional secara teknis dapat ditolak. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengelola koalisi perubahan dan membatasi capture tanpa kehilangan kemampuan bertindak. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, hubungan antara institusi, kekuasaan, rente, dan distribusi sumber daya juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Governance tidak berlangsung di ruang netral karena setiap kebijakan memengaruhi kepentingan dan distribusi manfaat. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Analisis ekonomi-politik membantu memahami mengapa reformasi yang rasional secara teknis dapat ditolak. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengelola koalisi perubahan dan membatasi capture tanpa kehilangan kemampuan bertindak. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai hubungan antara institusi, kekuasaan, rente, dan distribusi sumber daya juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Governance tidak berlangsung di ruang netral karena setiap kebijakan memengaruhi kepentingan dan distribusi manfaat. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Analisis ekonomi-politik membantu memahami mengapa reformasi yang rasional secara teknis dapat ditolak. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

38. Korupsi, Rent Seeking, dan Regulatory Capture

risiko penyalahgunaan jejaring tata kelola perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kolaborasi publik-swasta dapat menjadi produktif tetapi juga dapat membuka akses istimewa bagi kepentingan tertentu. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. integritas, transparansi beneficial ownership, konflik kepentingan, dan kompetisi adalah pelindung utama. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran

negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai risiko penyalahgunaan jejaring tata kelola berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kolaborasi publik-swasta dapat menjadi produktif tetapi juga dapat membuka akses istimewa bagi kepentingan tertentu. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membedakan kemitraan pembangunan dari hubungan yang menghasilkan rente. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ostrom, 2010).

Dari sudut pandang kelembagaan, risiko penyalahgunaan jejaring tata kelola dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. integritas, transparansi beneficial ownership, konflik kepentingan, dan kompetisi adalah pelindung utama. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membedakan kemitraan pembangunan dari hubungan yang menghasilkan rente. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dimensi ekonomi-politik membuat risiko penyalahgunaan jejaring tata kelola semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kolaborasi publik-swasta dapat menjadi produktif tetapi juga dapat membuka akses istimewa bagi kepentingan tertentu. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. integritas, transparansi beneficial ownership, konflik kepentingan, dan kompetisi adalah pelindung utama. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membedakan kemitraan pembangunan

dari hubungan yang menghasilkan rente. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, risiko penyalahgunaan jejaring tata kelola juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kolaborasi publik-swasta dapat menjadi produktif tetapi juga dapat membuka akses istimewa bagi kepentingan tertentu. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. integritas, transparansi beneficial ownership, konflik kepentingan, dan kompetisi adalah pelindung utama. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membedakan kemitraan pembangunan dari hubungan yang menghasilkan rente. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai risiko penyalahgunaan jejaring tata kelola juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kolaborasi publik-swasta dapat menjadi produktif tetapi juga dapat membuka akses istimewa bagi kepentingan tertentu. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Integritas, transparansi beneficial ownership, konflik kepentingan, dan kompetisi adalah pelindung utama. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

39. Trust sebagai Modal Governance

kepercayaan sebagai aset relasional antara warga dan institusi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, kepercayaan tidak dapat dibangun hanya dengan komunikasi; ia lahir dari kompetensi, keadilan, integritas, dan konsistensi. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. tingkat kepuasan layanan dan keterbukaan dapat memperkuat legitimasi bila diikuti mekanisme koreksi. Pergeseran menuju

governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai kepercayaan sebagai aset relasional antara warga dan institusi berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Kepercayaan tidak dapat dibangun hanya dengan komunikasi; ia lahir dari kompetensi, keadilan, integritas, dan konsistensi. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun trust melalui kinerja nyata sekaligus perlindungan terhadap kritik. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Osborne, 2006).

Dari sudut pandang kelembagaan, kepercayaan sebagai aset relasional antara warga dan institusi dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. tingkat kepuasan layanan dan keterbukaan dapat memperkuat legitimasi bila diikuti mekanisme koreksi. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun trust melalui kinerja nyata sekaligus perlindungan terhadap kritik. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dimensi ekonomi-politik membuat kepercayaan sebagai aset relasional antara warga dan institusi semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Kepercayaan tidak dapat dibangun hanya dengan komunikasi; ia lahir dari kompetensi, keadilan, integritas, dan konsistensi. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. tingkat kepuasan layanan dan keterbukaan dapat memperkuat legitimasi bila diikuti mekanisme koreksi. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan,

komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun trust melalui kinerja nyata sekaligus perlindungan terhadap kritik. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, kepercayaan sebagai aset relasional antara warga dan institusi juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Kepercayaan tidak dapat dibangun hanya dengan komunikasi; ia lahir dari kompetensi, keadilan, integritas, dan konsistensi. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. tingkat kepuasan layanan dan keterbukaan dapat memperkuat legitimasi bila diikuti mekanisme koreksi. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun trust melalui kinerja nyata sekaligus perlindungan terhadap kritik. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai kepercayaan sebagai aset relasional antara warga dan institusi juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Kepercayaan tidak dapat dibangun hanya dengan komunikasi; ia lahir dari kompetensi, keadilan, integritas, dan konsistensi. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Tingkat kepuasan layanan dan keterbukaan dapat memperkuat legitimasi bila diikuti mekanisme koreksi. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

40. Mengukur Kualitas Governance

indikator kinerja, hasil, pengalaman warga, dan kapasitas institusional perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, pengukuran governance sering terlalu bergantung pada indeks agregat. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi,

geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. evaluasi yang baik menggabungkan indikator proses, output, outcome, equity, trust, dan resilience. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai indikator kinerja, hasil, pengalaman warga, dan kapasitas institusional berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Pengukuran governance sering terlalu bergantung pada indeks agregat. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menggunakan pengukuran untuk belajar dan memperbaiki, bukan hanya untuk peringkat. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (OECD & ADB, 2025).

Dari sudut pandang kelembagaan, indikator kinerja, hasil, pengalaman warga, dan kapasitas institusional dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. evaluasi yang baik menggabungkan indikator proses, output, outcome, equity, trust, dan resilience. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menggunakan pengukuran untuk belajar dan memperbaiki, bukan hanya untuk peringkat. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dimensi ekonomi-politik membuat indikator kinerja, hasil, pengalaman warga, dan kapasitas institusional semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Pengukuran governance sering terlalu bergantung pada indeks agregat. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. evaluasi yang baik menggabungkan indikator proses, output, outcome, equity, trust, dan resilience. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan

aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menggunakan pengukuran untuk belajar dan memperbaiki, bukan hanya untuk peringkat. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, indikator kinerja, hasil, pengalaman warga, dan kapasitas institusional juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Pengukuran governance sering terlalu bergantung pada indeks agregat. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. evaluasi yang baik menggabungkan indikator proses, output, outcome, equity, trust, dan resilience. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menggunakan pengukuran untuk belajar dan memperbaiki, bukan hanya untuk peringkat. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai indikator kinerja, hasil, pengalaman warga, dan kapasitas institusional juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Pengukuran governance sering terlalu bergantung pada indeks agregat. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Evaluasi yang baik menggabungkan indikator proses, output, outcome, equity, trust, dan resilience. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

41. Indonesia dalam Perbandingan Asia Tenggara

pembelajaran komparatif dari praktik governance di kawasan perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, OECD/ADB 2025 menunjukkan variasi kinerja pemerintahan digital, fiskal, layanan, dan keterbukaan data di Asia Tenggara. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang

memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. benchmark internasional dapat memicu pembelajaran tetapi harus dibaca sesuai konteks kelembagaan Indonesia. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai pembelajaran komparatif dari praktik governance di kawasan berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. OECD/ADB 2025 menunjukkan variasi kinerja pemerintahan digital, fiskal, layanan, dan keterbukaan data di Asia Tenggara. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menghindari policy transfer yang meniru bentuk tanpa memahami fungsi. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Rhodes, 1996).

Dari sudut pandang kelembagaan, pembelajaran komparatif dari praktik governance di kawasan dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah rules of the game: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah organizations of the game: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah behavior in the game: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. benchmark internasional dapat memicu pembelajaran tetapi harus dibaca sesuai konteks kelembagaan Indonesia. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menghindari policy transfer yang meniru bentuk tanpa memahami fungsi. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (North, 1991).

Dimensi ekonomi-politik membuat pembelajaran komparatif dari praktik governance di kawasan semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. OECD/ADB 2025 menunjukkan variasi kinerja pemerintahan digital, fiskal, layanan, dan keterbukaan data di Asia Tenggara. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. benchmark

internasional dapat memicu pembelajaran tetapi harus dibaca sesuai konteks kelembagaan Indonesia. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menghindari policy transfer yang meniru bentuk tanpa memahami fungsi. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, pembelajaran komparatif dari praktik governance di kawasan juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. OECD/ADB 2025 menunjukkan variasi kinerja pemerintahan digital, fiskal, layanan, dan keterbukaan data di Asia Tenggara. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. benchmark internasional dapat memicu pembelajaran tetapi harus dibaca sesuai konteks kelembagaan Indonesia. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menghindari policy transfer yang meniru bentuk tanpa memahami fungsi. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai pembelajaran komparatif dari praktik governance di kawasan juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Oecd/adb 2025 menunjukkan variasi kinerja pemerintahan digital, fiskal, layanan, dan keterbukaan data di asia tenggara. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Benchmark internasional dapat memicu pembelajaran tetapi harus dibaca sesuai konteks kelembagaan indonesia. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

42. Agenda Transformasi Governance Indonesia 2026–2045

peta jalan jangka panjang menuju tata kelola adaptif, digital, kolaboratif, dan berintegritas perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, transformasi memerlukan kesinambungan lintas pemerintahan dan indikator yang dapat dilacak. Karena itu,

tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. lima sasaran DBRBN 2026–2045 memberi arah penting bagi kapasitas negara dan kualitas layanan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai peta jalan jangka panjang menuju tata kelola adaptif, digital, kolaboratif, dan berintegritas berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Transformasi memerlukan kesinambungan lintas pemerintahan dan indikator yang dapat dilacak. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Mengubah agenda reformasi menjadi kapasitas institusional yang bertahan melampaui siklus politik. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Ansell & Gash, 2008).

Dari sudut pandang kelembagaan, peta jalan jangka panjang menuju tata kelola adaptif, digital, kolaboratif, dan berintegritas dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. lima sasaran DBRBN 2026–2045 memberi arah penting bagi kapasitas negara dan kualitas layanan. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Mengubah agenda reformasi menjadi kapasitas institusional yang bertahan melampaui siklus politik. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Dimensi ekonomi-politik membuat peta jalan jangka panjang menuju tata kelola adaptif, digital, kolaboratif, dan berintegritas semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Transformasi memerlukan kesinambungan lintas pemerintahan dan indikator yang dapat dilacak. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu

memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Lima sasaran DBRBN 2026–2045 memberi arah penting bagi kapasitas negara dan kualitas layanan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah mengubah agenda reformasi menjadi kapasitas institusional yang bertahan melampaui siklus politik. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, peta jalan jangka panjang menuju tata kelola adaptif, digital, kolaboratif, dan berintegritas juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Transformasi memerlukan kesinambungan lintas pemerintahan dan indikator yang dapat dilacak. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Lima sasaran DBRBN 2026–2045 memberi arah penting bagi kapasitas negara dan kualitas layanan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Mengubah agenda reformasi menjadi kapasitas institusional yang bertahan melampaui siklus politik. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai peta jalan jangka panjang menuju tata kelola adaptif, digital, kolaboratif, dan berintegritas juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Transformasi memerlukan kesinambungan lintas pemerintahan dan indikator yang dapat dilacak. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Lima sasaran dbrbn 2026–2045 memberi arah penting bagi kapasitas negara dan kualitas layanan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

43. Kerangka Implementasi: Dari Visi ke Eksekusi

mekanisme menerjemahkan reformasi menjadi perubahan operasional perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan

keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, reformasi sering gagal bukan karena kekurangan ide tetapi karena insentif, koordinasi, pendanaan, dan kepemilikan yang lemah. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. Implementasi perlu menggunakan portofolio prioritas, pemilik hasil, data kemajuan, dan forum penyelesaian hambatan. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai mekanisme menerjemahkan reformasi menjadi perubahan operasional berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Reformasi sering gagal bukan karena kekurangan ide tetapi karena insentif, koordinasi, pendanaan, dan kepemilikan yang lemah. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Menjaga fokus pada dampak warga sambil memberi ruang eksperimen terukur. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Fukuyama, 2013).

Dari sudut pandang kelembagaan, mekanisme menerjemahkan reformasi menjadi perubahan operasional dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. Implementasi perlu menggunakan portofolio prioritas, pemilik hasil, data kemajuan, dan forum penyelesaian hambatan. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Menjaga fokus pada dampak warga sambil memberi ruang eksperimen terukur. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (World Bank, 2017).

Dimensi ekonomi-politik membuat mekanisme menerjemahkan reformasi menjadi perubahan operasional semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan

pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Reformasi sering gagal bukan karena kekurangan ide tetapi karena insentif, koordinasi, pendanaan, dan kepemilikan yang lemah. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Implementasi perlu menggunakan portofolio prioritas, pemilik hasil, data kemajuan, dan forum penyelesaian hambatan. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah menjaga fokus pada dampak warga sambil memberi ruang eksperimen terukur. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, mekanisme menerjemahkan reformasi menjadi perubahan operasional juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Reformasi sering gagal bukan karena kekurangan ide tetapi karena insentif, koordinasi, pendanaan, dan kepemilikan yang lemah. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Implementasi perlu menggunakan portofolio prioritas, pemilik hasil, data kemajuan, dan forum penyelesaian hambatan. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Menjaga fokus pada dampak warga sambil memberi ruang eksperimen terukur. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai mekanisme menerjemahkan reformasi menjadi perubahan operasional juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Reformasi sering gagal bukan karena kekurangan ide tetapi karena insentif, koordinasi, pendanaan, dan kepemilikan yang lemah. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Implementasi perlu menggunakan portofolio prioritas, pemilik hasil, data kemajuan, dan forum penyelesaian hambatan. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

44. Kesimpulan: Negara yang Mampu Mengorkestrasi

sinthesis perjalanan dari government menuju governance perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam cara negara memproduksi keputusan publik. Dalam model government tradisional, kewenangan cenderung bergerak secara vertikal: masalah didefinisikan oleh organisasi pemerintah, solusi dirumuskan melalui rantai komando, dan keberhasilan diukur dari kepatuhan terhadap prosedur. Model ini tetap penting untuk urusan yang membutuhkan kepastian hukum, standardisasi, dan otoritas yang jelas. Namun, governance tidak berarti negara yang lebih lemah, melainkan negara yang lebih cerdas dalam mengarahkan, menghubungkan, dan mempertanggungjawabkan tindakan kolektif. Karena itu, tata kelola kontemporer membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan hierarki dengan negosiasi, koordinasi, jaringan, dan pembelajaran. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki keragaman sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang sangat besar, persoalan tersebut menjadi semakin nyata. masa depan tata kelola Indonesia bergantung pada institusi yang kuat, warga yang berdaya, pasar yang bertanggung jawab, dan teknologi yang etis. Pergeseran menuju governance bukan penghapusan peran negara, melainkan perubahan cara negara menggunakan kewenangannya sehingga dapat mengarahkan tindakan kolektif secara lebih efektif, demokratis, dan adaptif.

Secara konseptual, pembahasan mengenai sinthesis perjalanan dari government menuju governance berangkat dari kenyataan bahwa hasil kebijakan tidak pernah hanya ditentukan oleh desain formal. Hasil juga dipengaruhi oleh insentif aktor, distribusi sumber daya, kualitas informasi, kapasitas organisasi, kepercayaan, dan relasi kekuasaan. Governance tidak berarti negara yang lebih lemah, melainkan negara yang lebih cerdas dalam mengarahkan, menghubungkan, dan mempertanggungjawabkan tindakan kolektif. Di sinilah perspektif governance memberikan nilai analitis: ia menggeser perhatian dari pertanyaan 'siapa yang secara formal berwenang?' menuju 'bagaimana berbagai aktor sebenarnya berinteraksi untuk menghasilkan atau menggagalkan hasil publik?'. Perspektif ini selaras dengan pemikiran Rhodes mengenai governing without government dan dengan perkembangan New Public Governance yang menekankan interdependensi serta jejaring. Bagi Indonesia, manfaat pendekatan tersebut adalah kemampuannya membaca kesenjangan antara struktur formal dan praktik. Namun pendekatan ini juga mengingatkan bahwa jaringan tidak selalu demokratis atau efisien. Membangun negara yang mampu mengorkestrasi kolaborasi sambil tetap menjadi penjaga kepentingan publik. Oleh sebab itu, governance harus selalu disertai aturan akuntabilitas yang eksplisit. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PANRB, 2026).

Dari sudut pandang kelembagaan, sinthesis perjalanan dari government menuju governance dapat dianalisis melalui tiga lapisan. Lapisan pertama adalah *rules of the game*: undang-undang, regulasi, standar, kontrak, dan prosedur. Lapisan kedua adalah *organizations of the game*: kementerian, pemerintah daerah, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga profesi, perguruan tinggi, media, dan komunitas. Lapisan ketiga adalah *behavior in the game*: norma, kebiasaan, hubungan informal, praktik kepemimpinan, dan cara aktor merespons insentif. Kegagalan reformasi sering terjadi ketika perubahan hanya menyentuh lapisan pertama, sementara organisasi dan perilaku tetap sama. masa depan tata kelola Indonesia bergantung pada institusi yang kuat, warga yang berdaya, pasar yang bertanggung jawab, dan teknologi yang etis. Dengan demikian, transformasi governance tidak cukup dilakukan melalui penerbitan regulasi baru. Ia membutuhkan perubahan kemampuan, kultur, mekanisme koordinasi, kualitas data, dan struktur insentif. Membangun negara yang mampu mengorkestrasi kolaborasi sambil tetap menjadi penjaga kepentingan publik. Pendekatan ini sejalan dengan ekonomi kelembagaan yang

melihat kualitas institusi sebagai penentu biaya transaksi, kredibilitas komitmen, dan kemampuan masyarakat melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Perspektif ini mendapatkan dukungan konseptual dalam literatur tata kelola dan kelembagaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2025).

Dimensi ekonomi-politik membuat sintesis perjalanan dari government menuju governance semakin penting. Kebijakan publik selalu menciptakan distribusi manfaat dan biaya; karena itu hampir setiap reformasi akan menghasilkan pihak yang memperoleh keuntungan dan pihak yang merasa kehilangan akses, kewenangan, rente, atau status. Governance tidak berarti negara yang lebih lemah, melainkan negara yang lebih cerdas dalam mengarahkan, menghubungkan, dan mempertanggungjawabkan tindakan kolektif. Sebuah desain yang terlihat rasional secara teknokratis dapat menghadapi resistensi bila mengubah struktur kepentingan yang sudah mapan. Karena itu reformasi governance perlu memetakan aktor, sumber daya, veto points, dan koalisi perubahan. Pemetaan semacam ini bukan bentuk sinisme terhadap politik, melainkan cara realistis untuk menjaga tujuan publik. Masa depan tata kelola Indonesia bergantung pada institusi yang kuat, warga yang berdaya, pasar yang bertanggung jawab, dan teknologi yang etis. Strategi yang efektif biasanya menggabungkan aturan formal, transparansi, insentif, kepemimpinan, komunikasi, serta mekanisme partisipasi yang mendorong kepentingan sempit bergerak menuju kompromi yang lebih luas. Tantangan utamanya adalah membangun negara yang mampu mengorkestrasi kolaborasi sambil tetap menjadi penjaga kepentingan publik. Jika aspek politik diabaikan, reformasi mudah berhenti sebagai desain administratif yang tidak mengubah perilaku.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, sintesis perjalanan dari government menuju governance juga harus dibaca melalui hubungan pusat-daerah dan perbedaan kapasitas antarwilayah. Kebijakan nasional sering memerlukan adaptasi lokal, sementara inovasi lokal membutuhkan standar nasional agar hak warga tidak bergantung sepenuhnya pada tempat tinggal. Governance tidak berarti negara yang lebih lemah, melainkan negara yang lebih cerdas dalam mengarahkan, menghubungkan, dan mempertanggungjawabkan tindakan kolektif. Governance yang baik karena itu bukan sekadar desentralisasi atau sentralisasi, melainkan kemampuan mengatur siapa melakukan apa, dengan sumber daya apa, berdasarkan standar apa, dan melalui mekanisme koreksi apa. Masa depan tata kelola Indonesia bergantung pada institusi yang kuat, warga yang berdaya, pasar yang bertanggung jawab, dan teknologi yang etis. Prinsip subsidiarity dapat membantu: keputusan sebaiknya diambil sedekat mungkin dengan warga selama kapasitas dan eksternalitas memungkinkan, sedangkan pemerintah yang lebih tinggi bertugas menjaga standar minimum, redistribusi, serta koordinasi lintas wilayah. Membangun negara yang mampu mengorkestrasi kolaborasi sambil tetap menjadi penjaga kepentingan publik. Indonesia memerlukan arsitektur multi-level governance yang tidak mengurangi otonomi daerah menjadi kepatuhan administratif, tetapi juga tidak membiarkan fragmentasi kebijakan menghambat tujuan nasional.

Bagi pembuat kebijakan, pembacaan mengenai sintesis perjalanan dari government menuju governance juga menuntut disiplin dalam membedakan antara masalah desain, masalah kapasitas, dan masalah politik. Masalah desain muncul ketika aturan atau pembagian kewenangan memang tidak cocok dengan karakter persoalan. Masalah kapasitas muncul ketika aturan relatif memadai, tetapi organisasi tidak memiliki kompetensi, anggaran, teknologi, atau data untuk menjalankannya. Masalah politik muncul ketika aktor yang memiliki kekuasaan atau sumber daya tidak memiliki insentif untuk mendukung perubahan. Ketiga jenis masalah tersebut membutuhkan instrumen yang berbeda. Governance tidak berarti negara yang lebih lemah, melainkan negara yang lebih cerdas dalam mengarahkan, menghubungkan, dan

mempertanggungjawabkan tindakan kolektif. Karena itu, pemerintah tidak seharusnya merespons semua kegagalan dengan menambah regulasi. Dalam banyak kasus, yang dibutuhkan justru penyederhanaan prosedur, redistribusi kapasitas, transparansi insentif, atau forum koordinasi yang memiliki mandat menyelesaikan kebuntuan. Masa depan tata kelola Indonesia bergantung pada institusi yang kuat, warga yang berdaya, pasar yang bertanggung jawab, dan teknologi yang etis. Kerangka diagnostik ini membantu reformasi bergerak dari pendekatan seragam menuju intervensi yang lebih presisi.

Kerangka Sintesis: Dua Belas Prinsip Transformasi dari Government menuju Governance

- 1. Negara tetap memegang tanggung jawab publik.** Kolaborasi tidak boleh digunakan untuk memprivatisasi akuntabilitas negara.
- 2. Rule of law sebagai pagar inovasi.** Fleksibilitas dan eksperimen harus berlangsung dalam batas hukum serta hak warga.
- 3. Outcome di atas aktivitas.** Keberhasilan diukur dari perubahan yang dirasakan warga, bukan banyaknya kegiatan.
- 4. Sistem merit dan profesionalisme.** Kontinuitas dan kapasitas negara bertumpu pada aparatur yang kompeten dan netral.
- 5. Koordinasi lintas batas.** Masalah kompleks membutuhkan whole-of-government dan whole-of-society.
- 6. Partisipasi yang bermakna.** Warga perlu dilibatkan pada titik keputusan yang benar-benar dapat memengaruhi hasil.
- 7. Data sebagai infrastruktur publik.** Interoperabilitas, kualitas, privasi, dan keamanan harus dikelola bersama.
- 8. Digital by design, human by purpose.** Teknologi digunakan untuk meningkatkan nilai publik, bukan menjadi tujuan pada dirinya sendiri.
- 9. Akuntabilitas mengikuti jejaring.** Semakin banyak aktor terlibat, semakin eksplisit mekanisme pertanggungjawaban harus dirancang.
- 10. Integritas dan anti-capture.** Konflik kepentingan, rente, dan dominasi aktor kuat harus dicegah sejak desain.
- 11. Subsidiarity dan multi-level governance.** Keputusan ditempatkan pada tingkat yang paling mampu, dengan standar nasional dan koreksi yang jelas.
- 12. Learning government.** Institusi publik harus mampu bereksperimen, mengevaluasi, belajar, dan memperbaiki kebijakan secara berkelanjutan.

Glossarium

Accountability: Kewajiban aktor publik menjelaskan, mempertanggungjawabkan, dan menerima konsekuensi atas keputusan serta hasilnya.

Adaptive Governance: Tata kelola yang mampu belajar dan menyesuaikan kebijakan ketika kondisi berubah atau informasi baru tersedia.

Artificial Intelligence Governance: Kerangka aturan, tanggung jawab, audit, etika, dan pengawasan untuk penggunaan AI secara aman dan sah dalam sektor publik.

Collaborative Governance: Proses pengambilan keputusan dan implementasi yang melibatkan pemerintah bersama aktor nonnegara secara terstruktur.

Digital Government: Pemanfaatan teknologi digital, data, dan platform untuk mentransformasi proses, kebijakan, dan layanan pemerintah.

Good Governance: Tata kelola yang menekankan efektivitas, akuntabilitas, transparansi, partisipasi, integritas, rule of law, dan keadilan.

Government: Institusi formal negara yang memiliki kewenangan hukum untuk membuat dan menjalankan keputusan publik.

Governance: Proses pengaturan, koordinasi, dan pengambilan keputusan kolektif yang melibatkan berbagai aktor negara dan nonnegara.

Interoperability: Kemampuan sistem, organisasi, dan data untuk saling terhubung dan bertukar informasi secara konsisten.

Multi-level Governance: Tata kelola yang melibatkan pembagian dan koordinasi kewenangan di berbagai tingkat pemerintahan.

Network Governance: Pola tata kelola melalui hubungan jejaring antarorganisasi yang saling bergantung.

New Public Governance: Paradigma administrasi publik yang menekankan pluralitas aktor, jejaring, relasi antarorganisasi, dan co-production.

Open Government: Praktik pemerintahan yang mengutamakan keterbukaan informasi, transparansi, partisipasi, dan kolaborasi.

Public Value: Nilai yang dihasilkan kebijakan dan layanan publik bagi masyarakat, termasuk manfaat, keadilan, legitimasi, dan kepercayaan.

Regulatory Capture: Situasi ketika lembaga atau proses regulasi terlalu dipengaruhi oleh kepentingan pihak yang seharusnya diatur.

Rent Seeking: Upaya memperoleh keuntungan ekonomi melalui pengaruh terhadap aturan, lisensi, anggaran, atau akses politik, bukan penciptaan nilai produktif.

Rule of Law: Prinsip bahwa kekuasaan publik tunduk pada hukum yang berlaku secara adil, dapat diprediksi, dan dapat diuji.

State Capacity: Kemampuan negara merumuskan, membiayai, mengoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan secara efektif.

Subsidiarity: Prinsip bahwa keputusan sebaiknya dibuat pada tingkat pemerintahan terdekat dengan masalah sepanjang kapasitas memungkinkan.

Whole-of-Government: Koordinasi lintas kementerian, lembaga, dan tingkat pemerintahan untuk mencapai outcome bersama.

Whole-of-Society: Pelibatan masyarakat luas, bisnis, komunitas, akademisi, dan organisasi sipil dalam menangani persoalan publik.

Daftar Pustaka

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- 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>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2026). Harmonisasi berjalan, Kementerian PANRB tuntaskan penyusunan DBRBN 2026–2045.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. (2025). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- OECD & Asian Development Bank. (2025). Government at a Glance: Southeast Asia 2025. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bc89cb32-en>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theories of democratic network governance. Palgrave Macmillan.
- World Bank. (2017). World Development Report 2017: Governance and the law. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>