



BRIN
BADAN RISET
DAN INOVASI NASIONAL



Ramaditya Rahardian

Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer



Buku ini tidak diperjualbelikan.

Diterbitkan pertama pada 2024 oleh Penerbit BRIN
Tersedia untuk diunduh secara gratis: penerbit.brin.go.id



Buku ini di bawah lisensi Creative Commons Attribution Non-commercial Share Alike 4.0 International license (CC BY-NC-SA 4.0).
Lisensi ini mengizinkan Anda untuk berbagi, mengopi, mendistribusikan, dan mentransmisi karya untuk penggunaan personal dan bukan tujuan komersial, dengan memberikan atribusi sesuai ketentuan. Karya turunan dan modifikasi harus menggunakan lisensi yang sama.

Informasi detail terkait lisensi CC-BY-NC-SA 4.0 tersedia melalui tautan:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Ramaditya Rahardian



Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2024 Ramaditya Rahardian

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer/Ramaditya Rahardian–Jakarta:
Penerbit BRIN, 2024.

xx hlm. + 158 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-602-6303-38-7 (*e-book*)

- | | |
|------------------------------|----------------------|
| 1. Administrasi pemerintahan | 2. Kebijakan publik |
| 3. Governansi | 4. <i>Governance</i> |

352.13

Editor Akuisisi	: Noviastruti Putri Indrasari
<i>Copy Editor</i>	: Siti Mutiara Fitri
<i>Proofreader</i>	: Dwi Setiadi & Meita Safitri
Penata Isi	: Donna Ayu Savanti
Desainer Sampul	: Donna Ayu Savanti

Edisi Pertama : Desember 2024



Diterbitkan oleh:
Penerbit BRIN, Anggota Ikapi
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah
Gedung B.J. Habibie Lt. 8, Jl. M.H. Thamrin No. 8,
Kb. Sirih, Menteng, Jakarta Pusat 10340
Whatsapp: +62 811-1064-6770
E-mail: penerbit@brin.go.id
Website: <https://penerbit.brin.go.id/>

 Penerbit BRIN
 @penerbit_brin
 @penerbit.brin

Buku ini tidak diperjualbelikan.

DAFTAR ISI

DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR TABEL	xi
PENGANTAR PENERBIT	xiii
KATA PENGANTAR.....	xv
PRAKATA.....	xvii
UCAPAN TERIMA KASIH	xix
BAB I PENDEKATAN GOVERNANSI DALAM ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	1
A. Selayang Pandang Studi <i>Governance</i>	1
B. Aktor-Aktor <i>Governance</i>	6
C. Model-Model Pendekatan <i>Governance</i>	9
BAB II STUDI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA GOVERNANCE.....	13
A. Dasar-Dasar Kebijakan Publik	13
B. Interaksi Antar-Aktor <i>Governance</i> dalam Kebijakan Publik	19
C. Sejarah Perkembangan dalam Studi Implementasi Kebijakan	25

D. Pemetaan Teori-Teori Klasik Sampai Dengan Kontemporer Implementasi Kebijakan Publik.....	27
E. Berbagai Model Analisis dalam Melihat Keberhasilan dan Kegagalan Kebijakan.....	43
BAB III BERBAGAI PERSEPEKTIF DAN PENDEKATAN DALAM PARADIGMA GOVERNANCE	47
A. Berbagai Ragam Persepektif dalam Studi <i>Governance</i>	47
B. <i>Good Governance</i> : Pendekatan yang Terlalu Menekankan Operasional Standar	48
C. <i>Democratic Governance</i>	52
D. <i>Sound Governance</i> : Ali Farazmand <i>Critique to Good Governance</i>	54
E. Pendekatan <i>Adaptive Governance</i> dan <i>Dynamic Governance</i> Sektor Publik.....	57
F. <i>Agile Governance</i> : <i>Mindset</i> atau Kebaharuan Teknologi.....	62
G. <i>Digital Governance</i> : Perubahan yang Harus Disegerakan...65	
H. <i>Dignity-Based Governance</i> : Kritik Terhadap <i>Agile</i> dan <i>Digital Governance</i>	68
I. <i>Turbulent Governance</i> : Pembelajaran Mengelola dalam Era Perubahan	73
J. <i>Robust Governance</i> : Formula dalam Membentuk Tata Kelola yang Kuat.....	78
BAB IV ISU-ISU GOVERNANSI PUBLIK KONTEMPORER.....	83
A. <i>Indigenous Governance</i> : Pentingnya Perlindungan Masyarakat Adat.....	83
B. <i>Networking Governance</i>	87
C. <i>Collaborative Governance</i>	92
D. <i>Multi-Level Governance</i>	99
E. <i>Innovative Governance</i>	100
F. <i>Governance Capacity</i> : Ukuran Keberhasilan dan Kegagalan	102
G. Tata Kelola Hijau (<i>Green Governance</i>).....	106

BAB V	ISU-ISU KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA GOVERNANSI KONTEMPORER.....	113
	A. Advokasi Kebijakan dan Demokrasi Partisipatif Era <i>Governance</i>	113
	B. Kebijakan Publik dan <i>Big Data</i>	116
	C. Tantangan Inovasi Kebijakan Publik dan Penguatan Instrumen Kebijakan	118
	D. <i>Evidence-Based</i> dan <i>Post-Truth Era</i> dalam Pembuatan Kebijakan.....	122
	E. Desain Kebijakan Publik	126
BAB VI	REFLEKSI STUDI GOVERNANSI DAN KEBIJAKAN PUBLIK	129
	A. Refleksi Studi	133
	B. Governansi dan Kebijakan Publik di Masa Mendatang.....	137
	GLOSARIUM	137
	DAFTAR PUSTAKA	141
	TENTANG PENULIS.....	155
	INDEKS	157

Buku ini tidak diperjualbelikan.

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	<i>Governance Actor Triple Model</i>	7
Gambar 1.2	<i>Penta Helix</i> Aktor dalam <i>Governance</i>	8
Gambar 2.1	<i>The Stage Model Policy Process</i>	19
Gambar 2.2	<i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i>	23
Gambar 2.3	<i>Policy Conflict Framework (PCF)</i>	24
Gambar 2.4	Implementasi Kebijakan Model Van Metter dan Van Horn	29
Gambar 2.5	<i>A Framework Policy Implementation Analysis</i>	30
Gambar 2.6	Model Implementasi Kebijakan Edward III.....	31
Gambar 2.7	Implementasi Kebijakan Model Mara. S. Grindle.....	32
Gambar 2.8	Pemetaan Teori Klasik dan Kontemporer Implementasi Kebijakan	43
Gambar 3.1	Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	49
Gambar 3.2	<i>Sound Governance Actor</i>	55
Gambar 3.3	<i>Dynamic Governance Framework</i>	61
Gambar 3.4	<i>Organizational-Institutional Approach to Turbulent Governance</i>	76
Gambar 4.1	<i>Collaborative Governance Framework</i>	95

Gambar 4.2	<i>Collaborative Governance</i> Model Donahue dan Zeckhauser	96
Gambar 4.3	<i>Collaborative Governance Regime (CGR)</i>	98
Gambar 4.4	<i>Governance Capacity Framework</i>	106

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Paradigma Administrasi Publik.....	3
Tabel 1.2	Model-Model <i>Governance</i>	10
Tabel 2.1	Tipologi Kebijakan Versi Lowi.....	17
Tabel 2.2	<i>Integrated Policy Process</i>	18
Tabel 2.3	Karakteristik dan Perbedaan Generasi dalam Studi Implementasi.....	26
Tabel 2.4	Model Implementasi Kebijakan Xun Wu, Howlett, dan Fritzen	36
Tabel 2.5	<i>Stream Approach Synthesis Model</i>	42
Tabel 2.6	<i>Policy Capacity: Skills and Resources</i>	45
Tabel 3.1	Strategi dalam <i>Adaptive Governance</i>	58
Tabel 4.1	Perbandingan Antara <i>Collaborative Governance</i> dan <i>Networking Governance</i>	89

Buku ini tidak diperjualbelikan.

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, Penerbit BRIN mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas Penerbit BRIN untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku *Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer* hadir untuk menginformasikan dan memberikan wawasan kepada masyarakat mengenai pendekatan teoritis governansi dan kebijakan publik secara kontemporer yang menyesuaikan dengan keadaan dan perkembangan zaman yang ada saat ini. Dengan harapan, buku ini dapat membangun literasi yang ada dalam bidang ilmu sosial dan politik utamanya terkait ilmu administrasi publik, kebijakan publik dan governansi publik sebagai suatu kajian menarik dalam bidang ilmu administrasi.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kami berharap hadirnya buku ini dapat menjadi referensi bacaan untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi seluruh pembaca. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum, wr. wb.

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah Swt. atas berkat, rahmat, dan hidayahnya penulis dapat menyelesaikan buku *Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer*.

Buku ini mengangkat tema *governance* dan *public policy* yang ada dalam administrasi dan kebijakan publik. Semoga dengan selesainya buku ini dapat memberikan manfaat yang dapat dirasakan oleh pihak-pihak yang terlibat. Pada kesempatan ini, saya selaku Ketua Program Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Bandung mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada penulis yang telah mau mengembangkan bidang keilmuan melalui literasi yang ada terkait dengan governansi dan kebijakan publik secara kekinian.

Hal ini dirasa sangat penting, mengingat berbagai isu baru terkait bidang yang ada tersebut sangat relevan dengan perkembangan zaman saat ini. Oleh karena itu, literatur yang telah ditulis tentunya akan memberikan kebermanfaatan yang ada. Akhir kata, semoga

Buku ini tidak diperjualbelikan.

buku ini dapat menjadi rujukan berbagai kalangan yang tertarik mendalami bidang governansi dan kebijakan publik.

Bandung, 29 April 2024

Meti Mediyastuti Sofyan, S.Sos., M.AP.
Ketua Program Studi Administrasi Publik
Universitas Muhammadiyah Bandung

Buku ini tidak diperjualbelikan.

PRAKATA

Kurang lebih sepuluh tahun sejak saya menjadi mahasiswa sarjana di bidang administrasi publik dan pascasarjana di bidang kebijakan publik. Ada sebuah renungan yang saya lakukan setiap hari ketika keluar kelas setelah pembelajaran yang dilakukan pada setiap mata kuliah yang ada. Renungan tersebut merupakan sebuah pertanyaan terkait “*apa itu administrasi publik dan mengapa disiplin ilmu ini selalu bersinggungan dengan disiplin ilmu bidang lain?*”. Hal tersebut, tentunya juga dirasakan oleh beberapa ahli, pakar, dan dosen lain. Sampai akhirnya, saya tersadar bahwa disiplin administrasi publik memiliki corak dan karakteristik yang unik dalam pembelajarannya.

Buku keempat saya yang berjudul *Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer* ini merupakan ikhtiar dalam dunia akademis, yang dalam perjalanannya, penulisan buku ini memakan waktu kurang lebih tiga tahun. Waktu yang ada tersebut saya gunakan untuk menelusuri beberapa literatur yang ada, baik dari luar maupun dalam negeri, guna memetakan studi yang dilakukan secara mendalam. Beberapa konferensi nasional dan internasional juga

Buku ini tidak diperjualbelikan.

saya ikuti untuk melihat *trend* isu-isu perkembangan dalam studi administrasi publik. Dalam perjalanan ikhtiar saya di dunia akademis, tulisan ini sebenarnya sempat ragu untuk dipublikasikan, mengingat ilmu yang saya dapatkan masih sangat rendah dan terbilang jauh dari sempurna. Namun, hal tersebut saya kesampingkan ketika keluarga, rekan, dan kolega mendukung saya untuk menerbitkan kembali buku ini sebagai media literasi dalam memajukan perkembangan keilmuan yang makin baru dan berkembang pesat.

Buku ini menekankan pada pendekatan teoritis governansi dan kebijakan publik kontemporer yang disesuaikan dengan keadaan dan perkembangan zaman yang ada saat ini. Dengan harapan, buku ini dapat dibaca oleh seluruh kalangan, baik akademisi, pakar, maupun praktisi, baik yang ada dalam bidang administrasi publik maupun kebijakan publik. Selain itu, buku ini diharapkan dapat pula dibaca oleh seluruh lapisan masyarakat yang ingin memperdalam wawasan terkait pendekatan governansi dan kebijakan publik. Terakhir, buku ini juga diharapkan dapat mengisi kekosongan pembahasan serta melengkapi khazanah literatur terkait dengan pendekatan *governance* dan kebijakan publik dalam lingkup nasional, utamanya dalam bidang administrasi dan kebijakan publik.

Akhir kata, saya mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang banyak mendukung serta berkontribusi dalam memberikan masukan dan kritik yang membangun sehingga buku ini dapat selesai pada waktunya.

Bandung, 31 Januari 2024

Penulis

UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini, izinkan saya mengucapkan terima kasih kepada beberapa pihak yang ikut memberikan motivasi kepada saya untuk menyelesaikan buku ini. Pertama, saya mengucapkan terima kasih kepada bapak, ibu, dan adik dalam keluarga besar Koswara Suganda yang selalu mendukung saya untuk menjadi akademisi dan aktif menulis untuk memajukan ilmu pengetahuan. Saya berterima kasih kepada mereka yang selalu mendorong dan mendoakan saya untuk bisa maju dan selalu bersedia menjadi perisai ketika saya sedang mengalami krisis. Kedua, saya mengucapkan terima kasih kepada panutan dan inspirasi saya, para pengajar dan dosen selama saya menempuh studi, yaitu Prof. Dr. Antun Mardiyanta, Drs., MA karena berkat jasa beliau, banyak ilmu yang saya dapatkan selama menempuh studi Magister Kebijakan Publik di Universitas Airlangga. Saya juga mengucapkan terima kasih kepada Dr. Falih Suaedi, M.Si. karena berkat jasa beliau melalui berbagai kesempatan diskusi selama di Surabaya, saya mendapatkan ilmu dalam hal manajemen publik. Terima kasih juga kepada Dr. Erna Setijaningrum, M.Si.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

selaku Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga, Ibu Sulikah Asmorowati, Ph.D. selaku Wakil Dekan II di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, serta Dr. Bintoro Wardiyantoro, M.Si. dan beberapa dosen lain di Fisip Universitas Airlangga yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu. Selain itu, ucapan terima kasih tidak luput disampaikan kepada Ibu Dr. Rina Herlina Haryanti, S.Sos., M.Si. sebagai pembimbing saya di program sarjana administrasi publik Universitas Sebelas Maret Surakarta serta kepada Ibnu Fath Zarkasi sebagai staf ahli di Komnas Disabilitas atas beberapa kesempatan penulisan jurnal penelitian dan diskusi yang dilakukan selama ini.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada kolega dan keluarga program studi administrasi publik Universitas Muhammadiyah Bandung, Ibu Meti Mediyastuti Sofyan, S.Sos., M.AP. selaku Kepala Program Studi Administrasi Publik, Rikki Maulana Yusup, S.IP., M.AP. selaku Sekretaris Program Studi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Bandung, Ibu Fatmawati, S.IP., M.AP. yang menjadi rekan sekaligus mitra yang mendukung saya untuk selalu belajar dan mengembangkan diri. Tidak luput, terima kasih juga kepada sahabat saya di Universitas Muhammadiyah Bandung, Yayan Andri, S.Pd., M.AP. atas beberapa kesempatan diskusi terkait dengan dinamika dalam administrasi publik yang telah dilakukan. Terakhir, saya juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) atas kesempatan untuk menulis serta memublikasikan buku ini melalui program Akuisisi Pengetahuan Lokal yang diselenggarakan dalam rangka mencerdaskan bangsa melalui program literasi yang mereka bangun dan berkolaborasi dengan berbagai pihak.

BAB I

PENDEKATAN GOVERNANSI DALAM ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

“The power of a theory is exactly proportional to the diversity of situations it can explain” –Elinor Ostrom.

A. Selayang Pandang Studi *Governance*

Disiplin dalam bidang ilmu administrasi dan kebijakan publik berkembang seiring dengan tuntutan globalisasi yang membawa kompleksitas dan dinamika yang ada. Hal tersebut tentunya membawa perubahan yang ada dalam mekanisme, baik secara akademis maupun praktis. Pada aspek akademis, dalam literatur yang telah ada, beberapa pakar sepakat bahwa ada pergeseran yang terjadi, utamanya dalam hal redefinisi kata dari *government* menjadi *governance*. Dwiyanto (2018) menuturkan bahwa ketidakpuasan teori administrasi publik yang mengandalkan birokrasi pemerintah menjadi salah satu penyebab mereka berpaling ke dalam pendekatan *governance*. Lebih spesifik, pemahaman administrasi publik sebagai

administrasi pemerintahan dinilai tidak lagi mampu menjelaskan berbagai fenomena yang terjadi dalam pengelolaan urusan dan kepentingan publik yang berkembang dalam dinamika yang ada tersebut. Sementara itu, implikasi dalam aspek praktisnya adalah terjadi perubahan cara bekerja yang semua masalah diselesaikan secara intitusionalisme oleh pemerintahan (*government*) berubah menjadi partisipatif dan berjejaring dalam pengaturan tata kelola (*governance*) dalam pembuatan maupun pelaksanaan dari sebuah kebijakan (Henry, 2018).

Dalam perjalanannya, administrasi publik mengalami berbagai dinamika dalam perkembangan paradigmanya, termasuk hal tersebut berpengaruh pada produk-produk yang ada dalam administrasi publik, seperti kepemimpinan sektor publik, kebijakan publik, dan pelayanan publik. Perjalanan panjang tersebut dapat dilihat pada pergeseran yang awal mula dikenal dengan paradigma administrasi klasik yang ada dalam *Old Public Administration* (OPA) dengan ciri dikotomi politik-administrasi yang ada dalam tulisan Woodrow Wilson. Paradigma tersebut kemudian dikritik oleh *New Public Management* (NPM) yang dibawa oleh Osborne yang dalam pemikirannya mempunyai pandangan bahwa administrasi publik akan maju jika menerapkan beberapa prinsip-prinsip bisnis yang masuk dalam sektor publik dengan menempatkan masyarakat sebagai *customer*. Seiring dengan perkembangan studi, kritik Denhardt (2013) terkait dengan konsep yang menempatkan masyarakat sebagai *customer* tidaklah sesuai dengan prinsip yang ada dalam demokrasi. Dengan membawa konsep *citizenship*, Denhardt menempatkan masyarakat harus menjadi prioritas dalam pelayanan publik tanpa membeda-bedakan. Pandangan ini kemudian dikenal dengan istilah *New Public Service* (NPS). Seiring dengan perkembangan globalisasi dan tuntutan masyarakat kepada pemerintah yang menuntut perubahan dalam pemerintahan, pendekatan ini kemudian dinamakan dengan “*governance*”. Adapun tabel mengenai paradigma administrasi publik tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Paradigma Administrasi Publik

	<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
Fondasi Teoritis & Epistemologis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokratis
Konsepsi tentang Kepentingan Publik	Kepentingan publik didefinisikan secara politis dalam aturan	Kepentingan publik merepresentasikan kepentingan individu	Kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai bersama
Peran Pemerintah	Merancang, merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan secara tunggal (bersifat politis)	Menyetir (memonopoli berdasarkan mekanisme pasar)	Melayani kepentingan publik
Target Layanan	Para <i>client</i> atau konstituen	Para pelanggan (<i>customer</i>)	Warga negara (<i>citizen</i>)

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2013)

Para peneliti cenderung menggunakan istilah “*governance*” dalam administrasi publik yang paling sering dikaitkan dengan birokrasi. Menurut para ahli *governance*, tugas-tugas pemerintah menjadi rumit. Akibatnya, dengan fokus pada birokrasi tradisional, sulit untuk memahami kompleksitas tugas-tugas pemerintahan yang ada (Khan, 2018). Secara historis, dalam beberapa literatur yang berkembang, awal mula pendekatan *governance* lahir dari ketidakpuasan masyarakat dengan cara bekerja pemerintah yang otoriter, serba tertutup, dan marak dengan tindakan koruptif yang dilakukan oleh pejabat sampai dengan aparatur yang ada dalam sektor publik. Dalam penelusuran terkait dengan pengertian yang ada dalam *governance*, beberapa pakar telah banyak menjabarkan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

pengertian yang ada. Pertama, Colebatch (2004) menjelaskan pengertian *governance* merupakan usaha mencakup para partisipan yang berasal dari luar pemerintahan (*non-state*) sebagai *stakeholder* yang memiliki hak untuk dilibatkan dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Kedua, World Bank (2007) mendefinisikan *governance* sebagai proses memilih mereka yang mampu membuat keputusan politik yang otoritatif, kapasitas pemerintah untuk mengelola sumber dayanya secara efektif dan menerapkan kebijakan yang baik, serta rasa hormat yang dimiliki warga dan pemerintah terhadap institusi yang mengatur interaksi mereka.

Ketiga, Chhotray dan Stoker (2009) mendefinisikan *governance* sebagai aturan pengambilan keputusan kolektif dalam situasi di mana terdapat sejumlah aktor atau organisasi dan tidak ada sistem kontrol formal yang dapat mendikte ketentuan hubungan antara para aktor dan organisasi tersebut. Terakhir, Levi-Faur (2012) lebih jauh mengatakan bahwa konsep *governance* setidaknya memiliki empat arti dalam literatur: struktur, proses, mekanisme, dan strategi. Selain tentang tata kelola yang terkait dengan penciptaan nilai pemerintah dan publik, konsep *governance* juga diterapkan dalam konteks lain, seperti di bidang ekonomi dan manajemen. Berangkat dari definisi yang ada tersebut, *governance* merupakan sebuah tata kelola yang mengatur urusan publik secara partisipatif dan menekankan pada koordinasi serta kolaborasi dengan melibatkan unsur dan aktor kepentingan di luar pemerintahan dengan nilai-nilai bersama yang dipegang. Dari beberapa pengertian yang ada tersebut, penulis menyimpulkan pengertian *governance* sebagai sebuah tata kelola bersama yang bersifat jejaring dalam membangun kelembagaan untuk menangani permasalahan publik yang ada di masyarakat secara mendesak dengan mekanisme kolaborasi.

Chhotray dan Stoker kemudian dalam pandangannya menyebutkan setidaknya terdapat empat elemen dalam *governance*. Pertama, terkait dengan aturan (*rules*). Aturan yang tertanam dalam sistem tata kelola pemerintahan dapat berkisar dari formal hingga informal. Prosedur pengambilan keputusan umumnya diwujudkan dalam beberapa bentuk kelembagaan dan relatif stabil dari waktu

ke waktu, meskipun tidak selalu tidak berubah. Kedua, terkait dengan keputusan kolektif. Keputusan kolektif—jelas sekali—merupakan keputusan yang diambil oleh sekelompok individu yang terlibat dalam sebuah tata kelola yang ada. Ketiga, terkait dengan pengambilan keputusan (*decision-making*). Pengambilan keputusan dapat bersifat strategis, tetapi juga dapat dilakukan dalam praktik implementasi sehari-hari suatu sistem atau organisasi dalam sebuah tata kelola yang terbangun. Terakhir, terkait dengan *no formal control system can dictate the relationships and outcomes*. Dalam konteks yang ada tersebut, sebuah tata kelola pemerintahan adalah pemerintahan yang kolektif. Ciri-ciri bentuk interaksi sosial dalam tata kelola pemerintahan bersama atau *governance* bergantung pada negosiasi, komunikasi, dan pengaruh hegemonik dari pengawasan langsung. Semangat dari konsep *governance* memiliki makna bahwa pemerintah memberikan ruang kekuasaan kepada rakyatnya untuk ikut andil dalam menentukan proses kebijakan yang ditetapkan (Rhodes, 2007).

Lebih mendalam, Sorensen dan Triantafillou (2013) menjabarkan bahwa dalam pendekatan *governance*, pemerintah sebagai aktor negara melibatkan aktor non-negara seperti *private sector* dan masyarakat sebagai instrumen formulasi kebijakan publik yang dihasilkan secara bersama-sama. Jika membaca literatur dari Tiihonen (2004), secara konseptual, pendekatan *governance* dapat dibedakan dalam beberapa karakteristik, antara lain (1) *governance* dalam ilmu administrasi publik (*public administration*) dan kebijakan publik (*public policy*), (2) *governance* dalam ilmu hubungan internasional (*international relations*), (3) *European Union governance*, dan (4) *governance* dalam perbandingan politik. Ansel dan Torfing (2016) menjelaskan bahwa teori *governance* merupakan sebuah lensa analitis yang membantu memahami dunia kontemporer. Teori-teori ini memiliki tujuan yang berbeda. Beberapa di antaranya menyoroti bagaimana aktor, yurisdiksi, level, dan arena institusional yang berbeda berinteraksi untuk bertukar pengetahuan dan ide, mengoordinasikan tindakan, serta berkolaborasi dalam membuat keputusan otoritatif yang menghasilkan hasil kolektif dalam

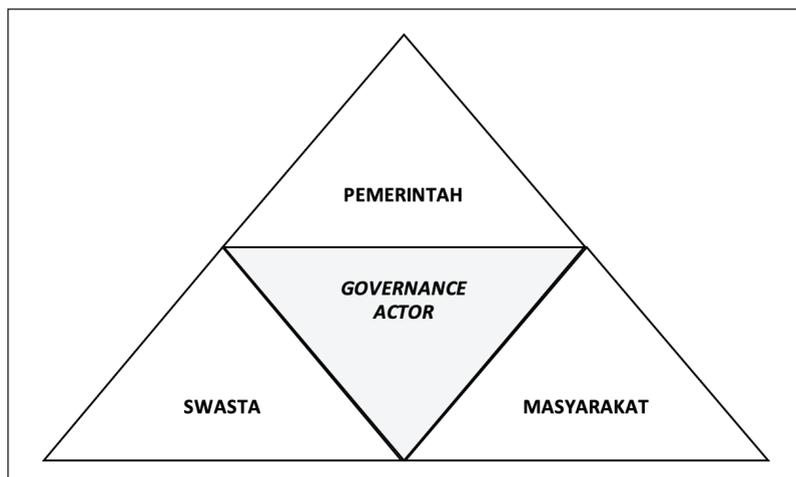
suatu isu atau permasalahan yang ada. Dalam perkembangannya, studi yang ada dalam *governance* memberikan ruang baru dalam pembelajaran pada bidang administrasi dan kebijakan publik yang dalam praktik sehari-hari selalu mengalami dinamika kompleksitas dan perdebatan.

B. Aktor-Aktor *Governance*

Kebijakan dan pelayanan publik, baik saat perumusan maupun pelaksanaannya, ditunjang dengan berbagai aktor yang terlibat dalam proses yang ada. Aktor-aktor ini tentunya memiliki kepentingan atau *interest* dalam sebuah proses kebijakan. Untuk dapat mendeskripsikan peran aktor dalam suatu kebijakan, kita dapat meminjam pendekatan *policy entrepreneur* dari Kingdon. Dalam pandangannya, Kingdon (2014) menyebutkan bahwa *policy entrepreneur* ini mencoba melakukan sebuah usaha agar ide dan gagasan mereka dapat memperoleh dukungan dalam proses kebijakan. Menurut Kingdon, *policy entrepreneur* ini dapat berasal dari kalangan birokrasi pemerintahan sendiri atau bahkan dari komunitas kebijakan seperti *non governmental organization* (NGO) yang berasal dari luar birokrasi.

Kubler dan Schwab (2001) mengatakan bahwa konsep *governance* memiliki perbedaan dengan konsep *government* dalam beberapa hal. Pertama, dalam konsep *government*, pembuatan kebijakan didominasi oleh instansi pemerintah sebagai aktor sentral, sedangkan dalam *governance*, pembuatan kebijakan merupakan hasil konsensus dari berbagai aktor, baik lokal, nasional, maupun internasional. Instansi pemerintah hanya salah satu dari sekian banyak aktor. Aktor-aktor *governance* tidak hanya mengatasmakan pemerintah saja sebagai pengambil keputusan maupun pelaksana suatu kebijakan publik, melainkan ada aktor lain di luar pemerintahan yang terlibat dalam proses yang ada. Lebih mendalam, pemaparan dari Long (2015) memberi penegasan bahwa posisi aktor menggambarkan kesejajaran kewenangan yang tidak menekan salah satu aktor dalam berinteraksi terhadap hak memberikan pendapat untuk merumuskan kebijakan publik.

Sebagaimana terdapat dalam berbagai literatur, baik internasional maupun nasional, seperti United Nation Development People (UNDP), Internasional Monterey Fund (IMF), dan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN-RI), dikemukakan bahwa ada tiga aktor kunci pada suatu tata kelola pemerintahan bersama dalam suatu isu kebijakan. Ketiga aktor tersebut adalah *government* (pemerintah), *private sector* (sektor swasta), serta *society* (masyarakat). Istilah terkemuka untuk menggambarkan ketiga aktor *governance* tersebut adalah “*triangle actor*”. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sementara itu, sektor swasta (*private sector*) menciptakan sebuah pekerjaan. Adapun *civil society* atau masyarakat berperan positif dalam membangun sebuah interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik (Sujarwoto, 2013). Sebagai gambaran, model *triangle actor governance* tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.1.

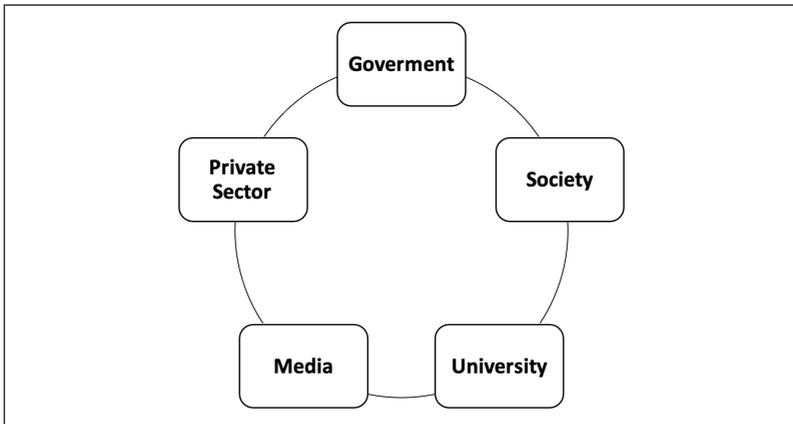


Sumber: Suaedi & Rahardian (2023)

Gambar 1.1 *Governance Actor Triple Model*

Seiring dengan perkembangan yang ada, aktor *governance* tersebut mengalami penambahan sehingga menjadi empat aktor. Istilah empat aktor tersebut dikenal dengan pendekatan *quadruple helix*. Pendekatan ini lebih menekankan pada universitas sebagai pusat basis keilmuan dapat membantu pembangunan dengan keahlian dan sumber daya yang ada—sejauh tidak tumpang tindih dengan nilai pengajaran, penelitian, dan keterlibatan masyarakat (Goddard & Kempton, 2016). Sebagai pusat dari keilmuan dengan berbagai riset dan penelitian yang dilakukan, universitas memberikan sumbangsih peran dalam pemecahan permasalahan sosial yang dihadapi oleh pemerintah dalam menjalankan roda bernegara.

Perkembangan zaman kemudian menambahkan satu aktor lagi, yang semula empat menjadi lima aktor yang terlibat. Pendekatan aktor *governance* tersebut kemudian disebut dengan *pentahelix*. Pendekatan ini mencakup *social enterpreneur*, aktivis, dan media sebagai *helix* tambahan, dengan menekankan kontribusi dan peran aktif warga negara sebagai agen inovasi sosial yang sistematis, *bottom-up*, dan disruptif dalam perkembangan zaman (Calzada, 2017). Adapun gambaran dari aktor *pentahelix* tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.2.



Sumber: Calzada (2017)

Gambar 1.2 Penta Helix Aktor dalam Governance

Pada mekanisme dan cara bekerja yang ada, semua aktor yang terlibat dalam sebuah isu pembangunan berdiri secara sejajar dan berjejaring untuk mencapai visi dan tujuan bersama yang telah disepakati dalam kolaborasi yang terbangun. Aktor-aktor *governance* tersebut tentunya memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan dalam sumber daya sehingga semua aktor tersebut membentuk sebuah jaringan dan berkolaborasi untuk saling melengkapi kekurangan yang ada demi tujuan yang ingin dicapai. Terakhir, sebagai sebuah refleksi, kita dapat melihat bahwa saat ini pembuatan kebijakan publik memiliki kompleksitas yang tinggi seiring terus bertambahnya pihak-pihak yang terlibat dan berkembangnya agenda-agenda perubahan dalam suatu pembangunan yang diselenggarakan.

C. Model-Model Pendekatan *Governance*

Model adalah representasi dari situasi tertentu. Biasanya, banyak cakupannya lebih sempit dan asumsinya lebih tepat, dibandingkan teori yang mendasarinya (Ostrom, 2007). Model dapat digunakan dalam menjelaskan suatu gambaran dalam melihat fenomena-fenomena yang ada. Dalam beberapa literatur, terdapat penjelasan mengenai model-model dalam *governance*. Pierre dan Peters (2005) telah mengklasifikasikan beberapa model-model *governance*. Semua model tersebut mencerminkan interaksi antar-aktor *governance* yang saling membutuhkan, misalnya pemerintah dan sektor publik dengan nilai dan dominasi yang mereka miliki dalam suatu tata kelola. Model-model yang ada dalam pendekatan *governance* tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2 Model-Model *Governance*

Model	Penjelasan
<i>Etatiste Model</i>	Pendekatan dalam model ini menunjukkan bahwa aktor pemerintah memainkan peranan penting dan mengontrol aktor non-pemerintah yang terlibat dalam suatu isu pembangunan.
<i>Liberal-Democratic</i>	Pendekatan yang ada dalam model ini menekankan penerimaan peran negara sebagai aktor utama pemerintahan. Sementara itu, beberapa aktor di luar pemerintahan saling bersaing dalam upaya memengaruhi pemerintah agar mau memilih opsi yang dibawa.
<i>State-Centric</i>	Pendekatan ini menempatkan aktor negara sebagai pusat yang memiliki koneksi dengan aktor lain di luar pemerintahan. Dalam beberapa literatur yang ada, pendekatan dalam model ini kental dengan nilai-nilai korporatisme (bentuk negara-swasta) dalam suatu pembangunan.
<i>The Dutch Governance School</i>	Model ini berkembang di kalangan dan kondisi para ahli Belanda. Model ini menekankan <i>networking</i> di antara para aktor, sementara pemerintah hanya menjadi salah satu aktor yang terlibat di dalamnya. Membaca realitas yang ada, dominasi aktor non-negara, seperti masyarakat bisa mendominasi dalam suatu pembangunan.
<i>Governance without Government</i>	Dalam model ini, beberapa pakar telah mendeskripsikan secara gamblang bahwa ada peran negara yang hilang dalam kapasitasnya mengatur sebuah tata kelola pada suatu isu kebijakan. Dalam hal ini, peran swasta dan masyarakat sangat mendominasi.

Sumber: Pierre dan Peters (2005)

Beberapa model tersebut tentunya memberikan sebuah gambaran dalam pembelajaran yang ada dalam suatu isu governansi dan kebijakan publik. Lebih mendalam, Pierre dan Peters juga mengklasifikasikan model-model tersebut ke dalam dua bagian. Pertama, *steering capacity*. Dalam pengertian yang ada, di sini

digambarkan suatu pengaturan dalam tata kelola pemerintah secara institusional. Adapun model yang masuk dalam kategori ini adalah *etatiste model*, *liberal-democratic*, dan *state-centric*. Kedua, *social interaction*. Klasifikasi yang ada di sini menekankan pada keterlibatan dan partisipasi aktor di luar pemerintahan yang lebih mendominasi secara inklusif dan deliberatif.

Pembahasan dalam buku ini berisi pembahasan menarik terkait dengan teori-teori governansi dan kebijakan publik. Bab I membahas mengenai *governance* yang meliputi pengertian *governance* sebagai selang pandang, berbagai aktor *governance*, model-model dalam teori *governance*, serta perkembangan teori-teori dalam studi *governance*. Selanjutnya, pada pembahasan yang ada dalam Bab II dijelaskan mengenai studi kebijakan publik yang di dalamnya dijabarkan dasar-dasar kebijakan publik, proses-proses dalam kebijakan publik, interaksi antar-aktor *governance* dalam kebijakan publik, sejarah perkembangan dalam studi implementasi kebijakan, pemetaan teori-teori klasik sampai dengan kontemporer dalam implementasi kebijakan publik, berbagai model analisis dalam melihat keberhasilan dan kegagalan kebijakan, serta *networking* dalam suatu implementasi kebijakan publik. Pembahasan dalam Bab III menguraikan beberapa perspektif dan pendekatan teori-teori yang bisa digunakan dalam menganalisis permasalahan penting dalam studi *governance*, baik dalam konteks lokal, nasional, maupun internasional, yang dielaborasi dengan berbagai ragam isu permasalahan atau publik yang ada. Pembahasan tersebut dibahas secara komprehensif dan kontemporer dengan mengaitkan berbagai *trend* dan dinamika isu perkembangan yang ada dalam bidang studi *governance* dan kebijakan publik.

Pembahasan dalam Bab IV menjelaskan mengenai isu-isu governansi publik yang ada saat ini dengan meninjau berbagai pendekatan analisis yang di elaborasikan dengan kasus kontekstual yang ada dalam skala nasional dan global. Selanjutnya, pembahasan dalam Bab V menyajikan isu-isu kebijakan publik terkini yang perlu mendapat perhatian bagi pihak yang tertarik mendalami serta mengembangkan suatu kebijakan. Hal ini dikarenakan agar

kebijakan publik yang dibuat sejalan dengan kehendak dan keinginan publik secara luas. Terakhir, pada Bab VI, penulis melakukan sebuah refleksi terkait dengan bagaimana tantangan governansi dan kebijakan publik yang akan dihadapi mendatang.

Pembahasan dalam buku ini merupakan pengembangan dari dua buku sebelumnya yang telah penulis selesaikan pada tahun 2022 dengan judul *Studi Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Isu Kontemporer* dan *Manajemen Publik dan Kebijakan Publik Era Governance: Teori, Isu dan Kompleksitas* yang diterbitkan bersama kolega penulis, Dr. Falih Suaedi, M.Si. pada tahun 2023. Dalam perkembangannya, literatur yang dibuat oleh penulis ini berupaya melengkapi dan mengisi *gap* kekosongan yang belum pernah dibahas oleh penulis-penulis lain dalam cakupan nasional. Hal ini dilakukan sebagai ikhtiar dalam dunia akademis terkait dengan membangun literasi dalam bidang ilmu sosial dan politik, utamanya terkait bidang ilmu administrasi publik, kebijakan publik, dan governansi publik sebagai suatu kajian menarik dalam bidang administrasi publik.

BAB II

STUDI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA *GOVERNANCE*

“Jika sebuah kebijakan publik benar dan tepat, akan majulah negara, akan majulah provinsi, majulah kota dan kabupaten”–

Presiden Joko Widodo

A. Dasar-Dasar Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan produk dari administrasi publik dan ilmu politik yang selalu mendapat tempat dan perhatian khusus bagi orang yang tertarik dalam mendalami disiplin ilmu tersebut. Pada sejarahnya, dalam beberapa literatur pada awalnya ilmu kebijakan publik memfokuskan perhatian yang ada untuk menjadi suatu bidang disiplin ilmu. Pendekatan ilmu kebijakan pertama kali dicetuskan dalam karya Harold D. Lasswell yang ditulis pada akhir tahun 1940-an dan awal tahun 1950-an berjudul *The Policy Orientation*. Dalam pandangannya, Laswell (1956) memaparkan orientasi ilmu kebijakan secara eksplisit terfokus pada penerapan ilmu pengetahuan secara ketat (oleh karena itu, penggunaan kata

Buku ini tidak diperjualbelikan.

“sains” dalam bentuk jamak) pada isu-isu yang memengaruhi tata kelola pemerintahan (*governance*) dan pemerintahan (*government*).

Seiring dengan perkembangan zaman, disiplin ilmu kebijakan publik ini kemudian mendapat perhatian dari kalangan akademisi dan praktisi sampai dengan saat ini. Kebijakan publik yang notabene dibuat oleh pemerintah tentunya akan dirasakan, baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh masyarakat (*public*) dalam kehidupan sehari-hari. Sebagai sebuah pengantar dan pembelajaran secara mendasar, tidak ada salahnya jika kita menarik beberapa pengertian kebijakan publik dari beberapa ahli dan pakar terkemuka. Pertama, Peters (2016) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is the sum of government activities, whether acting directly or through agent, as it has an influence on the life of citizens*” (merupakan kegiatan pemerintah, baik yang bertindak secara langsung maupun melalui agen, karena mempunyai pengaruh terhadap kehidupan warga negara). Kedua, Anderson (2014) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter concern*” (tindakan yang memiliki tujuan dan relatif stabil yang diikuti oleh seorang aktor atau sekelompok aktor dalam menangani masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian). Ketiga, Dye (2017) mengartikan kebijakan publik sebagai salah satu yang dikerjakan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan hasil yang membuat kehidupan secara bersama tampil berbeda. Sementara itu, Nugroho (2014) mengartikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan politik atau strategi pemerintah yang melembaga untuk menciptakan kesejahteraan umum. Terakhir, sebagai seorang yang tertarik untuk mendalami dan mempelajari studi kebijakan publik, penulis mencoba mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah proses interaksi atau aktivitas pemerintah dengan masyarakat secara luas dalam rangka menguraikan serta memecahkan permasalahan-permasalahan yang ada di dalam suatu wilayah atau daerah kewenangannya, baik di tingkatan pusat maupun daerah.

Dalam perjalanannya, sebagai sebuah disiplin ilmu dari produk yang dikerjakan dalam administrasi publik, studi dalam kebijakan

publik menemui berbagai perdebatan dalam perkembangannya. Pakar terkemuka dalam kebijakan publik, Radin (2019) menjelaskan perjalanan studi atau analisis kebijakan publik melewati beberapa era atau fase penting. Era pertama terjadi pada masa setelah Perang Dunia Kedua. Selama era progresif ini, para pengacara memainkan peran yang sangat penting sebagai penasihat dalam sistem Amerika Serikat. Pergeseran yang terjadi dalam profesi hukum (khususnya di Harvard Law School) memperluas bidang hukum, memformalkannya, dan memberikan jalan bagi para pengacara untuk memikirkan cara menggunakan data dan informasi ilmiah dalam pekerjaannya. Selain itu, status mereka dalam lembaga pemerintah membuat peran mereka sebagai penasihat menjadi sangat penting. Dalam fase ini, Yehezkel Dror merupakan salah satu tokoh awal yang menciptakan analisis kebijakan sebagai profesi baru. Ia menggambarkan fase awal pencarian sebagai pengambilan keputusan publik oleh ilmu ekonomi. Dalam gagasannya, Dror (2017) menulis, *“going far beyond the domain of economic policy-making, the economic approach to decision-making views every decision as an allocation of resources between alternatives, that is, as an economic problem”* (lebih jauh dari bidang pembuatan kebijakan ekonomi, pendekatan ekonomi terhadap pengambilan keputusan memandang setiap keputusan sebagai alokasi sumber daya antar-alternatif, yaitu sebagai masalah ekonomi).

Dalam era atau fase yang kedua, Radin menjelaskan bahwa analisis atau studi kebijakan dimulai pada tahun 1970-an dan berlanjut hingga akhir abad ke-20. Karya Arnold J. Meltsner pada tahun 1976 yang berjudul *Policy Analysts in the Bureaucracy* menjadi pedoman yang memicu studi dan analisis kebijakan pada era ini. Buku tersebut didasarkan pada 116 wawancara dengan analis kebijakan yang ada pada pemerintah federal Amerika Serikat selama tahun 1970 dan 1971. Penggambaran Meltsner tentang fungsi analisis kebijakan membawanya untuk merancang sebuah tipologi yang menyatakan bahwa analis tidak menggambarkan satu cara pun di mana analis dan klien menciptakan hubungan. Tipologi Meltsner membedakan empat jenis analis, yaitu 1) mereka yang memiliki

keterampilan politik tinggi, 2) mereka yang memiliki keterampilan politik rendah, 3) mereka yang memiliki keterampilan teknis tinggi, dan 4) mereka yang memiliki keterampilan teknis rendah. Radin menjelaskan lebih mendalam bahwa meskipun tipologi dan analisis Meltsner dianut oleh sejumlah analisis kebijakan, hanya sedikit yang menggunakan kerangka kerja tersebut untuk mengeksplorasi alasan dan konsekuensi dari pekerjaan masing-masing dari empat jenis analisis kebijakan, khususnya dalam hubungan antara analisis dan klien mereka.

Selanjutnya, pada era ketiga. Memasuki awal abad ke-21, analisis kebijakan bergerak ke arah yang lebih berbeda dibandingkan dua era sebelumnya. Namun, pendekatan-pendekatan baru ini tidak selalu menggantikan praktik-praktik di dua era sebelumnya. Selain itu, bidangnya sendiri menjadi jauh lebih beragam, baik dalam peran maupun penggunaan teknik analitis. Radin menggambarkan bahwa selama periode ini juga terdapat beberapa perkembangan dalam proses pembuatan kebijakan yang mungkin memengaruhi harapan dari klien. Peningkatan harapan dari klien mengenai peran analisis dalam melakukan advokasi dalam kerja mereka. Advokasi menciptakan beberapa situasi sulit. Hal ini dapat meningkatkan ketegangan antara klien dan analisis jika kedua aktor yang ada tersebut memiliki ekspektasi yang sangat berbeda. Di sisi lain, pada dekade abad ke-21, pendekatan lain ditambahkan ke dalam sebuah pengambilan keputusan, yaitu dengan penggunaan jaringan (*networking*). Keinginan klien juga diperumit oleh pergerakan jaringan dalam pengambilan keputusan. Jaringan ini melibatkan banyak pihak sehingga lebih sulit untuk mengetahui kebutuhan spesifik dari mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan yang kompleks, terutama ketika permasalahan yang dihadapi melibatkan para aktor global.

Lebih lanjut, dalam studi kebijakan publik sebagai sebuah disiplin ilmu, kebijakan publik tentunya memiliki berbagai macam tipe atau yang dikenal dengan tipologi. Tipologi ini digunakan se-

bagai sebuah pembelajaran tentang bagaimana impresi, gambaran, bentuk, jenis, atau karakter yang ada dalam suatu objek. Mengutip pendapat dari Theodore J. Lowi dalam buku Knill dan Tosun (2020) bahwa setidaknya ada empat tipologi yang ada dalam kebijakan publik. Pertama, kebijakan distributif yang berkaitan dengan tindakan-tindakan yang memengaruhi distribusi sumber daya dari pemerintah kepada penerima tertentu. Kedua, kebijakan redistributif yang didasarkan pada transfer sumber daya dari satu kelompok masyarakat ke kelompok lainnya. Ketiga, kebijakan regulasi yang menetapkan kondisi dan kendala untuk perilaku individu atau kolektif. Terakhir, konstituen kebijakan yang membuat atau memodifikasi lembaga negara. Adapun beberapa klasifikasi tipologi tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Tipologi Kebijakan Versi Lowi

Tipe Kebijakan	Penjelasan	Contoh
<i>Regulatory Policies</i>	Kebijakan yang menentukan kondisi dan kendala untuk perilaku individu dan kolektif	Perlindungan lingkungan, kebijakan migrasi dan perlindungan konsumen
<i>Distributive Policies</i>	Kebijakan yang dalam upayanya mendistribusikan sumber daya	Subsidi pertanian; infrastruktur lokal seperti jalan raya dan sekolah
<i>Redistributive Policies</i>	Kebijakan yang mengubah distribusi sumber daya yang ada	Kesejahteraan; reformasi tanah; perpajakan progresif
<i>Constituent Policies</i>	Kebijakan yang membuat atau memodifikasi institusi negara	Perubahan aturan prosedural parlemen; pembentukan agensi atau lembaga baru.

Sumber: Lowi dalam Knill dan Tosun (2020)

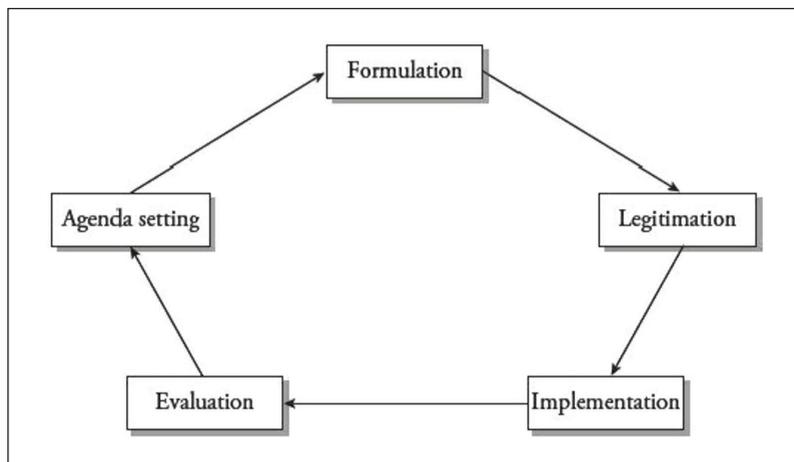
Melengkapi pembahasan yang ada, kebijakan publik tentunya memiliki sebuah tahapan serta siklus yang ada dalam prosesnya. Wu et al. (2010) menjabarkan beberapa tahapan proses dalam kebijakan publik yang biasa dilakukan oleh para pembuat, pelaksana, dan analis kebijakan. Mereka menyebut siklus yang ada tersebut dengan *integrated policy process*. Model proses kebijakan yang ada tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Tabel 2.2 *Integrated Policy Process*

Proses Kebijakan	Tugas Utama
<i>Agenda Setting</i>	Tempatkan masalah kebijakan yang signifikan ke dalam agenda kebijakan pemerintah atau periksa item agenda yang ada yang potensial dalam kerangka terpadu yang mempertimbangkan tujuan kebijakan utama yang saling terkait.
Formulasi Kebijakan	Kembangkan opsi kebijakan yang menangani masalah yang ditargetkan dengan cara yang konsisten dengan tujuan kebijakan dasar.
<i>Decision-Making</i>	Mengadopsi opsi yang memenuhi kriteria kebijakan yang terintegrasi tujuan dan dapat diterima oleh jangkauan seluas mungkin pemangku kepentingan.
<i>Implementation</i>	Terjemahan kebijakan yang diadopsi ke dalam tindakan, dengan mempertimbangkan tujuan yang terintegrasi.
<i>Evaluation</i>	Meninjau implementasi kebijakan yang diadopsi terhadap kriteria yang ditetapkan yang mencerminkan tujuan kebijakan yang terintegrasi.

Sumber: Wu et al. (2010)

Sementara itu, dalam pandangan Peters (2016), dijelaskan beberapa tahapan yang ada dalam proses kebijakan publik yang meliputi lima tahapan, yaitu *agenda setting*, *formulation* (formulasi kebijakan), *legitimation* (legitimasi), *implementation* (implementasi), dan *evaluation* (evaluasi). Gambar dari *The Stage Model* yang dikembangkan oleh Peters dapat dilihat pada Gambar 2.1.



Sumber: Peters (2016)

Gambar 2.1 *The Stage Model Policy Process*

B. Interaksi Antar-Aktor *Governance* dalam Kebijakan Publik

Pada setiap tahap pergerakan dalam proses kebijakan dari satu tahap ke tahapan berikutnya akan selalu ada konflik dan dinamika yang terjadi dalam prosesnya. Lebih lanjut, setiap tahapan proses akan melibatkan aktor yang berbeda dengan perhatian yang berbeda tentang isu-isu kebijakan yang ada tersebut (Peters, 2016). Aktor-aktor kebijakan publik pada era *governance* seperti saat ini sangat banyak, bahkan dalam pembuatan maupun pelaksanaan sampai dengan evaluasi kebijakan sangat rumit atau kompleks. Para aktor

yang ada tersebut memiliki agenda dan tujuan yang ingin mereka dapatkan dalam suatu isu kebijakan tertentu. Dalam prosesnya, interaksi dan kepentingan tersebut menjadi sebuah dinamika yang menarik untuk diangkat menjadi sebuah kajian atau penelitian, baik dalam bidang administrasi maupun kebijakan publik, sampai dengan saat ini.

Sebagaimana pada gambaran mengenai aktor *governance* yang telah dibahas pada bab sebelumnya, para aktor tersebut memanfaatkan berbagai sumber daya dan strategi yang mereka gunakan dalam mencapai tujuan yang mereka inginkan. Pertama, aktor *governance* dalam kebijakan menggunakan strategi kolaborasi sebagai pendekatan dalam memecahkan permasalahan publik yang ada. Kolaborasi merupakan sebuah proses ketika beberapa entitas atau kelompok saling berbagi informasi, sumber daya, dan tanggung jawab atas sebuah program kegiatan yang dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi secara bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama (Matos & Afsarmanesh, 2008). Permasalahan publik yang makin kompleks membuat para aktor-aktor *governance* tersebut melakukan sebuah kolaborasi untuk melengkapi kekurangan dari masing-masing aktor yang terlibat dalam suatu isu kebijakan publik. Di sisi lain, kolaborasi yang terbangun merupakan bukti bahwa dalam hal urusan permasalahan publik, pemerintah tidak dapat berdiri sendiri untuk memecahkan permasalahan yang ada, tetapi memerlukan aktor lain untuk berkolaborasi.

Kedua, selain membentuk kolaborasi, para aktor yang berinteraksi tersebut membangun sebuah jaringan (*networking*), baik secara internal maupun eksternal. Jaringan memberikan sumbangsih dan peran penting dalam mencapai tujuan tertentu. Jaringan juga menjadi sebuah modal sosial yang digunakan oleh para aktor *governance* yang ada (Rahardian, 2020). Pergeseran dari konsep *government* ke *governance* mengubah bentuk dan tata kerja pemerintahan yang semula lebih menekankan pada institusional menjadi lebih berjejaring. Pada beberapa literatur disebutkan bahwa untuk

menggambarkan sebuah interaksi jaringan, pendekatan *networking governance* bisa digunakan dalam memotret fenomena yang ada.

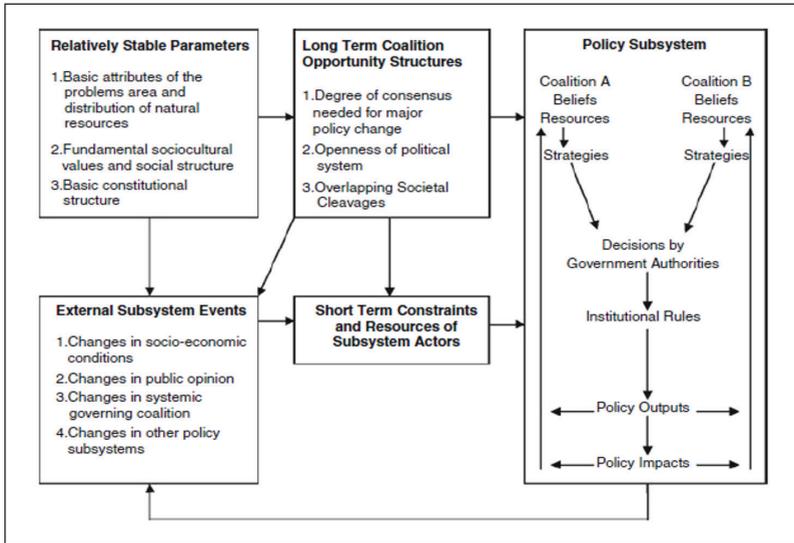
Tata kelola jaringan melibatkan serangkaian organisasi otonom yang terpilih, persisten, dan terstruktur yang terlibat dalam menciptakan produk atau layanan berdasarkan kontrak implisit dan terbuka untuk beradaptasi dengan kontinjensi lingkungan dan untuk mengoordinasikan dan menjaga pertukaran (Jones, 1997). *Networking governance* menunjukkan entitas-entitas ini pada umumnya terdiri dari pihak-pihak multi-level dan seringkali multi-sektoral yang terlibat dalam pembahasan kebijakan publik dan merupakan cara alternatif untuk menghubungkan pembuatan kebijakan publik dengan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait (Stout & Love, 2019). Interaksi antar-aktor *governance* dalam jaringan ini tentunya memberikan beberapa keuntungan, antara lain (1) memberikan sumber daya yang dibutuhkan oleh aktor lain, (2) sebagai media informasi dan pertukaran pengetahuan yang dibutuhkan dalam mencapai tujuan, (3) memberikan penghematan dalam alokasi anggaran yang dibutuhkan dalam pembangunan, dan (4) membangun koalisi dan kepercayaan antar-aktor untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Di sisi lain, kompleksitas aktor *governance*, baik dalam pembuatan maupun pelaksanaan sebuah kebijakan publik, tidak selamanya menimbulkan dampak positif. Terjadi juga dampak negatif pada sebuah tata kelola yang ada. Salah satu dampak negatif dari interaksi aktor *governance* dalam kebijakan publik adalah konflik.

Konflik antar-aktor *governance* terjadi karena intensitas perdebatan suatu isu kebijakan tertentu yang belum menemui titik *equilibrium* atau keseimbangan sebagai tanda bersepakatnya aktor *governance* dalam isu kebijakan publik yang ada. Konflik merupakan ketidaksepakatan antara orang-orang pada isu-isu substantif atau isu-isu emosional (Schemerhorn, 1999). Konflik memiliki dimensi hubungan kuasa antara berbagai aktor yang terlibat di dalamnya yang terbentuk oleh kekuatan ekonomi, politik, sampai dengan budaya. Hubungan kuasa tersebut menentukan bagaimana dinamika

konflik yang dimanifestasikan ke dalam praktik represi militeristik, dominasi kekuasaan, kekerasan kolektif akibat gesekan, pemogokan masa, serta negosiasi yang terjadi dalam prosesnya (Farida, 2013).

Konflik yang terjadi dalam aktor *governance* bisa saja terjadi akibat adanya marginalisasi yang terjadi. Dalam beberapa kasus, marginalisasi biasa terjadi pada aktor masyarakat. Masyarakat yang tidak dilibatkan oleh aktor *governance* lain, seperti pemerintah dan swasta, dalam suatu pembangunan biasanya akan hanya merasakan dampak buruk yang terjadi. Ketika kejadian tersebut sudah terjadi, masyarakat akan melakukan protes kepada aktor lain untuk menuntut kejelasan dan hak mereka dalam suatu isu kebijakan yang mereka sedang hadapi. Penelitian yang dilakukan oleh Rahardian dan Zarkasi (2019) menjelaskan bahwa ada konflik yang terjadi antar-aktor *governance* dalam kasus pembangunan industri semen di Kendeng, Kabupaten Pati. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Suharto et al. (2018) menemukan bahwa adanya marginalisasi masyarakat yang terjadi akibat kebijakan penetapan kawasan Hutan Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur menjadi kawasan konservasi yang berfungsi sebagai cagar alam. Beberapa kasus yang ada tersebut merupakan contoh dari tingginya kompleksitas yang terjadi di dalam interaksi antar-aktor *governance*. Interaksi aktor *governance* dalam kolaborasi, jaringan, dan konflik yang terjadi dalam suatu isu kebijakan dapat dilihat dalam sebuah kerangka *advocacy coalition framework* (ACF). Adapun kerangka ACF tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.2.

Kerangka ACF yang dikembangkan oleh Paul A. Sabatier, Jenkins-Smith, dan Cristhoper M. Weible tersebut dapat memotret fenomena dalam sebuah perdebatan, konflik, dan kolaborasi sampai dengan jaringan yang ada dalam aktor *governance* di mana masing-masing aktor kebijakan tersebut menggunakan sumber daya yang mereka miliki untuk mencapai tujuan yang ingin mereka capai. Kekuatan ACF terletak pada kemampuannya untuk membantu para aktor kebijakan, peneliti, dan kelompok-kelompok kepentingan dalam memahami dan menjelaskan sebuah pembentukan koalisi



Sumber: Weible et al. (2011)

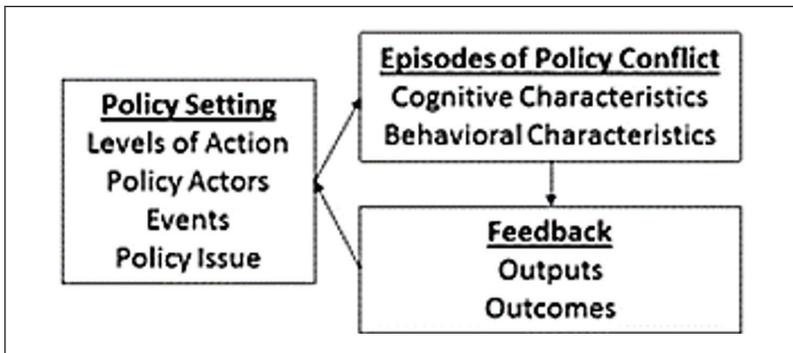
Gambar 2.2 *Advocacy Coalition Framework (ACF)*

advokasi, pembelajaran, dan perubahan kebijakan dalam isu kebijakan yang sedang diperdebatkan (Howlett & Mujherkee, 2015). Penggunaan ACF dalam memotret interaksi antar-aktor *governance* memberikan sebuah pemetaan dan gambaran di mana aktor-aktor yang ada memainkan peran penting dalam suatu isu permasalahan dalam kebijakan publik. Selain ACF, pendekatan lain yang dapat digunakan dalam melihat perdebatan atau konflik kebijakan adalah dengan menggunakan *policy conflict framework* (PCF). Teori ini dikembangkan oleh Cristhoper M. Weible dan Tanya Heikkila. *Policy conflict framework* dirancang untuk memajukan pengetahuan lokal dan umum tentang konflik kebijakan. Pengetahuan yang terlokalisasi mengacu pada wawasan spesifik tentang sumber, tingkat, dan dampak konflik kebijakan dalam satu atau lebih pengaturan kebijakan. Pengetahuan umum mengacu pada wawasan tentang sifat konflik kebijakan yang dapat diterapkan dan diuji di seluruh rangkaian kebijakan. Kerangka kerja ini berpusat pada definisi

Buku ini tidak diperjualbelikan.

konseptual sebuah episode konflik kebijakan, di mana dua atau lebih aktor kebijakan mengekspresikan karakteristik kognitif dan perilaku tertentu dalam jangka waktu pendek atau panjang (Weible & Heikkila, 2017). Adapun gambar dan penjelasan yang ada dalam kerangka PCF tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.3.

Weible dan Heikkila menjelaskan karakteristik episode konflik kebijakan (*episode of policy conflict*) bersifat kognitif dan perilaku. Karakteristik kognitif menunjukkan intensitas konflik kebijakan yang terkait dengan karakteristik perilaku konflik kebijakan. Konflik kebijakan dikondisikan oleh pengaturan kebijakan yang mencakup empat kategori konseptual interaktif: tingkat tindakan (*level of action*), aktor kebijakan (*policy actor*), peristiwa (*event*), dan isu kebijakan (*policy issue*). Lalu, efek umpan balik melalui keluaran (*output*) dan hasil (*outcomes*) menjelaskan kesinambungan episode konflik kebijakan untuk suatu isu kebijakan. Interaksi antar-aktor *governance* dalam isu kebijakan publik merupakan sebuah fenomena yang akan terus ada dan berkembang seiring dengan kompleksitas yang ada dalam suatu pengaturan tata kelola pemerintahan.



Sumber: Weible dan Heikkila (2017)

Gambar 2.3 Policy Conflict Framework (PCF)

C. Sejarah Perkembangan dalam Studi Implementasi Kebijakan

Salah satu isu yang banyak dibahas dalam studi kebijakan publik adalah mengenai isu tentang implementasi kebijakan publik. Keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan dapat dilihat dari proses yang ada dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to delivery policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan (Purwanto & Sulistyastuti, 2015). Sementara itu, Birkland (2016) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah proses di mana kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah diberlakukan oleh instansi terkait. Terakhir, Knill dan Tosun (2020) mengartikan implementasi kebijakan merupakan tahapan dalam proses pembuatan kebijakan di mana suatu kebijakan diberlakukan oleh birokrasi yang bertanggung jawab. Jadi, implementasi adalah tahapan dalam siklus kebijakan di mana ada hubungan antara pembuat kebijakan dan penerima kebijakan yang dimediasi oleh para pelaksana. Dalam istilah yang lebih teknis, implementasi melibatkan transformasi keluaran kebijakan menjadi hasil kebijakan.

Sebagai sebuah proses yang menentukan kredibilitas dari para pembuat kebijakan, proses dalam implementasi kebijakan menjadi penting dipelajari oleh berbagai aktor, mulai dari akademisi sampai dengan praktisi. Penjelasan yang ada dalam bagian ini akan memaparkan sejarah perkembangan dalam studi kebijakan publik. Pertama, mengutip dari penelitian yang dilakukan oleh Goggin et al. (1990) yang mencoba membuka tabir perkembangan studi implementasi kebijakan kedalam tiga fase penting, yaitu Generasi I (Dekade 1970-an), Generasi II (Dekade 1975–1980), dan Generasi III (Dekade 1980-an). Kemudian, penelitian selanjutnya yang dilakukan oleh Michael Howlett pada 2018 menambahkan satu fase lagi, yaitu Generasi IV (Dekade Baru). Masing-masing dekade dalam studi implementasi kebijakan ini tentunya memiliki beberapa corak dan karakteristik yang berbeda-beda. Untuk memahaminya, penulis

membuat sebuah matriks tabel yang dapat membantu menjelaskan perbedaan setiap generasi yang ada dalam studi implementasi kebijakan yang dapat dilihat pada Tabel 2.3.

Tabel 2.3 Karakteristik dan Perbedaan Generasi dalam Studi Implementasi

Periode	Penjelasan	Tokoh
Generasi I	Generasi pertama dalam studi implementasi kebijakan berangkat dari sebuah pesimisme dalam sebuah studi kasus yang menunjukkan contoh-contoh dalam kegagalan suatu implementasi kebijakan.	Presman dan Wildavsky (1973)
Generasi II	Berangkat dari kelemahan yang ada pada Generasi I nyatanya memberikan gambaran dan deskripsi bagi para aktor Generasi II studi implementasi kebijakan untuk mengembangkan teori-teori dalam studi kebijakan publik. Generasi kedua ini ditandai dengan munculnya sebuah perdebatan model <i>top-down</i> dengan <i>bottom-up</i> pada penelitian mengenai implementasi kebijakannya.	Presman dan Wildavsky (1973); Lipsky (1980); Bardach (1977); Elmore (1980); Van Metter dan Van Horn (1975); Mazmanian dan Sabatier (1983)
Generasi III	Pada generasi ini, penelitian mencoba membuat jembatan kesenjangan dan perdebatan model <i>top-down</i> dengan <i>bottom-up</i> dengan mencoba menggabungkan kedua unsur-unsur yang ada dalam pendekatan model <i>hybrid</i> .	Goggin et al. (1990); Winter (1990); Sabatier (1986).

Periode	Penjelasan	Tokoh
Generasi IV	Penelitian yang dilakukan oleh Michael Howlett (2018) menyarankan studi implementasi generasi keempat. Howlett mengusulkan menggabungkan model proses kebijakan yang kontemporer. Model-model ini antara lain adalah <i>advocacy coalition framework</i> (ACF) oleh Sabatier dan <i>multiple stream framework</i> (MSF) oleh Kingdon.	Howlett (2018); Luke Fowler (2018)

Setiap periode generasi dalam studi implementasi kebijakan memberikan gambaran dalam membangun fondasi dalam pembentukan teori-teori yang ada dalam implementasi kebijakan publik. Teori yang ada tersebut tentunya dapat melihat bagaimana hubungan antarvariabel dalam melihat keberhasilan dan kegagalan dari suatu implementasi kebijakan publik. Dalam beberapa literatur yang ada, beberapa pakar dan ahli kebijakan publik telah menyarankan penggunaan pendekatan teori-teori implementasi kebijakan generasi keempat yang lebih kontemporer dan dianggap mampu melihat fenomena dalam sebuah implementasi kebijakan publik.

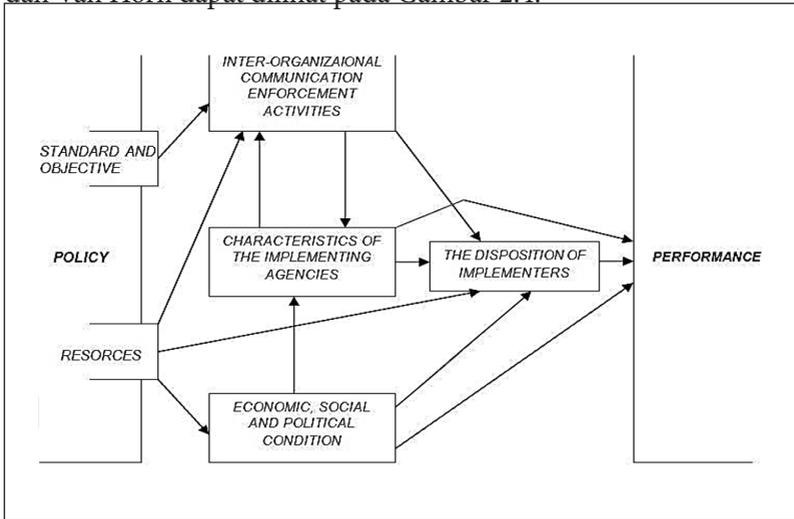
D. Pemetaan Teori-Teori Klasik Sampai Dengan Kontemporer Implementasi Kebijakan Publik

Pembahasan dalam periode generasi studi implementasi kebijakan tentunya sudah mampu memetakan di mana letak teori-teori dalam studi implementasi kebijakan publik. Namun, sebagai bentuk ikhtiar dalam dunia akademis, pembahasan dalam bagian ini akan membahas lebih dalam mengenai pemetaan teori-teori implementasi kebijakan, mulai dari pendekatan secara klasik sampai dengan kon-

temporer. Pembagian klasifikasi klasik dan kontemporer merujuk pada berbagai sumber yang sudah ditentukan, mulai dari karakteristik dan tahun perkembangan teori tersebut lahir. Pertama, pendekatan dalam beberapa teori klasik berupaya melihat bagaimana hubungan kausal atau sebab-akibat yang cenderung pada pendekatan secara positivistik (kuantitatif). Sementara itu, dalam klasifikasi teori yang ada dalam klasifikasi kontemporer menitikberatkan pemahaman pada gagasan dan pemikiran baru yang berkembang pada masa sekarang secara filosofinya. Teori implementasi kebijakan yang masuk dalam kategori klasik yang pertama adalah teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn. Jika berbicara pada konteks hari ini, pendekatan teori yang ada masih marak digunakan oleh beberapa peneliti yang biasa mengerjakan penelitian tugas akhir pada tingkat strata I (S-1) sampai dengan magister (S-2).

Adapun dimensi dalam teori implementasi kebijakan dari model Van Metter dan Van Horn (1975) adalah (1) *standards and objectives*, pengertian di sini bahwa sebuah implementasi tentunya memiliki sebuah standar dengan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan sebelumnya dan menjadi ukuran yang harus dicapai; (2) *resources*, sumber daya menjadi hal yang penting dalam sebuah implementasi kebijakan (baik orang maupun keuangan); (3) *inter-organizational communication and enforcement activities*, dalam pengertian di sini dapat diartikan bahwa komunikasi antarorganisasi dalam aktivitas pelaksanaan kebijakan merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik; (4) *characteristics of implementation agencies*, faktor ini menjadi aspek penting dalam sebuah implementasi kebijakan, aktor pelaksana ini meliputi organisasi formal dan informal; (5) *the disposition of implementors*, disposisi dari para pelaksana terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan, yaitu berupa sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan berpengaruh besar dalam berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan; (6) *environmental condition*, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik merupakan faktor eksternal yang men-

dorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Adapun gambar dari model implementasi kebijakan dari model Van Metter dan Van Horn dapat dilihat pada Gambar 2.4.



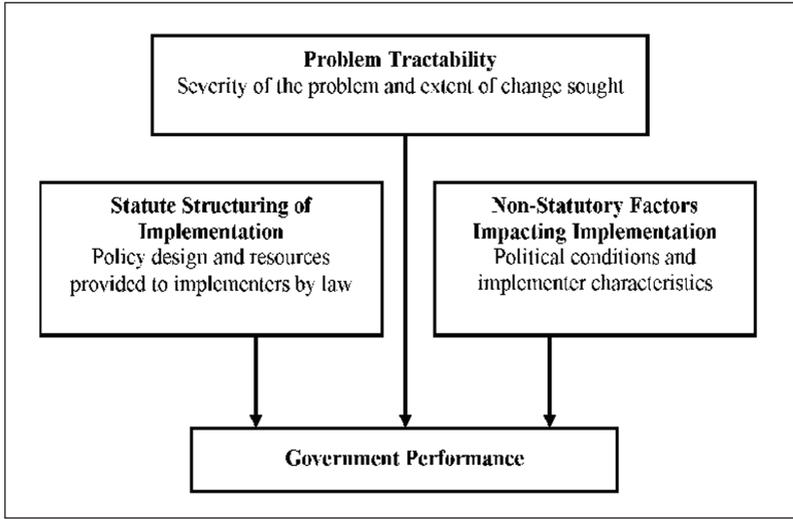
Sumber: Van Metter dan Van Horn (1975)

Gambar 2.4 Implementasi Kebijakan Model Van Metter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan klasik yang kedua adalah model yang dipopulerkan oleh Mazmanian dan Sabatier. Model implementasi kebijakan ini populer dengan istilah “*framework policy implementation analysis*” yang memiliki pandangan bahwa dalam suatu keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan dari berbagai kemampuan para aktor implementasi dalam membaca variabel-variabel yang memengaruhi keberhasilan dalam sebuah pelaksanaan kebijakan. Variabel-variabel tersebut antara lain (1) mudah-tidaknya masalah dikelola, (2) kemampuan kebijakan dalam mensintesiskan implementasi, dan (3) variabel di luar kebijakan yang ikut memengaruhi implementasi yang ada. Dari ketiga variabel tersebut, masing-masing variabel yang ada memiliki dimensi yang men-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

jadi patokan dimensi dalam analisisnya. Adapun model dari implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier dapat dilihat pada Gambar 2.5.



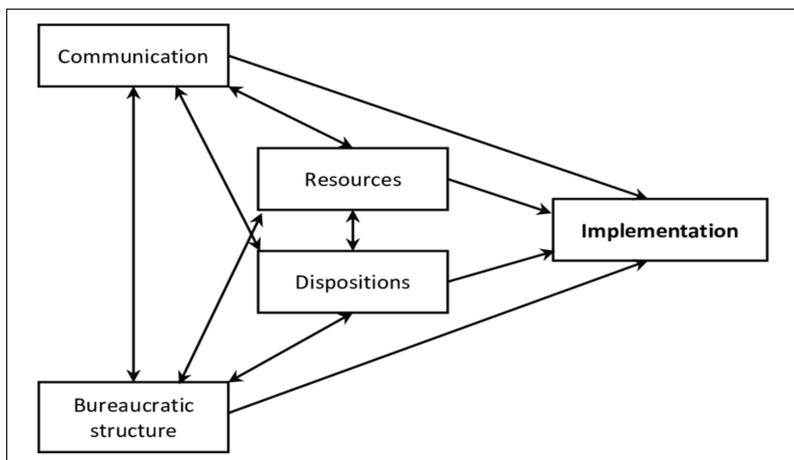
Sumber: Mazmanian dan Sabatier (1983)

Gambar 2.5 *A Framework Policy Implementation Analysis*

Model implementasi klasik yang ketiga adalah model yang dikembangkan oleh Edward III. Dalam pandangannya, Edward III (1980) menjelaskan ada empat aspek penting yang sangat berpengaruh terhadap kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan publik yang harus diperhatikan. Pertama, komunikasi yang terbangun antara agen atau aktor implementasi kebijakan, masalah komunikasi menjadi hal yang penting dan bersinggungan dengan seluruh dimensi yang ada. Kedua, sumber daya dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, baik berupa penyediaan anggaran yang digelontorkan dalam suatu kebijakan, keterampilan aktor, maupun kepemimpinan aktor. Ketiga, disposisi birokrasi dalam mengartikan sejauh mana implementasi kebijakan dapat diselesaikan dengan kecenderungan dari otoritas pejabat yang mengesahkan kebijakan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Terakhir, struktur birokrasi menjadi faktor pendukung sekaligus penghambat dalam implementasi kebijakan. Idealnya, jika strukturnya *simple* dan mudah dipahami oleh para implementator lapangan, hasil implementasi kebijakan juga akan maksimal. Adapun model implementasi kebijakan dari Edward III tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.6.

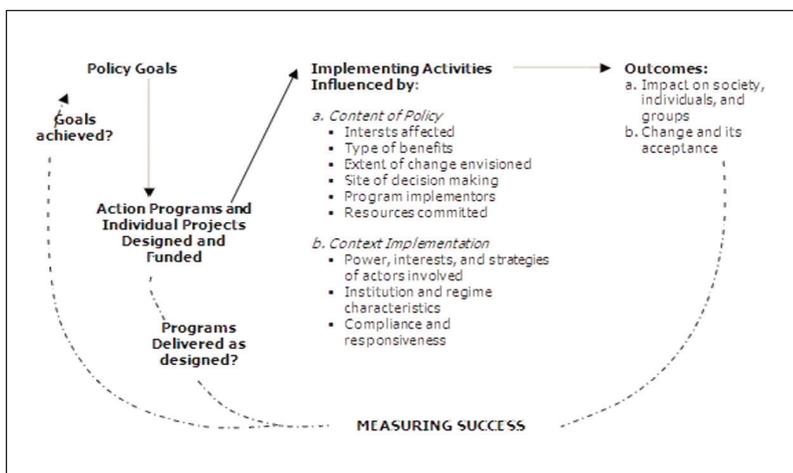


Sumber: Edward III (1980)

Gambar 2.6 Model Implementasi Kebijakan Edward III

Sementara itu, model implementasi kebijakan klasik yang keempat adalah model yang dikembangkan oleh Mara. S Grindle. Model ini terkenal pada era 1980-an dengan istilah “*implementation as a political and administrative process*”. Dalam karyanya, Grindle (2004) mengungkapkan bahwa dalam pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua aspek penting. Pertama, prosesnya. Dalam konteks ini, kebijakan publik yang telah dibuat apakah sudah sesuai dan sejalan dengan desain yang telah dibuat sebelumnya. Kedua, aspek yang dianalisis adalah sejauh mana tujuan dari kebijakan tercapai. Hal tersebut, menurut Grindle, dapat dilihat pada efek atau dampak kebijakan dari sebuah kebijakan publik tersebut menciptakan perubahan atau tidak. Selain itu, Grindle

juga menyebutkan bahwa keberhasilan dalam suatu implementasi kebijakan ditentukan dari dua faktor penting. Pertama, berkenaan dengan *content of policy*, konten atau isi dari suatu kebijakan sangat memengaruhi keberhasilan dalam suatu implementasi kebijakan. Adapun dimensi yang ada dalam konten isi dalam kebijakan publik menurut Grindle, antara lain kepentingan yang memengaruhi (*interest effect*), tipe-tipe manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang ingin dituju (*extent of change envision*), pengambilan keputusan (*site of decision making*), pelaksanaan program (*program implementation*), dan sumber daya yang digunakan (*resource committed*). Kedua, berkenaan dengan *context of policy implementation*. Dalam karyanya, Grindle memfokuskan aspek kedua ini dengan beberapa lingkungan kebijakan yang meliputi kekuasaan dan kepentingan aktor yang terlibat (*power, interest, and strategy of actor involved*), karakter dari rezim yang berkuasa (*institution and regime characteristic*), serta kepatuhan dan respons dari pelaksana (*compliance and responsiveness*). Adapun model klasik implementasi kebijakan dari model Grindle dapat dilihat pada Gambar 2.7.



Sumber: Grindle (2017)

Gambar 2.7 Implementasi Kebijakan Model Mara. S. Grindle

Model implementasi kebijakan klasik yang kelima adalah model yang dikembangkan oleh Michael Lipsky. Karyanya yang berjudul *Street Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individual in The Public Service* pada tahun 1980 mulai membuat kritik para peneliti implementasi kebijakan berperspektif *top-down*. Sebagai gambaran awal, tesis dari pemikiran Lipsky menganalisis tentang perilaku staf garis depan pada agen pelaksanaan kebijakan—yang dia sebut dengan “*street-level bureaucrats*”—memberikan pengaruh penting pada studi implementasi kebijakan. Bahkan, Helga Pulzl, Oliver Treib, dan Michael Hill menyebut Lipsky sebagai bapak pendiri studi implementasi dalam perspektif ‘*bottom-up*’. Keputusan birokrat tingkat jalanan, rutinitas yang mereka buat, dan perangkat yang mereka ciptakan untuk mengatasi ketidakpastian dan tekanan kerja secara efektif menjadi kebijakan publik yang mereka lakukan (Lipsky, 2010). Pandangan utama dari Lipsky mengatakan terdapat dua cara untuk memahami istilah “*street-level bureaucrats*”. Pertama, menyamakannya dengan layanan publik yang biasanya digunakan warga. Kedua, mendefinisikan birokrasi tingkat jalanan sebagai pekerjaan layanan publik dalam jenis tertentu dan dilakukan di bawah kondisi tertentu.

Sejalan dengan pemikiran dari Lipsky, Tummers dan Bekkers (2014) mengatakan bahwa birokrat tingkat jalanan ini menerapkan kebijakan publik. Namun, birokrat tingkat jalanan harus menanggapi warga dengan informasi atau waktu yang terbatas untuk membuat keputusan. Selain itu, sering kali aturan yang harus diikuti oleh para birokrat jalanan tidak sesuai dengan situasi spesifik warga yang terlibat. Sebagai tanggapan, birokrat tingkat jalanan mengembangkan mekanisme “tambal sulam” pada program yang mereka jalankan. Tummers dan Bekkers dalam artikel penelitiannya yang berjudul “Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion” mengembangkan kerangka teoritis mengenai dua efek utama dari diskresi. Penelitian ini juga digunakan oleh Lipsky dalam gagasan implementasi kebijakan publik model *bottom-up*.

Model implementasi kebijakan klasik yang terakhir adalah model yang dikembangkan oleh Richard F. Elmore dengan istilah “*backward mapping*”. Pendekatan ini termasuk pada kategori *bottom-up*. Dalam pandangannya, Elmore (1979) memberikan pemahaman bahwa *backward mapping* dan *forward mapping* memiliki kesamaan dengan gagasan pemetaan ke depan, yaitu pembuat kebijakan mempunyai kepentingan yang kuat dalam memengaruhi proses implementasi dan hasil keputusan kebijakan. Namun, *backward mapping* secara eksplisit mempertanyakan asumsi apakah pembuat kebijakan harus melakukan atau menggunakan pengaruh yang menentukan apa yang terjadi dalam proses implementasi kebijakan. Hal ini termasuk mempertanyakan asumsi arahan kebijakan yang eksplisit, pernyataan tanggung jawab administratif yang jelas, dan hasil yang jelas akan meningkatkan kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan. Elmore menjelaskan bahwa logika dalam *backward mapping* dimulai bukan pada tahap awal proses implementasi, tetapi pada tahap terakhir, yaitu titik di mana tindakan administratif bersinggungan dengan pilihan-pilihan pribadi. Hal ini tidak dimulai dengan pernyataan niat, tetapi dengan pernyataan tentang perilaku spesifik pada tingkat paling bawah dari proses implementasi yang menghasilkan kebutuhan akan suatu kebijakan. Hanya setelah perilaku tersebut dideskripsikan barulah analisis dapat menyatakan suatu tujuan. Tujuannya pertama-tama dinyatakan sebagai serangkaian operasi organisasi dan kemudian sebagai serangkaian dampak yang dihasilkan dari implementasi yang ada tersebut.

Esensinya, *backward mapping* menjelaskan suatu pendekatan dalam merancang implementasi kebijakan yang mengambil titik tolak pada hasil akhir dari kebijakan tersebut dan kemudian memetakannya ke belakang untuk menetapkan langkah-langkah intervensi apa yang diperlukan untuk mewujudkannya. Elmore berargumen bahwa *backward mapping* merupakan strategi yang lebih unggul dibandingkan *forward mapping* yang memulai perencanaan implementasi dari atas ke bawah (*top-down*). Elmore menjelaskan bahwa *forward mapping* menekankan pada faktor-faktor yang cenderung memusatkan kendali dan mudah dimanipulasi oleh pembuat

kebijakan, antara lain formula pendanaan, struktur organisasi formal, hubungan wewenang antarunit administratif, peraturan, dan persyaratan administratif (anggaran, perencanaan, dan evaluasi). Sementara itu, *backward mapping* menekankan pada penyebaran kendali dan berkonsentrasi pada faktor-faktor yang hanya dapat dipengaruhi secara tidak langsung oleh pembuat kebijakan, antara lain pengetahuan dan kemampuan pemecahan masalah dari administrator tingkat bawah, struktur insentif yang beroperasi pada subjek kebijakan, hubungan tawar-menawar antar-aktor politik di berbagai tingkat proses implementasi, dan penggunaan dana secara strategis untuk memengaruhi pilihan-pilihan yang bersifat diskresi.

Beberapa model teori klasik yang dikembangkan tersebut sampai saat ini masih digunakan dalam menganalisis suatu implementasi kebijakan, baik dalam melihat keberhasilan maupun kegagalan suatu implementasi yang sudah berjalan. Teori-teori tersebut sudah berkembang pada tahun 1980-an dan terbilang sudah terlalu tua untuk menjelaskan berbagai fenomena yang ada pada hari ini. Melengkapi pembahasan yang ada, pada bagian ini akan memaparkan beberapa teori implementasi kebijakan kontemporer, penulis memberikan catatan dalam mengklasifikasi pendekatan kontemporer dimulai pada tahun 2010–2022 sebagai tolok ukur dalam menghadapi perkembangan era *governance* pada suatu implementasi kebijakan publik. Pembahasan pertama teori implementasi kebijakan kontemporer akan dimulai dengan pendekatan teori yang dikembangkan oleh Wu et al. (2010) yang mengatakan: “implementasi kebijakan adalah proses yang dinamis, bukan linier. Implementasi dapat dan sering kali melibatkan elemen dari semua tahapan sebelumnya dari pembuatan kebijakan yang penuh ketidakpastian dan kemungkinan yang mungkin ditimbulkannya. Implementasi kebijakan juga paling baik dilihat sebagai bentuk tata kelola jaringan karena karakteristik implementasi yang menentukan adalah menuntut koordinasi yang luas di antara berbagai aktor yang tidak biasa”.

Wu et al. mengemukakan beberapa dimensi penting dalam melihat sebuah keberhasilan dalam implementasi kebijakan dengan menggunakan tiga kategori besar analisis dan tindakan yang di-

tekanan, meliputi: (1) *political (support and authorization) barriers*, (2) *analytical competence barriers*, dan (3) *operational capacity barriers*. Model implementasi kebijakan dari model yang dikembangkan oleh Wu et al. ini berangkat dari kombinasi dua perspektif yang ada, yaitu *top-down* dan *bottom-up* atau dengan kata lain termasuk pada kategori *hybrid*. Adapun model implementasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.4.

Tabel 2.4 Model Implementasi Kebijakan Xun Wu, Howlett, dan Fritzen

Permasalahan	Penjelasan
<i>Political (support and authorization) barriers</i>	
<i>Slow authorization</i>	Rencana dan mobilisasi sumber daya berjalan sangat lambat karena adanya beberapa poin <i>veto</i> di antara para pemangku kepentingan dalam suatu jaringan, membuat kemajuan ke depan menjadi sulit.
<i>Weak political support</i>	Rencana dapat dilanjutkan dan bahkan mencapai tingkat keberhasilan dalam tahap proyek berada di bawah “radar” politisi kunci dengan kepentingan yang berlawanan sampai program tersebut mulai “ditingkatkan.”
<i>Bureaucratic opposition</i>	Aktor kunci dalam jaringan antarlembaga yang bertugas melaksanakan kebijakan yang lambat karena prioritas program yang rendah, kurangnya insentif, dan persaingan kepentingan.
<i>Poor implementer incentives</i>	Pelaksana lokal (eksekutif koordinator pemerintah daerah atau staf lini depan badan) yang tidak diajak berkonsultasi selama tahap pengambilan keputusan, memiliki “dukungan” yang tidak memadai.
<i>Analytical competence barriers</i>	
<i>Vague or multiple missions</i>	Sifat intersektoral dari rencana dan implementasi mengarah pada tujuan yang bertentangan atau tidak secara jelas.

Permasalahan	Penjelasan
<i>Changing priorities</i>	Tujuan yang dibuat dalam pengambilan keputusan kebijakan berubah. Sebagai contoh, antara dimensi lingkungan dan ekonomi dari suatu masalah kebijakan, mungkin perlu dipertimbangkan kembali sehubungan dengan perubahan kondisi ekonomi dan politik.
<i>Poor design</i>	Program sosial atau lingkungan yang tidak mungkin bekerja sebagaimana mestinya karena beberapa kendala tidak ditangani oleh rancangan program; kegagalan, yaitu masalah ini akan terjadi jika salah satu kendala dibiarkan tidak tertangani.
<i>Uneven feasibility</i>	Komponen yang berbeda dari rencana terintegrasi secara operasional
Operational Capacity Barriers	
<i>Fund limitations</i>	Dana yang diperlukan untuk melaksanakan rencana yang disetujui lambat terwujud sehingga menghalangi kemajuan
<i>Weak management, structure or network condition capacity</i>	Preseden yang buruk untuk koordinasi antara organisasi-organisasi besar yang ada, hal ini diperburuk jika terjadi kemitraan antar-sektoral yang membuat keputusan menjadi lambat dan implementasi menjadi tidak berfungsi.
<i>Lack of clarity in operational plans</i>	Rencana yang disetujui dan didanai salah urus karena spesifikasi peran, tanggung jawab, dan akuntabilitas yang buruk. Masalah sering kali diperburuk oleh pengawasan yang buruk.

Sumber: Wu et al. (2010)

Selanjutnya, model implementasi kebijakan yang masuk dalam kategori kontemporer adalah model yang dikembangkan oleh Hill dan Hupp (2002). Model ini menyoroti beberapa masalah utama tentang bagaimana membagi atau memisahkan analisis empiris dalam implementasi kebijakan dan cara untuk menyusun hipotesisnya. Corak yang menarik dari pendekatan yang ada dalam model implementasi ini terletak pada penempatan variabel independen dengan perspektif *top-down*. Namun, pilihan variabel dependen dapat dipengaruhi oleh perspektif pada argumen *top-down/bottom-up*. Dengan kata lain, pendekatan model ini juga termasuk dalam kategori *hybrid*.

Terkait dengan variabel, variabel dependen bergantung pada dua pertimbangan yang dianalisis dalam diskusi variabel independen, yang meliputi karakteristik kebijakan dan tingkat pembentukan kebijakan. Contoh variabel hasil yang digunakan oleh studi implementasi meliputi dua kategori, yaitu *output* dan *outcomes*. *Output*, pada umumnya merupakan keputusan administratif dari beberapa hal, seperti tindakan penegakan kebijakan dalam peraturan, penentuan aplikasi untuk manfaat atau layanan tertentu, dan sebagainya. Sementara itu, *outcomes* kebijakan dibuat sangat eksplisit. Kemudian, terkait dengan variabel independen dalam analisis implementasi kebijakan, terdapat tujuh kategori, yaitu:

- 1) *policy characteristics*, karakteristik kebijakan akan memengaruhi sebuah implementasi kebijakan;
- 2) *policy formation*, tujuan kebijakan dan ukuran-ukuran dasar sebagai unsur dari formasi kebijakan yang dapat memengaruhi keberhasilan kebijakan;
- 3) *vertical public administration*, isu tentang dampak keterkaitan vertikal pada siklus dari pembentukan kebijakan hingga tingkat lapisan bawah menjadi agenda implementasi. Pada tahapan ini penyampaian informasi terkait dengan pelaksanaan kebijakan, apa saja *jobdesk* masing-masing, siapa yang bertanggung jawab atas pelaksanaan, dan apa saja tujuan utama dari pelaksanaan kebijakan menjadi kunci utama dalam implementasi kebijakan;

- 4) *influences on implementation agency responses*, bagian dalam konteks ini mengeksplorasi tanggapan lembaga implementasi dalam hal: karakteristik keseluruhan dan disposisi lembaga serta masalah tentang perilaku staf garis depan (*street-level bureaucracy*);
- 5) *horizontal inter-organizational relationships*, pada bagian ini menjelaskan hubungan antara organisasi secara hirarkis diperlukan untuk berkolaborasi dalam implementasi kebijakan;
- 6) *the impact of responses from those affected by the policy*, dalam tahapan ini penting untuk diketahui bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh respons dari mereka yang terkena dampak kebijakan; dan
- 7) *the environment or policy context*, lingkungan kebijakan dapat memengaruhi suatu keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan kontemporer selanjutnya adalah model yang dikembangkan oleh Larry N. Gerston yang terkenal dengan istilah “*the implementation framework*”. Gerston (2015) mengilustrasikan implementasi kebijakan seperti sebuah rantai, yaitu tujuan dan arah implementasi kebijakan bergantung pada sebuah koneksi. Elemen penghubung utamanya termasuk mekanisme pemacu, agenda publik, dan upaya penyelesaian masalah yang muncul. Gerston kemudian mengidentifikasi penjelasan tentang kerangka kerja implementasi dan relevansinya dengan proses kebijakan publik. Identifikasi tersebut di antaranya terkait sejauh mana suatu kebijakan dilaksanakan (*implementation by degree*), jenis pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengelola kebijakan baru (*micro-implementation versus macro-implementation*), dan kekuasaan pemerintah utama yang melaksanakan (*the bureaucracy*).

Penjelasan lengkap dimensi dari model kerangka kerja implementasi kebijakan dari Gerston dapat dilihat sebagai berikut.

- 1) *Bureaucracies as agencies for implementation*, birokrasi sering mengelaborasi pendekatan alternatif untuk suatu masalah dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam program konkret untuk melaksanakan program tersebut;

- 2) *implementation by degree*, kepatuhan dan kerja sama diperlukan pada semua tingkatan dalam kerangka kebijakan, mulai dari lembaga pemerintah sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan sampai dengan warga negara yang notabene adalah penerima dampak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah;
- 3) *vertical versus horizontal implementation*, dalam konteks ini implementasi dapat bergerak antar tingkat pemerintahan atau dalam tingkat pemerintahan. Ketika kebijakan publik meningkat dalam kompleksitas dan dalam lapisan interaksi, kegiatan implementasinya dapat melampaui dimensi vertikal dan horizontal dari birokrasi dan proses politik; dan
- 4) *conditions that promote implementation*, dalam artian ini mewakili komitmen terhadap tujuan sosial umum yang dibuat melalui program yang diadopsi pada titik waktu sebelumnya, pembatasan jumlah lembaga yang terlibat (*limitations on the number of agencies involved*), dan kontrol politik pada birokrasi (*political controls on the bureaucracy*).

Model implementasi kebijakan selanjutnya yang masuk dalam kategori kontemporer adalah model yang dikembangkan oleh Christoph Knill dan Jale Tosun. Knill dan Tosun (2020) menjelaskan lebih lanjut tentang beberapa kriteria dari keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang meliputi beberapa dimensi, seperti *formal transportation* dan *practical application*. Analisis yang berfokus pada dimensi *formal transportation* sangat bisa digunakan untuk melihat kebijakan lintas sektoral dan memerlukan upaya kolaboratif yang membutuhkan banyak organisasi yang berbeda. Berkaitan dengan *practical application*, kajian dimensi ini memberikan pemahaman yang lebih baik tentang aspek-aspek yang lebih substantif dari kebijakan publik yang melampaui apa yang tertulis dalam undang-undang—meskipun lebih kompleks untuk dinilai karena berbagai jenis kegiatan yang terkait.

Adapun model implementasi kebijakan dari Knill dan Tosun terbagi menjadi beberapa dimensi yang diklasifikasikan ke dalam enam kategori faktor determinan sebagai berikut.

- 1) *Choice of policy instruments*, pemilihan dalam menentukan model instrumen kebijakan akan menghasilkan hasil kebijakan yang diinginkan karena lebih mudah untuk diterapkan dalam sebuah implementasi kebijakan;
- 2) *precision and clarity of policy design*, desain kebijakan yang tidak tepat tidak hanya dipengaruhi oleh tingkat konflik distribusi pada area kebijakan tertentu;
- 3) *control structures*, Christoph Knill dan Jale Tosun kemudian menjelaskan setidaknya ada dua cara di mana politisi dapat mengontrol birokrasi dan caranya menerapkan kebijakan publik. Bentuk pertama adalah pengawasan formal, di mana parlemen secara langsung memantau perilaku lembaga untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan untuk memperbaiki perilaku yang tidak diinginkan. Kedua, adalah kontrol pada undang-undang, di mana eksekutif atau legislatif merancang struktur dan proses organisasi tersebut untuk mendukung beberapa kebijakan. Sementara pengawasan terjadi setelah aktor pada birokrasi menerapkan kebijakan, kontrol hukum dibuat sebelum mereka bertindak;
- 4) *institutional design*, kebijakan umumnya memiliki implikasi kelembagaan, yaitu persyaratan pembentukan struktur yang sesuai dan prosedur implementasi yang tepat;
- 5) *administrative capacities*, fokus pada kapasitas administratif memerlukan perspektif berbeda yang berkaitan dengan kemampuan dari pada kemauan untuk mematuhi persyaratan kebijakan yang diberikan; dan
- 6) *social acceptance*, penerimaan secara sosial atas penerapan kebijakan publik adalah aspek yang penting dalam keberhasilan implementasi.

Terakhir, model implementasi kebijakan yang ada dalam kategori kontemporer adalah model yang dikembangkan oleh Michael Howlett. Penelitian yang dilakukan oleh Howlett (2018) menyarankan studi implementasi generasi keempat. Howlett mengusulkan menggabungkan model proses kebijakan kontemporer. Adapun

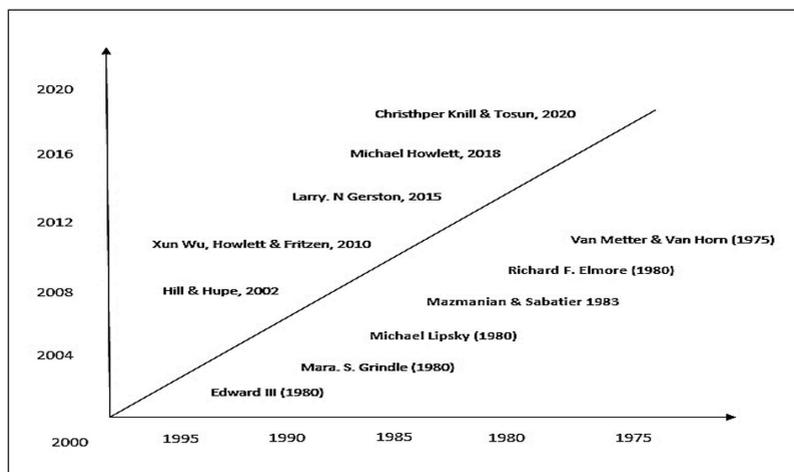
model yang dimaksud adalah *advocacy coalition framework* (ACF) oleh Sabatier dan *multiple stream framework* (MSF) oleh Kingdon. Pertama, Howlett berpandangan dengan menggunakan perspektif ACF, dapat membayangkan sebuah aliran dibentuk sampai pada tingkatan tertentu oleh koalisi yang berkepentingan dan bersaing dalam subsistem kebijakan. Lebih lanjut, Howlett dalam pandangannya menjelaskan beberapa aliran (*stream*) penting, yaitu (1) *process stream*, (2) *problem stream*, (3) *policy stream*, (4) *politics stream*, dan (5) *program stream*. Adapun penjelasan lengkap dari model yang dikembangkan oleh Howlett ini dapat dilihat pada Tabel 2.5.

Tabel 2.5 *Stream Approach Synthesis Model*

<i>Stream</i>	Penjelasan
<i>Process Stream</i>	Menetapkan serangkaian tugas yang mengarah pada keluaran kebijakan, termasuk berbagai tahapan yang disebutkan sebelumnya melalui kebijakan yang diproses, dari penetapan agenda hingga evaluasi.
<i>Problem Stream</i>	Aliran ini tetap fokus pada artikulasi atau pembedaan masalah kebijakan dan melibatkan serangkaian aktor kunci yang terlibat dalam mendefinisikan masalah kebijakan: 'komunitas epistemik'.
<i>Policy Stream</i>	Aliran ini menyediakan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang nantinya dipilih, tetapi dalam prosesnya ada advokasi yang dilakukan oleh aktor-aktor kebijakan yang ada.
<i>Politics Stream</i>	Aktor-aktor ini bersaing untuk mendapatkan pilihan definisi masalah serta solusi yang diadopsi dan diimplementasikan dan terus bertindak sepanjang kegiatan implementasi.
<i>Program Stream</i>	Aliran kelima yang sangat penting untuk implementasi, menampilkan pengenalan aktor 'program' baru, terutama administrator dan beberapa anggota masyarakat serta pemangku kepentingan yang terkena dampak yang terlibat dalam pendistribusian barang dan jasa yang dibuat pemerintah.

Sumber: Howlett (2018)

Beberapa model implementasi kebijakan dari mulai klasik sampai dengan kontemporer dalam studi kebijakan publik memberikan pemahaman yang baru dalam dunia akademik, utamanya pada era *governance*. Berpedoman pada pemikiran yang dikembangkan oleh Howlett, sudah saatnya kita mulai masuk pada pendekatan kontemporer dalam studi implementasi kebijakan publik tanpa meninggalkan pendekatan studi klasik. Terakhir, menutup sesi pembahasan ini, penulis telah membuat sebuah pemetaan teori klasik dan kontemporer dalam implementasi kebijakan yang dapat dilihat pada Gambar 2.8.



Gambar 2.8 Pemetaan Teori Klasik dan Kontemporer Implementasi Kebijakan

E. Berbagai Model Analisis dalam Melihat Keberhasilan dan Kegagalan Kebijakan

Kebijakan yang berhasil dan mendapat penerimaan secara luas dari publik tentunya akan memberikan kepercayaan dan rasa puas dari masyarakat kepada pemerintah selaku pemegang kekuasaan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik. Hal sebaliknya tentunya juga berlaku bagi pemerintah. Ketidakkampuan pemerintah

dalam menyediakan kebutuhan publik dengan menghadirkan kebijakan yang bermutu akan memberikan kekecewaan kepada pemerintah yang bersumber dari masyarakat. Beberapa lembaga *think-tank* serta beberapa lapisan, seperti oposisi, tentunya memiliki beberapa dimensi ukuran dalam melihat keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan publik. Dalam beberapa literatur Barat, beberapa ahli telah mencoba melihat keberhasilan dan kegagalan sebuah kebijakan publik dengan berbagai pendekatan teoritis. Pendekatan pertama yang bisa digunakan untuk melihat keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan publik adalah “*policy capacity*”. Bagi penulis, pendekatan ini dapat digunakan sebagai lensa analitis dalam melihat di mana problematika terkait keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan publik. Di sisi lain, bagi para analis kebijakan pendekatan, ini dapat digunakan dalam seluruh rangkaian proses dan tahapan kebijakan yang ada. Pendekatan ini dikembangkan oleh Xun Wu, Howlett, dan Ramesh. Dalam pandangannya, *policy capacity* digunakan untuk melihat seperangkat keterampilan dan sumber daya, kompetensi, dan kapabilitas yang diperlukan untuk menjalankan fungsi kebijakan. Keterampilan atau kompetensi dapat dikategorikan menjadi tiga jenis, yaitu analitis, operasional, dan politik.

Masing-masing dari ketiga kompetensi ini melibatkan sumber daya atau kapabilitas pada tiga tingkatan yang berbeda, yaitu individu, organisasi, dan sistemik. Definisi ini terdiri dari tiga perangkat keterampilan dan kompetensi serta tiga perangkat sumber daya dan kapabilitas yang cukup luas mencakup semua aspek kapasitas kebijakan yang memungkinkan persamaan dan perbedaannya yang ditunjukkan dalam taksonomi yang jelas (Wu et al., 2018). Howlett dan Ramesh (2015) berpendapat, *policy capacity* hadir sebagai respons utama karena pemerintah sebagai pembuat kebijakan diminta untuk menangani masalah yang makin kompleks. Adapun dimensi yang ada dalam *policy capacity* tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.6.

Tabel 2.6 *Policy Capacity: Skills and Resources*

<i>Levels of Resources and Capabilities</i>	<i>Skill dan Kompetensi</i>		
	<i>Analytical</i>	<i>Operational</i>	<i>Political</i>
Individu	Kapasitas Analitik Individu	Kapasitas Operasional Individu	Kapasitas Politik Individu
<i>Organizational</i>	Kapasitas Analitik Organisasi	Kapasitas Operasional Organisasi	Kapasitas Politik Organisasi
<i>Systemic</i>	Kapasitas Analitik Sistemik	Kapasitas Operasional Sistemik	Kapasitas Politik Sistemik

Sumber: Wu et al. (2018)

Pendekatan kedua yang bisa digunakan untuk melihat keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan adalah dengan menggunakan “EMMIE Framework”. Model ini pertama kali dikembangkan oleh Johnson, Tilley, dan Bowers (2015) sebagai alat evaluasi yang terinspirasi oleh pendekatan realistik untuk merangkum bukti yang disajikan dalam tinjauan sistematis dalam menilai kualitas bukti tersebut. Awalnya, tujuan dikembangkan EMMIE Framework adalah dengan fokus pada bidang kriminal. Pada perkembangannya, EMMIE Framework juga dapat digunakan sebagai kerangka kerja untuk mengomunikasikan bukti penelitian secara efektif kepada pihak yang merancang kebijakan. Dalam pandangan penulis, kerangka kerja ini juga dapat digunakan untuk melihat faktor-faktor keberhasilan dan kegagalan sebuah kebijakan.

Dalam EMMIE Framework terdapat beberapa dimensi penting sebagai analisisnya, mengartikulasikan *effect* (E), *mechanism* (M), *moderator* (M), *implementation* (I) dan *economic* (E) dari suatu intervensi. Pertama, terkait dengan *effect* (dampak). Dampak terdiri dari konsekuensi yang disengaja dan tidak disengaja dari suatu program kebijakan yang dihasilkan dari berbagai mekanisme dalam konteks yang berbeda. Dalam sebuah kebijakan publik, tentu pene-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

rima dampak utama adalah masyarakat luas. Penerimaan dan penolakan sebuah kebijakan menjadi ukuran dalam melihat keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan. Kedua, terkait dengan *mechanism* (mekanisme). Mekanisme menjelaskan logika intervensi dan prinsip-prinsip teoritis yang menjadi dasar program sehingga memungkinkan untuk menjelaskan mengapa suatu program bisa berhasil. Mekanisme fokus pada penjelasan proses mendasar yang menggambarkan bagaimana intervensi menghasilkan dampaknya.

Ketiga, terkait dengan aspek moderator. Dalam konteks ini, moderator (terkadang juga disebut sebagai konteks) adalah kondisi yang harus ada agar suatu kebijakan atau intervensi dapat mengaktifkan mekanisme yang diperlukan untuk menghasilkan dampak yang diinginkan dan relevan untuk memahami mengapa kebijakan berhasil dalam keadaan tertentu. Keempat, tinjauan terhadap *implementation* (implementasi) mencakup pertimbangan apakah program tersebut dilaksanakan sebagaimana mestinya dan hambatan apa yang mungkin menghalangi implementasi yang tepat. Terakhir, berkaitan dengan *conomic* (ekonomi). Sumber daya selalu terbatas sehingga para pembuat kebijakan perlu menentukan cara terbaik untuk menyalurkan dana yang tersedia bagi mereka. Idealnya, pembuat kebijakan mencoba mengantisipasi biaya-biaya yang tidak diinginkan dan tidak langsung dari suatu program. Dalam beberapa literatur, pendekatan dalam *cost benefit analysis* merupakan aspek yang bisa digunakan untuk melihat sisi ekonomi. Sebagai sebuah penutup, baik *policy capacity* maupun EMMIE Framework merupakan lensa analisis yang dapat digunakan dalam melihat keberhasilan atau kegagalan dalam sebuah kebijakan publik. Dalam beberapa kasus kebijakan publik yang ada, beberapa analis dan ahli masih menggunakan pendekatan, seperti *cost benefit analysis* dan *cost effective analysis* sebagai rujukan dalam melakukan analisis keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan.

BAB III

BERBAGAI PERSEPEKTIF DAN PENDEKATAN DALAM PARADIGMA GOVERNANCE

“Demokrasi bukan hanya hak untuk memilih; itu adalah hak untuk hidup bermartabat.” – Naomi Klein.

A. Berbagai Ragam Persepektif dalam Studi Governance

Studi *governance*, baik dalam bidang administrasi publik maupun kebijakan publik, merupakan studi yang sangat dinamis dan bergerak secara cepat. Hal ini disebabkan beberapa akibat yang ada, seperti arus globalisasi dunia yang berimplikasi pada berbagai teknologi terbaru yang makin masif digunakan oleh manusia, serta berbagai krisis yang terjadi di dunia yang menuntut percepatan perubahan dan respons yang dilakukan (Ritzer, 2010). Globalisasi telah membuka peluang dan tantangan bagi administrasi dan kebijakan publik. Di dunia yang terkena dampak globalisasi, tidak ada negara yang mampu hidup terisolasi dan kebal dari pengawasan publik.

Hal ini membuka peluang bagi masyarakat untuk menyuarakan keprihatinan mereka dalam urusan pemerintahan dan telah mendorong keterbukaan dan akuntabilitas yang lebih besar. Globalisasi melalui menjamurnya media sosial telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya tanpa harus diatur oleh pemerintah (Khan, 2018). Adanya pergeseran tersebut tentunya memengaruhi dalam praktik sebuah tata pemerintahan yang semula menekankan pada “memerintah”, kini berubah menjadi “kolaborasi” lintas aktor yang menekankan berbagai pendekatan yang dapat dilakukan secara kolektif. Uraian dalam bab ketiga ini akan mencoba menjelaskan berbagai ragam perspektif dan pendekatan dalam paradigma studi *governance*.

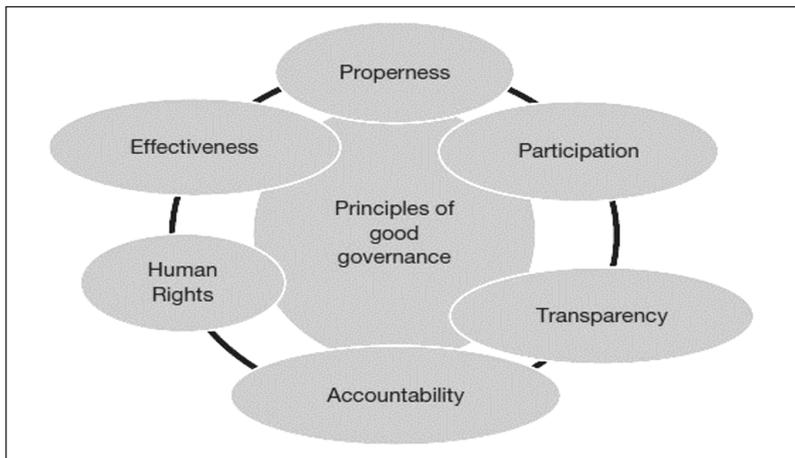
B. Good Governance: Pendekatan yang Terlalu Menekankan Operasional Standar

Salah satu pendekatan terkemuka yang menjadi bahan kajian pada tahun 2000-an sampai dengan hari ini adalah pendekatan *good governance*. Pendekatan ini marak ketika berbagai lembaga donor, seperti International Monetary Fund (IMF) dan World Bank mengharuskan berbagai negara berkembang untuk menerapkan pendekatan ini dalam sektor publik untuk mendapatkan donor atau pinjaman dari lembaga-lembaga donor yang ada. Pendekatan ini dikatakan oleh beberapa pakar dan ahli terlalu formal dan semua harus sesuai dengan operasional standar yang ada di dalamnya. Hal ini sebagaimana yang ada dalam penekanan bahwa konsep yang ada dalam *good governance* meliputi tiga tahap dalam mewujudkan *good governance* meliputi identifikasi prinsip-prinsip yang ada (*identification of the principles*), pengembangan sebagai norma (*development as legal norms*), dan penegakan norma-norma yang ada (*enforcement of those norms*) (Addink, 2019). Dalam perkembangannya di Indonesia, hal ini ditindaklanjuti oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI) dengan mengimbau setiap instansi sektor publik untuk menerapkan pelayanan publik dengan mengacu pada prinsip-prinsip *good governance*.

Prinsip-prinsip yang ada dalam Lembaga Administrasi Negara RI tentunya mengadopsi berbagai prinsip yang ada dalam lembaga donor. Prinsip-prinsip *good governance* menurut United Nation Development Program (UNDP) yang dikeluarkan pada tahun 1997 meliputi berbagai dimensi sebagai berikut:

- 1) partisipasi dari publik,
- 2) adanya kepastian hukum,
- 3) transparansi oleh sektor publik,
- 4) adanya tanggung jawab,
- 5) berorientasi pada kesepakatan,
- 6) menjunjung tinggi pada nilai keadilan,
- 7) menekankan kepada efektifitas dan efisiensi,
- 8) adanya akuntabilitas pada sektor publik, serta
- 9) memiliki visi strategis yang harus dicapai.

Sementara itu, pandangan Addink (2019) menyebutkan setidaknya ada beberapa komponen penting yang menjadi prinsip dan melekat dalam *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.1.



Sumber: Addink (2019)

Gambar 3.1 Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Prinsip *good governance* yang dikembangkan oleh Addink menyederhanakan pendekatan-pendekatan yang telah dikembangkan oleh beberapa lembaga donor yang ada. Pertama, *the principle of properness*. Dalam konteks ini, prinsip kepatutan dikembangkan karena pendekatan formal-tradisional terhadap legalitas terlalu sempit untuk kontrol pemerintah yang memadai. Kedua, *principle of transparency*. Alasan paling mendasar untuk memiliki prinsip transparansi adalah kebutuhan akan legitimasi pemerintah. Ketiga, *principle of participation*. Partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan aktif sekelompok individu dalam proses kolektif. Dalam konteks administrasi publik, partisipasi mengacu pada keterlibatan warga negara dalam tindakan nyata atau disengaja.

Keempat, *principle of effectiveness*. Prinsip-prinsip ini diterapkan untuk mengontrol dan menyusun administrasi. Hal ini juga digunakan untuk memperhitungkan sepenuhnya inisiatif legislatif dan politik yang relevan untuk pengembangan produk administrasi, termasuk peran yang dijalankan oleh berbagai kekuatan yang ada di intitusi. Kelima, *principle of accountability*. Prinsip akuntabilitas sudah jauh melampaui akuntansi keuangan semata dan lebih dekat dengan akuntabilitas menteri dalam hubungannya dengan parlemen dalam hal tanggung jawab terkait sejauh mana program yang telah dikerjakan. Terakhir, *principle of human rights*. Dimasukkannya hak asasi manusia sebagai salah satu prinsip di sini adalah untuk memperjelas bahwa ini bukan hanya hak subjektif bagi warga negara, tetapi juga kewajiban bagi pemerintah. Berbagai prinsip-prinsip yang ada dalam *good governance* ini kemudian menjadi sebuah tolok ukur bagi pemerintah dalam menciptakan pemerintahan yang baik.

Sampai pada saatnya, beberapa pakar menganggap pendekatan *good governance* yang ada ini memiliki cela atau kelemahan. Karya Grindle yang berjudul *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries* secara tegas menyebutkan bahwa kelemahan mendasar dari konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah dalam menjawab tantangan reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan di kawasan negara berkem-

bang adalah karena menerapkan parameter yang cenderung bersifat satu untuk semua. Dengan kritiknya terhadap konsep *good governance*, Grindle (2004) mengajukan usulan konsep “*good enough governance*” yang dianggap lebih realistis. Secara singkat, lokus dari usulan konsep tata kelola pemerintahan yang diajukan oleh Grindle ini bertumpu pada lima prinsip dasar, yaitu:

- 1) *accepting a more nuanced understanding of the evolution of institutions and government capabilities;*
- 2) *being explicit about trade-offs and priorities in a world in which all good things cannot be pursued at once;*
- 3) *learning about what’s working rather than focusing solely on governance gaps;*
- 4) *taking the role of government in poverty alleviation seriously;*
- 5) *grounding action in the contextual realities of each country.*

Dalam realitasnya, penelitian mengenai *good governance* pada hari ini mulai ditinggalkan oleh beberapa ahli dan pakar, baik yang ada di dalam maupun luar negeri. Hal ini karena konsep dan pendekatan yang ada dalam *good governance* sudah dianggap sebagai pendekatan klasik yang ada dalam studi *governance* dan kebijakan publik.

Namun, sebagai informasi, pendekatan *good governance* di Indonesia masih kita bisa lihat dalam berbagai pelayanan yang ada di tingkat kecamatan sampai dengan desa, di mana masyarakat yang ingin mendapat pelayanan terkait dengan kependudukan akan melihat dan merasakan pengumpulan syarat dan mekanisme yang mereka harus penuhi dalam setiap pembuatan layanan kependudukan yang ada. Contoh lainnya adalah dalam pelayanan pembuatan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Pemberian layanan yang jelas dan terukur serta akuntabel yang diberikan oleh instansi tersebut kepada masyarakat secara luas tanpa membeda-bedakan status dan kedudukan yang dimiliki. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan bagian dari hakikat tata kelola pemerintah yang baik atau yang dikenal dengan *good governance*.

C. Democratic Governance

Kritik Grindle melalui *good enough governance* terhadap pendekatan *good governance* yang terlalu formal dengan satu untuk semua memicu pakar dan lembaga lain untuk menawarkan berbagai pendekatan baru yang bisa mengisi kekosongan gap yang ada dalam *good governance*. Pendekatan tersebut adalah *democratic governance*. Doornbos (2001) menyebutkan *democratic governance* lahir dari sebuah kekhawatiran tentang pemerintahan yang muncul dalam diskusi pembangunan ekonomi. Para ekonom mulai percaya bahwa efektivitas reformasi pasar tergantung pada keberadaan lembaga-lembaga politik yang tepat.

Dalam beberapa hal, kualitas tata kelola pada awalnya menjadi topik yang panas bukan karena normatif dan keprihatinan akan demokratis, tetapi karena berdampak pada efisiensi ekonomi, terutama efektivitas bantuan ke negara-negara berkembang. Badan-badan internasional seperti International Monetary Fund dan World Bank makin menjadikan tata kelola (*good governance*) yang baik sebagai salah satu kriteria yang menjadi dasar bantuan dan pinjaman (Bevir, 2010). Purwo Santoso (2002), misalnya, menawarkan gagasan *democratic governance*, yaitu sebuah tata kelola pemerintahan yang berasal dari sebuah partisipasi publik yang dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat. Konseptualisasi dari pendekatan dalam *democratic governance* tidak berbeda jauh dengan yang ada dalam *good governance*. Hanya saja, pendekatan dari *democratic governance* memasukan unsur pasar dalam *governance* (Sedermayanti & Aziz, 2020). Bevir berpendapat bahwa dengan fondasi epistemologis yang berubah dari historisisme perkembangan ke ilmu sosial modernis, telah muncul semua jenis teori tata kelola baru yang dienkapsulasi sebagai tata kelola baru. Di bawah tata kelola yang baru ini, negara mulai dikonseptualisasikan sebagai entitas terfragmentasi yang terdiri dari para pemangku kepentingan yang mementingkan diri sendiri dan jaringan mereka yang kemudian hasil kebijakan harus dipandu oleh model dan korelasi secara formal.

Lembaga perwakilan dianggap hanya bagian dari jajaran aktor kebijakan yang lebih luas, sering kali tanpa rantai pertanggung-jawaban formal dan pengetahuan pakar non-representatif menerima pengakuan yang lebih besar dibandingkan dengan institusi perwakilan (Bevir, 2010). *Democratic governance* dapat diartikan sebagai rangkaian proses atau metode guna mencapai sebuah konsensus yang memiliki tujuan untuk menciptakan kehidupan secara bersama-sama secara damai serta harmonis, mewujudkan kesetaraan dan inklusif, melibatkan warga negara untuk ikut hadir dalam sebuah pembangunan, serta mengurangi ketimpangan dan kesenjangan sosial yang ada (Mastuti, 2016, 4). Di era negara demokrasi, pelibatan dan partisipasi dalam suatu pembangunan menjadi kunci pembangunan dalam mencapai konsensus.

Salah satu contoh dalam penerapan *democratic governance* yang ada adalah terkait dengan berbagai pemuktahiran data warga negara dalam rangka penyelenggaraan suatu pemilihan kepemimpinan nasional sampai dengan lokal, di mana dalam proses pemutakhiran data yang ada tersebut, partisipasi warga negara dilibatkan oleh pihak penyelenggaraan pemilihan umum. Hal tersebut agar tidak terjadi ketimpangan data dan tuduhan kecurangan yang dilakukan oleh pihak penyelenggara. Selain itu, contoh lain yang ada adalah dengan bagaimana setiap tahun Kementerian Sosial selalu melakukan *update* data mengenai penerima bantuan sosial (bansos). Hal tersebut dilakukan agar penerima bansos adalah benar tepat sasaran dan sesuai dengan data yang dimiliki oleh pemerintah secara akuntabel, partisipatif, serta transparan. Penerapan nilai-nilai *democratic governance* juga kita bisa dilihat dalam hal pemberian izin lingkungan, di mana mekanisme partisipasi dan transparansi harus dilakukan oleh pemerintah dalam pemberian izin yang ada. Apabila tidak diterapkan, berbagai dinamika dalam penolakan dari masyarakat yang terdampak kebijakan tersebut akan dilakukan kepada para pembuat kebijakan.

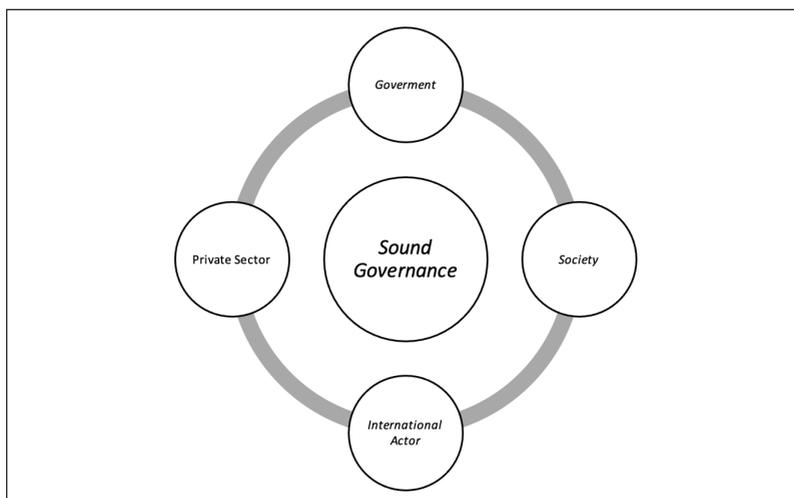
D. *Sound Governance: Ali Farazmand Critique to Good Governance*

Kritik yang dilayangkan oleh pendekatan *good enough governance* dan *democratic governance* pada *good governance* oleh beberapa lembaga donor dan ahli dirasa masih kurang dalam menjawab tantangan dan kebutuhan yang ada. Ali Farazmand, seorang profesor administrasi publik di Florida Atlantic University, mengkritik pendekatan yang ada dalam *good governance*. Dalam pandangannya yang tertuang dalam karyanya yang berjudul *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Farazmand menjelaskan berbagai pelengkap yang ada dalam *good governance* sebagai suatu pendekatan yang ada. Lebih lengkapnya, Farazmand (2004) menerangkan bahwa *sound governance* merupakan pendekatan yang bisa menjembatani antara negara-negara kaya dan negara miskin. Pernyataan ini juga sekaligus melengkapi prinsip-prinsip yang melekat pada *good governance* yang hanya mampu membuka interaksi antara aktor kaya dan aktor miskin. Farazmand kemudian menjelaskan bahwa setidaknya ada beberapa alasan utama konsep *sound governance* ini lahir.

Pertama, konsep *sound governance* lebih komprehensif daripada konsep lain yang diulas dalam *good governance* yang tentunya mencakup elemen tata kelola secara global atau internasional. Kedua, *sound governance* juga mencakup fitur normatif, teknis, dan rasional dari *good governance*. Ketiga, *sound governance* memiliki semua karakteristik kualitas pemerintahan yang lebih unggul dari *good governance* secara teknis, profesional, organisasi, manajerial, politik, demokratis, dan ekonomi. Hal ini juga baik dalam hal kapasitas dan perilaku antisipatif, yaitu bersifat demokratis, responsif, dan kompeten dengan nilai-nilai budaya yang tertanam dalam nilai-nilai dan struktur-struktur masyarakat.

Keempat, Farazmand kemudian menuturkan bahwa *sound governance* sesuai dengan nilai-nilai konstitusional dan responsif terhadap norma, aturan, dan dinamika secara internasional. *Good governance* yang didefinisikan oleh para pendukungnya mengabaikan

fitur konstitusional penting yang membatasi negara-bangsa dan pemerintah yang berdaulat. Adapun aktor-aktor yang terlibat dalam *sound governance* adalah pemerintah, swasta, masyarakat, serta kehadiran aktor internasional (Gambar 3.2). Secara garis besar, aktor-aktor tersebut—sebagaimana ciri atau corak yang melekat pada *sound governance*—harus bisa dan mampu melakukan inovasi sebagai kunci utama dalam proses administrasi, kebijakan, dan pembangunan. Salah satu contoh penerapan *sound governance* yang bisa kita lihat dalam program pemerintah adalah terkait dengan bantuan donor yang diberikan lembaga International Monetary Fund (IMF) terkait dengan pembangunan Aceh pada pasca-tsunami serta bantuan WHO saat pandemi Covid-19 yang menimpa berbagai negara maju dan berkembang agar bisa bertahan dari virus yang ada dengan bantuan vaksin yang berikan oleh lembaga donor tersebut. Kehadiran lembaga USA-ID di Indonesia juga memberikan dampak dalam suatu pembangunan yang ada di Indonesia dengan berbagai programnya. Keberadaan lembaga-lembaga donor internasional tersebut merupakan sebuah inovasi yang bisa dilakukan dalam suatu pembangunan.



Sumber: Dikembangkan dari Farazmand (2004)

Gambar 3.2 *Sound Governance Actor*

Secara historis, konsep *sound governance* memiliki asal-usul kuno di kerajaan negara dunia pertama Persia dengan sistem administrasi yang sangat efisien dan efektif. Adapun beberapa dimensi terkait dengan pendekatan yang ada dalam *sound governance*, antara lain adalah sebagai berikut. Pertama, terkait dengan dimensi *process*. Dalam konteks ini, *sound governance* melibatkan proses pemerintahan dengan interaksi semua elemen atau pemangku kepentingan yang terlibat. Hal ini adalah makna bahwa *good governance* juga terkandung dalamnya. Namun, dalam *sound governance*, bukan hanya tentang proses internal dan eksternal, tetapi juga memiliki struktur yang melekat.

Kedua, *structure*. Dalam konteks di sini merupakan kumpulan elemen konstitutif, aktor, aturan, peraturan, prosedur, kerangka pengambilan keputusan, dan sumber otoritatif yang memberi sanksi atau melegitimasi proses tata kelola. Perwujudan struktural ini dibentuk dan beroperasi, baik secara vertikal maupun horizontal, dan dipengaruhi oleh banyak faktor dan kekuatan internal dan eksternal, lokal dan internasional. Ketiga, *cognitive or value*. Dimensi kognitif atau nilai mewakili sistem nilai yang unik atau berbeda dari struktur atau proses *governance*. Keempat, *constitution*. Konstitusi berfungsi sebagai sumber legitimasi terpenting bagi sistem pemerintahan. Kelima, *organization and institution*. Dalam konteks ini, lembaga tanpa *sound organization* tidak dapat bertahan, tetapi organisasi tanpa lembaga juga rapuh dan memiliki peluang bertahan yang rendah dan legitimasi mereka tergantung pada pelembagaan yang memberi mereka pengakuan kognitif, fitur normatif yang memberi makan bagi mereka. Keenam, *management and performance*. Dimensi manajerial dan kinerja *sound governance* berhubungan langsung. Mereka adalah bagian integral dari keseluruhan sistem.

Ketujuh, *policy*. Kebijakan merupakan elemen penting yang ada dalam *sound governance* yang memberikan unsur-unsur atau dimensi proses, struktur, dan bimbingan, arahan, dan kemudi yang baik. Kedelapan, *sectoral*. Ini merupakan komponen penting yang ada dalam *sound governance*. Elemen ini membutuhkan partisipasi langsung warga, manajemen yang cakap, serta pengetahuan dan ke-

terampilan dalam kinerja organisasi publik. Kesembilan, *international or globalization forces*. Aktor internasional merupakan elemen penting yang turut serta menciptakan perbaikan bagi negara-negara yang membutuhkan donor. Terakhir, *ethics, accountability, and transparency*. Landasan prinsipnya ada pada nilai-nilai etika, persyaratan akuntabilitas, dan struktur dan nilai transparansi. Prinsip utama *sound governance* ini menentang potensi penyalahgunaan dan korupsi sistem serta prinsip-prinsip buta tentang efisiensi dan ekonomi murni dalam proses manajemen dan administrasi yang ada.

E. Pendekatan *Adaptive Governance* dan *Dynamic Governance* Sektor Publik

Perkembangan *governance* yang bergerak secara fluktuatif memberikan warna dan cara baru yang bisa diterapkan dalam sektor publik dalam menerjemahkan dan menjawab tantangan yang ada. Tantangan dalam globalisasi, penggunaan teknologi serta internet yang cepat, serta tantangan ekonomi dan krisis iklim membuat sebuah organisasi harus menemukan formula yang bisa menjawab permasalahan yang ada tersebut. Maka dari itu, baik secara adaptif maupun dinamis, pendekatan yang ada harus dimiliki oleh berbagai organisasi sektor publik sebagai garda terdepan dalam memberikan pelayanan dan menciptakan kebijakan yang bermutu dan berkualitas. Pembahasan dalam bagian ini akan menitikberatkan dua fokus, yaitu *adaptive governance* dan *dynamic governance*. Pertama, sebagai klasifikasi yang mencoba membedakan antara pendekatan *adaptive governance* dan *dynamic governance*, penulis membuat sebuah pengertian mendasar yang dapat dilihat sebagai berikut. Mengutip dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian adaptif adalah perilaku yang mudah menyesuaikan (diri) dengan keadaan. Dengan perspektif administrasi publik, adaptif dapat digunakan bagi sektor publik untuk merespons keadaan dengan perubahan yang dilakukan oleh lembaga tersebut. Sementara itu, terkait dengan konsep dinamis, dengan mengutip dari sumber yang sama, KBBI menyatakan bahwa

pengertian dinamis adalah sebagai penuh semangat dan tenaga sehingga cepat bergerak dan mudah menyesuaikan diri dengan keadaan dan sebagainya; mengandung dinamika.

Dari kedua pengertian tersebut, terdapat sebuah kemiripan, utamanya dalam proses menanggapi sesuatu yang baru agar mau berubah mengikuti perkembangan yang ada. Pada hari ini, tantangan perkembangan zaman akibat dampak globalisasi dirasa sangat perlu mendapat perhatian sektor publik dengan cara yang adaptif dan dinamis. Pertama, terkait dengan konsep yang bisa digunakan dalam merespons perubahan bagi sektor publik adalah dengan pendekatan *adaptive governance*. Pendekatan *adaptive governance* adalah cerminan dari sistem pemerintahan yang lebih luas yang memungkinkannya beradaptasi dengan keinginan publik dan perubahan yang ada (Janssen & van der Voort, 2020). Tata kelola adaptif cocok untuk menangani masalah dan proyek yang kompleks, tidak pasti, dan melibatkan banyak aktor (Nelson et al., 2008). Strategi tata kelola adaptif memanfaatkan kemampuan internal dan eksternal, mendesentralisasikan kekuasaan pengambilan keputusan, dan berusaha menginformasikan keputusan tingkat yang lebih tinggi dari bawah ke atas (Janssen & van der Voort, 2016). Adapun strategi tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Strategi dalam *Adaptive Governance*

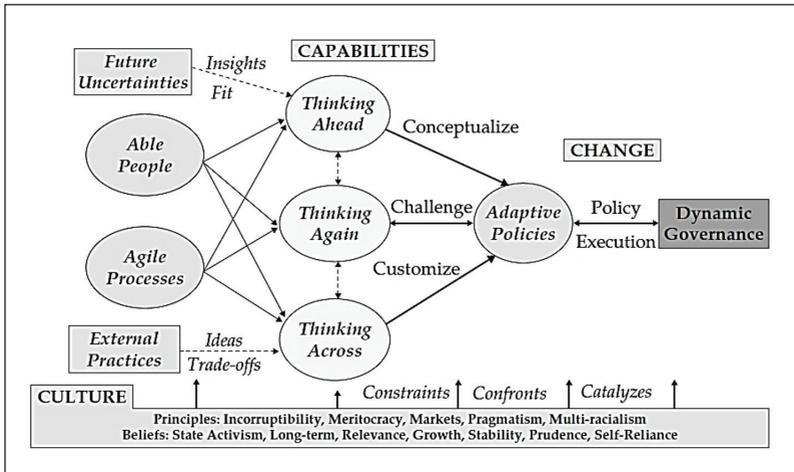
Strategi	Penjelasan
<i>Know the stakeholders and their capabilities</i>	Pemangku kepentingan dan kapabilitas organisasi internal dan eksternal perlu diidentifikasi.
<i>Mobilize stakeholders and cooperate</i>	Setelah mengetahui pemangku kepentingan, mereka perlu dimobilisasi untuk bekerja sama.
<i>Public-private strategies</i>	Sebagai spesifikasi dari strategi sebelumnya, pihak pemerintah dan swasta dapat dilibatkan.

Strategi	Penjelasan
<i>Self-organization</i>	Strategi ini melibatkan pengorganisasian mandiri dengan tim dan kelompok aktor yang memanfaatkan berbagai sistem pengetahuan dan pengalaman untuk pengembangan pemahaman dan kebijakan bersama.
<i>Decompose complexity</i>	Uraikan tantangan yang kompleks menjadi masalah yang lebih kecil dan nyata yang dapat diselesaikan.
<i>Keep options open</i>	Buatlah keputusan yang tidak dapat diubah dengan mudah selambat-lambatnya agar pilihan tetap terbuka dan jika perlu pilih arah lain.
<i>Flexible infrastructure</i>	Menyediakan infrastruktur yang fleksibel dan adaptif serta dapat memfasilitasi berbagai perubahan arah dari waktu ke waktu
<i>Shortening decision-making times</i>	Menginformasikan keputusan pada tingkat yang lebih tinggi dari bawah ke atas dan memastikan waktu pengambilan keputusan yang singkat. Begitu inovasi terlihat, diperlukan pengambilan keputusan dalam waktu singkat. Prosedur yang memungkinkan hal ini harus ada, termasuk pengambilan keputusan yang terdesentralisasi.
<i>Confrontation strategy</i>	Hadapi pemangku kepentingan yang tidak bereaksi terhadap perubahan yang mengganggu dan mempertahankan status quo
<i>Education and training</i>	Pendidikan dan pelatihan merupakan konsep kunci untuk memberikan lebih banyak kelonggaran terhadap perbaikan dan adaptasi serta memberikan lebih banyak kemampuan untuk bereaksi

Sumber: Janssen dan Van Der Voort (2016)

Tata kelola yang adaptif mempunyai konsekuensi yang besar. Perubahan mekanisme tata kelola dan pengambilan keputusan yang terdesentralisasi memengaruhi struktur kekuasaan. Perkembangan teknologi juga memengaruhi struktur kekuasaan karena orang-orang yang memiliki pemahaman tentang teknologi dan kemungkinan penggunaannya mungkin kemudian memperoleh kekuasaan. Perubahan ini mungkin mengakibatkan ketidakstabilan dan perubahan status quo. Tantangan terbesarnya adalah memastikan stabilitas dan kemampuan beradaptasi pada saat yang bersamaan (Janssen & van der Voort, 2016). Salah satu contoh penerapan *adaptive governance* ini dapat kita lihat dalam berbagai program perubahan anggaran dalam menghadapi pandemi Covid-19. Hal ini juga dilakukan pada saat itu oleh pemerintah melalui berbagai kementerian dengan program *refocusing* anggaran.

Sementara itu, terkait dengan pendekatan *dynamic governance*, Siong dan Chen (2007) mengemukakan bahwa kemampuan pemerintah untuk secara terus menerus menyesuaikan kebijakan dan program publiknya, serta mengubah cara penyusunan dan pelaksanaannya sehingga tercapai kepentingan jangka panjang bangsa. Dinamisme dalam sebuah tata kelola sangat penting untuk pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan dalam lingkungan yang tidak pasti dan cepat berubah serta masyarakat yang makin menuntut dan terdidik lebih terbuka terhadap globalisasi. Pendekatan dalam *dynamic governance* tidak terjadi secara kebetulan, tetapi merupakan hasil dari niat dan ambisi kepemimpinan yang disengaja untuk menyusun interaksi sosial dan ekonomi untuk mencapai tujuan nasional yang diinginkan. Hal tersebut mencerminkan upaya yang disengaja oleh para pemimpin untuk “*membentuk masa depan mereka yang mencoba menyusun interaksi manusia dalam bekerja*”. Lebih mendalam, Siong dan Chen mengatakan bahwa pendekatan *dynamic governance* ini menekankan pada aspek *culture* dan *capabilities* sebagai komponen penting dalam sebuah tata kelola yang dinamis untuk menciptakan sebuah kebijakan yang dinamis dan adaptif. Adapun kerangka kerja (*framework*) dan penjelasan mengenai *dynamic governance* dari model yang dibuat oleh Siong dan Chen dapat dilihat pada Gambar 3.3.



Sumber: Siong dan Chen (2007)

Gambar 3.3 *Dynamic Governance Framework*

Dynamic governance adalah hasil dari kapasitas untuk mengembangkan jalur dan kebijakan adaptif serta pelaksanaannya yang efektif. Lengkapnya, dari penjelasan mengenai *dynamic governance framework* tersebut, tiga komponen dalam *capabilities* (*thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) mengarah pada kebijakan adaptif. Siong dan Chen (2007) menuturkan bahwa dalam konteks tersebut intinya *dynamic governance* akan terjadi ketika pembuat kebijakan terus-menerus berpikir ke depan untuk melihat perubahan di lingkungan (*think ahead*), berpikir lagi untuk merenungkan apa yang mereka lakukan saat ini (*think again*), dan berpikir untuk belajar dari orang lain, serta terus-menerus memasukkan persepsi, refleksi, dan pengetahuan baru ke dalam keyakinan mereka, aturan, kebijakan, dan struktur untuk memungkinkan mereka beradaptasi dengan perubahan lingkungan (*think across*). Sementara itu, ada dua komponen penting yang mampu mengembangkan tata kelola yang dinamis, yaitu orang-orang yang terampil (*able people*) dan proses yang lincah atau gesit (*agile process*). Di sisi lain, *future uncertainties* memengaruhi sistem pemerintahan melalui ketidakpastian masa depan dan praktik eksternal. Dalam konteks *policy adaption*, Siong

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dan Chen menjelaskan bukan hanya reaksi pasif terhadap tekanan eksternal, tetapi juga pendekatan proaktif terhadap inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Inovasi kebijakan berarti bahwa ide-ide baru segera dicoba dan dimasukkan ke dalam kebijakan sehingga hasil yang lebih baik dan berbeda dapat dicapai. Ide-ide ini secara kontekstual dirancang menjadi kebijakan sehingga warga negara akan menghargai dan meresponsnya dengan baik (Siong & Chen, 2007). Terakhir, Siong dan Chen menuturkan terkait dengan *culture* beberapa nilai, kepercayaan, institusi, dan kebiasaan yang tentunya akan memengaruhi perilaku. Sementara itu, aturan formal, norma, dan konvensi informal merupakan nilai budaya yang paling penting dalam penerapan *dynamic governance*.

Beberapa penerapan pendekatan yang ada dalam *dynamic governance* adalah dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang dinamis, baik dalam masa kedaruratan bencana alam maupun pandemi kesehatan. Selain itu, pembangunan infrastruktur seperti “Kota Layak Anak” juga tentunya menggunakan pendekatan *dynamic governance*. Terakhir, kebijakan terkait dengan perlindungan perempuan dan anak juga menggunakan konsep yang ada dalam *dynamic governance* dengan tujuan untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi perempuan dan anak pada hari ini dan masa mendatang. Pendekatan *dynamic governance* ini penting dilakukan, utamanya bagi para aparatur sipil negara (ASN) dalam rangka melakukan reformasi birokrasi guna mencapai *world class government*.

F. *Agile Governance: Mindset* atau Kebaharuan Teknologi

Pendekatan *governance* selanjutnya berusaha merespons tantangan global dalam bidang teknologi, internet, dan komunikasi yang berkembang secara masif dan cepat. Pendekatan ini menuntut sektor publik dengan cepat merespons segala bentuk transformasi agar gesit dan lincah dalam memberikan layanan publik yang ada. Pendekatan ini kemudian dikenal dengan *agile governance*. Pada awalnya, terminologi *agile* ini dipakai oleh pengembang *software*

untuk merujuk pada metode dan praktik di bidang teknologi dan pelayanan digital yang lebih tanggap terhadap kebutuhan pelanggan. Dalam perkembangannya, logika *agile* juga diterapkan untuk meningkatkan struktur, proses, perilaku, dan budaya birokrasi publik (Cooke, 2012). *Agile governance* adalah kemampuan manusia untuk merasakan, beradaptasi, dan merespons dengan cepat dan berkelanjutan terhadap perubahan di lingkungannya, melalui kombinasi terkoordinasi dari kemampuan tangkas dan ramping dengan kemampuan pemerintahan, untuk memberikan nilai lebih cepat, lebih baik, dan lebih murah untuk bisnis inti mereka (Luna et al., 2015). Kedua, Huang et al. (2014) mendefinisikan *agile governance* sebagai kemampuan suatu organisasi dalam upaya mengefisienkan anggaran dan membaca adanya peluang dengan cepat serta akurat sehingga muncul suatu aksi dan tindakan yang kompetitif serta inovatif. Terakhir, *agile governance* atau tata kelola pemerintahan yang tangkas adalah konsep yang diciptakan di bidang rekayasa perangkat lunak, kemudian diperluas ke studi organisasi (Overby et al., 2006). Dalam praktiknya, sebuah organisasi yang lincah dan tanggap perubahan akan memanfaatkan berbagai momentum dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara lincah dan gesit dengan berbagai fitur aplikasi-aplikasi yang ada secara digital dalam pemberian layanannya.

Adapun dimensi yang ada tersebut, menurut Luna et al., antara lain adalah sebagai berikut. Pertama, dalam persepektif ini adalah *good enough governance*. Dalam konteks yang ada ini, sebuah tata kelola yang berlangsung harus selalu menyesuaikan dengan konteks organisasi yang ada di dalamnya. Kedua, *business driven*. Dalam konteks yang ada di sini, prinsip-prinsip bisnis merupakan kekuatan dalam setiap pengambilan keputusan. Ketiga, *human focused*. Partisipasi masyarakat menjadi ruang utama dalam pelibatan publik di setiap pengambilan keputusan. Keempat, aspek terkait dengan *based on quick wins*. Di sini, kesuksesan organisasi dalam mencapai tujuannya harus dimaknai dengan suka cita agar membentuk sebuah motivasi dalam organisasi untuk berkembang lebih maju. Kelima, dimensi yang terkait dengan *systemic and adaptive approach*. Dalam

pengertian yang ada tersebut, sebuah organisasi yang di dalamnya terdapat individu atau kelompok harus bisa merespons perubahan yang terjadi secara cepat.

Terakhir, dimensi yang terkait dengan *simple design and continuous refinement*. Maksud dari dimensi yang terakhir di sini adalah organisasi harus memberikan hasil yang cepat dan selalu *sustainable* atau berkelanjutan. Penerapan digital dalam berbagai sektor layanan publik memberikan sumbangsih besar pada lahirnya paradigma *agile governance*. Kemajuan teknologi yang kian tidak bisa dibendung mengharuskan perubahan penataan dari konvensional ke digital pada sektor pelayanan publik. Namun, di sisi lain, dilema dalam penerapan *agile governance* juga harus diselaraskan dengan *mindset* melayani oleh para birokrat publik. Tanpa pola pikir yang siap melayani, niscaya penerapan birokrasi yang lincah dan gesit tidak akan terlaksana. Secara historis dan budaya, birokrasi kita dikenal sejak dahulu lahir dari nilai kolonialisme yang turun menurun dengan corak ingin mendapat layanan dan dihormati oleh masyarakat. Hal ini yang sampai saat ini masih terjadi dalam birokrasi negara kita. Persoalan mengenai perubahan *mindset* dalam aparatur negara selalu menjadi perhatian dari para pemangku kepentingan yang ada. Dalam berbagai kesempatan, Presiden Joko Widodo dengan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) selalu menyampaikan pentingnya para aparatur sipil negara untuk mengubah *mindset* dari “ingin dilayani” menjadi “melayani”. Hal tersebut dirasa penting sebagai garda terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, para aparatur tersebut merupakan representasi pemerintah. Jika pola pikir yang ada masih terbelenggu, untuk mencapai sebuah tata kelola yang lincah dan gesit akan menjadi sebuah angan-angan belaka saja. Maka dari itu, perlu harmonisasi yang kuat dari perubahan *mindset* dan penerapan birokrasi *agile governance* yang dilakukan oleh para aparatur negara.

Sebagai respons, birokrasi pada hari ini harus bisa menjawab kebutuhan masyarakat secara tanggap dan lincah. Pemerintah Republik Indonesia, dalam berbagai kesempatan, sebenarnya telah mampu membuat tata kelola yang lincah dan gesit dalam menja-

wab permasalahan publik yang mendesak. Sebagai contoh, pada saat masa pandemi Covid-19 yang melanda seluruh belahan dunia. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) membuat sebuah aplikasi Peduli Lindungi yang dapat diinstal pada *smartphone* Android dan iOS. Aplikasi ini digunakan sebagai media untuk mengetahui penyebaran jumlah orang yang terpapar Covid-19 di seluruh Indonesia dan pengamatan yang dilakukan oleh pemerintah secara cepat, responsif, dan sesuai dengan kebutuhan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia. Selain itu, beberapa aplikasi yang ada di pemerintahan, seperti New Bandung Integrated Manpower Management Application (BIMMA) yang diterapkan di Kota Bandung juga memberikan pelayanan publik yang bermutu dalam hal pencarian lowongan pekerjaan yang dibutuhkan oleh masyarakat Kota Bandung yang sedang mencari pekerjaan.

G. *Digital Governance*: Perubahan yang Harus Disegerakan

Dampak dari sebuah globalisasi yang terjadi pada seluruh sektor menekankan perubahan teknologi digital secara masif yang ada dalam kehidupan. Konsekuensi dari dampak globalisasi tersebut juga terasa pada sektor publik sehingga diperlukan sebuah tata kelola yang memanfaatkan teknologi digital dalam bidang manajemen publik sampai dengan pelayanan publik. Pemanfaatan media digital pada berbagai aspek yang ada dalam sektor publik menekankan perubahan masif dalam pelayanan yang semula berbasis konvensional (harus mendatangi kantor layanan dan berinteraksi dengan birokrat) menjadi serba digital dengan memanfaatkan platform digital, elektronik, dan memanfaatkan kecepatan internet sebagai basis yang ada dan bisa diakses di manapun. Hal ini merujuk pada pengertian *digital governance* yang disampaikan oleh Green dan Daniels (2020), yaitu “*digital governance involves the creation and monitoring of policies for investments in and use of digital technology across an organisation. The increasing power of computers combined*

with lower prices means that digital technology is now ubiquitous. As well as providing the communication and data processing traditionally managed by IT departments, digital technology impacts on the way people work, the efficiency of factories, the ability to sell to consumers, and the strategic management of organisations. Ultimately it is concerned with the long-term strategic issue of how organisations can thrive during a time of rapid technological change”.

Dalam beberapa konferensi internasional dan nasional yang penulis ikuti, tren pelayanan publik menggunakan platform digital yang dikemas dalam bentuk situs web dan aplikasi telah banyak dibahas oleh beberapa pakar. Dari pembelajaran yang ada tersebut, kita memahami benar bahwa ada urgensi dalam penerapan layanan publik berbasis digital pada seluruh sektor publik. Berbicara pada perkembangan yang ada dalam skala nasional, Pemerintah Indonesia dalam menjawab tantangan dan kebutuhan zaman yang makin kompleks, telah membuat sebuah sistem dengan pemanfaatan secara digital yang terintegrasi dalam satu kesatuan. Hal tersebut dilakukan untuk memberikan kemudahan akses serta menekankan efektivitas dan efisiensi sebagai wujud penyediaan layanan bagi publik secara prima dan berkualitas. Sistem tersebut adalah Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang dibuat oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) dan tertuang dalam regulasi Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Kebijakan ini kemudian menjadi landasan yang ada untuk pemerintah, mulai dari level pusat sampai dengan daerah, untuk menjalankan SPBE sesuai dengan kapasitas yang mereka miliki.

Revolusi tata kelola dalam penerapan teknologi digital pada hari ini perlu digalakkan oleh Pemerintah Indonesia untuk mendapatkan kepercayaan publik secara luas. Namun, dalam praktiknya, penerapan sebuah tata kelola digital sangatlah tidak mudah. Green dan Daniels (2020) menjelaskan bahwa setidaknya ada dua belas prinsip yang menjadi kerangka kerja (*framework*) dalam penerapan *digital governance*. Pertama, *command of the subject*, para birokrat yang ada dalam sektor publik harus memiliki pengetahuan yang memadai

untuk memimpin dan mengawasi investasi dalam penggunaan aktual terkait teknologi digital. Kedua, *accountable officer*, seseorang atau kelompok yang tergabung dalam tim harus ditunjuk untuk mengelola isu-isu strategis terkait dengan teknologi digital. Ketiga, *situational awareness*, para birokrat harus memastikan bahwa keputusan strategis yang diambil dalam teknologi digital berdasarkan informasi situasi saat ini dan masa depan. Keempat, *ethics, policies, and principles*. Ini berkenaan dengan pendekatan organisasi terhadap penggunaan teknologi digital yang harus mencerminkan pendekatan yang lebih luas untuk menerapkan konsep bisnis. Kelima, *information management*, harus ada pemahaman tentang kebutuhan untuk mengumpulkan, mengevaluasi, serta menyusun informasi dan kekayaan intelektual yang dibutuhkan untuk mengoperasikan organisasi secara efisien.

Keenam, *risk management*, organisasi sektor publik harus memastikan bahwa risiko yang disebabkan oleh penggunaan teknologi digital diidentifikasi dan dikelola sesuai dengan konsekuensi risiko yang disepakati oleh mereka dalam organisasi. Ketujuh, *appropriate technology use*, organisasi harus memastikan bahwa investasi yang dilakukan dalam teknologi digital mendukung tujuan yang ada dalam organisasi. Kedelapan, *customer experience*, organisasi sektor publik harus puas bahwa pengalaman pelanggan, baik dalam elemen digital maupun non-digital, sesuai dan berada di jalur pengoptimalan yang maksimal. Kesembilan, *community engagement*, organisasi sektor publik harus mendorong seluruh lapisan manajerial untuk berkolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan untuk memastikan penggunaan teknologi digital.

Kesepuluh, *resilience planning*, organisasi sektor publik yang menerapkan pendekatan digital harus memastikan bahwa ada proses untuk memperkuat ketahanan organisasi jika terjadi kegagalan yang disebabkan oleh teknologi digital tersebut. Kesebelas, *continuous improvement*, organisasi sektor publik harus secara berkala meninjau kinerjanya dan mengawasi teknologi digital di seluruh divisi dalam organisasi secara efektif. Terakhir, *flexibility*, organisasi sektor publik juga harus memastikan organisasi mampu mengadopsi sebuah tek-

nologi baru, meninggalkan teknologi lama, dan menolak uji coba teknologi yang gagal sebagaimana mestinya.

Dua belas prinsip tersebut merupakan komponen penting bagi sektor publik dalam menerapkan digitalisasi untuk menjalankan roda dan fungsi dalam memberikan pelayanan publik yang bermutu dan berkualitas. Pentingnya digitalisasi dalam pelayanan publik tentunya harus disikapi secara arif oleh seluruh pemangku yang ada. Hal ini karena beberapa negara yang ada dalam cakupan global telah menerapkan penggunaan layanan publik secara fleksibel dengan berbasis secara digital kepada warga negaranya. Pembelajaran dari negara Korea, Jepang, Singapura, dan Malaysia telah banyak menerapkan pendekatan digital pada seluruh sektor dan meningkatkan nilai efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas yang ada pada birokrasi publiknya. Sebagaimana kita ketahui, konsekuensi dari organisasi sektor publik yang tidak menerapkan dan tidak mau untuk melakukan dalam hal pelayanan publik dengan pemanfaatan secara digitalisasi tentunya akan makin tertinggal oleh perkembangan zaman yang bergerak secara masif dan ini membuat pertumbuhan ekonomi, utamanya dalam investasi dan taraf kehidupan makin mandek dan organisasi sektor publik yang ada berjalan di tempat. Selain itu, kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat juga bisa terjadi ketika sebagian masyarakat masih memiliki stereotipe pada aparaturnya yang ada dalam sektor publik yang sangat sulit menyediakan kebutuhan pelayanan publik yang cepat dan berkualitas.

H. *Dignity-Based Governance*: Kritik Terhadap *Agile* dan *Digital Governance*

Masifnya pemanfaatan teknologi, digitalisasi, dan internet yang dilakukan oleh sektor publik yang menuntut kelincahan dan kegesitan dalam layanan publik tentunya harus diimbangi dengan kenyamanan masyarakat dalam menggunakan berbagai aplikasi dan *website* yang telah disediakan oleh pemerintah tersebut. Kenyamanan tersebut dapat dilihat dari mudah-tidaknya aplikasi atau *website* yang diakses dapat membantu masyarakat dalam suatu layanan yang ada.

Kenyamanan tersebut juga dapat dilihat dari keamanan data pribadi masyarakat dalam penggunaan aplikasi atau *website* layanan publik tersebut. Hal ini menjadi penting mengingat negara harus memberikan rasa nyaman dan aman dalam menyediakan kebutuhan publik.

Pada realitasnya, kenyamanan terkait data masyarakat dalam layanan publik masih menjadi pekerjaan rumah yang sangat banyak bagi Pemerintah Indonesia. Beberapa kasus mengenai kebocoran data pengguna dalam suatu organisasi publik dan *private* yang ada di Indonesia membuka tabir bahwa “negara harus bisa menjamin data publik”. Hal tersebut dirasa sangat penting, mengingat sebuah data publik bisa dikatakan sebagai jantung kedua bagi masyarakat dalam pemberian dan penyediaan kebutuhan layanan publik pada hari ini.

Pendekatan *agile governance* yang mengagungkan kelincuhan dalam pengambilan keputusan yang dipadukan dengan aspek teknologi ternyata tidak selamanya menjadi perspektif yang dapat digunakan. Pemikiran dari Nayef Al-Rodhan, seorang *honorary fellow* di St. Anthony Collage, Oxford University, misalnya, mempertanyakan pendekatan *agile governance* harus menjadi sebuah tata kelola yang berpusat pada manusia. Dalam pemikirannya, Al-Rodhan (2020) mempertanyakan beberapa hal yang ada terkait bagaimana kita mengurangi konsekuensi buruk dari teknologi yang mengganggu dan memaksimalkan keberlanjutan dan inklusivitas, sambil tetap mengikuti perkembangan industri dan mengapa kerangka kerja ini, di atas segalanya, harus berpusat pada manusia. Al-Rodhan, dalam proposalnya, kemudian menjelaskan bahwa perlu keamanan dalam berbagai aspek yang meliputi keamanan manusia, nasional, lingkungan, transnasional, dan transkultural. Dengan mempertimbangkan semuanya, banyak aspek dari *agile governance* yang harus menyatu menuju “*dignity-based governance*”.

Pendekatan *dignity* secara filosofi, menurut Al-Rodhan, merupakan *martabat*. Secara harfiah, *dignity-based governance* merupakan sebuah tata kelola pemerintah yang berbasis nilai-nilai kemartabatan seseorang atau kelompok. *Martabat* juga lebih bermakna dan mencakup daripada gagasan tentang kebebasan dan demokrasi.

Lebih jauh, Al-Rodhan menyebutkan bahwa setiap model tata kelola yang berkelanjutan dan gesit harus menyeimbangkan ketegangan yang selalu ada antara sifat manusia yang emosional, amoral, dan egois dengan sembilan kebutuhan martabat terkait, yaitu alasan, keamanan, hak asasi manusia, akuntabilitas, transparansi, keadilan, peluang, inovasi, dan inklusivitas. Hal yang ada tersebut dikatakan oleh Al-Rodhan akan meningkatkan kerja sama, mengurangi konflik, serta meningkatkan kemakmuran domestik dan global dengan memaksimalkan peluang keamanan global yang berkelanjutan dan tatanan global yang lebih terkendali.

Al-Rodhan kemudian menjelaskan ada lima dimensi penting yang menjadi perhatian penting dalam pendekatan *dignity-based governance*, yaitu:

- 1) *human security*, keamanan manusia adalah dasar untuk pembuatan kebijakan. Seberapa aman perasaan masyarakat tentang privasi, data, kompetensi, dan harga diri, semuanya memberi masukan ke dalam kerentanan yang diekspos oleh teknologi yang sedang berkembang;
- 2) *national security*, karena komodifikasi informasi makin melibatkan risiko digital, keamanan manusia juga bergantung pada keamanan nasional yang kuat;
- 3) *environmental security*, dampak teknologi terhadap lingkungan yang mengganggu di pasar tenaga kerja juga lebih dipahami sekarang daripada selama revolusi industri sebelumnya, memungkinkan solusi yang lebih gesit;
- 4) *transnational security*, ancaman transnasional seperti teknologi yang dapat mengganggu menunjukkan bahwa ada tindakan yang lamban oleh pemerintah dapat membahayakan masyarakatnya. Dengan demikian, pemerintah tidak dapat secara efektif mengatasi masalah ini secara sepihak dan sebaliknya harus bekerja dengan mitra swasta dan negara, menggunakan prinsip tangkas untuk menjembatani perbedaan untuk berkolaborasi dengan cara yang koheren mengatasi tantangan yang mereka hadapi;
- 5) *transcultural security*, pemerintah dalam skala internasional harus menyadari konteks sejarah dan budaya global untuk meng-

hindari situasi marginalisasi dan prasangka yang mengancam setiap peluang kerangka tata kelola yang berkelanjutan, inklusif, dan aman.

Meskipun demikian, pendekatan *dignity-based governance* ini masih dalam bentuk proposal dan perlu kajian lebih mendalam, tetapi jika kita cermati pendekatan ini memberikan refleksi betapa penting sebuah tata kelola yang menjamin kemartabatan publik secara luas. Beberapa kasus di Indonesia yang akhir-akhir ini bisa kita lihat terkait dengan tata kelola yang ada adalah terkait dengan kebocoran data masyarakat. Pertama, terkait dengan kasus kebocoran data terkait dengan data yang ada di Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dengan 18.5 juta data penggunanya. Kedua, data mengenai Bank Syariah Indonesia (BSI) yang menjadi korban serangan siber. Ketiga, data paspor WNI yang sampai 1 GB data yang ada sampai dengan data yang terakhir adalah data terkait dengan Dukcapil sebanyak 337 juta data (CNN, 2023).

Pembelajaran yang bisa diambil dari beberapa kejadian tersebut adalah pentingnya sebuah tata kelola yang perlu melindungi kemartabatan pada publik yang dilakukan oleh negara. Sebenarnya, dalam guna menjaga martabat publik secara luas ini, Pemerintah Indonesia telah mensahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi pada tanggal 17 Oktober 2022. Regulasi ini dibuat agar pemerintah lebih leluasa dalam mengawasi tata kelola dalam hal data pribadi yang dilakukan penyelenggara sistem elektronik (SPBE) oleh badan publik, swasta, hingga organisasi internasional di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pentingnya perlindungan data pribadi yang notabene dimiliki oleh masyarakat secara luas merupakan wujud keseriusan pemerintah dalam melindungi kemartabatan yang ada. Untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang melindungi kemartabatan, Al-Rodhan dalam proposalnya kemudian menjelaskan beberapa indikator penting yang antara lain adalah sebagai berikut. Pertama, *reason* (nalar). Nalar mencerminkan betapa pentingnya dogma bagi suatu masyarakat. Masyarakat yang bermartabat adalah masyarakat yang didasarkan pada nalar yang mendorong pendidikan berkualitas

bagi semua. Wacana politik dalam masyarakat yang bermartabat tidak mengutamakan populisme dogmatis dibandingkan fakta dan argumen yang masuk akal.

Kedua, *security*. Aspek ini merupakan komponen penting dari martabat manusia karena individu yang terus-menerus hidup dalam ketakutan akan kekerasan dan kematian tidak mendapatkan kebutuhan dasar mereka. Pemberian hak atas rasa aman harus dilakukan secara efektif dan akuntabel oleh pemerintah. Ketiga, *promotion and protection of human rights*. Hal ini mencakup perlindungan terhadap segala jenis perlakuan kejam dan merendahkan martabat manusia serta diskriminasi terhadap kebebasan sipil yang dilindungi (kebebasan politik serta hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya). Keempat, *accountability*. Para pemimpin negara harus bertanggung jawab kepada individu yang mereka layani. Kelima, *transparency*. Kurangnya transparansi juga mencerminkan ketimpangan dan pencabutan hak terhadap warga negara. Keenam, *justice*. Setiap individu perlu mendapatkan manfaat dari proses hukum yang berlaku dan berhak atas sistem peradilan independen yang melindungi martabat dan hak peradilan mereka secara penuh. Ketujuh, *opportunity*. Ini dapat diartikan sebagai kemampuan suatu negara dalam memberikan peluang ekonomi bagi warganya yang dapat diukur dengan faktor ekonomi. Kedelapan, *innovation*. Kemampuan suatu negara untuk mendorong pertumbuhan profesional, ilmiah, dan intelektual. Pendanaan negara untuk penelitian dan pengembangan (*research and development* [R&D]) merupakan indikator yang baik mengenai inovasi dan dapat mengatasi permasalahan seputar peluang ekonomi.

Terakhir, *inclusiveness*. Adanya kesenjangan ekonomi yang signifikan antara kaya dan miskin tidak hanya menghambat pembangunan ekonomi, tetapi juga dapat memicu munculnya kebencian, kemarahan, dan bahkan kekerasan yang mendalam. Pendekatan tata kelola ini perlu mendapat perhatian dalam sebuah pemerintahan, baik di negara-negara maju maupun berkembang, untuk mendapatkan kepercayaan publik dari masyarakatnya. Negara yang mampu menjamin rasa nyaman dan keamanan masyarakat tentunya akan

mendapatkan skor positif dari masyarakatnya, terlebih terkait dengan mendatangkan minat investasi, baik yang bersumber dari dalam maupun luar negeri, untuk mendorong kemajuan bangsa dalam bidang ekonomi digital.

I. *Turbulent Governance*: Pembelajaran Mengelola dalam Era Perubahan

Pendekatan tata kelola selanjutnya dikenal dengan sebuah pendekatan yang menjabarkan berbagai ketahanan (*resilience*) akibat guncangan atau turbulensi (*turbulence*) yang ada dalam sebuah negara. Istilah turbulensi sering kita dengar dalam dunia penerbangan, di mana secara deskriptif, kita bisa mengilustrasikan bahwa pesawat yang kita tumpangi sebagai “*governance*” yang bergerak dari suatu tempat ke tempat lain dalam sebuah tujuan. Akan tetapi, dalam mencapai tujuan tersebut, terdapat turbulensi berupa tantangan dan dinamika yang dihadapi (Suaedi & Rahardian, 2023). Ansell et al. (2017) menyinggung bahwa banyak sekali turbulensi dalam *governance*. Dalam pernyataannya, konsep turbulensi tersebut digunakan untuk menggambarkan bagaimana organisasi dan lembaga menanggapi tantangan tata kelola yang terjal, saling bertentangan, dan bergejolak. Konsep turbulensi awalnya dikembangkan dalam fisika untuk menggambarkan dinamika fluida yang kacau, seperti cuaca badai atau arus sungai yang kompleks. Para pakar kemudian menambahkan bahwa periode waktu yang bergejolak juga dapat mengungkapkan kerapuhan institusi dan berkontribusi pada dinamika yang mengejutkan dan menguji keberlanjutan pengaturan tata kelola yang ada. Selebihnya, mereka kemudian mendefinisikan makna turbulensi sebagai interaksi peristiwa atau tuntutan yang sangat bervariasi, tidak konsisten, tidak terduga atau tidak dapat diprediksi. Sebagai konsep analitis, turbulensi melengkapi, tetapi tidak identik dengan konsep krisis. Kemudian, para pakar yang ada tersebut menggunakan istilah ini sebagai pendekatan “*turbulent governance*” (Ansell et al., 2017).

Ansell et al. menjelaskan beberapa faktor kuat yang memengaruhi terjadinya sebuah turbulensi dalam *governance* sebagai berikut. Pertama, *speed-technological change*. Perubahan teknologi yang menjadi serba cepat, komunikasi hampir seketika, dan umpan balik positif dan negatif berlangsung sangat cepat. Kecepatan memampatkan kerangka waktu dan mempercepat aktivitas yang ada dalam sebuah birokrasi sektor publik. Kedua, *complexity*. Aktivitas pada teknologi telah menciptakan saling ketergantungan yang luas dan rumit, organisasi dan institusi menjadi sangat rumit dan tumpang tindih, serta lembaga publik harus berurusan dengan serangkaian kekhawatiran oleh pemangku kepentingan yang penuh dengan keambiguitasan. Ketiga, *conflict*. Konflik menghasilkan ketidakpastian tentang strategi dan hasil ketika masyarakat menjadi lebih pluralistik dan mobilisasi advokasi terhadap kebijakan tentunya lebih terorganisir dan canggih. Ketika sumber daya menjadi makin langka dan persaingan politik tumbuh, urusan publik menjadi lebih konfliktual dan terpolarisasi. Ketiga faktor tersebut memberikan sumbangsih besar yang terjadi dalam suatu organisasi sektor publik dalam menghadapi turbulensi yang ada.

Ansell et al. kemudian menyarankan pendekatan *organizational-institusional* sebagai lensa untuk memahami proses yang sangat interaktif dan variatif bagi organisasi dalam menghadapi turbulensi. Menurut para pakar, pendekatan *organizational-institusional* juga memberikan perhatian khusus pada bagaimana penggabungan, penyeselarasan, atau kerja sama organisasi atau lembaga dapat menghasilkan difusi, konsekuensi yang tidak diinginkan, saling ketergantungan, atau bahkan dinamika mengalir yang menyebar lintas tingkat yang menyebabkan dilema dalam sebuah tata kelola. Oleh karena itu, bagaimana lingkungan dan organisasi terhubung secara organisasional dan institusional akan menyalurkan berbagai jenis turbulensi yang berbeda. Maka dari itu, pendekatan organisasi-kelembagaan menantang perbedaan dikotomis sederhana antara organisasi atau lembaga di satu sisi dan lingkungan yang lain (Ansell et al., 2017). Para pakar yang ada tersebut kemudian menyiapkan tiga skenario yang mencakup berbagai kemungkinan tanggapan

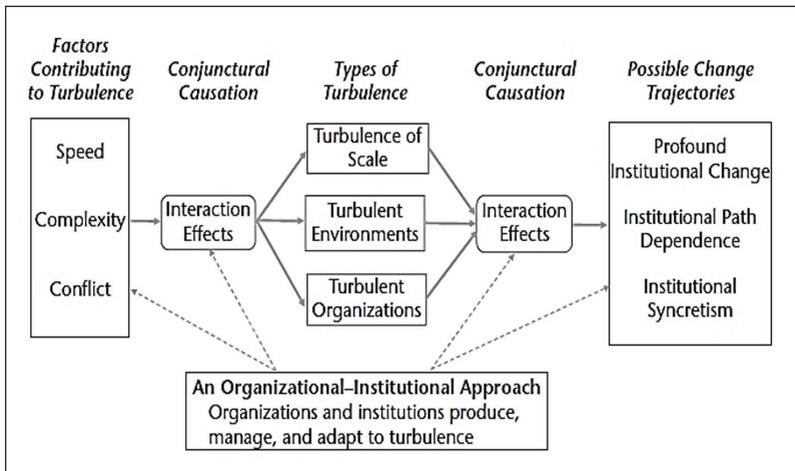
institusional organisasi terhadap turbulensi. Pertama, *profound institutional change*. Turbulensi dapat memicu kehancuran organisasi dan menciptakan struktur peluang untuk kelahiran organisasi. Organisasi yang menghadapi lingkungan yang bergejolak dapat mengalami gangguan kondisi keseimbangan. Kedua, *institutional path-dependence*, turbulensi juga dapat memperkuat solusi organisasi yang dan pengaturan tata kelola. Ketiga, *institutional syncretism*. Perubahan institusional sering digambarkan sebagai proses rekombinasi, penataan ulang, atau penggunaan kembali institusi yang ada dengan cara adaptif. Pandangan perubahan kelembagaan ini menekankan pada kemampuan aktor untuk menggabungkan lembaga yang ada dan inovasi kelembagaan baru secara kreatif atau improvisasi.

Tidak hanya sampai pada skenario institusional-organisasi dalam menghadapi turbulensi, Ansell et al. kemudian menjabarkan tiga tingkatan level yang ada pada *turbulent governance*, yakni:

- 1) *environmental turbulence*, level ini dihasilkan oleh faktor-faktor di luar organisasi, seperti keputusan hukum, perubahan teknologi yang cepat, perang, protes, konflik partisan, dan sebagainya;
- 2) *turbulence organizations*, turbulensi mungkin tertanam ke dalam organisasi dan institusi melalui konflik faksi, pergantian staf, aturan yang saling bertentangan, reformasi internal, operasi yang kompleks, dan sebagainya; serta
- 3) *turbulence of scale*, turbulensi pada level ini muncul ketika apa yang terjadi di satu tingkat (misalnya, internasional) memengaruhi apa yang terjadi di tingkat lain (misalnya, nasional atau lokal). Gambaran jelasnya, kita bisa pelajari dari konflik Rusia dan Ukraina yang memengaruhi perubahan yang ada dalam tata kelola secara global. Selain itu, kasus konflik Israel dan Palestina juga memberikan sumbangan signifikan terhadap perubahan yang ada di dunia dan memengaruhi negara-negara lain.

Terakhir, Ansell et al. kemudian menjelaskan: “Pendekatan organisasi-kelembagaan yang ada menekankan bahwa tingkat

turbulensi dapat berinteraksi sendiri. Turbulensi lingkungan dapat memicu turbulensi dalam organisasi, yang pada gilirannya dapat memiliki konsekuensi lintas skala. Pendekatan ini juga menjelaskan ketidakmungkinan menggabungkan solusi tata kelola yang terintegrasi secara erat di satu tingkat pemerintahan dengan solusi tata kelola yang terintegrasi secara erat di seluruh tingkat”. Adapun untuk melihat bagaimana cara kerja pendekatan *turbulent governance* ini, Ansell et al. telah membuat sebuah kerangka kerja atau *framework* yang menggambarkan interaksi dari pendekatan organisasi-kelembagaan dalam *turbulent governance*. Kerangka kerja *turbulent governance* yang ada tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.4.



Sumber: Ansell et al. (2017)

Gambar 3.4 Organizational-Institutional Approach to Turbulent Governance

Dalam era *turbulent governance*, setiap pembuatan sampai dengan implementasi kebijakan sangatlah kompleks. Hal ini kita bisa lihat pada pembuatan dan pengimplementasian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang baru direvisi. Hal paling menarik dari peraturan ini adalah mengenai digitalisasi manajemen aparatur sipil negara (ASN), proses

recruitment Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), kinerja ASN, serta jabatan struktural yang bisa diisi oleh kalangan Militer (TNI) dan POLRI. Gejolak yang terjadi dalam regulasi kebijakan tersebut tentunya membuat dinamika turbulensi dalam birokrasi yang harus mampu menyesuaikan dengan perubahan yang ada.

Pro dan kontra dalam kebijakan tentunya membuat nilai keambiguitasan yang sangat tinggi, utamanya terkait dengan jabatan struktural dalam tubuh organisasi sektor publik yang bisa diisi oleh kalangan Militer (TNI) dan POLRI. Beberapa pakar dan ahli menganggapi hal tersebut sebagai kemunduran karena mencederai semangat reformasi birokrasi. Di sisi lain, permasalahan terkait pegawai honorer yang masih banyak di lapangan dan membuat organisasi sektor publik menjadi gemuk dan perlu formula yang tepat dalam menyelesaikan permasalahan yang ada tersebut dan dibuktikan dengan peraturan lanjutan yang ada dalam peraturan pemerintah atau peraturan menteri secara komprehensif. Masalah lain yang sampai dengan hari ini mendapat perdebatan dan konflik adalah mengenai Ibu Kota Nusantara (IKN) dan kontestasi politik pemilihan presiden yang menentukan apakah ibu kota negara pindah atau tidak. Perdebatan tersebut tentunya memengaruhi sektor publik yang akan membuat dan melaksanakan sebuah kebijakan publik karena masifnya *conflict of interest* dalam pembangunan yang ada.

Berbicara dalam skala nasional dan internasional, kontestasi politik pemilihan presiden tentunya juga memengaruhi sektor domestik dan internasional, utamanya dalam membaca minat para investor yang akan datang ke dalam negeri. Selain itu, kepentingan dari sektor *private* juga membuat guncangan atau turbulensi dalam memasukkan agenda kepentingan bisnisnya yang tentunya berpengaruh pada pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh para calon presiden dan wakil presiden, utamanya mereka yang masih menjabat pimpinan tinggi di kementerian dan lembaga. Beberapa kejadian yang ada tersebut merupakan segelintir contoh turbulensi yang ada dalam sebuah tata kelola pemerintahan. Makin birokrasi kuat dalam

menghadapi guncangan-guncangan, birokrasi tersebut makin tahan terhadap berbagai dinamika yang ada.

J. *Robust Governance*: Formula dalam Membentuk Tata Kelola yang Kuat

Guncangan yang terjadi baik dalam skala domestik maupun internasional memengaruhi perubahan dalam tata kelola yang ada. Kompleksitas dan ambiguitas yang tinggi dalam pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan menyebabkan perubahan strategi penting agar bisa menyesuaikan dengan kondisi yang terjadi di dalamnya. Turbulensi atau guncangan yang kuat dalam sektor publik mengharuskan beberapa pendekatan dan strategi baru dalam menghadapi perubahan yang ada secara cepat dan masif. Ansell et al. (2022) mengemukakan paradigma baru dalam studi *governance* dengan “*robust governance*”.

Dalam karyanya yang berjudul *Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses* yang diterbitkan pada tahun 2022, Ansell et al. menjelaskan bahwa secara selektif penelitian yang dilakukan tersebut berfokus pada dua elaborasi pendekatan yang kuat, yaitu birokrasi publik (*public bureaucracy*) dan tata kelola jaringan (*network governance*). Kemudian, Ansell et al. membandingkan kedua pendekatan tersebut dengan paradigma ketiga yang muncul, yaitu *robust governance*. Pendekatan yang ada bertujuan untuk menyediakan kondisi yang stabil untuk pengembangan respons yang kuat terhadap turbulensi yang meningkat melalui kombinasi fleksibel adaptasi dan inovasi proaktif. *Robust governance* atau tata kelola yang kuat memerlukan respons terhadap jendela peluang yang terbuka dari turbulensi dan krisis untuk memajukan visi, fungsi, dan nilai dasar dengan cara baru dan lebih baik (Ansell et al., 2022). Paradigma *robust governance* ini dikatakan oleh para pakar tersebut digunakan untuk melihat nilai dalam paradigma birokrasi publik dan tata kelola jaringan dan menganggap bentuk-bentuk tata kelola hibrida sebagai hal yang layak dengan model stabilitas dan perubahan baru ini.

Ansell et al. (2022) menyarankan aspek “struktural”, sementara paradigma tata kelola birokrasi berfokus pada penciptaan kondisi struktural untuk penyampaian nilai publik yang andal. Struktur ini biasanya terprogram dan dibangun jangka panjang dalam kapasitas tetap untuk secara rutin menyampaikan tujuan. Kedua, berkaitan dengan *network governance*. Ansell et al. berpendapat bahwa upaya perubahan yang efektif memerlukan koordinasi antara sejumlah besar pemangku kepentingan, tetapi ruang lingkup koordinasi diperluas untuk mencakup koordinasi lintas sektor guna menghadapi berbagai jenis krisis dan berbagai strategi yang adaptif guna melakukan sebuah inovasi.

Lebih mendalam, Ansell et al. menjelaskan bahwa tata kelola jaringan sering dianggap sebagai solusi struktural yang fleksibel terhadap fragmentasi yang disebabkan oleh struktur program, modus operandi dari paradigma *robust governance* berbeda dengan *network governance* karena fokusnya kurang pada inklusi, kolaborasi, dan musyawarah sebagai instrumen untuk menghadapi kompleksitas kognitif dan politik. Ansell et al. kemudian menawarkan berbagai strategi untuk menciptakan sebuah tata kelola yang kuat (*robust governance*) guna menghadapi berbagai dimanika, gejala, dan tantangan yang ada.

Keenam strategi yang ditawarkan guna memperkuat sebuah tata kelola menurut Ansell et al., yaitu sebagai berikut. Pertama, *scalability*. Dalam konteks ini, dimensi kapasitas untuk secara cepat menskalakan mobilisasi sumber daya dan respons organisasi untuk menyelaraskannya dengan masalah yang muncul dan berubah. Mereka menaruh perhatian dalam strategi ini meskipun kapasitas ini telah lama menjadi perhatian lembaga manajemen krisis, birokrasi yang menyediakan layanan publik yang lebih rutin cenderung beroperasi pada skala yang lebih tetap. Kedua, *prototyping*. Dalam konteks ini, dikemukakan kemampuan untuk membuat dan merombak solusi masalah secara interaktif melalui eksperimen dan umpan balik yang cepat. Strategi ini sangat bermanfaat di mana organisasi dan jaringan harus merespons dengan cepat terhadap keadaan yang berubah. Ketiga, *modularization*. Strategi ini bertujuan untuk men-

ciptakan solusi yang dibagi menjadi serangkaian modul yang dapat digunakan secara fleksibel dalam menanggapi perubahan dalam berbagai aspek masalah yang dihadapi (Ansell & Gash, 2008). Sementara itu, Pot et al. (2022) menyebutkan lima strategi secara temporal yang dapat digunakan aktor kebijakan untuk menavigasi tantangan dari ancaman langsung dan krisis yang datang secara bersamaan. Pertama, *timing*. Dalam konteks yang ada, para pakar tersebut menjabarkan waktu berkaitan dengan pemilihan momen yang disengaja untuk melakukan tindakan. Dalam turbulensi krisis ganda, saat-saat penting muncul di mana tindakan yang diambil dapat sangat melemahkan atau memperkuat ketahanan. Strategi pengaturan waktu yang meningkatkan ketahanan adalah dengan menafsirkan hubungan antara respons krisis akut dan langkah-langkah strategis untuk krisis yang menjalar.

Kedua, *crafting time horizons*. Dalam konteks strategi yang kedua ini mengacu pada jarak waktu masa lalu dan masa depan yang diperhitungkan oleh aktor kebijakan ketika mempertimbangkan krisis dan dampak dari tindakan krisis. Ketiga, *strategy of pacing*. Strategi yang ketiga ini merupakan modulasi kecepatan respons kebijakan: kapan harus mendorong akselerator dan kapan harus menginjak rem dalam proses penetapan agenda; mendesain ulang kebijakan, pembelajaran kebijakan, inovasi, dan penghentian kebijakan yang sedang berlangsung. Keempat, *futureing*. Dalam konteks strategi yang keempat ini, mempersiapkan hal yang tidak diketahui sebelumnya dengan mengeksplorasi skenario masa depan yang mungkin dan lebih disukai untuk mengeksplorasi dampak dari strategi alternatif. Untuk mengurangi risiko ini, teknik masa depan yang sesuai dengan kondisi ketidakpastian yang mendalam dapat digunakan. Terakhir, *cyclical adaptation*. Dalam strategi ini, melibatkan proses penyesuaian dan perubahan kebijakan yang ada sebagai respons terhadap perkembangan baru. Adaptasi dipupuk dengan merancang strategi respons alternatif dan memungkinkan fleksibilitas untuk beralih pilihan dalam kebijakan.

Pot et al. menyebutkan kelima strategi selalu ada, tetapi tidak selalu secara sadar dengan cara yang ada akan meningkatkan keta-

hanan. Faktanya, mereka berpendapat bahwa organisasi yang tidak sadar dengan kelima hal strategi yang ada akan lebih mungkin mudah terguncang. Isu mengenai *robust governance* ini terbilang masih baru dan beberapa pakar dalam berbagai literatur di Barat juga masih mencari model ideal dalam membangun sebuah tata kelola yang kuat. Paradigma *robust governance* perlu diterapkan pada berbagai tingkatan, baik dalam skala nasional maupun lokal, mengingat perubahan, gejolak, dan dinamika dalam administrasi dan kebijakan publik secara global selalu berubah dan bergerak sesuai dengan tantangan perkembangan zaman yang ada (Suaedi & Rahardian, 2023). Berbicara pada konteks hari ini, kita tidak pernah memprediksi datangnya pandemi Covid-19 dan cacar monyet (*monkey pox*) dapat memengaruhi seluruh aspek dan sendi dalam kehidupan sektor publik yang mengubah wajah pelayanan publik dan kebijakan publik. Tidak sampai di situ saja, inflasi di berbagai negara maju dan berkembang juga memberikan sumbangsih besar dalam isu administrasi publik, ditambah dengan konflik Rusia dan Ukraina dan beberapa negara Amerika Serikat dan Tiongkok dalam isu Laut Cina Selatan dan Taiwan yang—secara langsung maupun tidak—ikut memengaruhi gejolak secara global.

Terakhir, isu ketahanan pangan dan perubahan iklim juga mendapat perhatian yang tidak kalah penting di berbagai negara maju dan berkembang (Suaedi & Rahardian, 2023). Perubahan global dalam suatu perkembangan zaman tentunya membutuhkan formula strategi atau indikator bagi suatu pemerintahan agar dapat memberikan pengaturan tata kelola yang kuat. Salah satu konsekuensi dari penerapan dalam pendekatan *robust governance* tentunya memberikan manfaat yang sangat besar bagi birokrasi sektor publik. Pertama, birokrasi dapat adaptif dengan berbagai perubahan yang ada. Kedua, birokrasi mampu menjawab berbagai persoalan dan tantangan publik dengan berbagai dinamika yang ada. Ketiga, birokrasi juga dapat bergerak leluasa dengan berbagai kebijakan dan pelayanan yang diberikan pada masyarakat. Terakhir, birokrasi juga dapat menciptakan berbagai inovasi yang bisa mereka gunakan ketika ada guncangan, baik secara internal maupun eksternal.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

BAB IV

ISU-ISU GOVERNANSI PUBLIK KONTEMPORER

*“Governance and leadership are the yin and the yang of successful organizations.
If you have leadership without governance, you risk tyranny, fraud and personal fiefdoms.
If you have governance without leadership, you risk atrophy, bureaucracy and indifference” – Mark Goyder.*

A. *Indigenous Governance*: Pentingnya Perlindungan Masyarakat Adat

Indonesia merupakan negara yang kaya dengan budaya, adat, dan kepercayaan yang dianut dan tersebar luas mulai dari Sabang sampai Merauke. Berdasarkan data Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), terdapat 4,57 juta masyarakat adat di Indonesia per 9 Agustus 2023 yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia. Dari jumlah itu, sebanyak 1,40 juta masyarakat adat berada di

Kalimantan. Keistimewaan yang ada tersebut tentunya memberikan warna tersendiri dalam bidang kajian administrasi dan kebijakan publik. Pasalnya, ketika membahas hubungan antara masyarakat adat dan pemerintahan, pendekatan *culture* juga digunakan dalam melihat fenomena yang ada. Hal tersebut mengacu pada struktur yang diciptakan oleh masyarakat adat untuk mengambil keputusan tentang bagaimana budaya dipelihara, dikelola, dan dipromosikan.

Pendekatan *indigenous governance* merupakan isu yang bisa digunakan dalam melihat fenomena masyarakat adat dalam mengelola dan mengatur pemerintahan mereka secara internal. Menurut *Agreements Treaties and Negotiated Settlements* yang merupakan pusat studi adat di Universitas Melbourne menjelaskan bahwa *indigenous governance* merupakan sebuah struktur, sistem, dan proses yang digunakan masyarakat adat dalam mengambil keputusan, terlibat dalam kegiatan ekonomi dan sosial, serta menentukan peran dan tanggung jawab para pemimpinnya.

Sementara itu, Hikmah et al. (2020) menyebutkan bahwa *local indigenous governance* merupakan tata kelola pemerintahan berbasis pada kearifan lokal, pemerintah mengadopsi budaya/kearifan lokal dari daerah dalam penyelenggaraan birokrasi dan pelayanan publik. Maraknya budaya dan adat yang ada di Indonesia perlu mendapat perhatian, utamanya dalam pembuatan dan pelaksanaan dari sebuah kebijakan publik sampai dengan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Kita bisa lihat dari beberapa contoh kasus yang ada di berbagai daerah, misalnya permohonan dari Suku Baduy terkait penghapusan sinyal internet, atau pengalihan pemancar sinyal (*tower*), agar tidak diarahkan ke wilayah Tanah Ulayat Baduy dari berbagai arah sehingga Tanah Ulayat Baduy menjadi wilayah yang bersih dari sinyal internet (Kompas, 2023). Contoh lain, yaitu kasus masyarakat Samin di Pegunungan Kendeng, Kabupaten Pati yang mempunyai banyak sumber daya alam, salah satunya adalah batu kapur yang menjadi unggulan bagi perusahaan semen. Pada tahun 2014, Bupati Pati mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Pati No. 660.1/4767/2014 tentang Izin Lingkungan Pembangunan Pabrik Semen. Akan tetapi, masyarakat sekitar pegunungan Kendeng yang

telah bertahun-tahun menghuni kawasan tersebut khawatir dengan rencana pembangunan pabrik semen yang berisiko mengancam keseimbangan ekologi Pegunungan Kendeng. Kekhawatiran ini memantik perlawanan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat adat yang ada (Zarkasi et al., 2021).

Segelintir kasus yang ada tersebut memberikan gambaran pada kita bahwa masyarakat adat dengan corak dan karakteristiknya mempunyai sebuah sistem dan tata kelola yang mengatur mereka. Dalam beberapa penelitian, tata kelola yang ada dalam masyarakat adat memiliki beberapa dimensi penting dalam analitisnya. Sebagai contoh, organisasi Australian Indigenous Governance Institute (AIGI) menjabarkan beberapa dimensi *tool kit* sebagai berikut. Pertama, *networks*. Jaringan yang ada dalam masyarakat adat mempunyai sumbangsih besar dalam membantu satu sama lain dengan berbagi pengetahuan, sumber daya, dan ide. Kedua, *relationship*. Hubungan internal yang kuat dan gagasan yang jelas tentang keanggotaan kelompok penting untuk tata kelola yang efektif dan sah secara budaya. Hal ini membantu menentukan siapa yang mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan dan menegaskan kembali identitas kolektif yang ada pada mereka.

Ketiga, *governance histories*. Menjelajahi sejarah dalam tata kelola kelompok masyarakat adat dapat digunakan untuk menjelaskan permasalahan tata kelola yang akan dihadapi saat ini. Keempat, *cultural geographies*. Penggunaan geografi budaya memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap pengaturan pemerintahan yang baru. Hal ini terjadi jika menyangkut masalah pertanahan dan negara. Artinya, kelompok-kelompok masyarakat adat tersebut membuat keputusan bersama dan bekerja sama dengan lebih baik. Kelima, *leadership*. Para pemimpin, dan para kasepuhan merupakan ciri mendasar yang mendasari cara kerja tata kelola masyarakat adat. Keenam, *decision making authority*. Keputusan-keputusan yang memengaruhi kelompok yang lebih luas atau berbagai komunitas perlu diambil pada tingkat yang lebih terpusat demi kepentingan semua orang. Sekelompok perwakilan dari kelompok-kelompok kecil berkumpul untuk mengambil keputusan demi kepentingan

kelompok atau komunitas yang lebih besar. Ketujuh, *accountability*. Dalam aspek akuntabilitas, *local indigenous governance* berarti bertanggung jawab atau pertanggung jawaban kepada seseorang, keluarga, kelompok, atau jaringan yang ada dalam masyarakat adat secara menyeluruh atas keputusan-keputusan yang telah dibuat, baik oleh pemimpin maupun secara kolektif, melalui musyawarah yang dilakukan. Ketujuh dimensi tersebut digunakan dalam melihat fenomena “*indigenous governance*” dalam melihat pengaturan yang ada.

Berbicara tentang tantangan masa depan, tata kelola dalam masyarakat adat di Indonesia makin kompleks dan menghadapi keambiguitasan yang tinggi. Hal ini ditandai dengan sulitnya rancangan undang-undang mengenai hukum masyarakat adat disahkan. RUU tentang masyarakat hukum adat sebenarnya sudah pernah dibahas dalam Pansus pada tahun 2014 dengan judul Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat (PPHMHA). Akan tetapi, pembahasan tidak dapat terselesaikan sampai akhir jabatan DPR RI Periode 2009–2014. Urgensi terkait RUU ini adalah untuk memberikan pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat hukum adat yang bertujuan (1) memberikan kepastian hukum terhadap kedudukan dan keberadaan masyarakat hukum adat agar dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan harkat dan martabat; (2) memberikan jaminan kepada masyarakat hukum adat dalam melaksanakan haknya sesuai dengan tradisi dan adat istiadatnya; (3) memberikan ruang partisipasi dalam aspek politik, ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, dan budaya; (4) melestarikan tradisi dan adat istiadatnya sebagai kearifan lokal dan bagian dari kebudayaan nasional; serta (5) meningkatkan ketahanan sosial budaya sebagai bagian dari ketahanan nasional.

Keberadaan regulasi kebijakan ini perlu mendapatkan perhatian dari para *stakeholder* dan pemangku kepentingan lainnya sebagai wujud perhatian negara kepada masyarakat, utamanya masyarakat adat, agar tidak terjadi marginalisasi, baik dalam pengakuan

administratif, pelayanan publik, maupun pembangunan yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jika berkaca pada realitas pada hari ini, masih sering terjadi konflik antara masyarakat adat dan aktor *governance* lain, seperti sektor swasta sampai dengan pemerintah dalam hal pembangunan yang melibatkan wilayah dan tanah masyarakat adat. Di sisi lain, marginalisasi dalam pelayanan publik juga masih terjadi manakala masyarakat adat ingin mendapatkan akses untuk mendapatkan layanan dalam bidang pendidikan atau kesehatan karena tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari Pemerintah Indonesia yang marak terjadi di berbagai wilayah NKRI. Maka dari itu, pendekatan *indigenous governance* merupakan isu yang selalu menarik perhatian, baik dalam skala nasional maupun internasional, dalam bidang administasi dan kebijakan publik pada umumnya.

B. Networking Governance

Pada subbab ini, saya teringat apa yang disampaikan oleh Nicholas Henry dalam karyanya yang mengatakan bahwa ada yang membedakan antara ciri *government* dengan *governance*. Pemerintah atau *government* lebih bersifat institusional, sedangkan tata kelola pemerintahan atau *governance* lebih menekankan pada aspek institusional dan berjejaring dengan berbagai aktor lain (Henry, 2018). Dari ingatan kecil tersebut, secara mendasar, sebuah tata kelola pemerintahan tentunya akan berinteraksi dan membentuk jaringan dengan aktor lain diluar pemerintahan, mereka mengisi kekosongan dan saling melengkapi kebutuhan yang ada dalam memecahkan permasalahan publik yang ada. Istilah jaringan dalam tata kelola pemerintahan disebut dengan *networking governance*. Dari beberapa pengertian yang disampaikan beberapa pakar, seperti Stout dan Love (2019), dijelaskan bahwa *networking governance* menunjukkan entitas-entitas yang pada umumnya terdiri dari pihak-pihak multi-level—sering kali multi-sektoral—yang terlibat dalam pembahasan kebijakan publik dan merupakan cara alternatif untuk

menghubungkan pembuatan kebijakan publik dengan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait.

Koliba et al. (2019) mendefinisikan *networking governance* sebagai pola tindakan terkoordinasi dan pertukaran sumber daya yang relatif stabil—melibatkan pelaku kebijakan dari berbagai skala sosial, berasal dari sektor publik, swasta atau nirlaba, dan lintas tingkat geografis—yang berinteraksi melalui berbagai pengaturan kompetitif, komando dan kendali, kooperatif, serta negosiasi untuk tujuan yang tertanam dalam satu atau lebih aspek alur kebijakan. Terakhir, Kapucu dan Hu (2020) mengatakan bahwa *networking governance* merupakan penggunaan lembaga formal dan informal untuk mengalokasikan sumber daya dan mengoordinasikan tindakan bersama dalam jaringan organisasi. Dalam pembahasan pada berbagai literatur, beberapa pakar melihat adanya kemiripan antara *networking* dan *collaborative governance*, meskipun kedua hal tersebut tentunya berbeda. Bingham dan O’Leary (2008) menyebutkan bahwa *collaborative governance* dan *networking governance* sama-sama menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor sehingga berbagi beberapa tantangan umum. Misalnya, ada banyak aktor yang terlibat, masing-masing dengan latar belakang, misi, budaya organisasi, prosedur operasional, kelompok pemangku kepentingan, dan tingkat kekuasaan yang berbeda. Persamaan dan perbedaan antara *collaborative governance* dan *networking governance* dapat dilihat pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Perbandingan antara *Collaborative Governance* dan *Networking Governance*

Kesamaan	Perbedaan
<ul style="list-style-type: none"> • Berbeda dengan bentuk pemerintahan tradisional yang hierarkis. • Keterlibatan pemangku kepentingan non-negara dalam pembuatan kebijakan dan pemberian layanan. • Penekanan pada pendahuluan, proses, dan struktur kolaborasi lintas sektor. • Menghadapi tantangan komunikasi dan koordinasi bersama dalam kolaborasi 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Networking governance</i> tidak memerlukan inisiasi dari pemerintah, sedangkan <i>collaborative governance</i> memerlukan inisiasi dari pemerintah. • <i>Networking governance</i> jaringan mencakup struktur dan proses tata kelola formal dan informal, sedangkan <i>collaborative governance</i> lebih berfokus pada pengaturan formal. • <i>Networking governance</i> berfokus pada hubungan, sedangkan <i>collaborative governance</i> lebih berfokus pada kelompok aktor individual, seperti peran organisasi dalam tata kelola lintas sektor atau peran warga dan komunitas dalam tata kelola yang berpusat pada warga. • Unit analisis dalam <i>collaborative governance</i> sering kali mencakup individu, kelompok, dan organisasi, sedangkan unit analisis dalam <i>networking governance</i> berfokus pada pasangan individu, kelompok, dan organisasi yang memiliki hubungan satu sama lain.

Sumber: Kapucu dan Hu (2020)

Networking governance pada hari ini merupakan isu yang penting di tengah pembuatan kebijakan publik dan pemberian layanan publik. Dalam melihat aspek analitis yang ada, Kapucu dan Hu (2020) menjelaskan beberapa dimensi penting yang ada dalam tata kelola pemerintahan yang berjejaring (*networking governance*). Pertama, *network management and leadership*. Dalam pengertian yang ada di sini, seorang manajer publik melakukan tugasnya dalam jaringan untuk memastikan kolaborasi yang efektif dan fokus pada proses, yaitu dengan mengidentifikasi anggota, mengembangkan kepercayaan, memobilisasi sumber daya, menetapkan aturan, mengelola konflik, dan lain-lain. Sementara itu, pemimpin dalam jaringan fokus pada pembangunan hubungan dan pengambilan keputusan yang fasilitatif untuk mencapai tujuan jaringan secara kolaboratif. Kedua, *knowledge management and informations exchange*. Ketika jaringan sudah ada dan terbangun dengan baik, penting untuk membuat, menangkap, mengambil, mengintegrasikan, dan mendistribusikan pengetahuan untuk meningkatkan pembelajaran yang ada dalam jaringan. *Knowledge management* ini juga terdiri dari berbagai komunitas yang dibentuk oleh para profesional dengan keahlian yang sama untuk memfasilitasi pertukaran pengetahuan guna memecahkan masalah bersama.

Ketiga, *power and decision-making*. Dalam pengertian yang ada di sini, tata kelola jaringan memerlukan pengendalian kekuatan untuk memastikan kolaborasi efektif dan berkelanjutan. Jaringan juga memerlukan fleksibilitas untuk mengubah cara birokrasi pemerintahan menuju tata kelola jaringan yang memerlukan penanganan kompleksitas hubungan multilevel, serta konteks dan hasil dari jaringan (Kapucu & Hu, 2020). Keempat, *legitimacy and accountability*. Dalam sebuah tata kelola jaringan, legitimasi dan akuntabilitas menjadi aspek penting dalam jaringan yang ada. Legitimasi bergantung dari penerimaan yang dirasakan terhadap misi, tujuan, norma, dan nilai-nilai. Sementara itu, akuntabilitas menetapkan tanggung jawab melalui standar formal dan norma informal dalam jaringan. Terakhir, *network performance and evaluation*. Dalam pengertian yang ada di sini, ditekankan bahwa ketika

jaringan sudah terbentuk, perlu sebuah evaluasi untuk melihat sejauh mana jaringan tersebut mencapai tujuan di tingkat organisasi, komunitas, atau jaringan.

Contoh penerapan *networking governance* yang dapat kita lihat adalah ketika adanya pembangunan kawasan wisata Kampung Pelangi 200 yang terletak di Kota Bandung, Jawa Barat. Pada saat pembangunan kawasan wisata tersebut, masyarakat membangun jaringan yang terdiri dari berbagai latar belakang, seperti kalangan akademisi dari Institut Teknologi Bandung (ITB) dan *private* sektor yang memberikan *corporate social responsibility* (CSR) berupa bantuan cat untuk mewarnai genteng pemukiman warga. Selain itu, *networking governance* juga bisa dilihat ketika masyarakat melakukan advokasi kebijakan terhadap berbagai isu yang mereka ingin advokasikan. Salah satu mega proyek terbesar yang membentuk jaringan yang luas adalah program ketahanan pangan dengan pendirian *food estate*.

Perkembangan zaman dan teknologi yang makin maju dalam bidang ilmu pengetahuan membuat kebaruan dalam mempelajari tata kelola jaringan. Beberapa aplikasi dapat digunakan untuk melihat jaringan yang ada, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Sebagai contoh, penulis ketika mendalami jaringan dalam suatu tata kelola menggunakan aplikasi NVIVO yang dapat memetakan keterlibatan aktor yang ada dalam suatu jaringan secara kualitatif dengan *nodes* dan *codes*. Pada era ilmu sosial dan politik kontemporer lainnya, beberapa lembaga juga aktif menggunakan berbagai aplikasi dalam melihat jaringan yang terbentuk. Sebagai contoh, lembaga Drone Emprit Publications yang didirikan oleh Ismail Fahmi mampu memetakan jaringan-jaringan terkait dengan berbagai isu sosial dan politik yang sedang tren dengan aplikasi *social networking analysis* (SNA).

Pemetaan literatur dengan jaringan secara deskriptif kuantitatif juga bisa menjadi alternatif dalam mencari kebaruan dan tren penelitian dengan aplikasi “Vos Viewer”. Terakhir, penggunaan *discourse networking analysis* (DNA) juga bisa digunakan dalam melihat jaringan dan koalisi yang terbangun yang ada dalam suatu kajian

governance studies. Kemajuan dalam bidang teknologi ini dianggap mampu mempermudah para peneliti yang tertarik dalam melihat dinamika jaringan yang ada dalam sebuah tata kelola. Isu jaringan dalam *governance studies* ini tentunya merupakan sebuah studi yang selalu menarik dikaji dalam bidang administrasi publik maupun kebijakan publik. Hal ini karena salah satu komponen kesuksesan atau kegagalan penerapan sebuah kebijakan adalah dengan membangun dan membentuk jaringan dalam sebuah kebijakan publik.

C. Collaborative Governance

Isu selanjutnya dalam bidang kebijakan dan governansi publik adalah *collaborative governance*. Isu tersebut seperti tidak lekang oleh zaman dan selalu menarik untuk dikaji dalam penelitian yang dilakukan oleh beberapa pembelajar atau pihak yang tertarik pada bidang ini. Penulis menyadari bahwa pada hari ini terjadi pergeseran teori pemerintahan (*government*) menjadi *governance* karena ketidakmampuan pemerintah sendiri dalam menyelesaikan permasalahan publik yang makin kompleks dan membutuhkan sebuah kolaborasi lintas aktor yang ada (baik yang berada dalam pemerintahan maupun di luar pemerintahan). *Collaborative governance* mempunyai konotasi luas dan sempit. Dalam arti luas, *collaborative governance* dapat didefinisikan sebagai pendekatan inklusif dan partisipatif dalam menangani permasalahan kompleks pada administrasi publik, pembuatan kebijakan, dan implementasi (Kapucu & Hu, 2020).

Ansel dan Gash (2008) menjelaskan bahwa *collaborative governance* merupakan suatu pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan deliberatif serta bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. Sementara itu, Emerson et al. (2012) menjelaskan bahwa *collaborative governance* merupakan

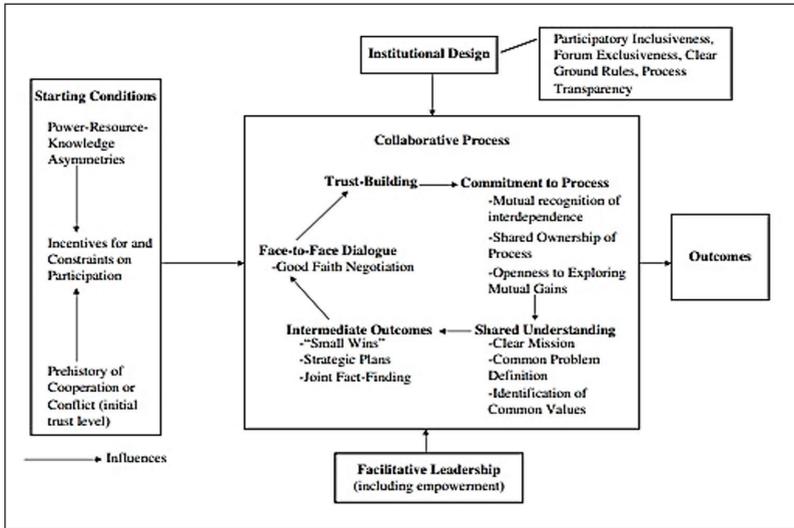
proses dan struktur pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik yang melibatkan masyarakat secara konstruktif melintasi batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan/atau ranah publik, swasta, dan sipil untuk melaksanakan tujuan publik yang tidak dapat dicapai oleh suatu badan atau lembaga sendiri. Berdasarkan dari beberapa pengertian yang ada tersebut, penulis mencoba mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah mekanisme pengambilan keputusan secara kolektif dari berbagai aktor pemerintahan dan non-pemerintahan yang terlibat dalam suatu pemecahan isu atau permasalahan publik yang ada. Dalam berbagai literatur, beberapa ahli mencoba menawarkan berbagai strategi dan pendekatan yang bisa digunakan dalam membangun *collaborative governance*.

Ansel dan Gash (2008), misalnya, menjelaskan berbagai tahapan dalam pendekatannya. Pertama, *starting conditions*. Dalam konteks ini, ketika aktor *governance* membangun sebuah kolaborasi, persamaan persepsi dan pandangan dari beberapa aktor yang terlibat menjadi sangat penting. Dalam kajian beberapa literatur yang ada, keberhasilan dan kegagalan dalam kolaborasi berada pada tahapan awal yang ada dalam proses ini. Kedua, *facilitative leadership*. Dalam konteks dimensi yang kedua ini, aspek dan seni kepemimpinan yang dapat memfasilitasi semua masukan dari berbagai aktor yang terlibat menjadi kunci dalam kolaborasi, di mana dalam prosesnya berupaya merangkul seluruh aktor dalam sebuah diskusi dalam memecahkan permasalahan.

Ketiga, *institutional design*. Pada konteks dimensi yang ketiga, partisipasi dalam kelembagaan menjadi elemen penting yang mendukung proses *collaborative governance* sebagai desain yang membentuk secara institusional yang tentunya dijadikan acuan dalam proses kolaborasinya. Keempat, *the collaborative process*. Dalam implementasinya, proses kolaborasi yang terbangun akan sangat sulit dan menghadapi berbagai dinamika tantangan yang ada di dalamnya. Ansell dan Gash kemudian menjelaskan bahwa sebaiknya para aktor yang berkolaborasi melakukan hal sebagai berikut.

- 1) Semua aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi melakukan dialog tatap muka (*face-to-face dialogue*) antara pemangku kepentingan secara rutin. Hal ini dilakukan sebagai wujud partisipasi dan akuntabilitas yang ada.
- 2) Para aktor yang berkepentingan juga membangun sinergisme, koordinasi, dan membangun kepercayaan dengan sesama aktor *governance* guna menciptakan *trust building* yang ada.
- 3) Para aktor yang berkolaborasi juga dituntut untuk berkomitmen pada proses kolaborasi yang ada atau dalam hal ini disebut dengan *commitment to the process*.
- 4) Para aktor yang berkolaborasi harus bisa mengembangkan pemahaman terkait dengan isu yang ada secara bersama dalam proses kolaborasi yang telah terbangun atau dengan kata lain *shared understanding*.

Terakhir, *intermediate outcomes*. Aspek ini merupakan hasil proses yang penting untuk membangun momentum guna mengarahkan pada kolaborasi yang sukses. Keberhasilan dan kegagalan dalam *collaborative governance* ditentukan oleh berbagai strategi yang ada di dalam prosesnya. Keberhasilan dalam membangun kolaborasi yang melibatkan aktor pemerintahan dan non-pemerintahan akan menciptakan kepercayaan bagi masing-masing aktor yang terlibat di dalam prosesnya. Adapun model *collaborative governance* dari Ansell dan Gash dapat dilihat pada Gambar 4.1.



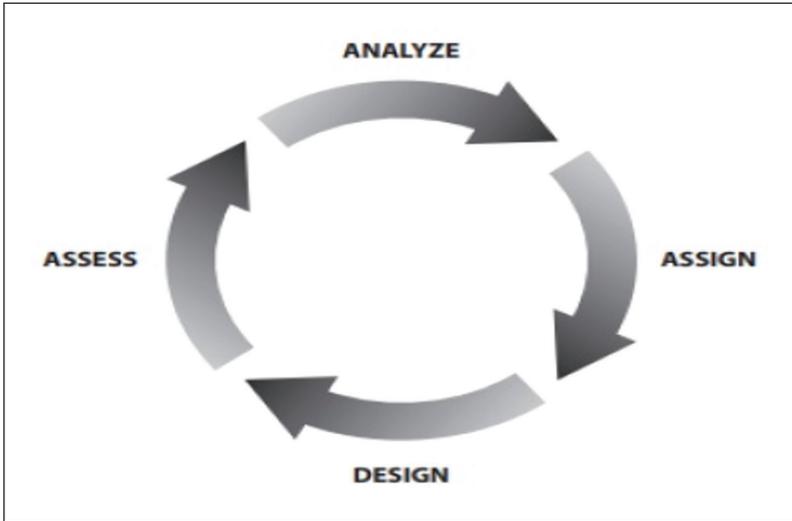
Sumber: Ansell dan Gash (2008)

Gambar 4.1 Collaborative Governance Framework

Sementara itu, pandangan yang dikemukakan oleh Donahue dan Zeckhauser (2011) menjelaskan beberapa dimensi penting dalam *collaborative governance* yang dijabarkan sebagai berikut. Pertama, *analyze*. Langkah pertama dalam proses ini adalah menganalisis situasi yang ada dalam membangun kolaborasi. Hal ini penting dilakukan oleh para aktor yang akan terlibat dalam kolaborasi yang akan mereka jalankan untuk mengetahui mengapa mereka melakukannya, apa tujuannya, dan hasil apa yang hendak mereka dapatkan. Kedua, *assign*. Dimensi yang selanjutnya adalah terkait dengan penugasan yang merupakan komponen penting untuk mendapatkan aktor yang tepat di posisi yang tepat. Ketiga, *design*. Dimensi ini adalah untuk melihat peran dalam mendelegasikan atau membagi tanggung jawab pada masing-masing aktor yang terlibat dalam *collaborative governance*. Tahapan ini memberi informasi terkait apa yang boleh dilakukan oleh setiap aktor dalam pembagian tugasnya, bagaimana aktor tersebut melakukannya yang akan dipantau dan diberi penghargaan, dan berapa lama dia akan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

mempertahankan responsnya. Keempat, *assess*. Pengertian yang ada di sini merupakan kesepakatan jangka panjang yang dibangun oleh masing-masing aktor dalam *collaborative governance* dan bukan hanya sekadar urusan sementara. Adapun kerangka kerja dari model yang dikembangkan oleh Donahue dan Zeckhauser dapat dilihat pada Gambar 4.2.



Sumber: Donahue dan Zeckhauser (2011)

Gambar 4.2 *Collaborative Governance* Model Donahue dan Zeckhauser

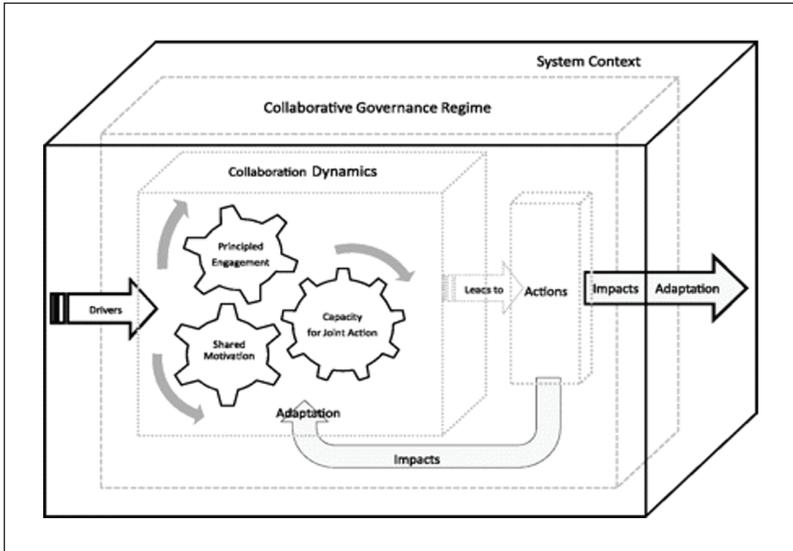
Terakhir, model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Krik Emerson, Tina Nabatchi, dan Stephen Balogh. Model ini dikatakan oleh ketiga pakar tersebut sebagai *collaborative governance regime* (CGR). Dalam model yang dikembangkan ini, terdapat tiga elemen penting dalam analitisnya, yaitu meliputi pergerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama yang saling memengaruhi satu sama lain. Adapun penjelasan lengkap dari ketiga dimensi tersebut dapat dilihat sebagai berikut.

Pertama, pergerakan prinsip bersama. Aspek ini memiliki hal penting yang harus diperhatikan, seperti siapa saja yang terlibat dalam proses kolaborasi dan apa representasi aktor tersebut dalam proses kolaborasi, serta karakteristik setiap aktor yang terlibat. Pergerakan prinsip bersama ini merupakan proses yang melibatkan aktor yang berbeda, tetapi pada waktu yang bersamaan, para aktor yang terlibat melakukan serangkaian aktivitas, seperti dialog tatap muka, pertemuan antara publik dan privat, jaringan lintas organisasi, serta cara-cara yang lain. Dalam tahapan ini, terdapat beberapa rangkaian penting seperti: *discovery*, *definition*, *deliberative*, dan *determination*. Kedua, motivasi bersama. Motivasi bersama merupakan sebuah siklus yang didasari pada kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Dua elemen tersebut bersumber dari pemikiran yang ada dalam teori yang dikemukakan Ansell dan Gash, kecuali legitimasi.

Ketiga, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Dalam proses kolaborasi harus menciptakan sebuah kapasitas baru yang ditambahkan sekaligus mempertahankan kapasitas selama proses kolaborasi. Pemberdayaan kelompok yang memiliki kapasitas rendah merupakan praktik dari prinsip demokrasi. Berbicara dalam konteks kapasitas dalam tindakan bersama, hal penting yang perlu dilakukan oleh aktor yang berkolaborasi adalah menekankan aspek pengaturan prosedural dan kelembagaan, kepemimpinan, *knowledge*, dan sumber daya. Terakhir, kolaborasi bergantung pada dinamika kolaborasi, sedangkan hasil sementara dari kolaborasi memengaruhi dinamika kolaborasi untuk beberapa waktu. Selain itu, tindakan dalam kolaborasi juga berpengaruh pada konteks dan biaya kolaborasi, hukum, sumber daya, dukungan, pengawasan, manajemen, dan kebijakan.

Model kolaborasi yang dikemukakan oleh Emerson et al. menekankan pada sebuah kolaborasi yang memiliki dua komponen penting, yaitu dinamika kolaborasi (*collaborative dynamics*) dan tindakan kolaborasi (*collaborative action*). Adapun model *collaborative governance regime* (CGR) yang dikemukakan oleh Emerson et al. dapat dilihat pada Gambar 4.3. Tata kelola kolaboratif dikatakan

dimulai dan berkembang dalam konteks “sistem berlapis” yang mencakup kondisi sumber daya, kerangka kebijakan dan hukum, hubungan kekuasaan, dan karakteristik jaringan (Bryson et al., 2015).



Sumber: Emerson et al. (2012)

Gambar 4.3 Collaborative Governance Regime (CGR)

Beberapa penerapan yang menggunakan pendekatan *collaborative governance* dapat kita lihat dalam suatu pembangunan tertentu. Penelitian yang dilakukan oleh Afrianto et al. (2020) menunjukkan bagaimana proses *collaborative governance* yang ada dalam pengembangan wisata Kampung Lawas Maspati dalam menjaga budaya dan bangunan lawas yang ada di Kota Surabaya. Selain itu, penerapan *collaborative governance* juga bisa kita lihat dalam program pemerintah yang ada pada pengembalian keasrian lingkungan Sungai Citarum. Melalui program Sungai Citarum Harum, pemerintah berkolaborasi dengan berbagai pihak, seperti swasta agar tidak membuang limbah ke Sungai Citarum. Di sam-

ping itu, masyarakat juga diajak untuk tidak membuang sampah sembarangan dan ikut berpartisipasi dalam membersihkan sungai. Sementara itu, universitas juga dilibatkan dalam berbagai program Kuliah Kerja Nyata (KKN) yang dilakukan oleh mahasiswa dengan berbagai programnya untuk membuat kenyamanan Sungai Citarum. Terakhir, pemerintah juga melibatkan media dalam memberikan edukasi pentingnya penyelamatan Sungai Citarum.

Pendekatan *collaborative governance* dalam suatu pembangunan dan kebijakan tentunya memberikan berbagai keuntungan bagi seluruh *stakeholders* yang terlibat di dalam prosesnya. Hal tersebut penting dilakukan mengingat keterbatasan sumber daya dan akses yang dimiliki oleh masing-masing aktor dapat terkover secara kolektif melalui mekanisme yang telah disepakati. Kolaborasi menjadi kunci dalam pembangunan karena pada hakikatnya semua aktor tidak dapat berdiri sendiri dan membutuhkan aktor lain dalam menyelesaikan persoalan yang ada. Maka dari itu, *collaborative governance* merupakan tata kelola yang menawarkan pemecahan permasalahan publik secara kolektif dengan mekanisme yang menguntungkan semua aktor yang terlibat di dalamnya.

D. Multi-Level Governance

Isu keempat yang diangkat dalam pembahasan ini adalah mengenai *multi-level governance*. Mengutip pendapat yang dikemukakan oleh Kooiman (2003) bahwa permasalahan pemerintahan pada umumnya tidak hanya bersifat publik atau privat, tetapi sering kali menjadi isu bersama. Selain itu, aktivitas pemerintahan di semua tingkat (dari level lokal hingga supra-nasional) menjadi tersebar ke berbagai aktor masyarakat yang hubungannya satu sama lain terus berubah. Prinsip utama *multi-level governance* adalah penyebaran wewenang dan pengambilan keputusan ke berbagai badan melalui proses negosiasi. Dampak akhirnya adalah pembuatan kebijakan telah bertransformasi dari kegiatan yang berpusat pada negara dan digerakkan oleh negara menjadi suatu perpaduan yang kompleks antara hierarki, jaringan, dan pasar (Richards & Smith, 2004).

Cairney (2019) menggambarkan dalam *multi-level governance* suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan tingkat pemerintahan lainnya (yang berarti multi-level) dan aktor non-pemerintah (yang berarti tata kelola, bukan pemerintah). Hal ini mengidentifikasi batas-batas yang kabur antara sumber otoritas formal dan informal sehingga sulit untuk mengidentifikasi keputusan yang jelas atau hubungan kekuasaan. Isu *multi level governance* merupakan isu yang sangat menarik dalam bidang governansi dan kebijakan publik pada hari ini. Hal ini karena pada hari ini terdapat masalah atau dilema dalam tata kelola yang ada, di mana pemerintah pusat harus menyeimbangkan pragmatisme, mengakui keterbatasan kekuasaan mereka, dan keharusan secara elektoral untuk menekankan kendali utamanya. Hal ini biasa terjadi di negara-negara berkembang, seperti Indonesia.

Salah satu kendala dalam pengambilan kebijakan yang bertingkat untuk menangani permasalahan adalah terkait dengan isu krisis lingkungan, utamanya perubahan iklim. Kita dapat membayangkan bahwa pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan perubahan iklim di negara kita sangat bertingkat. Koordinasi yang dilakukan juga melibatkan berbagai aktor pemerintah dan non-pemerintah dengan kelembagaan yang sangat berlapis, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan daerah. Hingga saat ini, masih belum ada sinergisme yang baik dalam hal kebijakan mengenai isu lingkungan. Pada beberapa kasus permasalahan yang ada, dalam *multilevel governance* selalu memerlukan pendekatan yang adaptif dan dinamis dari *stakeholder* yang terlibat dalam pembuatan dan pengambilan keputusan.

E. Innovative Governance

Isu kelima dalam pembahasan subbab ini adalah mengenai *innovative governance*. Dalam beberapa kesempatan, sejumlah ahli dan praktisi menyoroti pentingnya sebuah pemerintahan—baik yang berada di tingkat pusat maupun daerah—untuk mengupayakan berbagai inovasi yang ada dalam sektor publik, baik dalam hal la-

yanan maupun kebijakan publik. Beberapa sumber menyebutkan bahwa *innovative governance* menampilkan suasana yang berbeda dengan keadaan sebelumnya (dengan kata lain, menekankan adanya kebaruan). Disebutkan dalam beberapa literatur, inovasi merupakan sebuah keharusan di tengah arus globalisasi dan digitalisasi pada seluruh aspek kehidupan. Era Society 5.0 yang mulai masuk pada birokrasi pemerintahan juga menuntut sektor publik untuk menciptakan terobosan guna mengimbangi perkembangan zaman yang makin maju.

Era Society 5.0 menekankan pada berbagai ketergantungan teknologi oleh manusia. Maka dari itu, perubahan melalui inovasi yang dilakukan oleh sektor publik tentunya akan menjawab permasalahan yang berkembang di kalangan publik secara luas. *Innovative governance* di Indonesia sudah mulai terlihat sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut regulasi kebijakan tersebut, ada delapan komponen penting sebagai indikator pemerintahan inovatif, yaitu (1) peningkatan efisiensi, (2) perbaikan efektifitas, (3) perbaikan kualitas layanan, (4) tidak ada konflik kepentingan, (5) berorientasi pada kepentingan umum, (6) dilakukan secara terbuka, (7) memenuhi nilai kepatutan, serta (8) dapat dipertanggungjawabkan hasilnya, tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Sementara itu, menurut Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam *Innovative Governance Award* Tahun 2017, ada lima indikator pemerintahan inovatif. Kelima indikator tersebut adalah (1) inovasi minimal telah berjalan dua tahun, (2) memiliki kebaruan dan keunikan, (3) melibatkan peran masyarakat serta *stakeholder*, (4) dibiayai oleh Anggaran Pembelanjaan Belanja Daerah (APBD) atau pembiayaan yang sah, serta (5) memberikan dampak atau manfaat bagi daerah dan masyarakat.

Namun, beberapa program inovasi yang dilakukan oleh sektor publik saat ini tidak lepas dari berbagai permasalahan atau problem baru. Selama mengamati berbagai inovasi yang ada di daerah—semenjak menempuh pendidikan hingga menjadi akademisi—penulis sering kali menemukan dan merasakan inovasi dalam tata

kelola layanan, utamanya dalam penggunaan berbagai layanan aplikasi yang ada. Beberapa platform tersebut dibuat tentunya untuk mempermudah masyarakat dalam mengakses pelayanan yang dibutuhkan. Namun, jika kita menyelidik lebih dalam, berbagai platform aplikasi yang tersedia *online* tersebut masih bersifat replikatif dari aplikasi yang sudah ada pada berbagai daerah lain dengan komponen yang seadanya atau tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Permasalahan kedua adalah menumpuknya berbagai aplikasi yang ada pada setiap level pemerintahan, mulai dari pusat sampai daerah sehingga masyarakat yang membutuhkan suatu layanan harus menginstal beragam aplikasi di *smartphone* mereka. Maka dari itu, perlu sinergisme dan harmonisasi dalam satu aplikasi yang memuat seluruh layanan yang ada. Ketiga, berbagai inovasi yang ada dalam berbagai aplikasi biasanya tidak akan bertahan dalam waktu yang lama. Setiap pergantian kepemimpinan, aplikasi yang ada sebelumnya sering kali diganti dengan yang baru. Berbagai permasalahan yang ada tersebut tentunya menghambat inovasi dalam sebuah tata kelola karena berbagai inovasi yang sudah ada sifatnya tidak berkelanjutan (*unsustainable*).

F. Governance Capacity: Ukuran Keberhasilan dan Kegagalan

Isu dalam tata kelola pemerintah atau *governance* yang sedang marak dibahas adalah mengenai isu *governance capacity*. Isu yang berkaitan dengan aspek tata kelola ditinjau dari kapasitas yang ada. Isu mengenai kapasitas dalam sebuah tata kelola menjadi penting untuk diangkat sebagai sebuah isu yang sangat penting dalam governansi dan kebijakan publik di Indonesia. Hal tersebut didasarkan pada data hasil penilaian *world-wide governance indicators* (WGI) 2022 yang masih memberikan nilai belum memuaskan—meskipun ada beberapa aspek di dalamnya yang meningkat, utamanya dalam hal *government effectiveness*. Pada indikator tersebut, data yang dikeluarkan oleh WGI adalah Indonesia pada periode tahun 1996–

2022. Nilai rata-rata Indonesia pada periode tersebut adalah -0,23 poin dengan minimum -0,71 poin pada tahun 1996 dan maksimum 0,44 poin pada tahun 2022. Nilai terbaru dari tahun 2022 adalah 0,44 poin. Sebagai perbandingan, rata-rata dunia berdasarkan 193 negara pada tahun 2022 adalah -0,05 poin.

World-wide governance indicators memiliki enam dimensi penting dalam analisis yang dilakukan bagi masing-masing negara, yaitu (1) akuntabilitas, (2) stabilitas politik, (3) efektivitas pemerintahan, (4) kualitas dalam regulasi atau peraturan, (5) aturan hukum, dan (6) pengendalian korupsi. Berkaca pada uraian tersebut, kita sudah mulai harus mempertimbangkan aspek kapasitas dalam suatu tata kelola yang ada. Hal ini digunakan dalam upaya mempercepat pembangunan di dalam negara.

Istilah *governance capacity* tentunya berbeda dengan *policy capacity* yang telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya. Merujuk pada pengertian yang ada, menurut Van Popering-Verkerk et al. (2022) menjelaskan bahwa *governance capacity* merupakan potensi para aktor untuk mengoordinasikan tindakan mereka serta penyebaran sumber daya dalam mengejar masalah kolektif (*governance capacity is the potential of actors to coordinate their actions and the deployment of resources in the pursuit of collective issues*). Kemudian, Arts dan Goverde (2006) menjelaskan pengertian *governance capacity* mencakup potensi kerja sama dan kinerja para aktor dalam memecahkan masalah kolektif.

Lodge dan Wegrich (2014) membedakan empat jenis *governance capacity*. Pertama, berkaitan dengan kapasitas analitis (*analytical capacity*). Ini merupakan kategori yang agak mendasar mengenai pemikiran tentang cara-cara apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya. Kedua, berkaitan dengan kapasitas koordinasi (*coordination capacity*), yaitu tentang bagaimana mengatasi organisasi publik yang bergerak ke arah yang berbeda. Ketiga, berkaitan dengan kapasitas regulasi (*regulatory capacity*) yang dalam pelaksanaannya melakukan pengendalian, pengawasan, dan audit. Ini terkait erat dengan kapasitas koordinasi karena tindakan regulasi menyiratkan kualitas dan kecakapan koordinasi, baik di dalam

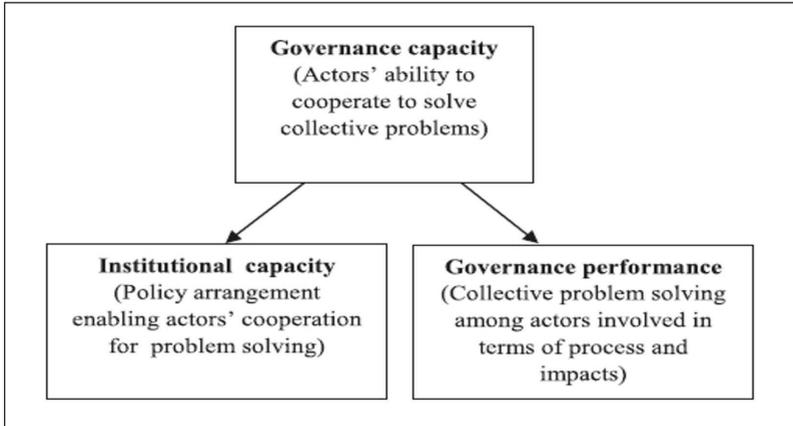
aparatur publik itu sendiri maupun ketika berhadapan dengan pemangku kepentingan masyarakat dan regulator. Terakhir, berkaitan dengan kapasitas penyampaian (*delivery capacity*) yang dalam prosesnya melakukan penyediaan layanan publik pada saat krisis, khususnya berhubungan dengan kapasitas koordinasi.

Dalam berbagai kesempatan, penulis selalu melihat aspek kapasitas, baik untuk melihat keberhasilan dalam tata kelola pemerintahan (*governance successful*) maupun kegagalannya (*governance failure*). Hal ini menjadi penting, mengingat setiap aktor yang terlibat dalam suatu pembangunan tentunya memiliki tujuan dan kepentingan. Di sisi lain, terkait dengan komunikasi dalam hal sumber daya, diperlukan transparansi dari semua aktor yang terlibat. Pertanggungjawaban dari berbagai aktor dalam tugas yang mereka kerjakan harus sangat jelas.

Dalam berbagai literatur yang ada, sebagai isu yang perlu mendapat perhatian, Van Popering-Verkerk et al. (2022) menjelaskan beberapa dimensi penting dalam *governance capacity*, antara lain sebagai berikut. Pertama, *collective action* (tindakan kolektif). Dalam konteks ini, peran yang dijalankan oleh institusi—baik dalam meningkatkan maupun menghambat kapasitas—adalah untuk memecahkan masalah oleh pemerintahan, terutama ketika mengelola dan mengatur kebaikan bersama. Lebih lanjut, Van Popering-Verkerk mengatakan bahwa dalam *governance*, tindakan kolektif dipilih sebagai elemen pertama karena mengacu pada pendekatan dari Ostrom. Menurut Ostrom (2005), *collective action* merupakan perilaku kooperatif individu atau organisasi untuk melakukan dan melindungi tujuan bersama yang akan dicapai. Kedua, *coordination* (koordinasi). Aspek ini tentang kapasitas aktor dalam pengaturan tata kelola yang ada saling menginformasikan tentang tujuan dan tindakan, tentang peluang dan ancaman, dan tentang masalah serta ambisi dari masing-masing aktor yang terlibat. Ini juga berhubungan dengan jumlah orang yang berbagi informasi satu dengan yang lainnya. Ketiga, *resilience* (ketahanan). Aspek ini sering dikaitkan dengan kemampuan beradaptasi dan belajar. Lebih lengkapnya,

konteks elemen *resilience* ini lebih menekankan pada aktor untuk siap menghadapi peluang dan ancaman yang akan mereka hadapi bersama dalam suatu isu permasalahan yang sedang berusaha diselesaikan secara kolektif. Keempat, *learning*. Dalam pengertian ini, aspek pembelajaran memiliki elemen kelembagaan. Kelembagaan ini penting untuk memfasilitasi dan mendorong pembelajaran lebih lanjut. Terakhir, *resources*. Dalam aspek yang kelima ini, sumber daya digunakan oleh para aktor *governance* dalam kelompok untuk menggunakan kapasitas dalam bertukar pikiran, memobilisasi, dan mengelola sumber daya.

Pendekatan *governance capacity* telah banyak ditulis secara ekstensif dalam literatur tentang administrasi publik, pembangunan, pengembangan kapasitas, dan tata kelola lingkungan (Dang et al., 2015). Dalam isu governansi dan kebijakan publik, *governance capacity* mulai mendapatkan perhatian serius dari beberapa peneliti, akademisi, serta praktisi di tengah beberapa kajian isu menarik yang ada dalam bidang ini, seperti *collaborative governance*, *networking governance*, *dynamic governance*, hingga *robust governance*. Dang et al. (2016) menjelaskan bahwa untuk melihat *governance capacity*, seorang yang tertarik dalam bidang ini harus melihat beberapa aspek, antara lain sebagai berikut. Pertama, berkaitan dengan *governance actor*. Dalam pengertian yang ada di sini, suatu tata kelola yang sudah terbangun diorganisasi dan distrukturalisasi sedemikian rupa sehingga memungkinkan para aktor masyarakat untuk bekerja sama dalam menyelesaikan permasalahan kolektif. Kedua, *governance performance*. Aspek ini menyangkut kinerja aktual suatu pengaturan kebijakan dalam mencapai tujuan kolektif. Jika kapasitas tersebut ada, pengaturan tersebut akan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian masalah di antara para aktor masyarakat yang ada. Ketiga, *institutional capacity*. Kapasitas kelembagaan digunakan untuk merujuk pada kapasitas potensial dan kinerja tata kelola untuk merealisasikan kapasitas yang ada. Selanjutnya, Dang et al. membuat sebuah kerangka kerja (*framework*) yang menunjukkan bagaimana ketiga aspek tersebut bekerja dalam suatu pendekatan *governance capacity*. Kerangka kerja tersebut dijelaskan pada Gambar 4.4.



Sumber: Dang et al. (2015)

Gambar 4.4 *Governance Capacity Framework*

G. Tata Kelola Hijau (*Green Governance*)

Salah satu isu yang sedang tren dan hangat didiskusikan, baik di negara maju maupun negara berkembang, adalah mengenai isu kebijakan hijau (*green policy*). Isu ini menjadi penting, utamanya sejalan dengan agenda *sustainable development goals* (SDGs) dan isu krisis perubahan iklim (*climate change*) yang sedang melanda bumi ini. Dalam suatu pertemuan besar, beberapa pemimpin negara yang hadir dalam forum tersebut selalu berkomitmen untuk mengembangkan ekonomi hijau (*green economic*), termasuk di dalam tata kelola yang ada (*green governance*). Istilah *green economic*, menurut United Nation Environment Program (UNEP), merupakan ekonomi rendah karbon, efisien sumber daya, dan inklusif secara sosial. Dalam perekonomian hijau, pertumbuhan lapangan kerja dan pendapatan didorong oleh investasi pemerintah dan swasta pada kegiatan ekonomi, infrastruktur, dan aset yang memungkinkan pengurangan emisi karbon dan polusi, peningkatan efisiensi energi dan sumber daya, serta pencegahan hilangnya keanekaragaman hayati dan jasa ekosistem.

Tren kebijakan pemerintah pada saat ini sedang berfokus pada bagaimana menciptakan *green economic* dalam sebuah kebijakan. Dalam beberapa kesempatan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pernah memfokuskan perhatian dan bekerja keras sebagai dampak dari diperolehnya predikat kota dengan kualitas udara terburuk keempat di dunia (Bisnis.com, 2023). Dalam debat pemilihan umum presiden dan wakil presiden Indonesia yang pertama pada tahun 2023 dan 2024, para kandidat memaparkan bagaimana pentingnya pendekatan ekonomi hijau ini dalam suatu pembangunan yang ada. Isu ini akan terus berkembang di tengah isu perubahan iklim (*climate change*) dan menjadi tantangan serius di depan mata. Pentingnya perhatian dalam isu kebijakan lingkungan, utamanya terkait *climate change* pada hari ini, dapat kita lihat pada beberapa aktivisme dan advokasi yang dilakukan oleh berbagai *non-governmental organization* (NGO), seperti *Greenpeace*, Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), dan berbagai organisasi yang memiliki perhatian khusus dalam hal lingkungan hidup.

Kebijakan yang *pro environment* pada hari ini menjadi fokus yang penting dalam sebuah pembangunan. Dalam pandangannya, kebijakan hijau dapat dilaksanakan dengan memperhatikan berbagai aspek. United Nation Environment Program (UNEP), misalnya, menjelaskan beberapa aspek atau komponen penting dalam kebijakan yang mendukung ekonomi hijau, yaitu pertama, *policy mainstreaming*. Dalam konteks yang pertama ini, ekonomi hijau bisa diwujudkan melalui pengarusutamaan kebijakan dengan cara mengembangkan kebijakan (*development policy*) serta pendampingan teknis dan wawasan produk (*technical assessment and knowledge product*). Pengembangan kebijakan ini diharapkan mampu membentuk strategi yang ada, mulai dari level regional sampai dengan domestik. Di sisi lain, pemerintah juga diharapkan mampu memiliki berbagai ukuran untuk menilai kebijakan yang ada tersebut.

Kedua, *economic instrument*. Aspek kedua yang perlu mendapat perhatian ini terkait dengan bagaimana pendanaan yang dianggarkan dalam mendukung ekonomi hijau di suatu negara. Dengan

dukungan dari sisi finansial, pemerintah dapat melihat berbagai program yang dilakukan dalam mendukung kebijakan ekonomi hijau, didukung dengan tata kelola yang menggunakan pendekatan baru dalam model bisnisnya. Ketiga, terkait dengan aspek *capacity building*. Dalam pengertian yang ada, peningkatan kapasitas sumber daya dan penguatan secara kelembagaan menjadi penting jika memang pemerintah serius dalam mengembangkan kebijakan ekonomi hijau.

Mengamati perkembangan yang ada di Indonesia pada saat ini, pemerintah telah menetapkan arah kebijakan melalui Pembangunan Rendah Karbon. Dengan menggunakan *Nationally Determined Contributions* (NDC), Indonesia berkomitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 29% pada tahun 2030. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga telah menetapkan Perpres Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional. Terakhir, terdapat juga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyempurnakan berbagai undang-undang lintas sektor, khususnya dalam hal lingkungan hidup dan kehutanan (Kemenko Perekonomian, 2022). Namun, segelintir kebijakan yang ada dalam mendukung ekonomi hijau tersebut tentunya perlu didukung oleh berbagai aktor, mulai dari sektor publik atau pemerintah, swasta (*private*), masyarakat (*society*), media, hingga berbagai universitas dengan mekanisme kolaborasi. Baik isu *green economic* maupun *climate change* bukan hanya menjadi persoalan pemerintah semata, tetapi lebih daripada itu, semua aktor yang terlibat juga harus mampu mengembangkan berbagai inovasi dan terobosan baru dalam menghadapi permasalahan lingkungan yang ada.

Masalah lain yang tidak kalah penting bisa muncul ketika pengaturan tata kelola yang sudah didesain dengan baik tetap tidak memenuhi harapan dari para aktor kebijakan dengan *output* dan *outcome* yang didapat. Hal ini bisa dilihat pada berbagai kejadian,

utamanya dalam permasalahan terkait dengan inflasi hijau atau dikenal dengan *greenflation* yang melanda berbagai negara maju di Eropa. Dalam pandangan Crawford dan Gordon (2022), dijelaskan bahwa fenomena inflasi hijau akan menimbulkan risiko geopolitik baru dan memperburuk risiko yang sudah ada terkait dengan transisi energi. Di negara-negara Barat, gerakan populis mungkin memanfaatkan inflasi hijau untuk menolak tujuan emisi nol bersih sehingga menguji koalisi nasional dan internasional. Namun, negara-negara termiskin di dunia yang justru diperkirakan akan terkena dampak paling buruk akibat inflasi hijau dan respons proteksionisme negara-negara kaya (Crawford & Gordon, 2022).

Berkaca pada berbagai uraian yang ada, penting untuk membangun iklim kolaborasi dalam menciptakan tata kelola hijau (*green governance*). Dalam beberapa literatur, istilah *green governance* mulai muncul akibat problem lingkungan yang makin kompleks. Teori *green governance* harus merepresentasikan beragam kepentingan subjek utama melalui struktur tata kelola dan mekanisme tata kelola yang efektif, yaitu menyatukan pemilik, pengguna, dan pelindung lingkungan ekologi dan sumber daya alam, kemudian menjalin hubungan positif dan interaktif untuk mencapai tata kelola kolaboratif (Schmidheiny, 1992). *Green governance* atau tata kelola yang ramah lingkungan merupakan respons langsung terhadap seruan yang makin meningkat untuk mengatasi tantangan yang ditimbulkan oleh permasalahan iklim bumi dalam cara manusia berhubungan dengan permasalahan tersebut demi keberlanjutan global. Tata kelola hijau memberikan pemahaman tentang integrasi aktor dalam pengambilan keputusan dan tindakan suatu kelompok (Debbarma & Choi, 2022). Sementara itu, Mahmood dan Orazalin (2017) mendefinisikan tata kelola hijau merupakan sebuah konsep yang menjembatani konflik antara manusia dan alam melalui serangkaian aturan kelembagaan. Dengan kata lain, tindakan tata kelola hijau memastikan bahwa pengambilan keputusan mempertahankan operasi yang berkelanjutan dalam aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Li et al. (2020) menciptakan ke-

rangka tata kelola hijau (*green governance framework*) untuk kerja sama berdasarkan pembangunan berkelanjutan antara perusahaan, pemerintah, organisasi sosial, masyarakat, dan alam dengan menganalisis sinergisme antara manusia dan alam. Lin et al. (2023) mengusulkan kerangka konteks tata kelola hijau dalam dua dimensi (kebijakan investasi asing langsung dan peraturan lingkungan hidup) yang berkontribusi pada literatur tata kelola hijau dengan memperluas tipologi konteks tata kelola hijau.

Konsep *green governance* merupakan isu yang perlu digalakkan, utamanya dalam bidang administrasi publik, ekonomi, dan lingkungan hidup. Sementara itu, Qalyoubi (2012) menjelaskan bahwa setidaknya ada beberapa tahapan penting dalam menciptakan *green governance*. Pertama, terkait dengan aspek *political commitment*. Dalam pengetahuan yang ada di sini, komitmen dalam politik dari pimpinan lembaga atau sektor publik menjadi kunci dalam menciptakan tata kelola hijau. Kedua, *legal and regulatory foundation*. Pada pengertian yang ada di sini, standar hukum harus dinilai dengan pendekatan sistematis dalam mendukung *green governance*.

Ketiga, *financial instrument*. Gambaran yang ada dalam pengetahuan di sini menitikberatkan pada upaya pemerintah harus meningkatkan dukungan pendanaan untuk beberapa rangkaian penelitian dan pengembangan, memberikan paket stimulus yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi sistem yang ada, serta mendukung tahap pengembangan dan percontohan agenda energi terbarukan. Keempat, *technology viability*. Pilihan teknologi terbarukan masih menjadi tantangan yang signifikan dalam menciptakan *green governance* pada pemerintahan. Kelima, *human capital formation*. Investasi pada sumber daya manusia merupakan pengeluaran penting yang tidak boleh dikompromikan dan sebagai bagian dari pendanaan publik dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan keahlian terkait dengan *green governance*. Keenam, *institutional setup*. Dalam konteks ini, diperlukan penyesuaian kelembagaan yang akan mengadopsi dan beradaptasi terhadap solusi inovatif guna mendukung terciptanya tata kelola hijau. Terakhir, *common language*

yang mencakup standarisasi target, tolok ukur, indikator, serta unit dan metode pengukuran. Selain itu, *common language* juga adalah tentang kode praktik yang terpadu, akreditasi produk dan layanan ramah lingkungan yang disederhanakan, serta proses pengambilan keputusan yang konsisten mengenai isu-isu ramah lingkungan di seluruh sektor pemerintahan.

Beberapa aspek yang telah diuraikan tersebut merupakan komponen yang penting dalam menciptakan *green governance* di tengah problematika lingkungan, seperti *greenflation* dan *climate change*. Selain itu, jika berkaca pada pentingnya pendekatan *green governance*, kita juga perlu melihat keterlibatan sekelompok orang yang tergabung dalam partai hijau, seperti yang ada di Amerika Serikat. Partai yang tergabung dalam *Green Party United States* (GPUS) merupakan sebuah gabungan partai politik hijau yang berfokus dalam memperjuangkan pelestarian lingkungan hidup, keadilan sosial, demokrasi partisipatif, dan lain-lain. Keberadaan partai ini tentunya memberikan warna dalam melakukan *check and balances* terkait dengan aspek ekologis yang ada.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

BAB V

ISU-ISU KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA GOVERNANSI KONTEMPORER

“We are entering a new era of multiple frontier risks, including runaway technologies and complex geopolitical crisis. To remain on the front foot, the world requires symbiotic foresight in public policy and highly trained multidisciplinary thinkers who can connect the dots using frameworks such as Neuro-Techno-Philosophy” – Nayef R.F. Al-Rodhan.

A. Advokasi Kebijakan dan Demokrasi Partisipatif Era Governance

Peradaban manusia pada hari ini mulai memasuki era Society 5.0. Dalam beberapa penelusuran referensi yang ada, para ahli sepakat bahwa ciri yang menonjol pada era ini menekankan pada adanya ketergantungan manusia dengan teknologi. Secara sadar, saat ini kita telah memasuki babak baru di mana tata kelola pemerintahan yang memberikan pelayanan dan membuat kebijakan publik bergantung pada berbagai fitur teknologi yang ada. Dalam konteks

kebijakan publik, misalnya, salah satu pergeseran yang terjadi adalah mengenai advokasi kebijakan. Dalam beberapa karya yang telah penulis publikasikan, baik dalam jurnal maupun buku, penulis memiliki pandangan terkait dengan pengertian advokasi kebijakan sebagai instrumen yang makin banyak digunakan oleh berbagai aktor, mulai dari organisasi masyarakat, organisasi non-pemerintah (LSM), individu, hingga kelompok masyarakat dalam memberikan posisi dan perspektif mereka masing-masing sehubungan dengan advokasi kebijakan yang sering dipicu oleh situasi yang ditandai dengan ada atau tidak adanya kebijakan publik yang tidak sejalan atau tidak memenuhi harapan publik.

Tujuan advokasi kebijakan adalah untuk mengubah kebijakan publik dari keadaan yang tidak diinginkan menjadi yang diinginkan, baik dengan mengubah kebijakan yang buruk menjadi yang baik maupun dengan memperjuangkan penerapan kebijakan yang diinginkan (Rahardian & Zarkasi, 2019). Lebih lanjut, dengan adanya advokasi kebijakan, ini mampu meningkatkan tata kelola yang baik atau *good governance* (Rahardian, 2020). Hal tersebut disebabkan adanya upaya partisipatif dari masyarakat secara demokratis dalam pelaksanaan suatu kebijakan atau pembangunan yang ada. Berbicara dalam era Society 5.0, pergeseran yang terjadi dalam rangkaian advokasi kebijakan berubah yang semula menggunakan pendekatan lapangan dengan melakukan unjuk rasa, demo, dan boikot kini berubah dengan pemanfaatan media sosial sebagai pendekatan teknologi baru. Media sosial mampu mendorong representasi demokratis karena berhasil mendorong isu publik ketika mampu bertransformasi ke dalam sebuah aksi nyata sebagai upaya yang strategis untuk mengubah isu publik menjadi agenda politik atau kebijakan (Galuh, 2016). Kehadiran media sosial turut berdampak pada perubahan sosial dengan memberikan kemudahan kepada penggunaannya dalam memperoleh informasi, serta dapat menyuarakan aspirasinya, salah satunya untuk mendorong sebuah gerakan sosial. Gerakan sosial komunitas tidak mungkin terjadi tanpa adanya proses komunikasi yang telah terkonsep, yang ditandai dengan adanya pesan bersama (agenda komunitas), jaringan komunikasi,

serta media yang dimanfaatkan (Lampe, 2018). Tidak jarang, para pengguna media sosial menyuarakan kritik dan aduan terhadap kebijakan publik sebagai bentuk perlawanan (Andriana, 2013). Media sosial yang ada tentunya dijadikan sebuah arena untuk melakukan sebuah reformasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah.

Beberapa kasus, seperti yang terjadi di Wadas dan Kendeng, Jawa Tengah, telah mendorong berbagai aktivisme sosial yang mampu memanfaatkan momen permasalahan isu tersebut untuk menarik perhatian masyarakat Indonesia secara luas hanya dengan memanfaatkan sejumlah media sosial dan berbagai teknologi lain untuk mengembangkan isu yang ada menjadi jaringan yang terbentuk secara masif. Selain itu, pemanfaatan berbagai fitur media sosial telah mampu menghadirkan bentuk demokrasi partisipatif oleh warganet (*netizen*) pada hari ini dalam menanggapi isu dan permasalahan yang ada di dalam negeri, bahkan sampai mendapat sorotan dari masyarakat internasional. Bergantungnya masyarakat akan teknologi juga mendorong berbagai aktivisme sosial di dunia digital untuk menggalang dana sosial secara luas. Secara tidak sadar, mereka yang telah memanfaatkan teknologi, utamanya dalam penggunaan media sosial, telah banyak terlibat dalam demokrasi partisipatif yang ada melalui advokasi-advokasi yang mereka kerjakan.

Gerakan sosial dan aktivisme yang memanfaatkan teknologi digital kini merebak dalam upayanya mengubah kebijakan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat atau berbagai *non-governmental organizations* atau lembaga swadaya masyarakat. Beberapa contoh yang mungkin pernah didengar, yaitu bagaimana kampanye advokasi yang dilakukan oleh Watchdoc melalui film *Sexy Killer* yang dalam aktivismenya mengunggah video kampanye dan advokasi mereka di media sosial YouTube. Menariknya, film tersebut ternyata mampu menggalang kekuatan masyarakat untuk lebih peduli terhadap isu lingkungan. Contoh lainnya adalah video kampanye yang dilakukan oleh organisasi Ecoton asal Jawa Timur yang membuat sebuah film berjudul *Take Back* sebagai bentuk protes atas kebijakan ekspor dan impor sampah dari Amerika Serikat dan koalisinya.

Proses pengembangan dan inovasi yang berkelanjutan telah terjadi akibat adanya teknologi internet. Masyarakat dapat melakukan hampir semua hal secara praktis dengan komputer mereka (Schwarzl & Grabowska, 2015). Selain itu, jika kita lihat pada saat ini, baik di dalam maupun luar negeri, beberapa pasangan calon presiden dan wakil presiden hingga calon legislatif yang ada pada berbagai lapisan telah banyak menggunakan berbagai teknologi, seperti *artificial intelligence* (AI) dalam berbagai atribut kampanye dan advokasi kebijakan yang mereka gunakan.

B. Kebijakan Publik dan *Big Data*

Tantangan dalam kebijakan publik memang selalu menghadirkan kompleksitas, baik dalam pembuatan maupun pelaksanaannya. Kita tentunya menyadari, seiring dengan berkembangnya berbagai teknologi dan ketergantungan manusia akan teknologi, timbul dampak pada pengambilan kebijakan yang ada. Salah satu tren pembuatan dan pengambilan kebijakan hari ini adalah dengan menggunakan *big data*. Dalam perumusan suatu kebijakan publik, terdapat suatu proses atau tahapan-tahapan yang ada sampai dengan terciptanya kebijakan publik sesuai kebutuhan dan mampu menjawab persoalan yang dihadapi. Terdapat tiga fase atau tahap dalam siklus kebijakan yang terdiri atas prediksi dan pendefinisian masalah, perancangan dan percobaan, serta evaluasi dan implementasi (Veenstra & Kotterink, 2017).

Big data merupakan istilah luas untuk volume dan kompleksitas data yang tersedia. Tidak hanya mengacu pada ukuran data, tetapi juga variasi, kecepatan, dan ketelitian (Elgendy & Elragal, 2016). *Big data* dan analisis data merupakan paradigma baru dalam praktik administrasi publik. Jika dilaksanakan secara akurat, hal ini akan menghasilkan administrasi publik yang positif dalam hal kemanjuran, efisiensi, dan kepuasan warga negara (Arnaboldi & Azzone, 2020). *Big data* akan memberikan manfaat apabila telah dilakukan pemrosesan dengan "*big data analytic*", yaitu sebuah teknik analisis tingkat lanjut yang diterapkan pada *big data*. Analisis

yang didasarkan atas data yang besar akan dapat membantu mengungkap perubahan-perubahan yang terjadi. Analisis yang canggih secara substansial dapat meningkatkan kualitas dalam pengambilan keputusan, meminimalkan risiko, dan mengungkap informasi berharga dari suatu data (Giest, 2017). Pemanfaatan *big data* saat ini sudah menjadi tren dunia. Contohnya, penggunaan *big data* untuk perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan. Food and Agriculture Organization (FAO) menggunakan *big data synthesis* untuk mengembangkan sistem informasi air global (*global water information system*). Di Tiongkok, *big data* digunakan untuk memetakan kemiskinan dengan memanfaatkan *call data records* yang menyediakan data kemiskinan dari sumber yang ekonomis dan berkelanjutan. Dari beberapa fenomena tersebut, tentunya akan dapat dilihat sejauh mana permasalahan terkait dengan kebijakan publik dalam bidang ekonomi. Selain itu, pemanfaatan *big data* dalam perumusan kebijakan publik di sektor kesehatan memiliki keunggulan, yaitu memberikan efektivitas dan kecepatan dalam perumusan kebijakan. Di sisi lain, pemanfaatan *big data* dalam sektor kesehatan perlu memperhatikan privasi dan keamanan data sehingga dengan memperhatikan keunggulan dan tetap menjaga privasi serta keamanan data, pemanfaatan *big data* untuk perumusan kebijakan dalam sektor kesehatan dapat terselenggara secara efektif dan efisien (Hakim et al., 2021).

Keuntungan-keuntungan dihasilkan dari peningkatan yang cukup besar dalam akurasi pengambilan keputusan yang cepat dan penurunan yang signifikan dalam biaya operasional proses pengambilan keputusan (Bright & Margetts, 2016). Hal ini memungkinkan digitalisasi pada berbagai aspek kehidupan manusia dan penerapan perkembangan teknologi informasi (TI), khususnya dalam bidang administrasi publik. Dalam metode *big data*, sejumlah besar data diproses berdasarkan penalaran oleh teknologi informasi yang kuat untuk mengumpulkan informasi yang membantu administrasi publik dalam menjalankan tugasnya secara efektif. (Klievink et al., 2017). Untuk memanfaatkan *big data* di sektor publik, otoritas terkait harus memiliki pengetahuan dan kemampuan terkait ilmu data

atau *data sciences* (Spence, 2021). Hal Ini mencakup pemodelan berbasis perangkat lunak, statistik, manajemen data, eksplorasi data, pembelajaran mesin algoritmik, pemformatan produk data, dan pemrograman komputer. Selain itu, sektor publik memerlukan strategi yang disesuaikan dengan tujuan, sasaran, dan kebijakan masyarakat secara umum. *Big data* memiliki potensi yang sangat besar dalam administrasi publik dan untuk kepentingan publik, terlepas dari jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan (Suominen & Hajikhani, 2021).

Tantangan dalam kebijakan publik, khususnya dalam penggunaan *big data*, tentunya perlu mendapat perhatian dari pemerintah, utamanya dalam pembuatan kebijakan berbasis bukti (*evidencebased policy making*). Dengan penggunaan *big data* dalam sebuah pembuatan kebijakan, tentunya akan mempercepat pengambilan kebijakan yang diperlukan dalam penanganan isu atau permasalahan kebijakan yang ada. Di sisi lain, bagi pemerintah, *data scientist* atau *data analyst* dalam sektor publik merupakan kebutuhan pekerjaan yang ada dan harus mendapat perhatian lebih. Hal ini karena hasil dari analisis yang dilakukan bisa menjadi *advice* atau nasihat bagi sektor publik, utamanya para pemangku kebijakan dalam pengambilan kebijakan yang berbasis bukti pada masa sekarang dan untuk masa yang akan datang. Terakhir, pemberdayaan para analis kebijakan untuk bisa mengolah *big data* juga perlu mendapatkan perhatian penting dalam menciptakan iklim analisis kebijakan yang adaptif dan kompeten.

C. Tantangan Inovasi Kebijakan Publik dan Penguatan Instrumen Kebijakan

Inovasi dalam sektor publik menjadi kewajiban, hal tersebut telah penulis ulas dalam beberapa karya yang telah penulis terbitkan sebelumnya. Inovasi merupakan istilah yang banyak ditemui dalam sektor *private* atau *business*. Dalam beberapa seminar, baik skala nasional maupun internasional, pembahasan mengenai inovasi menjadi isu yang tidak pernah habis, utamanya dalam bidang yang

penulis dalam, yaitu kebijakan publik. Pada era yang penuh dengan keambiguitasan (*ambiguity*) dan kompleksitas (*complexity*), sektor publik dituntut untuk bisa merespons perubahan dengan melakukan inovasi pelayanan maupun kebijakan publik guna menciptakan kebijakan dan pelayanan publik yang bermutu serta berkualitas bagi masyarakat luas. Inovasi kebijakan publik sebagai suatu inovasi merupakan bagian dari upaya mencari solusi untuk memecahkan permasalahan sosial yang kompleks, tantangan ekonomi dan politik yang terhambat oleh birokrasi (Kabullah et al., 2023)

Merujuk pada diskusi akademis yang berkembang di Barat, inovasi kebijakan sering kali dikaitkan dengan difusi kebijakan. Menurut Dearing (2009), inovasi merupakan salah satu komponen kunci dari teori difusi kebijakan, di mana inovasi hanya dapat dilakukan jika pada persepsi pengadopsinya terdapat nilai tambah atau manfaat yang bisa diperoleh. Nilai tambah ini menjadi bagian mendasar dalam membangun rasionalitas pengadopsi inovasi, artinya mau mengikuti dan mau terlibat dalam berinovasi. Tanpa inovasi dalam pengambilan kebijakan, akan muncul permasalahan yang lebih kompleks di mana suatu kondisi kebijakan sedang tidak baik pada tingkat mikro dan makro. Inovasi-inovasi tersebut memiliki tujuan yang baik untuk perbaikan kebijakan publik, tetapi perubahan tidak akan terjadi jika tidak disosialisasikan dengan baik.

Oleh karena itu, Schumpeter menguraikan konsep *trilogi* dalam teori inovasi kebijakan, yaitu *invention*, *innovation*, serta *diffusion* (Dearing, 2009). Pertama, *invention* merupakan penemuan ide, metode, atau model baru. Kedua, *innovation* adalah adopsi temuan-temuan ini menjadi item, metode, atau model baru. Terakhir, *diffusion* merupakan proses penyebaran nilai-nilai inovasi ke lingkungan yang lebih luas. Sementara itu, dalam pandangan Considine et al. (2009), dijelaskan bahwa dalam melakukan inovasi kebijakan, perlu memperhatikan beberapa aspek penting agar tercipta suatu inovasi yang diinginkan. Pertama, *the role of the 'innovation hero'*. Tanpa dorongan dari seorang aktor yang memainkan peranan penting, baik dalam ide maupun tindakan, niscaya sebuah inovasi kebijakan tidak akan bisa dihasilkan oleh para pembuat dan pelaksana dari

suatu kebijakan publik. Kedua, *external pressures for innovation*. Faktor kedua menurut Considine et al. adalah dampak tekanan dari lingkungan luar (eksternal) menjadi hal yang perlu mendapat perhatian dalam berbagai sektor pemerintah yang ingin melakukan sebuah inovasi kebijakan.

Ketiga, *organizational influences*. Bentuk penerimaan dan penolakan dalam organisasi memiliki peranan penting yang mendukung keberhasilan dalam melakukan sebuah inovasi kebijakan di mana agen atau aktor pembuat dan pelaksana kebijakan itu berada. Keempat, *innovation norms and procedures*. Dalam pengertian di sini, inovasi perlu memperhatikan norma dan prosedur yang berlaku. Lebih lanjut, Considine et al. (2009) setidaknya mengidentifikasi lima komponen penting yang harus diperhatikan, yaitu institusional, struktural, skeptis, inkremental, dan norma inovasi adaptif. Kelima, *supporting factors and obstacles to innovation*. Dalam konteks ini, Mark Considine et al. mengklasifikasi setidaknya ada tiga tingkatan berbeda yang mengungkapkan pandangan berbeda tentang instrumen yang membantu atau menghambat dalam sebuah inovasi kebijakan. Ketiga tingkatan tersebut adalah aspek politik, aspek manajerial, dan aspek yang bergantung dalam pemilihan umum.

Inovasi kebijakan yang baik selalu menghasilkan kebijakan yang baik (*good policy*). Namun, dalam beberapa kesempatan yang ada, inovasi kebijakan yang telah berjalan dengan baik sering melupakan instrumen kebijakan sebagai komponen untuk mencapai tujuan kebijakan yang ingin dicapai. Instrumen kebijakan merupakan komponen penting sebagai alat pemerintah dalam mencapai tujuan kebijakan. B Guy Peters (2016) menjelaskan, pemilihan instrumen mana yang akan digunakan untuk situasi tertentu mungkin bergantung pada kemungkinan efektivitas instrumen, keadaan politiknya, pengalaman pembuat kebijakan, dan budaya dari suatu daerah atau organisasi. Peters menjelaskan setidaknya ada beberapa instrumen kebijakan yang dapat digunakan untuk penguatan suatu kebijakan yang selanjutnya dijelaskan sebagai berikut. Pertama, *law* (hukum). Pada instrumen kebijakan yang pertama ini, pemerintah memiliki hak untuk membuat keputusan otoritatif dan mendukung

keputusan tersebut dengan kekuasaan yang sah dari negara. Kedua, *services* (pelayanan). Dalam konteks ini, pemerintah juga memberikan sejumlah layanan langsung kepada warganya, mulai dari pertahanan, pendidikan, hingga rekreasi sebagai instrumennya. Ketiga, *money* (uang). Pemerintah juga memberikan uang kepada warga, organisasi, dan organisasi non-pemerintah dalam upayanya mencapai tujuan kebijakan yang dibuat. Keempat, *taxes* (pajak). Penggunaan sistem pajak sebagai instrumen kebijakan serta untuk pengumpulan pendapatan mungkin kurang pasti pengaruhnya dibandingkan pembayaran transfer karena sistem tersebut pada dasarnya memberikan insentif daripada mewajibkan kegiatan.

Kelima, *other economic instruments*. Pemerintah memiliki sejumlah alat ekonomi lainnya yang dapat digunakan. Dalam konteks ini, pemerintah memberikan kredit untuk kegiatan seperti pembelian tanah dan persediaan kebutuhan dari petani. Keenam, *suasion* (pembujukan). Ketika semua instrumen kebijakan lainnya belum berhasil, pemerintah dapat menggunakan bujukan secara moral untuk mencoba memengaruhi masyarakat luas sebagai inovasi yang dilakukan. Terakhir, *the effects of tools* (pengaruh penggunaan alat). Peters (2016) mengatakan bahwa sebuah pemerintahan memiliki sejumlah instrumen yang mereka coba untuk memengaruhi ekonomi dan masyarakat dengan mendistribusikan beban dan manfaat apa yang mereka miliki. Ketika sebuah inovasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah, tidak hanya dalam kontennya saja, tetapi konteks yang ada seperti instrumen kebijakannya juga tentunya harus menjadi pertimbangan yang perlu diperhatikan oleh pemerintah. Penguatan akan instrumen kebijakan menjadi kunci keberhasilan dalam sebuah inovasi kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah di era perubahan yang ada. Hal tersebut digunakan akan inovasi kebijakan yang dibuat menjadi berkelanjutan (*sustainable*).

Sebagai contoh, inovasi kebijakan dan penguatan terkait dengan instrumen kebijakan dapat kita lihat pada kebijakan pemerintah dalam membatasi mobilitas dan pergerakan masyarakat akibat adanya pandemi Covid-19, di mana pada saat itu, penggunaan aplikasi Peduli Lindungi dan kewajiban status telah divaksinasi untuk dapat

menaiki berbagai transportasi publik merupakan instrumen yang digunakan pemerintah dalam menguatkan kebijakan terkait dengan pembatasan sosial berskala besar (PSBB). Selain itu, contoh lain terkait dengan penerapan inovasi kebijakan adalah dengan adanya berbagai mal pelayanan publik, baik yang berada di level pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Tata kelola yang inovatif merupakan kunci keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mampu menghadapi perubahan yang makin masif. Selain itu, pembelajaran dari Kota Bandung dan Kota Surabaya dalam melakukan inovasi kebijakan publik telah banyak dilakukan, utamanya dalam penggunaan AI dan *smart city* sebagai alat bantu yang mereka gunakan dalam membuat kebijakan publik.

D. Evidence-Based dan Post-Truth Era dalam Pembuatan Kebijakan

Isu selanjutnya yang menarik untuk dibahas adalah mengenai penggunaan bukti (*evidence*) dan *post-truth era* dalam pembuatan kebijakan. Bagaikan mata uang koin yang memiliki dua sisi, keberadaan dua pendekatan tersebut menjadi perdebatan yang ada di kalangan akademisi dan praktisi administrasi dan kebijakan publik. Pertama, tren *evidence-based policy making* atau yang dikenal dalam literatur Barat dengan istilah “EBPM” menjadi sebuah keharusan di tengah era ketidakpastian (*uncertainty*). Pakar kebijakan publik terkemuka, Prasojo (2023), misalnya, menjelaskan bahwa kemampuan membuat kebijakan berbasis bukti ini merupakan sebuah keniscayaan bagi para pejabat yang ada pada tubuh birokrasi dalam menghadapi tuntutan globalisasi dan harapan masyarakat yang makin tinggi. Di berbagai negara maju—sebagaimana disebutkan dalam publikasi karya yang pernah saya terbitkan pada tahun 2022—tren dalam pembuatan kebijakan publik berbasis bukti menjadi sebuah pendekatan yang banyak digunakan. Informasi dan data dalam pembuatan kebijakan saat ini sangat dibutuhkan oleh para aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Namun, penerapan pembuatan kebijakan

publik berbasis bukti juga mengalami berbagai hambatan dan dinamika dalam pelaksanaannya.

Pertama, beberapa kolega dan pakar yang pernah saya temui dan berdiskusi langsung dalam kesempatan yang ada sering membicarakan bahwa presiden di berbagai negara maju sering membaca berbagai jurnal bereputasi untuk meninjau apa yang menjadi kesenjangan dalam masyarakat dari berbagai riset yang telah dilakukan. Informasi dan data tersebut kemudian digunakan sebagai bukti dalam membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Hal ini berbeda dengan yang ada di Indonesia, di mana kualitas dan pembiayaan dalam penelitian masih tergolong sangat kecil sehingga data dan informasi tersebut masih sangat sulit didapat oleh para pembuat kebijakan.

Kedua, permasalahan terkait dengan para analis kebijakan yang belum berhasil mengomunikasikan analisis yang telah mereka lakukan kepada *policy maker*. Permasalahan tersebut kemudian ditambah dengan masih minimnya *skill* dari para analis kebijakan dalam memanfaatkan penggunaan berbagai aplikasi yang ada dalam mengolah data dan informasi yang nantinya digunakan. Padahal, jika kita melihat pada realitas yang ada sekarang, penggunaan alat atau *tools analysis* dalam mengolah data sangat banyak dan beragam serta dapat dimanfaatkan secara praktis. Hal ini kita bisa lihat dengan maraknya penggunaan *big data analysis* dalam pembuatan maupun pengambilan keputusan terkait dengan isu kebijakan yang ada. Terakhir, pada hari ini, *evidence-based* yang sedang digalakan juga menghadapi tantangan di mana kita mulai masuk pada era *post-truth*. Era ini memiliki corak dalam perdebatannya lebih mengutamakan emosi dan keluar dari inti kebijakan.

Pendekatan *evidence-based* dalam suatu isu kebijakan pada hari ini sangat penting digunakan. Ada berbagai keuntungan yang bisa didapat oleh para pembuat kebijakan ketika menggunakan pendekatan ini. Pertama, para *policy maker* akan mengetahui apa yang menjadi masalah utama serta kebutuhan apa yang dibutuhkan oleh publik kepada pemerintahnya sehingga kelak tidak terjadi kesenjangan yang ada dalam suatu isu kebijakan. Kedua, pendekatan

evidence-based tentunya menjembatani kebutuhan dari para analis kebijakan dan pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan publik yang berkualitas. Ketiga, pendekatan ini bisa menghindari perdebatan atau konflik yang memakan cukup waktu lama dalam suatu isu kebijakan karena pendekatan yang digunakan lebih kepada *scientific* dari pada aspek politis dalam suatu permasalahan kebijakan publik. Keempat, ketika pendekatan *evidence-based* ini digunakan oleh para pembuat kebijakan maka dapat juga digunakan sebagai *role model* sebagai *knowledge center* terkait kebutuhan informasi atau data yang dibutuhkan. Terakhir, pendekatan kebijakan berbasis bukti ini juga diharapkan mengakomodir kepentingan publik, bukan segelintir kepentingan politis yang biasa memasukan agenda kepentingannya kepada para pembuat kebijakan. Beberapa manfaat tersebut tentunya harus digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi para analis kebijakan dan pembuat kebijakan pada saat ini dan pada masa yang akan datang.

Dalam perkembangannya, ketika kita sedang sibuk menggalakkan pendekatan yang ada dalam *evidence-based* terkait dengan pembuatan kebijakan, kita juga dihadapkan dengan pembuatan kebijakan di era *post-truth*. Secara etimologi, dalam kamus Oxford, *post-truth* adalah kata sifat yang didefinisikan sebagai berkaitan dengan atau menunjukkan keadaan di mana fakta objektif kurang berpengaruh dalam membentuk opini publik dibandingkan daya tarik emosional dan kepercayaan pribadi. Frank Fischer menyoroti era ini dalam kebijakan publik di dalam karyanya yang berjudul *Truth and Post-Truth in Public Policy: Interpreting the Arguments*. Dalam karyanya tersebut, Frank Fischer mencoba membawa analisis kebijakan interpretatif untuk memahami fenomena pasca-kebenaran (*post-truth*) dan manifestasinya dalam penolakan krisis. Menurut Fischer (2021), perspektif analitis interpretatif ini memusatkan perhatian pada proses penjelasan dan argumentasi sosial yang memediasi pemahaman fakta dalam wacana publik. Ketika krisis eksistensial menimpa masyarakat di era yang sangat partisan ini, kompleksitas dan konsekuensi politik *post-truth* atau pengabaian fakta dalam wacana kebijakan memerlukan refleksi ilmiah. Pidato pengukuhan

Guru Besar Antun Mardiyanta dalam bidang governansi dan kebijakan publik di Universitas Airlangga juga menyoroti tantangan dari penggunaan media sosial yang masif pada era pascakebenaran (*post-truth*) sehingga berpengaruh pada tata kelola dalam pengambilan keputusan yang ada. Tidak bisa dipungkiri, pada hari ini, penggunaan media sosial yang masif dan digunakan pada seluruh sektor kehidupan berdampak pada konsumsi masyarakat dalam mendapatkan akses kemudahan informasi yang ada.

Perkembangan yang cepat tersebut tentunya tidak dibarengi dengan pemberitaan maupun informasi yang benar sehingga berdampak pada aktivisme dan ujaran kebencian terkait dengan suatu isu permasalahan yang ada. Hal yang ada tersebut juga berpengaruh pada para pembuat kebijakan dalam menangkap kebenaran informasi yang ada tersebut. Dalam berbagai pemberitaan yang ada di Indonesia, kita bisa belajar dari kasus Ratna Sarumpaet yang dalam kapasitasnya sebagai aktivis menggunakan media sosialnya untuk menyebarkan informasi terkait dengan pemukulan dan kekerasan yang dialaminya. Namun, setelah dicek kebenarannya, ternyata hal tersebut merupakan berita hoaks yang sengaja dibuat guna memengaruhi simpatisannya dalam isu kontestasi pemilihan umum pada saat itu. Era *post-truth* ini juga makin berkembang manakala informasi dan data yang digunakan diakomodir oleh segelintir orang yang tergabung dalam pasukan siber yang mengemas informasi ke dalam beberapa unggahan yang menarik dan memancing emosi sehingga berkembang di masyarakat secara luas.

Dalam pandangan Gunawan dan Ratmono (2021), informasi yang ada pada hari ini dimanfaatkan oleh para aktivis siber dengan pembagian kerja yang jelas. Ada pihak yang mengakomodir akun-akun yang memang fokus memproduksi dan menyebarluaskan hoaks dan berita palsu, ada juga yang bertugas melakukan provokasi dan memproduksi ujaran kebencian untuk menjatuhkan pihak lawan. Hal tersebut secara langsung berdampak pada meningkatnya sikap apolitis dan terciptanya sebuah polarisasi dalam masyarakat akibat adanya informasi dan data yang telah berkembang secara luas di masyarakat yang belum teruji kebenarannya. Data tersebut

kemudian diolah sebagai konsumsi publik yang berdampak dan tentunya berpengaruh dalam membangun mangkirnya partisipasi masyarakat dalam hal pembuatan, pelaksanaan, bahkan pemantauan kebijakan publik sebagai aspek penting dalam suatu pembangunan. Terakhir, perdebatan mengenai penggunaan *evidence-based* dan *post-truth* dalam kebijakan publik tentunya akan berdampak pada kualitas dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan publik yang ada. Jika data dan informasi yang ada dapat diolah dan menjadi sumber pengetahuan yang benar, kebijakan publik yang dibuat tersebut tentunya dapat tepat pada sasaran dan akan dirasakan oleh masyarakat secara luas pada umumnya. Namun, hal tersebut akan berlaku sebaliknya jika kebijakan publik oleh pemerintah dibuat tidak memenuhi harapan masyarakat atau publik, tentunya ada konsekuensi yang harus didapat, seperti menurunnya kepercayaan publik pada organisasi sektor publik serta kebijakan yang dibuat tidak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat dalam cakupan yang luas. Isu *evidence-based* dan *post-truth* ini merupakan isu yang sangat ramai diperbincangkan, terlebih di tengah kontestasi politik, baik dalam cakupan nasional maupun lokal.

E. Desain Kebijakan Publik

Bagi penulis, kebijakan publik yang unggul dan bermutu ditandai dengan bagaimana para *policy maker* mendesain kebijakan publik yang telah mereka buat. Salah satu isu yang sedang mendapat perhatian beberapa pakar dan ahli kebijakan pada hari ini ialah desain kebijakan publik (*policy design*). Beberapa ahli telah bersepakat bahwa desain kebijakan publik adalah istilah umum untuk menggambarkan tindakan mendefinisikan tujuan kebijakan dan alat kebijakan untuk mencapainya (Howlett, 2019). Lebih lanjut, dalam pandangannya, Howlett menjelaskan bahwa desain kebijakan melibatkan upaya untuk mengembangkan kebijakan yang efisien dan efektif secara sistematis melalui penerapan pengetahuan tentang cara-cara kebijakan yang diperoleh dari pengalaman, alasan, hingga

pengembangan dan penerapan tindakan yang mungkin berhasil mencapai tujuan yang diinginkan.

Dalam beberapa waktu terakhir, sejumlah pakar mulai menyoroti pendekatan desain kebijakan publik sebagai komponen yang penting bagi para pembuat kebijakan publik. Pentingnya pendekatan ini dalam studi kebijakan digunakan untuk melihat sejauh mana keberhasilan dan kegagalan sebuah kebijakan publik yang dibuat. Mengingat terjadi peningkatan perhatian terhadap penelitian desain kebijakan dalam satu dekade terakhir, hal ini adalah saat yang tepat untuk mencari jalur baru dalam mengembangkan bidang ilmu penting ini dengan pendekatan yang ada. Membuat sebuah kebijakan publik tentunya sangat tidak mudah. Ibarat sebuah seni, disiplin dalam kebijakan publik tentunya memerlukan berbagai rancangan atau desain agar kebijakan yang dibuat terimplementasikan dengan baik dan manfaatnya dapat dirasakan secara luas oleh publik. Mengikuti pemikiran beberapa pakar yang ada, desain kebijakan publik memiliki beberapa pendekatan dan metode. Howlett (2014) menjelaskan bahwa perlunya beberapa pendekatan, seperti pentingnya analisis bidang keilmuan yang ada serta menentukan berbagai pendekatan dalam penggunaan instrumen kebijakan yang dipilih oleh para pembuat kebijakan. Bagi penulis, disiplin terkait dengan ilmu desain kebijakan sangat penting dimiliki oleh seorang analis kebijakan, praktisi, sampai dengan akademisi yang tertarik menggeluti bidang ini. Hal ini karena desain kebijakan publik dapat bermanfaat untuk pembuatan dan pengimplementasian kebijakan pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Selain itu, desain kebijakan publik juga mampu memberikan gambaran terkait dengan apa yang menjadi berbagai alternatif kebijakan yang ada.

Terakhir, dengan adanya desain kebijakan publik, akan mampu meningkatkan kualitas dalam pembuatan kebijakan publik, serta mampu menghindari kebijakan publik yang bersifat inkrementalis (tambal sulam). Namun, desain kebijakan publik juga sangat memerlukan keberadaan dari laboratorium kebijakan (*policy laboratory*). Laboratorium kebijakan digunakan sebagai miniatur untuk membuat proyeksi atas berbagai desain yang dibuat. Dengan

ditopang keberadaan laboratorium kebijakan yang ada pada masing-masing organisasi sektor publik atau di berbagai universitas, para pembuat kebijakan akan mampu melihat dan melakukan simulasi yang ada terkait kebijakan yang mereka pilih.

Keberadaan laboratorium kebijakan ini tentunya akan mendukung kerja para analis kebijakan yang menerima berbagai informasi dari berbagai lintas disiplin ilmu yang berada dalam satu forum untuk menganalisis apa saja isu yang sedang dihadapi oleh para pembuat kebijakan dengan mekanisme partisipasi dan diskusi yang berlangsung (Rahardian, 2022). Kontribusi laboratorium kebijakan dalam memberikan nasihat kebijakan terlihat dalam pengembangan solusi kebijakan kreatif dan inovatif di luar struktur birokrasi tradisional serta penyediaan tempat percobaan untuk memecahkan masalah yang ada (Lewis, 2021). Laboratorium kebijakan publik saat ini sangat dibutuhkan keberadaannya. Dalam beberapa waktu, tempat tersebut dapat menjadi *knowledge center* dalam menyediakan kebutuhan terkait data dan analisis bagi para pembuat kebijakan, untuk selanjutnya dapat menjadi dasar dalam merancang dan mendesain sebuah kebijakan publik yang akan dibuat.

Dalam beberapa waktu terakhir, beberapa pakar dan praktisi yang ada di Barat telah membuat perancangan dalam membuat sebuah kebijakan publik dengan mendesain kebijakan dengan teknik *foresight*. Metode ini banyak digunakan, seperti di negara Britania Raya (United Kingdom) dalam desain pembuatan kebijakan publik di masa yang akan datang, utamanya dalam melihat berbagai krisis lingkungan dan reformasi sektor publik yang ada di negara tersebut. Metode *foresight* dijelaskan dalam beberapa literatur Barat sebagai sebuah tinjauan ke masa depan dengan cara melakukan identifikasi, mengkaji tren isu, serta menyiapkan berbagai opsi dan strategi guna menghadapi berbagai kemungkinan yang dapat terjadi di masa depan.

BAB VI

REFLEKSI STUDI GOVERNANSI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

“Executive ability is deciding quickly and getting somebody else to do the work” – Earl Nightingale.

A. Refleksi Studi

Perkembangan studi governansi dan kebijakan publik pada hari ini mulai dilakukan dengan menemukan berbagai pendekatan yang tepat dalam menguraikan permasalahan publik yang ada. Ketika para *stakeholder* yang ada pada era *governance* seperti saat ini sudah mampu memetakan permasalahan yang ada dan mencoba mencari formula pendekatan yang bisa diterapkan dalam kehidupan sehari-hari, berbagai solusi akan selalu ditemukan. Studi *governance* dan kebijakan publik merupakan studi yang dalam perkembangannya sangat dinamis, kompleks, dan penuh dengan ketidakpastian dalam hal pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan dan pelayanan publik. Runtuhnya teori pemerintahan (*government*) dan beralih ke

teori tata kelola pemerintahan (*governance*) memberikan ruang dan paradigma baru bagi negara dalam suatu pembangunan.

Paradigma *governance* memberikan warna baru dalam kepemilikan dan kepercayaan luas kepada negara atau pemerintahan. Hal ini karena masyarakat dan berbagai *stakeholders* lain, seperti swasta, universitas, dan media diberikan kesempatan yang sama untuk ikut berpartisipasi dalam isu-isu pembangunan yang saat ini sangat kompleks dan memerlukan aktor lain dalam pemecahan permasalahan yang ada. Di sisi lain, keterlibatan berbagai *stakeholders* dalam pembangunan juga meningkatkan nilai penerapan demokrasi dan nilai hak asasi manusia. Terakhir, pergeseran paradigma administrasi publik, utamanya dalam pendekatan *governance*, juga mulai memandang bahwa studi yang ada dalam bidang administrasi publik makin luas dan kompleks. Hal tersebut tentunya akan berpengaruh dalam manajemen publik yang ada.

Dalam pandangan Suaedi dan Rahardian (2023), disebutkan bahwa tantangan manajemen publik di era *governance* sangat kompleks dengan berbagai turbulensi yang dihadapinya. Hal yang ada tersebut ditandai dengan berbagai karakteristik sebagai berikut. Pertama, bagaimana perencanaan terkait dengan apa yang ingin dibuat, siapa saja aktor yang terlibat di dalam prosesnya, dan bagaimana target yang ingin dicapainya di tengah era ketidakpastian (*uncertainty*). Kedua, bagaimana administrasi publik atau dalam hal ini para birokrat mengatur serta memberdayakan para *stakeholder* yang terlibat dalam pembangunan tersebut. Ketiga, terkait dengan *actuating* atau pelaksanaan suatu kebijakan juga perlu mempertimbangkan berbagai kemungkinan yang dihadapi, serta setiap pengimplementasian suatu kebijakan tentunya terdapat suatu tata kelola jaringan (*networking governance*) yang terbentuk. Selain itu, beberapa pendekatan birokrasi dalam menerapkan inovasi dalam berbagai kebijakan juga penting dilakukan di tengah era *governance* yang kompleks serta penuh dengan ketidakpastian ini.

Selain permasalahan dalam tata kelola pemerintahan, permasalahan dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik di era *governance* juga mengalami berbagai guncangan. Hal ini sebagaimana yang

diungkapkan oleh Hill (2002) yang mengatakan bahwa tata kelola mempunyai konsekuensi terhadap cara mendefinisikan objek penelitian implementasi. Riset implementasi dapat dimasukkan dalam kategori riset tata kelola. Akan tetapi, dalam hal ini, riset harus diperluas dengan adanya koneksi baru dengan bidang dan sub-bidang lain dalam ilmu-ilmu sosial, seperti manajemen publik dan gerakan konvergensi yang dapat diamati. Perluasan perspektif implementasi kebijakan menjadi praktik multidisiplin, multi-level, dan multi-fokus yang melihat keberagaman aktor, lokus, dan lapisan jelas harus disambut baik. Oleh karena itu, pertanyaan mengenai implementasi dapat dibingkai ulang dalam istilah kinerja melalui tata kelola dalam penyampaian hasil kebijakan (O'Toole, 2000).

Dalam realitas implementasi sebuah kebijakan hari ini, dapat kita lihat berbagai aktor terlibat dalam setiap pelaksanaan kebijakan. Beragam aktor dengan berbagai kepentingan dan tujuan makin menambah kompleksitas yang terjadi. Hal tersebut tentunya membuat proses implementasi kebijakan publik menjadi lambat. Dalam beberapa kesempatan, kita dapat melihat bagaimana proses penyaluran berbagai bantuan pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah mengalami keterlambatan. Hal tersebut karena ada banyaknya tingkatan dan level yang harus dilalui sebelum sampai kepada para penerima sasaran kebijakan. Dari serangkaian proses yang terjadi, kebingungan yang terjadi dirasakan oleh para birokrat tingkat jalanan (*street-level bureaucrats*) dalam menjalankan berbagai program yang diterima dari metode *top-down*. Dilema para birokrat tingkat jalanan tersebut menghasilkan berbagai diskresi yang mereka lakukan agar implementasi kebijakan yang ada berhasil diterapkan. Teori tata kelola adalah konstruksi analitis yang dikembangkan melalui pengamatan empiris, penalaran deduktif, serta banyak imajinasi dan kreativitas. Dengan demikian, teori tata kelola merupakan cara berpikir yang abstrak—meskipun bergantung pada konteks—yang bertujuan untuk mendefinisikan, memahami, dan menjelaskan bagaimana masyarakat kontemporer diatur (Ansell & Torfing, 2021). Teori tata kelola pemerintahan (*governance*) bergerak secara dinamis dari waktu ke waktu dan dapat menyesuaikan

dengan problematika publik yang berkembang secara kompleks. Hal ini dapat kita lihat dari ragam aktor yang berkembang yang semula hanya menekankan tiga aktor saja atau dikenal dengan *triple/triangle actor* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) berkembang menjadi *quadruple* (pemerintah, swasta, masyarakat, dan media). Seiring dengan berjalannya waktu, aktor dalam *governance* kemudian berkembang kembali menjadi pendekatan *pentahelix* (pemerintah, swasta, masyarakat, media, dan universitas).

Seiring waktu berjalan, berbagai pendekatan dalam tata kelola pemerintahan ikut mengalami dinamika perubahan yang ada. Hal ini sebagaimana yang telah diulas dalam pembahasan bab sebelumnya. Beberapa pendekatan tersebut adalah (1) *good governance*, menekankan pada bagaimana hakikat tata kelola pemerintahan yang baik; (2) *sound governance*, menekankan pada ragam inovasi dan keterlibatan aktor internasional; (3) *adaptif governance*, menekankan penerapan nilai-nilai yang sigap dalam menghadapi berbagai perubahan; dan (4) *dynamic governance*, menekankan tata kelola pemerintahan yang dinamis. Sampai pada akhirnya, paradigma dalam studi ini masuk dalam paradigma *robust governance* di mana model tata kelola mulai mencari kekuatan untuk menghadapi berbagai guncangan atau turbulensi yang ada dalam birokrasi sektor publik.

Selama melakukan pendalaman ilmu dan mengajarkan kepada mahasiswa, penulis sering kali ditanya oleh beberapa mahasiswa. Pertanyaan tersebut adalah “*pendekatan tata kelola pemerintahan mana yang paling ideal dalam menyelesaikan permasalahan publik hari ini?*”. Pertanyaan tersebut tentunya sangat sulit dijawab, mengingat semua pendekatan dalam *governance* memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Namun, sebagai seorang akademisi, memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan merupakan sebuah keharusan. Oleh karena itu, penulis selalu menjawab bahwa kita harus menerapkan pendekatan secara *dynamic governance*. Hal tersebut dilakukan guna negara Indonesia bisa mengikuti jejak langkah Singapura yang dalam hal pemberian layanan serta kebijakan sudah menerapkan pendekatan ini. Di sisi lain, penerapan

pendekatan tata kelola yang lincah (*agile governance*) dalam berbagai fitur aplikasi digital juga harus diterapkan di samping maraknya digitalisasi yang ada dalam sektor publik. Sementara itu, pendekatan *adaptif governance* juga merupakan langkah yang bisa digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi berbagai perubahan yang ada akibat adanya globalisasi dan berbagai krisis yang sewaktu-waktu dampaknya melanda seluruh dunia. Terakhir, pendekatan dalam *robust governance* dalam sebuah tata kelola pemerintahan menjadi penting agar organisasi atau birokrasi sektor publik menjadi tangguh dan kokoh dengan berbagai turbulensi yang ada. Sebagaimana yang kita ketahui, pada hari ini, keputusan politik dalam dan luar negeri juga ikut memengaruhi berbagai pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan publik. Selanjutnya, berbagai fenomena kompleksitas, keambiguitasan, dan ketidakpastian akibat berkembangnya globalisasi dan konflik yang ada di dunia akan menghasilkan berbagai paradigma baru dalam studi governansi dan kebijakan publik.

B. Governansi dan Kebijakan Publik di Masa Mendatang

Studi governansi dan kebijakan publik merupakan studi yang dinamis dan multi-disipliner. Hal tersebut tentunya memberikan keuntungan tersendiri bagi administrasi publik yang memiliki lingkup pembelajaran sangat luas. Dalam subbab ini, akan dipaparkan berbagai agenda penelitian berikutnya yang berkaitan dengan studi *governance* dan kebijakan publik. Penulis setidaknya telah memetakan berbagai isu-isu yang ada sesuai dengan tren isu dalam cakupan nasional dan internasional dengan bersumber dari berbagai publikasi penelitian yang telah ada. Pertama, isu yang akan jadi pembahasan di masa depan adalah isu *collaborative governance*. Isu ini menjadi penting dan telah penulis paparkan pada bab sebelumnya. Tidak bisanya pemerintah dalam menguraikan berbagai persoalan publik secara mandiri tentunya mengharuskan kolaborasi lintas aktor dalam mencari solusi atas permasalahan yang ada.

Kedua, setelah membangun kolaborasi lintas aktor yang ada, baik secara sadar maupun tidak, pasti terbentuk sebuah jaringan dalam tata kelola pemerintahan. Hal tersebut tentunya memberikan kesempatan bagi para peneliti yang tertarik mendalami *collaborative governance* untuk sekaligus meneliti jaringan dalam tata kelola pemerintahan (*networking governance*). Isu penelitian keempat yang bisa dilakukan dalam melakukan riset adalah mengenai *dynamic governance*. Sebagai gambaran, pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, dilakukan berbagai reformasi birokrasi demi mewujudkan *world class government*. Hal tersebut tentunya menjadi momentum bagi para peneliti untuk melihat sejauh mana penerapan *dynamic governance* yang ada dalam birokrasi publik, utamanya meneliti para aparatur sipil negara (ASN) dalam lingkup pemberian layanan dan kebijakan publik. Kelima, isu penelitian ke depan yang berkaitan dengan governansi dan kebijakan publik adalah mengenai *agile governance* dan *digital governance*. Kita mengetahui benar bahwa pemanfaatan digital dalam bidang sektor publik memengaruhi administrasi dan kebijakan publik yang mengubah cara kerja dengan prinsip bisnis. Selain itu, keberadaan *smart city* di berbagai kota besar dan berlakunya sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE) dari mulai level pemerintah pusat sampai dengan daerah turut memberikan kontribusi dalam membangun lingkungan digital. Keberadaan berbagai fasilitas tersebut tentunya memberikan warna tersendiri bagi para peneliti yang tertarik untuk mendalami *agile governance* maupun *digital governance* dalam memberikan referensi khazanah keilmuan yang ada.

Keenam, beberapa isu yang ada terkait dengan governansi dan kebijakan publik lainnya adalah mengenai penggunaan berbagai layanan publik dalam bentuk aplikasi digital. Banyaknya masyarakat yang menggunakan berbagai *smart phone* harus mampu diseimbangkan oleh organisasi sektor publik dalam menjawab berbagai kebutuhan pada sektor pelayanan publik. Aspek ini tentunya memberikan angin segar bagi para peneliti yang tertarik dalam meninjau dengan berbagai aspek yang dapat dikaji. Terakhir, dalam melihat berbagai isu yang ada, kajian penelitian yang dapat dilakukan dalam

bidang governansi dan kebijakan publik adalah mengenai pemanfaatan *big data* dalam pengambilan kebijakan. Hal ini dapat kita lihat di mana pada hari ini, pemerintah ketika hendak menentukan kebijakan yang dibuat telah menggunakan *big data*. Kesempatan ini yang dapat digunakan oleh para peneliti dalam melakukan agenda penelitian selanjutnya.

Beberapa agenda penelitian yang ada tersebut tentunya memberikan jalan ke depan untuk penelitian yang bisa dilakukan dalam bidang governansi dan kebijakan publik. Salah satu manfaat dari pembelajaran governansi dan kebijakan publik adalah isu yang ada dalam bidang tersebut selalu menjadi lahan luas dalam mengembangkan bidang studi. Hal ini karena isu-isu tersebut berkembang secara pesat dan menjadi pusat perhatian bagi peneliti yang tertarik dalam mengkaji serta mendalami bidang tersebut. Dalam kurun beberapa tahun terakhir, perhatian para ahli maupun praktisi dalam mendalami bidang tersebut menjadi fokus serta konsen dalam pengajaran dan penelitian yang ada. Hal ini dapat dilihat dari berbagai isu dari penelitian yang dilakukan berkolaborasi dengan mahasiswa serta praktisi lain.

Kajian governansi dan kebijakan publik merupakan kajian yang selalu menarik dibahas oleh berbagai kalangan, utamanya yang berada di dalam bidang ilmu administrasi publik, ekonomi, sosial, dan politik. Banyaknya ketidakpastian, keambiguitasan, serta kompleksnya permasalahan dalam sebuah tata kelola pemerintahan bersama (*governance*) memberikan nuansa menarik yang ada dalam bidang ini. Dalam beberapa tahun terakhir, baik di Barat maupun nasional, kajian dalam bidang ini selalu mendapat perhatian lebih dari berbagai kalangan. Perlu kita ketahui bahwa di dalam buku ini, penulis mencoba memberikan berbagai agenda isu terkait dengan governansi dan kebijakan publik, baik dalam ranah teori maupun praktik.

Ke depannya, agenda dalam penelitian terkait dengan governansi dan kebijakan publik akan terus berkembang dari waktu ke waktu dengan berbagai pendekatan baru yang ditawarkan. Hal ini karena begitu kompleksnya isu dan permasalahan mengenai tata

kelola dan semua saling berpengaruh dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan. Di samping itu, berbagai metode yang digunakan tentunya memberikan warna berbeda dalam melakukan tinjauan analisis yang menarik pada era kontemporer seperti saat ini. Hal ini dapat kita lihat dari bagaimana penggunaan kajian *big data* dan *artificial intelligence* mampu mengubah birokrasi dan tata kelola yang ada, utamanya dalam pengambilan keputusan maupun pemberian layanan yang ada.

Selain itu, dalam tataran praktis pemerintah dan berbagai aktor *governance* lain, meliputi swasta, masyarakat, media, dan universitas harus membuat sebuah skema dalam menciptakan bagaimana kebijakan publik yang dibuat harus bisa memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat secara luas dalam urusan pembangunan. Maka dari itu, pembentukan tata kelola pemerintahan bersama yang kuat (*robust governance*) menjadi kunci keberhasilan dalam menghadapi era yang penuh ketidakpastian dan guncangan yang kuat (turbulensi) yang di akibatkan dari berbagai rentetan kejadian baik secara internal maupun eksternal dalam kehidupan bernegara.

GLOSARIUM

- aktor : setiap individu atau kelompok yang terlibat dalam interaksi sosial dan hubungan antarmanusia.
- adaptabilitas : kemampuan suatu individu, organisasi, atau sistem untuk berubah atau beradaptasi dengan lingkungan atau situasi yang berbeda atau berubah secara efektif.
- adaptive approach* : mengacu pada pendekatan yang fleksibel dan responsif terhadap perubahan, tantangan, dan dinamika yang terjadi dalam lingkungan sosial atau organisasi.
- agile governance* : tata kelola yang gesit dan menekankan kemampuan untuk merespons dengan cepat perubahan lingkungan yang dinamis; mengidentifikasi masalah dengan cepat.

- collaborative governance* : suatu pendekatan atau proses di mana berbagai pihak yang berbeda, seperti pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta, dan kelompok masyarakat bekerja sama secara aktif untuk mencapai tujuan bersama dan mengatasi masalah sosial atau publik.
- dinamika : merujuk pada sifat perubahan, gerakan, atau proses yang terjadi dalam suatu sistem atau lingkungan.
- dynamic governance* : tata kelola dinamis yang menekankan fleksibilitas, responsivitas dan adaptabilitas terhadap perubahan yang terjadi secara cepat.
- governance* : cara praktik yang digunakan untuk mengelola dan mengatur hubungan antarindividu, kelompok, organisasi, dan komunitas dalam suatu lingkungan sosial atau organisasi tertentu.
- good governance* : konsep yang menggambarkan cara pemerintah atau administrasi publik yang baik, efektif, transparan, dan akuntabel.
- jaringan : mengacu pada koneksi dan hubungan yang dibangun oleh individu dengan orang lain, baik di lingkungan pribadi maupun profesional.
- kompleksitas : dalam *human relations*, mengacu pada tingkat keberagaman, interkoneksi, dan dinamika yang rumit dalam hubungan antarindividu, kelompok, dan masyarakat secara keseluruhan.

- komunikatif* : dalam *human relations*, mengacu pada kemampuan dan kecenderungan individu untuk berkomunikasi secara efektif dengan orang lain dalam berbagai situasi dan hubungan sosial; mampu menyampaikan gagasan, perasaan, dan informasi dengan jelas.
- kolaborasi* : kerja sama dan interaksi antara individu atau kelompok dengan tujuan mencapai hasil yang menguntungkan dan mencapai tujuan bersama.
- pentahelix* : melibatkan lima aktor atau pemangku kepentingan utama yang bekerja dalam suatu sistem.
- sound governance* : konsep tata kelola yang baik dan efektif dalam pemerintahan atau administrasi publik dengan menerapkan efisiensi, transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, serta mengutamakan kepentingan umum.
- stakeholder* : individu, kelompok, atau organisasi yang memiliki kepentingan, pengaruh, atau keterlibatan dalam suatu proses, keputusan, atau kegiatan yang terjadi dalam lingkungan sosial atau organisasi tertentu.
- top-down* : pendekatan atau proses dalam pengambilan keputusan dan perencanaan kebijakan yang dipimpin oleh ahli atau teknokrat dari pihak berwenang tinggi tanpa melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat atau pihak yang terdampak keputusan tersebut.

triangle

: menggambarkan hubungan antara tiga aktor atau pemangku kepentingan utama yang berinteraksi dalam situasi tertentu. Ketiga pihak ini saling terkait dan berpengaruh satu sama lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Addink, H. (2019). *Good governance: Concept and context*. Oxford University Press.
- Afrianto, D., Wijayanti, R., & Rahardian, R. (2020). The success of Surabaya City in collaborative governance: The case of development of Old Kampong Maspati. Dalam *2nd annual international conference on business and public administration (AICoBPA 2019)* (102–105). Atlantis Press.
- Anderson, J. E. (2014). *Public policy making* (8th ed.). Wadsworth Publishing.
- Andriadi, F. (2017). *Partisipasi politik virtual: Demokrasi netizen di Indonesia*. RMBOOKS.
- Andriana, N. (2013). Media siber sebagai alternatif jembatan komunikasi antara rakyat dan pemimpinnya. *Jurnal Penelitian Politik*, 10 (2), 79–93.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance: Theory and practice. *Journal Public Administration Research Theory (JPART)*, 18, 543-571.

- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Ansell, C., Trondal, J., & Øgård, M. (2017). Turbulent governance. Dalam *Governance in turbulent times*. Oxford University Press.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23 (7), 949–960, Doi: 10.1080/14719037.2020.1820272.
- Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2020). Data science in the design of public policies: Dispelling the obscurity in matching policy demand and data offer. *Heliyon*, 6 (6), e04300. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e04300>
- Arts, B., & Goverde, H. (2006). The governance capacity of (new) policy arrangements: A reflexive approach. Dalam B. Arts & B. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance*, 69–92. Springer.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Bingham, L. B., & O’Leary, R. (2008). *Big ideas in collaborative public management*. M. E. Sharpe.
- Birkland, T. A. (2016). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of policy making*. Routledge Taylor & Francis.
- Bright, J., & Margetts, H. (2016). Big data and public policy: Can it succeed where e-participation has failed?. *Policy & Internet*, 8 (3), 218–224. <https://doi.org/10.1002/poi3.130>.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75 (5), 647–63.
- Cairney, P. (2019). Evidence and policy making. Dalam *What works now?*, 21–40. Policy Press.

- Calzada, I. (2017). From smart cities to experimental cities?. Dalam V. M. Giorgino & Z. D. Walsh (Eds.), *Co-designing economies in transition: Radical approaches in dialogue with contemplative social sciences*. Palgrave Macmillan.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice: A cross disciplinary approach*. Palgrave Macmillan.
- CNN Indonesia. (2023). *Deret insiden kebocoran data WNI 2023, BPJS hingga Dukcapil*. <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20230719145802-185-975301/deret-insiden-kebocoran-data-wni-2023-bpjs-hingga-dukcapil>.
- Colebath, H. K. (2004). *Concepts in the social sciences policy* (2nd ed.). Open University Press.
- Considine, M., Lewis, J. M., & Alexander, D. (2009). *Network, innovation and public policy: Politicians, bureaucrats and the pathways to change inside government*. Palgrave Macmillan.
- Cooke, J. L. (2012). *Everything you want to know about Agile: How to get Agile results in a less-than-agile organization*. IT Governance Pub.
- Crawford, N., & Gordon, D. F. (2022). The geopolitics of greenflation. *Survival*, 64 (5), 91–112. Doi: 10.1080/00396338.2022.2126180.
- Dang, T. K. P., Visseren-Hamakers, I. J., & Arts, B. (2016). A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam's forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 (6), 1154–1174. <https://doi.org/10.1177/0263774X15598325>.
- Dearing, J. W. (2009). Applying diffusion of innovation theory to intervention development. *Research on Social Work Practice*, 19 (5), 503–518. <https://doi.org/10.1177/1049731509335569>.
- Debbarma, J., & Choi, Y. (2022). A taxonomy of green governance: A qualitative and quantitative analysis towards sustainable development. *Sustainable Cities and Society*, 79, 103693.

- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2013). *Pelayanan publik baru: Dari manajemen Steering ke Serving*. Penerbit Kreasi Wacana.
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulence times*. Princeton University Press.
- Doornbos, M. (2001). 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor? In *Changing the Conditions for Development Aid*. Journal of Development Studies 37(6): 93–108.
- Dror, Y. (2017). *Policymaking under adversity*. Routledge.
- Dwiyanto, A. (2018). *Ilmu administrasi publik di Indonesia: Mencari identitas?*. Gadjah Mada University Press.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (14th ed.). Pearson Education Inc.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Elgendy, N., & Elragal, A. (2016). Big data analytics in support of the decision making process. *Procedia Computer Science*, 100, 1071–1084.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601. Doi: 10.2307/2149628.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1–29.
- Farazmand, A. (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovation*. Praeger Publishers.
- Farida, A. (2013). Jalan panjang penyelesaian konflik kasus lumpur Lapindo. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 17 (11), 144–162.
- Fischer, F. (2021). *Truth and post-truth in public policy*. Cambridge University Press.

- Fowler, L. (2018). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance*, 1–18. Wiley. Doi: 10.1111/gove.12382.
- Galuh, I. G. A. A. K. (2016). Media sosial sebagai strategi gerakan Bali tolak reklamasi. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 13 (1), 73–92.
- Gerston, L. A. (2015). *Public policy making: Process and principles* (3rd ed.). Routledge.
- Giest, S. (2017). Big data for policymaking: Fad or fast track?. *Policy Sci*, 50, 367–382. Doi: 10.1007/s11077-017-9293-1.
- Goddard, J., & Kempton, L. (2016). *The Civic University: Universities in leadership and management of place*. RR2016/01. University of Warwick.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., & O’Toole, L. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott Foresman.
- Green, J. S., & Daniels, S. (2020). *Digital governance: Leading and thriving in a world of fast-changing technologies*. Routledge.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Grindle, M. S. (2017). Politics and policy implementation in the Third World.
- Gunawan, B., & Ramtmono, B. M. (2021). *Demokrasi di era post-truth*. Gramedia.
- Hakim, D. N., Ramadan, F., & Cahyono, Y. I. (2021). Studi pemanfaatan big data dalam perumusan kebijakan publik pada sektor kesehatan. *SPECTA Journal of Technology*, 5 (3), 308–322. <https://doi.org/10.35718/specta.v5i3.379>.
- Henry, N. (2018). *Public administration and public affairs* (13th ed.). Routledge.

- Hikmah, D. A., Musaddad, A. A., Utomo, A. P., Rozzaq, & Rahmi, F. A. (2020). Local indigenous governance dalam meningkatkan economic growth di Kabupaten Sidoarjo. *Spirit Publik*, 15 (1), 1–15.
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Sage.
- Howlett, M. (2014). From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy sciences*, 47, 187–207.
- Howlett, M. & Mujherkee, I. (2017). *Handbook of policy formulation*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. Edward Elgar Publishing.
- Howlett, M. (2018). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public policy and administration*, 34(4), 405–430.
- Howlett, M. (2019). Policy design: What, who, how and why?. Dalam D. C. Halpern (Ed.), *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets*, 281–316. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0281>.
- Huang, P. Y., Pan, S. L., & Ouyang, T. H. (2014). Developing information processing capability for operational agility: Implications from a Chinese manufacturer. *European Journal of Information Systems*, 23 (4), 462–480. Doi: 10.1057/ejis.2014.4.
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180>.
- Johnson, S. D., Tilley, N., & Bowers, K. J. (2015). Introducing EMMIE: An evidence rating scale to encourage mixed-method crime prevention synthesis reviews. *Journal of Experimental Criminology*, 11 (3), 459–473

- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22 (4), 911–945. Doi:10.5465/AMR.1997.9711022109.
- Kabullah, M. I., Koeswara, H., Yulivestra, M., Apriwan, A., Nabilla, N., & Irkha, F. N. (2023). Policy innovation towards regional heads who nominate as independent candidates. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 9 (1), 41–54. <https://doi.org/10.32697/integritas.v9i1.989>.
- Kapacu, N., & Hu, Q. (2020). *Network governance: Concept, theories dan applications*. Routledge.
- Kemenko Perekonomian. (2022). Green Economy mendorong terciptanya pembangunan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. *Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia*. <https://ekon.go.id/publikasi/detail/4024/green-economy-mendorong-terciptanya-pembangunan-ekonomi-yang-inklusif-dan-berkelanjutan>
- Khan, H. A. (2018). *Globalization and the challenges of public administration: Governance, human resources management, leadership, ethic, e-governance and sustainability in the 21st century*. Palgrave Macmillan.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies: Second edition*. Pearson.
- Klievink, B., Romijn, B. J., Cunningham, S., & de Bruijn, H. (2017). Big data in the public sector: Uncertainties and readiness. *Information Systems Frontiers*, 19(2), 267–283. <https://doi.org/10.1007/s10796-016-9686-2>.
- Knill, C., & Tosun, J. (2020). *Public policy: A New Introduction* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Koliba, C., Voets, J., & Keast, R. (Eds.). (2019). *Networks and collaboration in the public sector: Essential research approaches, methodologies and analytic tools*. Routledge.

- Kooiman, J. (2003). *Societal governance* (229–250). vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473–502.
- Lampe, I. (2018). Pola komunikasi gerakan sosial komunitas sekitar tambang migas Tiaka: Refleksi identitas etnik lokal. *Jurnal ASPIKOM*, 3 (5), 860.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland.
- Levi-Faur, D. (2012). From ‘big government’ to ‘big governance’. Dalam D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford Handbook of Governance* (3–18). Oxford University Press.
- Lewis, J. M. (2021). The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, 4(2), 242–251. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1859077>
- Li, W., Zheng, M., Zhang, Y., & Cui, G. (2020). Green governance structure, ownership characteristics, and corporate financing constraints. *Journal of Cleaner Production*, 260, 121008.
- Lin, W., Lin, K., Du, L., & Du, J. (2023). Can regional joint prevention and control of atmospheric reduce border pollution? Evidence from China’s 12th Five-Year Plan on air pollution. *Journal of Environmental Management*, 342, 118342.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Liu, Y. (2020). Sustainable development in urban areas: Contributions from generalized trade. *Sustainable Cities and Society*, 61, 102312.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford University Press.

- Long, N. (2015). Activities, actants and actors: Theoretical perspectives on development practice and practitioners. *Research in Rural Sociology and Development*, 22, 31–58. <https://doi.org/10.1108/S1057-192220150000022002>.
- Luna, A. J. H. de O., Kruchten, P. & de Moura, H. P. (2015). *Agile governance theory*, 601. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15494>.
- Mahmood, M., & Orazalin, N. (2017). Green governance and sustainability reporting in Kazakhstan's oil, gas, and mining sector: Evidence from a former USSR emerging economy. *Journal of Cleaner Production*, 164, 389–397.
- Mastuti, S. (2016). *Mengawal perkembangan democratic governance: Pegangan para praktisi kemitraan universitas-masyarakat*. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia.
- Matos, C. M. L., & Afsarmanesh, H. (2008). *Concept of collaboration: Information science reference*. Hersey.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman and Company.
- Moran, M., Rein, M. & Goodin, E. (2006). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press.
- Nazmudin, A., & Arief, T. M. V. (2023). Warga Baduy minta sinyal internet dihilangkan dari wilayahnya. *Kompas.com*. <https://regional.kompas.com/read/2023/06/08/162158978/warga-baduy-minta-sinyal-internet-dihilangkan-dari-wilayahnya?page=all>.
- Nelson, R., Howden, M., & Smith, M. S. (2008). Using adaptive governance to rethink the way science supports Australian drought policy. *Environmental Science & Policy*, 11 (7), 588–601. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2008.06.005>.

- Nugroho, R. (2014). *Public policy* (Edisi kelima). PT. Elex Media Komputindo.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- O'Toole Jr., L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10 (2), 263–288.
- Overby, E., Bharadwaj, A., & Sambamurthy, V. (2006). Enterprise agility and the enabling role of information technology. *European Journal of Information Systems*, 120–131.
- Peters, B. G. (2016). *American public policy: Promise and performance* (10th ed.). Sage Publications Ltd.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Pot, W., Scherpenisse, J., & Hart, P. (2022). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*, 1–15. <https://doi.org/10.1111/padm.12872>.
- Prasojo, E. (2023). *Isu-isu kontemporer kebijakan dan governansi publik di Indonesia*. Prenadamedia Group.
- Pulzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing public policy. Dalam F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney. *Handbook public policy analysis*. CRC Press.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2015). *Implementasi kebijakan publik: Konsep dan aplikasinya di Indonesia*. Gava Media.
- Qalyoubi, R. (2012). The seven steps towards green governance. *Greeneconomycoalition.org*. <https://www.greeneconomycoalition.org/news-and-resources/seven-steps-towards-green-governance>.
- Radin, B. (2019). *Policy analysis in the twenty-first century: Complexity, conflict and cases*. Routledge.

- Rahardian, R., & Zarkasi, I. F. (2019). Policy advocacy in resolving an environment preservation conflict: A case of policy advocacy between the government, private sector and society in Kayen, Pati, Central Java. *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada (JKAP UGM)*.
- Rahardian, R. (2020). *Memahami advokasi kebijakan: Konsep, teori, dan praktik dalam mewujudkan kebijakan yang berpihak pada publik*. Penerbit Deepublish.
- Rahardian, R. (2022). *Studi kebijakan publik: Teori, proses, dan isu kontemporer*. Penerbit Deepublish.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. *Organization Studies*, 28 (8), 1243–1264.
- Richards, D., & Smith, M. J. (2004). Interpreting the world of political elites. *Public Administration*, 82(4), 777–800.
- Ritzer, G. (2010). *Globalization: A Basic Text*. Malden: Blackwell.
- Rodhan, N. A. (2020). Why agile governance should be human-centred governance. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/technology-data-security-agile-governance/>
- Santoso, P. (2003). *Teori dan konsep tentang governance*. Materi kuliah S2 politik lokal dan otonomi daerah UGM, Yogyakarta.
- Schemerhorn Jr., J. R. (1999). *Management*. John Wiley & Sons, Inc.
- Schmidheiny, S., & Timberlake, L. (1992). *Changing course: A global business perspective on development and the environment* (Vol. 1). MIT press.
- Schwarzl, S., & Grabowska, M. (2015). Online marketing strategies: The future is here. *Journal of International Studies*, 8 (2), 187–196. <https://doi.org/https://doi.org/10.14254/2071-8330.2015/8-2/16>.

- Sedermayanti, & Aziz. (2020). *Dinamika governance di era revolusi industri: Dalam teori dan praktik tata kelola pemerintahan*. PT. Refika Aditama.
- Siong, N. B., & Chen, G. (2007). *Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore*. World Scientific Publishing Co.
- Sørensen, E., & Triantafyllou, P. (2013). The politics of self governance. Dalam *The politics of self-governance*. [https:// doi.org/10.4324/9781315554259](https://doi.org/10.4324/9781315554259).
- Spence, E. H. (2021). Public policy and regulative change to combat media corruption. Dalam *Media corruption in the age of information. Library of Public Policy and Public Administration*, 15, 141–162. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61612-0_7.
- Stoker, G. (2019). Governance as theory: Five propositions. Cetakan ulang dari *International Social Science Journal*, 50, 17–28. John Wiley & Sons Ltd.
- Stout, M., & Love, J. (2019). *Integrative governance: Generating sustainable responses to global crises*. Routledge.
- Suaedi, F., & Rahardian, R. (2023). *Manajemen publik dan kebijakan publik era governance: Teori, isu, dan kompleksitas*. Penerbit Deepublish.
- Suharto, D. G., Botha, H. H., Haryanti, R. H., & Wahyunengseh, R. D. (2018). Community marginalization as the effect of public policy in democratic governance era. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 25 (3), 3.
- Sujarwoto, S. (2013). *Essays on decentralisation, public services and well-being in Indonesia*. The University of Manchester.
- Suominen, A., & Hajikhani, A. (2021). Research themes in big data analytics for policymaking: Insights from a mixedmethods systematic literatur review. *Policy & Internet*, 13(4), 464–484. <https://doi.org/10.1002/poi3.258>.

- Suwiknyo, E. (Ed.). (2023). Kualitas udara Jakarta peringkat terburuk ke-4 di dunia pagi ini. *Bisnis.com*. <https://jakarta.bisnis.com/read/20231024/77/1707208/kualitas-udara-jakarta-peringkat-terburuk-ke-4-di-dunia-pagi-ini>.
- Tiihonen, S. (2004). *From governing to governance*. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/68068>
- Tilley, N. (2016). EMMIE and engineering: What works as evidence to improve decisions?. *Evaluation* 22 (3): 304–322.
- Tummers, L., & Victor, B. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16 (4), 527–547, Doi: 10.1080/14719037.2013.841978
- Van Meter, D., & Horn, C. E. V. (1975). The policy implementation process conceptual framework. *Journal Administration and Society*.
- Van Popering-Verkerk, J., Molenveld, A., Duijn, M., van Leeuwen, C., & van Buuren, A. (2022). A framework for governance capacity: A broad perspective on steering efforts in society. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/00953997211069932>.
- Veenstra, A. F., & Kotterink, B. (2017). Data-driven policy making: the policy lab approach. International Federation for Information Processing, *LNCS 10429*, 100–111. Doi:10.1007/978-3-319-64322-9_9.
- Weible, C, M & Heikkila, T. (2017). Policy conflict framework. *Policy Sci*, 50, 23–40. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>.
- World Bank. (2007). *A decade for measuring the quality of governance*. World Bank.
- Wu, X., Howlett, M., Ramesh, M., & Fritzen, S. A. (2010). *The public policy primer: Managing the public policy process*. Taylor & Francis Group.

- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34 (3–4), 165–171. Doi: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2018). *Policy capacity and governance: Assesing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Switzerland: Palgrave Macmilan.
- Zarkasi, I. F., Soediby, D., Haryanti, R. H., & Rahardian, R. (2021). Social resistance strategy of indigenous samin community. *POLITIKA*, 12(2), 195.

TENTANG PENULIS



Ramaditya Rahardian merupakan lulusan Magister Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya tahun 2020. Pendidikan awal akademisnya dimulai saat menempuh Diploma III Ilmu Administrasi di Universitas Padjadjaran pada tahun 2011 serta lulus pada tahun 2014, lalu melanjutkan studi pada program

Transfer S-1 dengan jurusan Ilmu Administrasi Negara di Universitas Sebelas Maret, Surakarta dan lulus pada tahun 2017.

Ketertarikan studinya adalah seputar advokasi kebijakan, formulasi kebijakan, *critical policy studies*, serta *governance studies*. Hal ini dibuktikan dengan beberapa publikasi jurnal yang telah diterbitkan dalam skala nasional dan internasional yang dapat dilihat pada laman Google Scholar miliknya. Selain publikasi jurnal ilmiah pada jurnal bereputasi nasional dan internasional, ia juga

telah menerbitkan buku pertamanya yang berjudul *Memahami Advokasi Kebijakan: Konsep, Teori, dan Praktik dalam Mewujudkan Kebijakan yang Berpihak pada Publik* (2020, Penerbit Deepublish). Publikasi buku kedua yang ditulis berjudul *Studi Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Isu Kontemporer* (2022, Penerbit Deepublish). Publikasi buku ketiga berjudul *Manajemen Publik dan Kebijakan Publik Era Governance: Teori, Isu, dan Kompleksitas* (2023, Penerbit Deepublish).

Saat ini, ia aktif dalam komunitas kebijakan yang didirikannya pada kelompok studi Policy Advocacy Research Institute yang berlokasi di Kota Bandung. Selain itu, ia juga aktif menjadi dosen pada Program Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Bandung. Terakhir, ia juga aktif sebagai editor jurnal nasional pada *Spirit Publik Universitas Sebelas Maret (UNS)* dan *Jurnal Identitas Universitas Muhammadiyah Bandung*. Ia dapat dihubungi melalui alamat surel ramaditya.rahardian@umbandung.ac.id.

INDEKS

- adaptive governance*, 57, 58, 60, 146
administrasi publik, 1, 2, 3, 5, 12,
13, 14, 47, 50, 54, 57, 81, 92,
105, 110, 116, 117, 118, 130,
133, 135, 138, 139
advocacy coalition framework, 22,
27, 42
agile governance, 62, 63, 64, 69, 133,
134, 137, 151
apolitis, 125
birokrasi, 1, 3, 6, 25, 30, 31, 33, 39,
40, 41, 62, 63, 64, 68, 74, 77,
78, 79, 81, 84, 90, 101, 119,
122, 128, 130, 132, 133, 134,
136
collaborative governance, 88, 89, 92,
93, 94, 95, 96, 98, 99, 105,
133, 134, 138, 144, 146
community engagement, 67
dignity-based governance, 69, 70, 71
dynamic governance, 57, 60, 61, 62,
105, 132, 134, 138
EMMIE Framework, 45, 46
evaluasi kebijakan, 19
evidence-based, 118, 122, 123, 124,
126
governance, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,
11, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 24,
35, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61,
62, 63, 64, 65, 66, 69, 70, 71,
73, 74, 75, 76, 78, 79, 81, 83,
84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92,
93, 94, 95, 96, 97, 98, 99,

100, 101, 102, 103, 104, 105,
 106, 109, 110, 111, 114, 129,
 130, 131, 132, 133, 134, 136,
 137, 138, 139, 142, 143, 144,
 146, 147, 148, 149, 151, 153,
 155

governance capacity, 102, 103, 104,
 105, 142, 143

green governance, 106, 109, 110,
 111, 143

implementasi kebijakan, 11, 18, 25,
 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,
 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 43,
 76, 131

indigenous governance, 84, 86, 87

innovative governance, 100, 101

kompleksitas, 1, 3, 6, 9, 21, 22, 24,
 40, 79, 90, 116, 119, 124,
 131, 133, 138

networking governance, 21, 87, 88,
 89, 90, 91, 105, 130, 134

organizational, 39, 74, 120

post-truth, 122, 123, 124, 125, 126

private sector, 7

robust governance, 78, 79, 81, 105,
 132, 133, 136, 142

society, 7, 101, 108, 114

stakeholders, 58

Vos Viewer, 91

Para ahli administrasi seringkali menggunakan istilah "*governance*" dalam administrasi publik, yang paling sering dikaitkan dengan birokrasi. *Governance* merupakan sebuah tata kelola bersama yang bersifat jejaring dalam membangun kelembagaan untuk menangani permasalahan publik yang ada di masyarakat secara mendesak dengan mekanisme kolaborasi. Teori tata kelola pemerintahan (*governance*) bergerak secara dinamis dari waktu ke waktu dan dapat menyesuaikan dengan problematika publik yang berkembang secara kompleks.

Kajian governansi dan kebijakan publik merupakan kajian yang selalu menarik dibahas oleh berbagai kalangan, utamanya dalam bidang ilmu administrasi publik, ekonomi, sosial, dan politik. Banyaknya ketidakpastian, keambiguan, serta kompleksnya permasalahan dalam sebuah tata kelola pemerintahan bersama atau *governance* memberikan nuansa menarik yang ada dalam bidang ini. Dalam tataran praktis pemerintah dan berbagai aktor *governance* lain meliputi swasta, masyarakat, media, dan universitas harus membuat sebuah skema dalam menciptakan bagaimana kebijakan publik yang dibuat harus bisa memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat secara luas dalam urusan pembangunan yang ada.

Buku *Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer* hadir untuk menginformasikan dan memberikan wawasan kepada masyarakat mengenai pendekatan teoritis governansi dan kebijakan publik secara kontemporer yang menyesuaikan dengan keadaan dan perkembangan zaman yang ada saat ini. Dengan harapan buku ini dapat membangun literasi yang ada dalam bidang ilmu sosial dan politik utamanya terkait ilmu administrasi publik, kebijakan publik, dan governansi publik sebagai suatu kajian menarik dalam bidang ilmu administrasi.

BRIN Publishing
The Legacy of Knowledge

Diterbitkan oleh:
Penerbit BRIN, anggota Ikapi
Gedung B. J. Habibie Lt. 8,
Jl. M.H. Thamrin No. 8,
Jakarta Pusat 10340
E-mail: penerbit@brin.go.id
Website: penerbit.brin.go.id

DOI: 10.55981/brin.998



ISBN 978-602-6303-38-7



9 786026 303387

Buku ini tidak diperjualbelikan.