



Paradoks Tata Kelola Kolaboratif dalam Birokrasi Indonesia: Analisis Kritis Fenomena Collaborative Inertia melalui Perspektif O'Flynn dan Wanna

¹Didi Sukardi ²Fikri Ardiyansyah

¹Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Humaniora dan Bisnis, Universitas Satyagama

²Prodi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Hukum, Humaniora dan Bisnis, Universitas Satyagama

^{1,2}Jl. Kamal Raya No.2a, RT.11/RW.8, Cengkareng Barat, RT.6/RW.8, Cengkareng Tim., Kecamatan Cengkareng, Kota Jakarta Barat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 11730

Email: didisukardi@satyagama.ac.id¹ fkiki9090@satyagama.ac.id²

ARTICLE INFO

Article history:

Received

01 Maret 2026

Revised

21 April 2026

Accepted

05 Mei 2026

Kata Kunci: Collaborative Governance, Collaborative Inertia, O'Flynn dan Wanna, Reformasi Birokrasi, Tata Kelola Publik.

Keywords: Collaborative Governance, Collaborative Inertia, O'Flynn and Wanna, Bureaucratic Reform, Public Governance.

Abstrak

Transformasi paradigma tata kelola publik dari birokrasi konvensional menuju collaborative governance merupakan respons terhadap meningkatnya kompleksitas persoalan publik (wicked problems) yang tidak lagi dapat diselesaikan melalui pendekatan administratif yang hierarkis dan sektoral. Namun, implementasi tata kelola kolaboratif di Indonesia masih menghadapi kontradiksi antara penguatan kerja sama kelembagaan secara formal dan rendahnya efektivitas kolaborasi dalam menghasilkan kebijakan publik yang substantif. Penelitian ini bertujuan menganalisis fenomena collaborative inertia dalam birokrasi Indonesia melalui perspektif pemikiran Janine O'Flynn dan John Wanna mengenai tata kelola kolaboratif. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan serta analisis deskriptif-kritis terhadap literatur akademik dan dinamika tata kelola pemerintahan. Hasil analisis menunjukkan bahwa kelambanan kolaboratif tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya koordinasi antarlembaga, tetapi juga berkaitan dengan fragmentasi kewenangan, ego sektoral, tumpang tindih regulasi, ketimpangan relasi kekuasaan, serta budaya patronase yang menghambat terbentuknya kepercayaan dan akuntabilitas bersama. Penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan collaborative governance memerlukan transformasi kelembagaan melalui kepemimpinan fasilitatif, fleksibilitas struktur birokrasi, penguatan kepercayaan antarpemangku kepentingan, dan mekanisme evaluasi berbasis hasil kolaboratif. Dengan demikian, kolaborasi harus dipahami sebagai proses redistribusi kewenangan dan tanggung jawab, bukan sekadar integrasi administratif antarlembaga.

Abstract

The transformation of public governance from conventional bureaucracy toward collaborative governance represents a response to the increasing complexity of wicked problems that can no longer be effectively addressed through hierarchical and sectoral administrative approaches. However, the implementation of collaborative governance in Indonesia continues to reveal a fundamental contradiction between the formal expansion of interinstitutional cooperation and its limited effectiveness in producing substantive public policy outcomes. This study aims to critically examine collaborative inertia within Indonesian bureaucracy through the theoretical perspectives of Janine O'Flynn and John Wanna. Employing a qualitative research design, the study adopts a literature-based approach and descriptive-critical analysis of academic scholarship and contemporary governance dynamics. The analysis indicates that collaborative inertia arises not merely from inadequate interagency coordination but also from fragmented authority, sectoral interests, overlapping regulations, unequal power relations, and entrenched patronage practices that undermine mutual trust and collective accountability. The study argues that effective collaborative governance requires institutional transformation through facilitative leadership, bureaucratic flexibility, stakeholder trust, and outcome-oriented collaborative performance evaluation. Ultimately, collaboration should be understood as a process of redistributing authority and responsibility rather than merely establishing formal administrative coordination among government institutions.

PENDAHULUAN

Perkembangan tata kelola pemerintahan pada abad ke-21 menunjukkan adanya transformasi paradigma administrasi publik dari sistem birokrasi tradisional yang bersifat hierarkis menuju pendekatan tata kelola yang lebih terbuka, partisipatif, dan kolaboratif. Transformasi tersebut merupakan konsekuensi dari semakin kompleksnya persoalan publik yang tidak lagi dapat diselesaikan secara parsial oleh satu institusi pemerintah. Persoalan kemiskinan, ketimpangan sosial, perubahan iklim, ketahanan pangan, hingga transformasi digital merupakan bentuk wicked problems yang memiliki keterkaitan multidimensional dan membutuhkan penyelesaian lintas sektor. Rittel dan Webber (1973) menjelaskan bahwa wicked problems merupakan persoalan kebijakan yang sulit didefinisikan secara pasti, tidak memiliki solusi tunggal, serta melibatkan berbagai kepentingan yang saling berkaitan. Oleh karena itu, efektivitas pemerintahan modern tidak hanya ditentukan oleh kapasitas administratif, tetapi juga oleh kemampuan membangun kerja sama antarlembaga dan antarpemangku kepentingan.

Dalam perspektif administrasi publik, model birokrasi Weberian yang menekankan hierarki kewenangan, pembagian kerja, dan kepatuhan terhadap prosedur formal telah memberikan kontribusi penting terhadap pembentukan pemerintahan yang rasional dan profesional. Namun, penerapannya yang terlalu kaku berpotensi menimbulkan fragmentasi kelembagaan dan keterbatasan koordinasi dalam menghadapi persoalan publik yang dinamis. Christensen dan Lægreid (2007) menjelaskan bahwa fragmentasi organisasi sektor publik dapat menghambat integrasi kebijakan sehingga diperlukan pendekatan whole-of-government untuk memperkuat koordinasi dan keterpaduan antarlembaga. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa birokrasi tidak cukup hanya mengandalkan legitimasi kewenangan formal, melainkan juga membutuhkan kemampuan membangun hubungan kelembagaan yang adaptif dan responsif terhadap perubahan.

Sebagai respons terhadap keterbatasan tersebut, konsep collaborative governance berkembang menjadi salah satu pendekatan penting dalam reformasi administrasi publik. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa collaborative governance merupakan mekanisme tata kelola yang melibatkan institusi pemerintah dan pemangku kepentingan nonnegara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang berorientasi pada konsensus. Melalui pendekatan ini, pemerintah tidak lagi diposisikan sebagai aktor tunggal dalam penyelenggaraan kebijakan publik, tetapi sebagai fasilitator yang mengintegrasikan sumber daya, pengetahuan, dan kepentingan berbagai pihak. Kolaborasi dengan demikian bukan sekadar instrumen koordinasi administratif, melainkan proses kelembagaan yang menuntut adanya kepercayaan, komitmen bersama, pembagian tanggung jawab, dan akuntabilitas kolektif.

Pemikiran Janine O'Flynn dan John Wanna dalam buku *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* (2008) memberikan perspektif penting mengenai perubahan orientasi tata kelola pemerintahan menuju kolaborasi lintas organisasi. O'Flynn dan Wanna (2008) menempatkan kolaborasi sebagai pendekatan yang semakin relevan dalam penyelenggaraan kebijakan publik, terutama ketika pemerintah menghadapi keterbatasan sumber daya dan meningkatnya ketergantungan antarlembaga. Namun, kolaborasi tidak dapat dipahami hanya sebagai pembentukan kemitraan formal karena pelaksanaannya melibatkan persoalan kepemimpinan, distribusi kewenangan, hubungan kekuasaan, serta mekanisme akuntabilitas. Dengan demikian, keberhasilan tata kelola kolaboratif harus diukur berdasarkan kemampuannya menghasilkan tindakan kolektif dan penyelesaian masalah publik, bukan semata-mata berdasarkan keberadaan forum koordinasi atau kesepakatan kerja sama.

Meskipun menawarkan berbagai keunggulan, implementasi collaborative governance tidak selalu menghasilkan efektivitas kebijakan sebagaimana diharapkan. Huxham dan Vangen (2005) memperkenalkan konsep collaborative inertia untuk menjelaskan kondisi ketika proses kolaborasi mengalami kelambanan, kebuntuan, atau kegagalan menghasilkan manfaat yang sebanding dengan sumber daya yang digunakan. Fenomena tersebut memperlihatkan adanya paradoks dalam tata kelola kolaboratif, yaitu semakin banyak aktor yang terlibat, semakin kompleks pula proses penyelarasan kepentingan, pembagian kewenangan, dan pengambilan keputusan. Akibatnya, kolaborasi yang secara normatif bertujuan meningkatkan efektivitas pemerintahan justru dapat menimbulkan tambahan hambatan birokratis apabila tidak didukung oleh struktur kelembagaan dan kepemimpinan yang memadai.

Dalam konteks Indonesia, persoalan collaborative inertia menjadi relevan untuk dikaji seiring dengan berbagai agenda reformasi birokrasi yang diarahkan pada peningkatan integrasi pemerintahan dan kualitas pelayanan publik. Kebijakan reformasi birokrasi melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025 serta pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 menunjukkan adanya orientasi pemerintah untuk membangun tata kelola yang lebih terintegrasi. Namun, perubahan kebijakan secara formal tidak secara otomatis menghilangkan persoalan fragmentasi kewenangan, ketidakselarasan regulasi, dan kecenderungan organisasi pemerintah mempertahankan kepentingan sektoral. Peters (2015) menjelaskan bahwa koordinasi dalam administrasi publik sering menghadapi hambatan akibat perbedaan tujuan, struktur organisasi, dan kepentingan kelembagaan yang memengaruhi kemampuan pemerintah bertindak secara terpadu.

Hambatan kolaborasi dalam birokrasi Indonesia juga perlu dipahami melalui hubungan antara faktor struktural dan kultural. Secara struktural, pembagian kewenangan yang terfragmentasi, perbedaan indikator kinerja, serta mekanisme penganggaran berbasis organisasi dapat menciptakan kecenderungan setiap instansi memprioritaskan pencapaian target internal dibandingkan tujuan bersama. Sementara itu, secara kultural, hubungan kekuasaan yang hierarkis, lemahnya kepercayaan antarlembaga, dan praktik patronase berpotensi membatasi terbentuknya kerja sama yang setara. Aspinall dan Berenschot (2019) menunjukkan pentingnya jaringan patronase dan hubungan informal dalam memahami dinamika kekuasaan di Indonesia. Dalam konteks kolaborasi, kondisi tersebut perlu ditelaah karena ketimpangan kekuasaan dapat memengaruhi proses negosiasi, distribusi sumber daya, dan pengambilan keputusan bersama.

Selain itu, keberhasilan tata kelola kolaboratif sangat bergantung pada kemampuan membangun kepercayaan dan komitmen antarpemangku kepentingan. Vangen dan Huxham (2003) menjelaskan bahwa kepercayaan dalam kolaborasi terbentuk melalui interaksi berkelanjutan, komunikasi yang terbuka, dan pengalaman kerja sama yang menghasilkan manfaat bersama. Tanpa kepercayaan, hubungan antarlembaga berpotensi terjebak dalam koordinasi formal yang tidak diikuti pertukaran informasi dan tindakan kolektif secara substantif. Oleh sebab itu, penyelesaian collaborative inertia membutuhkan perubahan yang lebih mendasar daripada sekadar pembentukan forum koordinasi atau penandatanganan kesepakatan kerja sama.

Berdasarkan kondisi tersebut, pemikiran O'Flynn dan Wanna (2008) menjadi relevan untuk menganalisis kebutuhan transformasi tata kelola publik di Indonesia, terutama dalam memahami hubungan antara struktur birokrasi, kepemimpinan, dan efektivitas kolaborasi. Perspektif tersebut dapat dipadukan dengan konsep kepemimpinan fasilitatif Ansell dan Gash (2008) serta kerangka integratif kolaborasi Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) untuk menjelaskan pentingnya penguatan kepercayaan, fleksibilitas kelembagaan, dan kapasitas tindakan bersama. Penelitian ini berangkat dari argumentasi bahwa persoalan utama tata kelola kolaboratif bukan hanya terletak pada keterbatasan koordinasi administratif, tetapi juga pada ketidaksesuaian antara desain kelembagaan, kepentingan organisasi, dan tuntutan kerja sama lintas sektor.

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan menganalisis fenomena collaborative inertia dalam birokrasi Indonesia melalui perspektif pemikiran Janine O'Flynn dan John Wanna dengan menempatkan fragmentasi kewenangan, ego sektoral, ketidakselarasan regulasi, serta budaya patronase sebagai dimensi analisis utama. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi konseptual terhadap pengembangan kajian administrasi publik sekaligus menawarkan dasar pemikiran bagi penguatan tata kelola kolaboratif yang lebih adaptif, akuntabel, dan berorientasi pada efektivitas pelayanan publik.

Permasalahan utama penelitian ini terletak pada adanya kesenjangan antara penguatan kebijakan yang mendorong tata kelola kolaboratif dan kemampuan birokrasi dalam mengimplementasikan kerja sama antarlembaga secara substantif. Meskipun berbagai mekanisme koordinasi telah dikembangkan melalui agenda reformasi birokrasi, keberadaan kerja sama formal belum tentu menghasilkan integrasi kebijakan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Kondisi tersebut berkaitan dengan fenomena collaborative inertia, yaitu kelambanan proses kolaborasi akibat kompleksitas hubungan kelembagaan, perbedaan kepentingan, serta keterbatasan kemampuan aktor membangun tindakan kolektif (Huxham & Vangen, 2005).

Dalam konteks birokrasi Indonesia, persoalan tersebut perlu dianalisis melalui keterkaitan antara fragmentasi kewenangan, ego sektoral, ketidakselarasan regulasi, budaya patronase, dan

lemahnya kepercayaan antarlembaga. Faktor-faktor tersebut berpotensi menghambat terbentuknya mekanisme kolaborasi yang efektif, terutama ketika setiap institusi lebih mengutamakan kepentingan organisasinya dibandingkan pencapaian tujuan bersama. Ansell dan Gash (2008) menegaskan bahwa ketimpangan kekuasaan, rendahnya kepercayaan, serta lemahnya kepemimpinan fasilitatif merupakan faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan tata kelola kolaboratif.

Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya diarahkan untuk mengidentifikasi hambatan kolaborasi dalam birokrasi Indonesia, tetapi juga menganalisis relevansi pemikiran O'Flynn dan Wanna (2008) dalam merumuskan pendekatan penguatan kelembagaan. Fokus analisis mencakup kebutuhan kepemimpinan fasilitatif, fleksibilitas struktur organisasi, penguatan kepercayaan, serta pengembangan mekanisme akuntabilitas dan evaluasi berbasis pencapaian hasil bersama. Dengan demikian, penelitian ini berupaya menjelaskan bagaimana tata kelola kolaboratif dapat dikembangkan dari koordinasi administratif yang bersifat formal menuju kerja sama kelembagaan yang lebih substantif dan berorientasi pada penyelesaian persoalan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Metode ini dipilih untuk memberikan pemahaman yang mendalam mengenai fenomena kelambanan kolaboratif (*collaborative inertia*) dalam birokrasi kontemporer di Indonesia melalui lensa teoretis Janine O'Flynn dan John Wanna. Desain dan Pendekatan Penelitian, Penelitian ini menerapkan pendekatan studi pustaka (*library research*) dan analisis deskriptif. Pendekatan ini berfokus pada pengumpulan, telaah, dan sintesis literatur ilmiah untuk membedah hambatan kolaborasi publik seperti ego sektoral, tumpang tindih regulasi, dan budaya patronase serta merumuskan resolusi strategis yang relevan bagi konteks Indonesia. Lalu Sumber Data, Data yang digunakan dalam penelitian ini sepenuhnya bersifat sekunder, yang bersumber dari: Data Primer Pustaka: Buku utama karya Janine O'Flynn dan John Wanna yang berjudul *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy*. Data Sekunder Pustaka: Dokumen kebijakan, regulasi pemerintah, jurnal ilmiah nasional dan internasional, laporan resmi, serta artikel ilmiah yang relevan dengan topik *collaborative governance*, birokrasi Indonesia, dan *wicked problems*. Kemudian Teknik Pengumpulan Data, Pengumpulan data dilakukan melalui metode dokumentasi dan studi literatur, yang meliputi langkah-langkah berikut: Identifikasi dan Inventarisasi: Mencari dan mengumpulkan literatur yang relevan dengan kata kunci terkait. Skrining dan Evaluasi: Menyeleksi sumber pustaka berdasarkan tingkat kredibilitas, aktualitas, dan relevansinya dengan fokus kajian birokrasi di Indonesia. Reduksi Data: Mengidentifikasi konsep-konsep kunci dari pemikiran O'Flynn dan Wanna (seperti kepemimpinan fasilitatif, fleksibilitas struktural, dan insentif kolaboratif) serta data mengenai kendala tata kelola di Indonesia. Selanjutnya, Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) secara kualitatif dengan model interaktif yang meliputi: Kategorisasi Data: Mengelompokkan hambatan birokrasi Indonesia ke dalam kluster ego sektoral, regulasi, dan budaya patronase. Koneksi Teoretis (Konseptualisasi): Mengonfrontasikan realitas empiris birokrasi di Indonesia dengan kerangka teoretis *Collaborative Governance* milik O'Flynn dan Wanna. Terakhir, Penarikan Kesimpulan: Merumuskan resolusi strategis dan model rekomendasi kebijakan untuk mengatasi kebuntuan kolaborasi guna mewujudkan efektivitas pelayanan publik.

PEMBAHASAN

Perkembangan paradigma administrasi publik kontemporer memperlihatkan adanya perubahan mendasar dalam hubungan antara negara, organisasi pemerintahan, dan masyarakat. Pergeseran tersebut tidak hanya menyangkut perubahan mekanisme pelayanan publik, tetapi juga mencerminkan transformasi cara pemerintah memahami kewenangan, akuntabilitas, dan tanggung jawab dalam penyelesaian persoalan publik. Dalam perspektif Janine O'Flynn dan John Wanna, tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) merupakan respons terhadap keterbatasan pendekatan birokrasi tradisional dan fragmentasi organisasi yang berkembang dalam praktik administrasi publik modern. Kolaborasi menjadi semakin penting karena kompleksitas persoalan publik menuntut integrasi kapasitas, sumber daya, serta pengetahuan dari berbagai aktor yang tidak dapat disediakan secara mandiri oleh satu institusi pemerintah (O'Flynn & Wanna, 2008).

O'Flynn (2008) menjelaskan bahwa perkembangan kolaborasi dalam kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari ketegangan antara retorika reformasi pemerintahan dan realitas implementasi kelembagaan. Kolaborasi sering dipromosikan sebagai pendekatan yang mampu meningkatkan efektivitas kebijakan, tetapi dalam praktiknya menghadapi persoalan koordinasi, perbedaan kepentingan, dan keterbatasan kapasitas organisasi. Sementara itu, Wanna (2008) menekankan bahwa kolaborasi memiliki beragam bentuk dan dimensi yang bergantung pada tujuan, hubungan antarpemangku kepentingan, serta konteks kelembagaan tempat kolaborasi berlangsung. Dengan demikian, kolaborasi tidak dapat dipahami sebagai mekanisme administratif yang seragam, melainkan sebagai proses yang dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan, kepentingan, dan hubungan kelembagaan.

Salah satu aspek penting dalam tata kelola kolaboratif adalah perubahan pola akuntabilitas pemerintahan. Dalam birokrasi konvensional, akuntabilitas terutama dibangun melalui hubungan vertikal antara bawahan dan atasan berdasarkan hierarki kewenangan. Namun, dalam tata kelola kolaboratif, akuntabilitas menjadi lebih kompleks karena melibatkan tanggung jawab antarlembaga, hubungan horizontal, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Perubahan tersebut tidak berarti menghilangkan akuntabilitas hierarkis, melainkan melengkapinya dengan mekanisme pertanggungjawaban bersama. Bryson, Crosby, dan Stone (2015) menjelaskan bahwa kolaborasi lintas sektor membutuhkan pengaturan tata kelola dan akuntabilitas yang mampu mengakomodasi perbedaan kewenangan serta tanggung jawab para aktor.

Meskipun demikian, kolaborasi tidak selalu menjadi pendekatan yang paling efektif untuk seluruh persoalan publik. Huxham dan Vangen (2005) menjelaskan bahwa proses kolaborasi dapat menimbulkan biaya koordinasi yang tinggi karena membutuhkan waktu untuk membangun kepercayaan, menyelaraskan kepentingan, dan menyelesaikan konflik antarpihak. Oleh karena itu, penerapan tata kelola kolaboratif perlu mempertimbangkan karakteristik persoalan publik dan kebutuhan keterlibatan berbagai aktor. Kolaborasi menjadi relevan terutama ketika suatu persoalan memiliki ketergantungan lintas organisasi dan tidak dapat diselesaikan secara optimal melalui kewenangan satu lembaga.

Berdasarkan perspektif tersebut, pemikiran O'Flynn dan Wanna memberikan landasan untuk memahami bahwa keberhasilan kolaborasi tidak dapat diukur hanya berdasarkan jumlah forum koordinasi, perjanjian kerja sama, atau lembaga yang terlibat. Keberhasilan kolaborasi harus dilihat dari kemampuannya menghasilkan keputusan bersama, memperkuat kapasitas kelembagaan, serta menciptakan manfaat nyata bagi masyarakat. Dengan demikian, tata kelola kolaboratif menuntut perubahan orientasi birokrasi dari kepatuhan administratif yang bersifat internal menuju pencapaian hasil kebijakan secara kolektif.

Fenomena *collaborative inertia* merupakan salah satu persoalan penting dalam implementasi tata kelola kolaboratif. Huxham dan Vangen (2005) menggunakan konsep tersebut untuk menggambarkan keadaan ketika proses kolaborasi mengalami kelambanan atau menghasilkan kemajuan yang terbatas meskipun telah melibatkan berbagai organisasi dan sumber daya. Fenomena ini menunjukkan bahwa pembentukan kerja sama antarlembaga tidak secara otomatis menghasilkan efektivitas kebijakan. Sebaliknya, kolaborasi dapat menjadi semakin kompleks ketika para aktor memiliki perbedaan kepentingan, kewenangan, dan orientasi organisasi yang sulit diselaraskan. Dalam konteks birokrasi Indonesia, *collaborative inertia* dapat dianalisis melalui hubungan antara fragmentasi struktur kelembagaan, pola kepemimpinan, dan sistem insentif organisasi. Ketiga aspek tersebut saling berkaitan karena struktur birokrasi menentukan pembagian kewenangan, kepemimpinan memengaruhi proses pengambilan keputusan, sedangkan sistem insentif membentuk orientasi perilaku organisasi. Ketika ketiga dimensi tersebut tidak mendukung pencapaian tujuan bersama, kolaborasi berpotensi mengalami kebuntuan meskipun telah memiliki dasar kebijakan dan mekanisme koordinasi formal.

Salah satu hambatan potensial dalam pengembangan tata kelola kolaboratif di Indonesia adalah fragmentasi kewenangan antarlembaga pemerintah. Pembagian tugas dan fungsi organisasi pada dasarnya diperlukan untuk menjamin spesialisasi, profesionalisme, dan kepastian tanggung jawab administratif. Namun, pembagian kewenangan yang tidak disertai mekanisme koordinasi efektif dapat menciptakan sekat kelembagaan yang menghambat integrasi kebijakan. Christensen dan Lægread (2007) menjelaskan bahwa fragmentasi organisasi sektor publik dapat menimbulkan persoalan koordinasi sehingga diperlukan pendekatan *whole-of-government* untuk memperkuat keterpaduan tindakan pemerintah.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks ketika setiap kementerian atau lembaga memiliki kerangka regulasi, prosedur administratif, dan indikator kinerja yang berbeda. Ketidakselarasan regulasi berpotensi menimbulkan ketidakjelasan pembagian kewenangan serta memperpanjang proses pengambilan keputusan lintas organisasi. Dalam kondisi demikian, birokrat dapat menghadapi dilema antara kebutuhan melakukan inovasi kolaboratif dan kewajiban mematuhi prosedur hukum administrasi. Peters (2015) menjelaskan bahwa koordinasi pemerintahan merupakan persoalan yang tidak sederhana karena setiap organisasi publik memiliki mandat, kepentingan, dan mekanisme kerja yang dapat berbeda satu sama lain. Namun, penting ditegaskan bahwa kepatuhan terhadap hukum tidak dapat dipandang sebagai penghambat kolaborasi dengan sendirinya. Prinsip legalitas tetap diperlukan untuk menjamin akuntabilitas dan mencegah penyalahgunaan kewenangan. Permasalahan muncul ketika pengaturan kewenangan tidak memberikan kejelasan mengenai mekanisme kerja bersama atau ketika prosedur administratif tidak mampu mengakomodasi kebutuhan koordinasi lintas sektor. Oleh karena itu, reformasi regulasi perlu diarahkan pada harmonisasi kewenangan dan penyederhanaan prosedur tanpa mengurangi prinsip pengawasan serta pertanggungjawaban hukum.

Hambatan berikutnya berkaitan dengan kecenderungan organisasi pemerintah mempertahankan kepentingan sektoral. Setiap instansi memiliki target kinerja, sumber daya, dan tanggung jawab administratif yang menjadi dasar evaluasi kelembagaannya. Dalam kondisi tertentu, orientasi tersebut dapat mendorong organisasi lebih memprioritaskan pencapaian target internal daripada keberhasilan kebijakan lintas sektor. Fenomena ini berkaitan dengan silo mentality, yaitu kecenderungan organisasi bekerja secara terpisah dan membatasi pertukaran informasi maupun sumber daya dengan lembaga lain. Peters (2015) menegaskan bahwa persoalan koordinasi dalam administrasi publik sering berkaitan dengan perbedaan kepentingan dan tujuan organisasi. Dalam perspektif tersebut, ego sektoral tidak cukup dipahami sebagai kelemahan perilaku individual birokrat, tetapi juga perlu dilihat sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan dan mekanisme evaluasi kinerja. Ketika penghargaan organisasi lebih menekankan keberhasilan program internal, insentif untuk berbagi sumber daya dan membangun tindakan kolektif dapat menjadi terbatas.

Persoalan ini relevan dalam penanganan kebijakan multidimensional seperti pengentasan kemiskinan ekstrem dan percepatan penurunan stunting. Kedua persoalan tersebut melibatkan berbagai dimensi, mulai dari kesehatan, pendidikan, sanitasi, perlindungan sosial, hingga kondisi ekonomi rumah tangga. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan membutuhkan integrasi tindakan berbagai instansi. Apabila masing-masing organisasi hanya berorientasi pada pelaksanaan programnya sendiri, terdapat risiko terjadinya duplikasi kegiatan, ketidaksinkronan data, dan keterbatasan efektivitas intervensi. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menegaskan bahwa tindakan kolaboratif membutuhkan kapasitas bersama yang mencakup pengaturan kelembagaan, pengetahuan, kepemimpinan, dan sumber daya yang terintegrasi.

Selain persoalan struktural, efektivitas kolaborasi juga dipengaruhi oleh kualitas hubungan antarpemangku kepentingan. Kepercayaan merupakan unsur penting karena memungkinkan para aktor berbagi informasi, menerima risiko bersama, dan membangun komitmen terhadap tujuan kolektif. Vangen dan Huxham (2003) menjelaskan bahwa kepercayaan dalam kolaborasi berkembang melalui interaksi berkelanjutan, komunikasi terbuka, dan pengalaman kerja sama yang menghasilkan manfaat bagi para pihak. Dalam konteks birokrasi Indonesia, persoalan yang perlu diperhatikan adalah kemungkinan munculnya formalisme kolaborasi, yaitu kondisi ketika keberhasilan kerja sama lebih banyak direpresentasikan melalui keberadaan dokumen, forum koordinasi, atau kesepakatan administratif daripada pencapaian hasil kebijakan. Fenomena tersebut dapat terjadi ketika organisasi belum memiliki mekanisme evaluasi yang mengukur pelaksanaan komitmen dan kontribusi nyata setiap aktor. Akibatnya, kerja sama berpotensi berhenti pada tingkat administratif tanpa berkembang menjadi tindakan kolektif yang berkelanjutan.

Krisis kepercayaan juga dapat diperkuat oleh ketimpangan relasi kekuasaan. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa ketidakseimbangan kekuasaan dan sumber daya merupakan kondisi awal yang dapat memengaruhi proses kolaborasi. Apabila suatu lembaga memiliki dominasi kewenangan atau penguasaan sumber daya yang jauh lebih besar, proses pengambilan keputusan bersama berpotensi menjadi tidak setara. Dalam konteks Indonesia, dinamika tersebut perlu pula dipahami dengan mempertimbangkan hubungan patronase dan jaringan informal yang dapat memengaruhi distribusi kekuasaan serta akses terhadap sumber daya (Aspinall & Berenschot, 2019).

Dengan demikian, kelambanan kolaboratif tidak dapat dijelaskan hanya melalui lemahnya koordinasi administratif. Fenomena tersebut merupakan persoalan multidimensional yang berkaitan dengan struktur kelembagaan, distribusi kewenangan, kepentingan organisasi, hubungan kekuasaan, dan kepercayaan antarpemangku kepentingan. Oleh sebab itu, penyelesaiannya membutuhkan transformasi kelembagaan yang lebih mendasar daripada sekadar pembentukan mekanisme kerja sama formal.

Pemikiran O'Flynn dan Wanna mengenai tata kelola kolaboratif memberikan dasar konseptual untuk merumuskan strategi penguatan koordinasi dan kerja sama antarlembaga dalam birokrasi Indonesia. Namun, strategi tersebut perlu dipahami sebagai pengembangan analitis dari gagasan kolaborasi yang mereka bahas, dengan dukungan literatur mengenai kepemimpinan, struktur organisasi, dan akuntabilitas kolaboratif. Dalam konteks ini, terdapat tiga dimensi utama yang dapat dikembangkan, yaitu kepemimpinan fasilitatif, fleksibilitas struktural, dan insentif berbasis kinerja kolaboratif.

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan keberhasilan tata kelola kolaboratif. Berbeda dengan kepemimpinan birokrasi tradisional yang menekankan hubungan komando dan kepatuhan hierarkis, kepemimpinan fasilitatif berorientasi pada kemampuan mempertemukan berbagai kepentingan, membangun komunikasi, mengelola konflik, serta menciptakan komitmen bersama. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa kepemimpinan fasilitatif memiliki peran penting dalam menjaga keberlangsungan proses kolaborasi, khususnya ketika terdapat ketimpangan kekuasaan atau sejarah konflik antarpemangku kepentingan. Dalam konteks birokrasi Indonesia, pendekatan tersebut relevan untuk memperkuat koordinasi antara kementerian, pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Pemimpin tidak cukup hanya memiliki kewenangan formal untuk memberikan instruksi, tetapi juga harus mampu membangun kesepahaman mengenai tujuan kebijakan dan menciptakan ruang dialog yang memungkinkan setiap aktor berpartisipasi secara substantif. Sebagai contoh, dalam kebijakan percepatan penurunan stunting, kepemimpinan fasilitatif dapat diwujudkan melalui kemampuan pemerintah daerah mengintegrasikan program kesehatan, sanitasi, perlindungan sosial, dan pemberdayaan masyarakat ke dalam kerangka tindakan bersama.

Kepemimpinan fasilitatif juga membutuhkan kemampuan menjembatani batas-batas organisasi atau *boundary spanning*. Williams (2002) menjelaskan bahwa aktor yang bekerja melintasi batas organisasi memiliki peran penting dalam membangun hubungan, mengelola perbedaan kepentingan, dan memperkuat koordinasi antarlembaga. Oleh karena itu, pengembangan kapasitas kepemimpinan birokrasi perlu diarahkan tidak hanya pada kemampuan administratif, tetapi juga pada kompetensi negosiasi, mediasi, komunikasi lintas sektor, dan pengelolaan konflik kelembagaan.

Strategi berikutnya adalah memperkuat fleksibilitas struktur organisasi pemerintahan agar mampu merespons persoalan publik yang membutuhkan koordinasi lintas sektor. Struktur birokrasi yang terlalu hierarkis berpotensi memperpanjang proses pengambilan keputusan dan membatasi pertukaran informasi antarlembaga. Oleh karena itu, tata kelola kolaboratif membutuhkan pengaturan kelembagaan yang memungkinkan organisasi bekerja secara lebih adaptif tanpa menghilangkan kejelasan kewenangan dan akuntabilitas. Christensen dan Lægreid (2007) menjelaskan bahwa pendekatan *whole-of-government* merupakan salah satu respons terhadap persoalan fragmentasi administrasi publik. Pendekatan tersebut menekankan pentingnya koordinasi horizontal dan vertikal untuk memastikan bahwa kebijakan pemerintah dapat dijalankan secara terpadu. Dalam konteks Indonesia, fleksibilitas struktural dapat dikembangkan melalui pembentukan tim lintas sektor, penyederhanaan proses bisnis, harmonisasi regulasi, serta penguatan interoperabilitas sistem informasi pemerintahan.

Pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 dan kebijakan Satu Data Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 dapat menjadi instrumen pendukung integrasi kelembagaan. Namun, integrasi teknologi tidak secara otomatis menghasilkan kolaborasi apabila tidak disertai perubahan proses kerja dan komitmen berbagi informasi. Dunleavy et al. (2006) menegaskan bahwa perkembangan digital-era governance berkaitan dengan kebutuhan reintegrasi fungsi pemerintahan dan transformasi pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi digital. Dengan demikian, fleksibilitas struktural tidak dapat dimaknai sebagai penghapusan hierarki birokrasi secara keseluruhan, tetapi sebagai penyesuaian desain organisasi agar lebih mampu mendukung koordinasi lintas sektor. Fleksibilitas harus tetap ditempatkan dalam kerangka kepastian hukum, pembagian kewenangan yang jelas, dan pengawasan kelembagaan yang efektif.

Salah satu persoalan mendasar dalam tata kelola kolaboratif adalah bagaimana menciptakan mekanisme insentif yang mendorong organisasi pemerintah bekerja berdasarkan tujuan bersama. Dalam sistem birokrasi yang berorientasi pada pencapaian target internal, setiap instansi dapat memperoleh penilaian kinerja yang baik meskipun persoalan publik lintas sektor belum terselesaikan secara optimal. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya pengembangan sistem evaluasi yang tidak hanya mengukur keluaran administratif (output), tetapi juga hasil kebijakan (outcome) yang dicapai secara kolektif. Bryson, Crosby, dan Stone (2015) menjelaskan bahwa kolaborasi lintas sektor membutuhkan mekanisme akuntabilitas yang mampu menghubungkan kontribusi para aktor dengan tujuan bersama. Dalam perspektif tersebut, evaluasi kinerja kolaboratif perlu memperhatikan kualitas koordinasi, integrasi sumber daya, pembagian tanggung jawab, dan pencapaian hasil kebijakan. Pengembangan indikator kinerja bersama atau *shared key performance indicators* dapat menjadi salah satu instrumen untuk mengurangi kecenderungan sektoral dalam organisasi pemerintah.

Dalam konteks Indonesia, pendekatan tersebut dapat diterapkan melalui penyelarasan indikator kinerja kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah pada program yang memiliki keterkaitan lintas sektor. Sebagai contoh, keberhasilan kebijakan pengentasan kemiskinan tidak cukup dinilai berdasarkan jumlah bantuan sosial yang disalurkan oleh satu instansi, tetapi juga perlu mempertimbangkan perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat yang dipengaruhi oleh intervensi berbagai sektor. Namun, penetapan indikator bersama harus memperhitungkan perbedaan kontribusi dan kewenangan setiap organisasi agar mekanisme evaluasi tidak menghasilkan ketidakadilan dalam pembagian tanggung jawab. Selain indikator kinerja, penguatan kolaborasi juga dapat didukung melalui koordinasi perencanaan dan penganggaran lintas sektor. Pendekatan penganggaran yang berorientasi pada tujuan bersama berpotensi memperkuat keterpaduan program dan mengurangi duplikasi kegiatan. Meskipun demikian, penerapan penganggaran bersama harus mempertimbangkan ketentuan pengelolaan keuangan negara, kejelasan penanggung jawab anggaran, serta mekanisme pengawasan. Dengan demikian, reformasi insentif kolaboratif perlu dirancang untuk memperkuat tindakan kolektif tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas publik.

Secara keseluruhan, penguatan kepemimpinan fasilitatif, fleksibilitas struktural, dan insentif berbasis kinerja kolaboratif merupakan strategi yang saling berkaitan dalam mengatasi *collaborative inertia*. Kepemimpinan fasilitatif berperan membangun komitmen dan mengelola konflik, fleksibilitas struktural memungkinkan organisasi bekerja secara lebih adaptif, sedangkan insentif kolaboratif memberikan dorongan kelembagaan untuk mencapai tujuan bersama. Ketiga strategi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas tata kelola kolaboratif tidak dapat dicapai hanya melalui perubahan prosedur administratif, melainkan membutuhkan transformasi hubungan antarlembaga dan orientasi kinerja birokrasi. Dengan merefleksikan pemikiran O'Flynn dan Wanna (2008), dapat ditegaskan bahwa tantangan utama tata kelola publik kontemporer di Indonesia bukan semata-mata membentuk lebih banyak kerja sama, tetapi memastikan bahwa kolaborasi mampu menghasilkan perubahan substantif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi birokrasi perlu diarahkan pada penguatan kapasitas tindakan kolektif, kepercayaan antarpemangku kepentingan, serta akuntabilitas bersama. Melalui pendekatan tersebut, tata kelola kolaboratif berpotensi berkembang dari mekanisme koordinasi formal menjadi instrumen penyelesaian persoalan publik yang lebih efektif, responsif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

PENUTUP

Transformasi tata kelola publik di Indonesia dari paradigma birokrasi tradisional yang hierarkis menuju *collaborative governance* merupakan kebutuhan fundamental dalam menghadapi kompleksitas persoalan publik kontemporer. Namun, implementasi tata kelola kolaboratif masih menghadapi berbagai hambatan struktural, regulatif, dan kultural yang berpotensi melahirkan fenomena *collaborative inertia* atau kelambanan kolaboratif. Fragmentasi kewenangan, kuatnya ego sektoral, ketidakselarasan regulasi, ketimpangan relasi kekuasaan, serta lemahnya kepercayaan antarlembaga menunjukkan bahwa pembentukan mekanisme kerja sama formal belum tentu menghasilkan efektivitas kebijakan publik. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif terhadap kolaborasi dan kapasitas kelembagaan untuk mewujudkan tindakan kolektif yang substantif.

Refleksi terhadap pemikiran Janine O'Flynn dan John Wanna menegaskan bahwa tata kelola kolaboratif tidak dapat direduksi menjadi sekadar pembentukan forum koordinasi, penandatanganan kesepakatan kerja sama, atau integrasi administratif antarlembaga. Kolaborasi merupakan proses transformasi kelembagaan yang membutuhkan perubahan orientasi birokrasi, penguatan hubungan horizontal, serta pengembangan mekanisme akuntabilitas bersama tanpa menghilangkan tanggung jawab hierarkis dan prinsip legalitas. Dalam perspektif tersebut, keberhasilan kolaborasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan struktur kerja sama, tetapi juga oleh kemampuan para aktor membangun kepercayaan, mengelola konflik kepentingan, mengintegrasikan sumber daya, dan mempertahankan komitmen terhadap pencapaian tujuan bersama.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa upaya mengatasi collaborative inertia dalam birokrasi Indonesia perlu diarahkan pada tiga strategi utama, yaitu penguatan kepemimpinan fasilitatif (facilitative leadership), pengembangan fleksibilitas struktural (structural flexibility), dan penerapan mekanisme insentif berbasis kinerja kolaboratif (collaborative performance incentives). Ketiga strategi tersebut harus dilaksanakan secara terintegrasi melalui harmonisasi regulasi, penyelarasan indikator kinerja lintas sektor, penguatan koordinasi kelembagaan, serta pengembangan sistem evaluasi yang berorientasi pada hasil kebijakan (outcome-based performance). Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak cukup hanya menekankan penyederhanaan prosedur dan modernisasi administrasi, tetapi juga harus mendorong perubahan mendasar dalam distribusi tanggung jawab, pola hubungan antarlembaga, dan budaya kerja pemerintahan.

Pada akhirnya, keberhasilan tata kelola kolaboratif di Indonesia sangat bergantung pada kemampuan pemerintah mentransformasikan orientasi birokrasi dari kepentingan sektoral menuju tanggung jawab kolektif dalam penyelesaian persoalan publik. Kolaborasi yang efektif bukan diukur dari banyaknya institusi yang terlibat, melainkan dari sejauh mana kerja sama tersebut mampu menghasilkan kebijakan yang terintegrasi, pelayanan publik yang responsif, dan manfaat nyata bagi masyarakat. Oleh karena itu, menembus kelambanan kolaboratif harus dipahami sebagai agenda transformasi tata kelola pemerintahan yang menempatkan kepercayaan, kepemimpinan, akuntabilitas bersama, dan efektivitas kebijakan sebagai fondasi utama dalam mewujudkan pemerintahan yang adaptif, inklusif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Dwiyanto, A. (2011). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. Gadjah Mada University Press.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.
- O'Flynn, J., & Wanna, J. (Eds.). (2008). *Collaborative governance: A new era of public policy in Australia?* ANU E Press. <https://doi.org/10.22459/CG.12.2008>
- Wanna, J. (Ed.). (2009). *Critical reflections on Australian public policy: Selected essays*. ANU E Press.
- Wanna, J., & Mercer, T. (Eds.). (2021). *Learning policy, doing policy: Interactions between public policy theory, practice and teaching*. ANU Press.

B. Artikel Jurnal Ilmiah

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

C. Referensi Tambahan yang Relevan

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Huxham, C. (1996). Advantage or inertia? Making collaboration work. Dalam R. Paton, G. Clark, G. Jones, J. Lewis, & P. Quintas (Eds.), *The new management reader* (hlm. 238–254). Routledge.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31. <https://doi.org/10.1177/0021886303039001001>
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>