



JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN DHARMA PRAJA

e-ISSN 2721-7043 ISSN 1979-8857

Website: <http://ejournal.ipdn.ac.id/JPPDP>

Faculty of Politics Governance, Governance of Home Affairs (IPDN)

JPPDP, Vol 19 No. 1 (2026)

Doi: <https://doi.org/10.33701/jppdp.v19i1.6056>

MENUJU PARADIGMA ILMU PEMERINTAHAN FORMAL DAN INFORMAL

Adfin Rochmad Baidhowah¹

¹Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sumedang, Indonesia

Email: adfin@ipdn.ac.id

coresponding author

E-mail: adfin@ipdn.ac.id

Abstract

Government science have traditionally been dominated by perspectives that position formal state institutions as the primary actors in meeting societal needs. Although recent scholarship has increasingly emphasized collaborative governance, empirical and conceptual research that systematically explains how formal and informal institutions interact to shape governance outcomes remains limited, particularly in developing countries such as Indonesia. This creates an important gap in understanding government and society relations, which constitute the normative core of government science. This article addresses this gap by analyzing the interaction between formal and informal institutions in the implementation of local government functions, public service delivery, regional development, and community empowerment, and examining its implications for the development of a more context-sensitive framework for government science. The study adopts Helmke and Levitsky's framework of formal and informal institutions as its principal analytical lens and extends the original four-pattern typology by proposing a fifth delegative pattern, in which formal governmental institutions intentionally delegate implementation functions to informal actors for both governance and strategic political purposes. Methodologically, the study employs archival research based on the systematic analysis of scholarly literature, policy documents, and published empirical studies concerning governance and local government practices in Indonesia. Through thematic and conceptual analysis, the article synthesizes global institutional theory with Indonesian governance experiences. The findings demonstrate that formal, informal institutional interaction in Indonesian local governance is characterized by five relational patterns, complementary, substitutive, accommodative, competitive, and delegative. By extending Helmke and Levitsky's typology, this study demonstrates that the fulfilment of societal needs is shaped through dynamic interactions between formal governmental institutions and informal societal institutions, thereby providing a broader analytical framework for understanding government and society relations and governance in decentralized settings.

Keywords: *development of governance science, formal and informal governance, local governance*

Abstrak

Ilmu pemerintahan secara tradisional didominasi oleh perspektif yang menempatkan lembaga negara formal sebagai aktor utama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Meskipun penelitian terkini semakin menekankan tata kelola kolaboratif, penelitian empiris dan konseptual yang secara sistematis menjelaskan bagaimana lembaga formal dan informal berinteraksi untuk membentuk hasil tata kelola masih terbatas, terutama di negara berkembang seperti Indonesia. Hal ini menciptakan kesenjangan penting dalam memahami hubungan pemerintah dan masyarakat, yang merupakan inti normatif dari studi dalam ilmu pemerintahan. Artikel ini mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis interaksi antara lembaga formal dan informal dalam pelaksanaan fungsi pemerintah daerah, penyampaian layanan publik, pembangunan regional, dan pemberdayaan masyarakat, serta meneliti implikasinya terhadap pengembangan kerangka kerja yang lebih peka terhadap konteks untuk ilmu pemerintahan. Studi ini mengadopsi kerangka kerja Helmke dan Levitsky tentang lembaga formal dan informal sebagai lensa analitis utamanya dan memperluas tipologi empat pola asli dengan mengusulkan pola delegatif kelima, di mana lembaga pemerintah formal secara sengaja mendelegasikan fungsi implementasi kepada aktor informal untuk tujuan tata kelola dan politik strategis. Secara metodologis, studi ini menggunakan *archival research* berdasarkan analisis sistematis literatur ilmiah, dokumen kebijakan, dan studi empiris yang diterbitkan mengenai tata kelola dan praktik pemerintah daerah di Indonesia. Melalui analisis tematik dan konseptual, artikel ini mensintesis teori institusional global dengan pengalaman tata kelola Indonesia. Temuan menunjukkan bahwa interaksi institusional formal dan informal dalam tata kelola lokal Indonesia dicirikan oleh lima pola relasional, yaitu komplementer, substitutif, akomodatif, kompetitif, dan delegatif. Dengan memperluas tipologi Helmke dan Levitsky, studi ini menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat dibentuk melalui interaksi dinamis antara lembaga pemerintahan formal dan kelembagaan informal, sehingga memberikan kerangka analitis yang lebih luas untuk memahami hubungan pemerintah dan masyarakat serta tata kelola dalam konteks desentralisasi.

Kata Kunci: pengembangan ilmu pemerintahan, ilmu pemerintahan formal dan informal, pemerintahan daerah

PENDAHULUAN

Memahami hubungan pemerintah dan masyarakat telah lama menjadi perhatian utama ilmu pemerintahan, namun tradisi analitis yang dominan sebagian besar menekankan peran dan fungsi lembaga pemerintah formal dalam penyediaan layanan publik, tata kelola administrasi, dan kebijakan publik. Kajian klasik umumnya mengkonseptualisasikan negara sebagai aktor utama yang bertanggung jawab untuk menanggapi kebutuhan masyarakat melalui lembaga yang dibentuk secara hukum, organisasi birokrasi, dan proses kebijakan formal (Easton, 1965). Meskipun model masyarakat prismatic Riggs (1994) secara kritis menantang penerapan langsung model

birokrasi Barat ke negara-negara berkembang dengan menunjukkan interaksi antara struktur administrasi formal dan realitas sosial lokal, analisisnya tetap terutama berkaitan dengan menjelaskan kinerja dan adaptasi sistem pemerintahan formal daripada berteori tentang lembaga informal sebagai aktor otonom dalam tata kelola pemerintahan.

Orientasi serupa juga terlihat dalam kajian ilmu pemerintahan di Indonesia, di mana tata kelola pemerintahan secara tradisional dipahami melalui fungsi aparatur negara formal, otoritas birokrasi, dan lembaga hukum-administratif (Soewargono, 1988; Pamudji, 1994; Ndraha, 2003). Dalam

tradisi ini, pemerintah diposisikan sebagai aktor utama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, sementara warga negara dan organisasi masyarakat umumnya dipandang sebagai penerima kebijakan publik atau peserta yang beroperasi dalam pengaturan kelembagaan yang dirancang oleh negara. Meskipun perspektif ini telah memberikan landasan struktural dan normatif yang kuat untuk ilmu pemerintahan, perspektif ini kurang mampu menjelaskan interaksi dinamis antara lembaga pemerintahan formal dan kelembagaan informal, berupa jaringan masyarakat, lembaga adat, organisasi berbasis agama, asosiasi sukarela, dan mekanisme akar rumput lainnya yang sering membentuk hasil tata kelola pemerintahan di luar struktur birokrasi formal.

Selama dua dekade terakhir, studi pemerintahan semakin bergeser dari perspektif yang berpusat pada negara menuju model tata kelola pemerintahan yang lebih partisipatif dan kolaboratif. Para akademisi tata kelola kolaboratif berpendapat bahwa pemecahan masalah publik yang efektif bergantung pada interaksi konstruktif antara lembaga pemerintah, organisasi masyarakat sipil, aktor swasta, dan komunitas lokal (Ansell & Gash, 2008). Studi empiris selanjutnya telah mengembangkan perspektif ini dengan memeriksa kondisi kelembagaan yang mendorong kolaborasi, termasuk pembangunan kepercayaan, kepemimpinan, proses kolaboratif, dan manajemen jaringan (Emerson dkk., 2012; Emerson & Nabatchi, 2015; Bryson dkk., 2015). Studi-studi ini telah secara signifikan meningkatkan pemahaman kita tentang kolaborasi antar organisasi dan tata kelola lintas sektor. Namun, studi-studi tersebut hanya berfokus untuk mengevaluasi kinerja kolaboratif melalui pengaturan tata kelola formal, proses kolaboratif, dan kapasitas kelembagaan, sehingga perhatian analitis masih relatif terbatas pada bagaimana lembaga pemerintah formal dan lembaga masyarakat informal berinteraksi sebagai sistem kelembagaan yang berbeda namun saling terkait dalam membentuk hasil tata kelola.

Akibatnya, bukti empiris yang secara sistematis menjelaskan dinamika relasional

antara lembaga formal dan informal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat tetap terfragmentasi, terutama di negara-negara berkembang di mana lembaga informal sering melengkapi, menggantikan, atau bahkan bersaing dengan struktur pemerintah formal. Keterbatasan ini mengungkapkan kesenjangan penting antara teori tata kelola kolaboratif dan bukti empiris, menyoroti perlunya kerangka analitis yang lebih integratif yang mampu menjelaskan bagaimana lembaga formal dan informal secara bersama-sama membentuk praktik tata kelola di berbagai konteks budaya dan kelembagaan, termasuk Indonesia.

Lebih lanjut, meskipun karya penting Ostrom (1990) menunjukkan bahwa lembaga informal yang dikembangkan secara lokal dapat secara efektif mengatur sumber daya bersama dan meningkatkan ketahanan masyarakat, implikasi yang lebih luas dari lembaga informal untuk memahami interaksi antara tata kelola formal dan informal belum sepenuhnya dimasukkan ke dalam studi pemerintahan arus utama. Ostrom (1990) berpendapat bahwa aturan yang dikembangkan secara lokal seringkali lebih unggul daripada peraturan yang diberlakukan secara terpusat karena berakar pada kepercayaan, timbal balik, dan tindakan kolektif. Meskipun demikian, banyak penelitian tata kelola kontemporer terus mengevaluasi kinerja pemerintah terutama melalui kapasitas, efektivitas, dan akuntabilitas lembaga publik formal, memperlakukan lembaga informal sebagai variabel kontekstual atau pendukung daripada sebagai pengaturan kelembagaan yang setara yang membentuk hasil tata kelola (Bouckaert & Halligan, 2008; Christensen & Læg Reid, 2011; Pollitt & Bouckaert, 2017). Meskipun studi-studi ini mengakui bahwa norma sosial, partisipasi warga, dan konteks lokal memengaruhi kinerja sektor publik, kerangka analitis mereka tetap berpusat pada organisasi pemerintahan formal, reformasi administrasi, dan kapasitas birokrasi. Akibatnya, kontribusi independen lembaga informal terhadap penyampaian layanan publik dan hasil tata kelola seringkali kurang dikaji secara teoritis. Menanggapi tantangan

masyarakat yang semakin kompleks, termasuk kesehatan masyarakat, pendidikan, ketahanan pangan, manajemen bencana, dan ketahanan masyarakat, efektivitas kebijakan pemerintah formal seringkali bergantung pada kekuatan, legitimasi, dan kapasitas adaptif lembaga informal yang beroperasi di dalam masyarakat.

Studi tata kelola tradisional umumnya mengadopsi perspektif *top down* di mana pemerintah, sebagai pembuat kebijakan utama, mendefinisikan kebutuhan masyarakat dan menentukan desain serta implementasi program publik. Pendekatan seperti itu memberikan perhatian yang relatif terbatas pada proses *bottom up* dimana masyarakat mengartikulasikan kebutuhan mereka dan memobilisasi tindakan kolektif melalui lembaga informal, termasuk forum warga, jaringan masyarakat, organisasi adat, dan norma sosial bersama. Menanggapi keterbatasan ini, Moore (1995) memperkenalkan konsep nilai publik, dengan berpendapat bahwa keberhasilan akhir tata kelola harus dinilai berdasarkan kapasitasnya untuk menciptakan nilai yang mencerminkan kebutuhan warga dan aspirasi kolektif. Kajian-kajian selanjutnya telah mengembangkan perspektif ini lebih lanjut sambil mengakui tantangan metodologis yang terlibat dalam mengoperasionalkan dan mengukur nilai publik di berbagai pengaturan kelembagaan (Alford & O'Flynn, 2009; Benington & Moore, 2011). Namun, dalam praktiknya, studi empiris cenderung mengoperasionalkan nilai publik terutama melalui keluaran pemerintah formal, kinerja organisasi, kualitas layanan, atau kepuasan warga, sehingga nilai yang dihasilkan oleh lembaga informal relatif kurang dieksplorasi. Akibatnya, pertanyaan teoritis dan metodologis yang signifikan tetap ada mengenai bagaimana nilai publik yang diciptakan melalui lembaga informal dapat diidentifikasi, diukur, diintegrasikan, dan dibandingkan dengan nilai yang dihasilkan oleh lembaga pemerintah formal. Untuk mengatasi kesenjangan ini, studi ini mengembangkan kerangka kerja konseptual yang menempatkan interaksi antara lembaga formal dan informal dalam ilmu

pemerintahan, sehingga memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang bagaimana nilai publik dihasilkan bersama melalui hubungan negara-masyarakat.

Studi klasik lainnya oleh Allison (1971) dalam konteks model politik birokrasi menunjukkan bahwa keputusan kebijakan tidak hanya terjadi dalam ruang formal dan hierarkis, tetapi merupakan hasil negosiasi antara aktor-aktor dengan kepentingan yang berbeda. Namun, fokus ini lebih pada dinamika internal birokrasi formal, daripada hubungan antara lembaga formal dan struktur sosial informal di luar pemerintahan. Dengan demikian, masih terdapat kekurangan literatur yang memetakan pola interaksi antara birokrat formal dan jaringan masyarakat informal, misalnya, kelompok petani dan lembaga tradisional yang seringkali merupakan saluran efektif bagi pemerintah untuk memahami kebutuhan masyarakat dan merancang solusi yang tepat sasaran.

Khususnya di negara berkembang yang dicirikan oleh tingkat keragaman budaya dan pluralitas sosial yang tinggi, pemahaman tentang interaksi antara lembaga formal dan informal menjadi semakin penting untuk menjelaskan proses pemerintahan dan hasil kebijakan. Indonesia memberikan konteks yang sangat relevan karena tradisi gotong royong yang telah lama ada, keberlangsungan lembaga adat, dan keterlibatan aktif organisasi masyarakat sipil dalam urusan publik.

Studi empiris oleh Aspinall dan Fealy (2003) menunjukkan bahwa lembaga informal memberikan kontribusi signifikan terhadap legitimasi sosial dan implementasi kebijakan pemerintah di tingkat lokal. Kajian selanjutnya telah memperluas pemahaman ini dengan meneliti peran desentralisasi, jaringan politik informal, patronase, dan hubungan kekuasaan lokal dalam membentuk praktik pemerintahan (Nordholt & van Klinken, 2007; Hadiz, 2010). Studi-studi ini telah memberikan kontribusi penting dengan mengembangkan perspektif komparatif tentang kekuasaan informal dan hubungan negara-masyarakat di Indonesia.

Meskipun demikian, fokus analitis utama mereka adalah pada desentralisasi politik, elit lokal, patronase, dan transformasi demokrasi, bukan pada konseptualisasi sistematis tentang bagaimana lembaga pemerintahan formal dan lembaga masyarakat informal berinteraksi sebagai pengaturan kelembagaan yang saling melengkapi, substitutif, akomodatif, kompetitif, atau strategis dalam memenuhi fungsi pemerintahan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Akibatnya, kesenjangan teoretis yang penting tetap ada dalam ilmu pemerintahan mengenai pengembangan kerangka kerja integratif yang mampu menjelaskan dan membandingkan secara sistematis hubungan kelembagaan formal dan informal di berbagai konteks pemerintahan. Untuk mengatasi kesenjangan ini, studi ini mengembangkan kerangka kerja konseptual yang menempatkan interaksi antara lembaga formal dan informal sebagai landasan analitis utama untuk memahami hubungan pemerintah-masyarakat dalam studi pemerintahan Indonesia.

Birokrasi formal sering diasumsikan sebagai entitas dominan dalam mengkoordinasikan layanan publik dalam teori organisasi publik. Weber (1947) menekankan rasionalitas birokrasi sebagai inti dari pemerintahan modern. Namun, model birokrasi Weberian yang ideal ini mengabaikan fleksibilitas dan adaptabilitas yang berkembang dalam jaringan komunitas informal. Ketidakseimbangan fokus ini menciptakan kesenjangan dalam pemikiran di mana teori tersebut perlu direkonstruksi untuk mengakomodasi tidak hanya struktur formal tetapi juga pola hubungan informal yang memengaruhi implementasi kebijakan. Tanpa memahami keterkaitan ini, solusi yang dihasilkan melalui penelitian tata kelola mungkin kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang nyata dan dinamis, yang sering kali dimanifestasikan melalui mekanisme informal.

Meskipun penelitian kolaboratif antara pemerintah formal dan komunitas informal telah muncul dalam beberapa literatur *new public governance* (Osborne, 2010),

penelitian ini tetap sangat terfragmentasi dan cenderung berfokus pada aspek-aspek spesifik partisipasi atau teknik manajemen, daripada pada pertanyaan mendasar tentang bagaimana lembaga formal dan informal saling memengaruhi dalam membentuk solusi terhadap tantangan sosial dan bagaimana hubungan ini dapat diintegrasikan ke dalam teori tata kelola yang komprehensif. Dengan demikian, terdapat kebutuhan mendesak untuk penelitian yang tidak hanya mengeksplorasi hubungan ini secara empiris tetapi juga mengembangkan fondasi teoritis yang kuat yang mampu menjelaskan mekanisme formal dan informal multi aktor dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, yang merupakan tujuan utama studi tata kelola.

Dalam konteks akademisi ilmu pemerintahan Indonesia, berbagai ilmuwan pemerintahan sejak awal telah memposisikan hubungan pemerintah dan masyarakat sebagai landasan utama disiplin ilmu ini, namun diskusi mereka masih cenderung berorientasi pada lembaga-lembaga negara formal. Soewargono (1988) memandang tata kelola pemerintahan sebagai totalitas aktivitas negara dalam mengatur dan melayani masyarakat, dengan penekanan kuat pada struktur otoritas formal sebagai sarana untuk mencapai ketertiban dan kemakmuran. Demikian pula, Pamudji (1994) menegaskan bahwa tata kelola pemerintahan pada dasarnya adalah proses menjalankan kekuasaan negara untuk memenuhi kepentingan umum melalui mekanisme hukum dan administrasi yang sah, sehingga memposisikan masyarakat lebih sebagai objek pelayanan. Pandangan serupa terlihat dalam pemikiran Soejamto (1992), yang menekankan fungsi pengaturan (*regeling*) dan pelayanan (*bestuur*) sebagai domain utama aparatur pemerintah formal dalam hubungannya dengan warga negara.

Dalam tradisi yang sama, Koeswara (1997) dan Suryaningrat (1992) memandang tata kelola pemerintahan sebagai instrumen negara untuk mencapai tujuan nasional melalui organisasi birokrasi yang rasional dan hierarkis. Meskipun mengakui keberadaan masyarakat, kerangka analitis

mereka masih menempatkan negara sebagai aktor dominan, sementara dinamika lembaga sosial informal tetap menjadi fokus utama. Ndraha (2003) menawarkan perspektif yang lebih relasional, menekankan tata kelola sebagai proses interaksi antara yang memerintah dan yang diperintah. Namun, dalam sebagian besar karyanya, interaksi ini tetap dipahami terutama melalui mekanisme formal kekuasaan dan administrasi negara.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan upaya untuk memperluas cakupan analisis. Rasyid (2000) secara eksplisit menegaskan bahwa esensi ilmu pemerintahan adalah pelayanan kepada publik, bukan hanya pengelolaan birokrasi negara. Namun, meskipun menekankan orientasi pelayanan, diskusi tentang bagaimana mekanisme kelembagaan informal membentuk dan memengaruhi proses pemerintahan tetap relatif terbatas. Demikian pula, pemikiran van Poelje (1953), yang telah secara signifikan memengaruhi ilmu pemerintahan di Indonesia, menekankan ilmu pemerintahan sebagai sarana rasional bagi negara untuk mencapai kepentingan publik, dengan asumsi bahwa lembaga formal adalah instrumen utama koordinasi sosial.

Dalam konteks Indonesia kontemporer, Wasistiono dan Gaffar mulai menghubungkan tata kelola dengan dinamika demokrasi, partisipasi, dan tata kelola lokal. Gaffar (2006), misalnya, menekankan pentingnya legitimasi dan partisipasi politik dalam hubungan negara dan masyarakat. Namun, diskusi ini terutama berfokus pada lembaga politik formal dan mekanisme representasi. Imawan (1999) dan Rauf (2001) juga menyoroti hubungan antara negara dan masyarakat dalam kerangka politik dan kebijakan publik, tetapi lembaga informal umumnya diposisikan sebagai variabel kontekstual, bukan sebagai elemen kelembagaan yang setara dengan negara.

Dengan demikian, meskipun kajian pemerintahan Indonesia kaya akan gagasan tentang tujuan pemerintah, pelayanan publik, dan hubungan negara dan masyarakat, masih terdapat kesenjangan teoretis yang signifikan dalam menjelaskan secara sistematis

bagaimana lembaga formal dan informal berinteraksi dalam praktik pemerintahan. Tradisi pemikiran ini cenderung menekankan dominasi lembaga formal dan belum sepenuhnya mengintegrasikan peran norma, jaringan sosial, dan praktik informal sebagai bagian konstitutif dari ilmu pemerintahan itu sendiri. Kesenjangan ini menggarisbawahi urgensi penelitian ini untuk menyelaraskan tradisi kajian ilmu pemerintahan Indonesia dengan kerangka analitis kelembagaan formal dan informal, guna memperkaya pemahaman kita tentang bagaimana kebutuhan masyarakat dipenuhi melalui hubungan konkret antara pemerintah dan masyarakat.

KERANGKA TEORITIS

Artikel ini dibangun berdasarkan kerangka kerja institusi formal dan informal yang berpengaruh yang dikembangkan oleh Helmke dan Levitsky (2004), yang mengkonseptualisasikan tata kelola pemerintahan sebagai produk interaksi antara aturan negara yang dikodifikasi secara formal dan norma serta praktik sosial yang ditetapkan secara informal. Institusi formal didefinisikan sebagai aturan yang disahkan secara hukum dan ditegakkan oleh otoritas publik, sedangkan institusi informal terdiri dari norma, jaringan, kebiasaan, dan praktik yang dibagi secara sosial yang beroperasi di luar kerangka hukum resmi tetapi tetap membentuk perilaku aktor politik, administratif, dan masyarakat. Kerangka kerja mereka telah menjadi salah satu pendekatan yang paling berpengaruh untuk menganalisis interaksi kelembagaan karena menunjukkan bahwa hasil tata kelola pemerintahan ditentukan tidak hanya oleh pengaturan pemerintahan formal tetapi juga oleh cara-cara di mana institusi informal memperkuat, memodifikasi, atau melemahkannya.

Studi ini mengadopsi tipologi interaksi kelembagaan Helmke dan Levitsky (2004), yang mengidentifikasi empat pola utama, yaitu komplementer, substitutif, akomodatif, dan kompetitif. Kategori-kategori ini memberikan landasan analitis yang penting untuk memahami bagaimana

institusi formal dan informal berinteraksi dalam kondisi kelembagaan yang berbeda. Namun, penelitian selanjutnya juga mencatat beberapa keterbatasan kerangka kerja ini. Misalnya, Lauth (2000) berpendapat bahwa perbedaan antara lembaga formal dan informal seringkali lebih cair daripada dikotomis, sementara Radnitz (2011) menyatakan bahwa hubungan kelembagaan bersifat dinamis dan dapat berkembang di tengah perubahan konteks politik dan administratif daripada tetap berada dalam kategori statis. Kritik-kritik ini menunjukkan bahwa tipologi asli harus dilihat sebagai titik awal analitis daripada sistem klasifikasi yang tertutup.

Berdasarkan wawasan ini, artikel ini berpendapat bahwa konteks tata kelola Indonesia mengungkapkan pola interaksi kelembagaan tambahan yang tidak sepenuhnya tercakup oleh empat kategori asli. Secara khusus, ada situasi di mana lembaga pemerintahan formal secara sengaja mendelegasikan pelaksanaan fungsi publik kepada lembaga masyarakat informal karena aktor-aktor ini memiliki legitimasi sosial, otoritas budaya, pengetahuan lokal, atau kapasitas pelaksanaan yang lebih besar. Berbeda dengan hubungan substitutif, dimana lembaga informal muncul untuk mengimbangi lembaga formal yang lemah atau tidak ada, atau hubungan akomodatif, dimana lembaga informal beradaptasi dengan aturan formal yang ada. Pola delegatif yang diusulkan ditandai dengan transfer tanggung jawab tata kelola yang disengaja dan strategis dari lembaga pemerintah formal ke aktor masyarakat informal sambil mempertahankan otoritas pemerintah secara keseluruhan dan tujuan kebijakan. Oleh karena itu, pola ini mewakili bentuk interaksi kelembagaan yang berbeda secara kualitatif daripada varian dari kategori yang ada.

Dengan memasukkan pola kelima ini, artikel ini memperluas kerangka kerja Helmke dan Levitsky untuk menjelaskan pengaturan tata kelola di negara-negara berkembang yang ditandai dengan lembaga komunitas yang kuat dan sistem tata kelola hibrida. Kerangka kerja yang diperluas ini

menempatkan hubungan pemerintah dan masyarakat dalam ilmu pemerintahan dan memberikan dasar analitis yang lebih komprehensif untuk memeriksa bagaimana lembaga formal dan informal secara bersama-sama menghasilkan tata kelola pemerintahan, nilai publik, dan kesejahteraan masyarakat (Easton, 1965; Osborne, 2010). Kerangka teoritis ini juga menawarkan jembatan konseptual antara teori kelembagaan komparatif dan realitas empiris Indonesia, dimana lembaga informal sering kali menjalankan fungsi tata kelola melalui kolaborasi dengan, dan bukan hanya bersama, lembaga pemerintah formal.

METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan pendekatan *archival research* untuk secara konseptual mengkaji hubungan antara lembaga formal dan informal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai inti perhatian Ilmu Pemerintahan. Dalam artikel ini, *archival research* mengacu pada analisis sistematis arsip intelektual yang diterbitkan, yaitu berupa buku, artikel jurnal, dan dokumen kebijakan, yang telah membentuk perkembangan teoritis ilmu pemerintahan dan kajian tata kelola pemerintahan. Tujuannya bukan untuk menguji hubungan sebab-akibat secara empiris, tetapi untuk merekonstruksi, membandingkan, dan memperluas secara kritis perspektif teoritis yang ada mengenai hubungan pemerintah dan masyarakat.

Korpus dokumen disusun dari tiga kategori sumber. Pertama, karya-karya klasik dan kontemporer tentang ilmu pemerintahan dan administrasi publik dipilih untuk menelusuri evolusi konsep yang berkaitan dengan pemerintah, birokrasi, tata kelola pemerintahan, dan hubungan negara masyarakat. Sumber-sumber ini berupa karya-karya fundamental oleh Easton, Riggs, Ostrom, Moore, Helmke dan Levitsky, serta para ilmuwan pemerintahan utama Indonesia seperti Soewargono, Pamudji, Soejanto, Ndraha, Rasyid, Wasistiono, Gaffar, Imawan, dan Rauf. Kedua, artikel jurnal internasional bereputasi tentang tata kelola pemerintahan kolaboratif, nilai publik, tata

kelola publik baru, dan teori institusional diidentifikasi melalui pencarian di Scopus, Web of Science, dan Google Scholar, dengan penekanan khusus pada publikasi dari tahun 1990 hingga 2024. Sumber disertakan jika secara eksplisit membahas interaksi antara lembaga formal dan informal, hubungan negara-masyarakat, tata kelola kolaboratif, atau nilai publik, memberikan kontribusi konseptual atau teoretis yang relevan dengan Studi Pemerintahan, dan diterbitkan dalam jurnal akademik bereputasi atau oleh penerbit akademik yang mapan. Studi yang berfokus secara eksklusif pada prosedur administrasi teknis atau manajemen organisasi tanpa membahas hubungan institusional dikecualikan. Ketiga, studi empiris dan dokumen kebijakan yang berkaitan dengan Indonesia digunakan untuk mengkontekstualisasikan diskusi teoretis, khususnya yang meneliti desentralisasi, lembaga informal, tata kelola adat, partisipasi masyarakat, dan penyampaian layanan publik kolaboratif.

Analisis data mengikuti proses iteratif analisis tematik dan konseptual. Seluruh sumber yang dipilih dilakukan pengkodean untuk mengidentifikasi konsep-konsep yang berulang mengenai lembaga formal, lembaga informal, hubungan pemerintah masyarakat, fungsi tata kelola, dan nilai publik. Kemudian dilakukan pengelompokan ke dalam tema analitis yang lebih luas melalui perbandingan konstan di seluruh literatur. Interpretasi teoretis dilakukan dengan membandingkan teori-teori pemerintahan klasik, literatur tata kelola kontemporer, dan studi empiris dari Indonesia untuk mengidentifikasi area konvergensi, divergensi, dan kelalaian konseptual. Tahap akhir berupa sintesis yang dilakukan dengan mengintegrasikan wawasan dari teori institusional komparatif dengan bukti empiris dari konteks tata kelola pemerintahan di Indonesia. Proses ini memungkinkan identifikasi keterbatasan teoretis dalam tipologi interaksi institusional formal dan informal yang ada serta menginformasikan pengembangan kerangka konseptual yang diperluas yang menjelaskan tata kelola pemerintahan sebagai proses

relasional antara negara dan masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pola Komplementer Lembaga Formal dan Informal dalam Fungsi Pelayanan, Pembangunan, dan Pemberdayaan di Pemerintahan Lokal

Dalam konteks pemerintahan lokal di Indonesia, pola saling melengkapi antara lembaga formal dan informal tercermin dengan jelas dalam pelaksanaan pelayanan publik, pembangunan daerah, dan pemberdayaan masyarakat. Alih-alih menggantikan peran negara, lembaga informal melengkapi struktur pemerintahan formal dengan meningkatkan kapasitas, legitimasi, dan daya tanggapnya dalam menangani kebutuhan masyarakat. Studi tentang desentralisasi dan tata kelola pemerintahan lokal di Indonesia secara konsisten menunjukkan bahwa hasil tata kelola pemerintahan dibentuk tidak hanya oleh pengaturan birokrasi formal tetapi juga oleh partisipasi aktif organisasi masyarakat, lembaga adat, kelompok agama, dan jaringan sosial lokal (Aspinall & Fealy, 2003; Nordholt & van Klinken, 2007; Antlöv et al., 2016).

Dalam pelayanan publik, hubungan kelembagaan yang saling melengkapi muncul ketika lembaga pemerintah daerah formal, seperti kantor pelayanan publik terpadu, pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas), dan sekolah negeri, berkolaborasi dengan aktor masyarakat informal untuk meningkatkan aksesibilitas dan daya tanggap pelayanan. Studi empiris menunjukkan bahwa asosiasi lingkungan (RT/RW), pemimpin agama, dan tokoh masyarakat yang dihormati sering bertindak sebagai perantara antara lembaga pemerintah dan warga negara dengan menyebarkan informasi kebijakan, memfasilitasi prosedur administrasi, mendorong partisipasi dalam program publik, dan mengkomunikasikan kebutuhan masyarakat kepada otoritas lokal (Aspinall & Fealy, 2003; Antlöv et al., 2016). Alih-alih melewati prosedur administrasi formal, lembaga informal ini memperkuat kepercayaan publik dan meningkatkan aksesibilitas sosial terhadap layanan

pemerintah. Akibatnya, penyampaian layanan publik yang efektif tidak hanya bergantung pada kinerja birokrasi tetapi juga pada kualitas hubungan sosial yang menghubungkan lembaga pemerintah dan masyarakat lokal.

Pola komplementer serupa dapat diamati dalam pembangunan regional. Meskipun pemerintah daerah memiliki instrumen perencanaan formal, prosedur penganggaran, dan otoritas pengaturan, keberhasilan implementasi program pembangunan sering kali bergantung pada lembaga informal yang tertanam secara lokal. Studi tentang tata kelola desa dan desentralisasi menunjukkan bahwa gotong royong, kepemimpinan informal, pengambilan keputusan berdasarkan adat, dan kesepakatan komunitas menyediakan mekanisme penting untuk memobilisasi tindakan kolektif dan mengamankan legitimasi lokal untuk inisiatif pembangunan (Nordholt & van Klinken, 2007; Antlöv dkk., 2016). Oleh karena itu, pengembangan infrastruktur, pengelolaan lingkungan, dan program peningkatan desa seringkali merupakan hasil kolaborasi antara perencanaan pemerintah formal dan partisipasi masyarakat informal, bukan hanya pengambilan keputusan teknokratis semata. Temuan ini menunjukkan bahwa efektivitas pembangunan ditentukan tidak hanya oleh kapasitas kelembagaan dalam pemerintahan tetapi juga oleh kekuatan modal sosial berbasis komunitas.

Pola komplementer ini juga terlihat jelas dalam program pemberdayaan masyarakat. Inisiatif pemerintah formal yang dirancang untuk memperkuat ketahanan ekonomi dan sosial seringkali bergantung pada lembaga informal untuk memastikan keberlanjutan program di luar implementasi administratif. Organisasi masyarakat, asosiasi perempuan, koperasi, kelompok pemuda, dan lembaga adat menyediakan ruang untuk pembelajaran kolektif, saling membantu, dan akuntabilitas sosial yang tidak dapat sepenuhnya diinstitusionalisasikan melalui mekanisme birokrasi saja (Aspinall & Fealy, 2003; Hadiz, 2010). Dengan menanamkan program

pemberdayaan dalam jaringan sosial yang ada, lembaga informal ini mendorong kepemilikan masyarakat, memperkuat norma kerja sama lokal, dan memfasilitasi partisipasi jangka panjang. Dalam pengaturan ini, lembaga formal memberikan otoritas hukum, sumber daya keuangan, dan arahan kebijakan, sementara lembaga informal memperkuat legitimasi sosial, kapasitas adaptif, dan komitmen kolektif.

Secara keseluruhan, bukti empiris yang ditinjau dalam studi ini menunjukkan bahwa hubungan komplementer antara lembaga formal dan informal merupakan karakteristik struktural tata kelola lokal di Indonesia, bukan praktik administratif yang terisolasi. Di seluruh penyediaan layanan publik, pembangunan regional, dan pemberdayaan masyarakat, hasil tata kelola dihasilkan melalui interaksi berkelanjutan antara otoritas pemerintah formal dan lembaga informal yang tertanam secara lokal. Temuan-temuan ini memperkuat argumen utama artikel ini bahwa ilmu pemerintahan harus melampaui perspektif yang semata-mata berpusat pada negara, dan mengadopsi kerangka analitis yang mengkonseptualisasikan hubungan kelembagaan formal dan informal sebagai komponen yang saling memperkuat dalam interaksi pemerintah dan masyarakat dalam menghasilkan nilai publik dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pola Substitusi Lembaga Formal dan Informal dalam Fungsi Pelayanan, Pembangunan, dan Pemberdayaan di Pemerintahan Lokal

Pola substitusi dalam hubungan antara lembaga formal dan informal muncul ketika lembaga informal mengambil alih fungsi pemerintahan karena lembaga pemerintahan formal tidak mampu merespons kebutuhan masyarakat secara memadai. Dalam konteks Indonesia, pola ini paling jelas terlihat di daerah-daerah yang dicirikan oleh keterbatasan kapasitas birokrasi, isolasi geografis, atau penyediaan layanan publik yang tidak merata. Alih-alih mewakili perlawanan terhadap negara, lembaga informal sering muncul sebagai respons

pragmatis terhadap kesenjangan kelembagaan, memastikan keberlanjutan fungsi pemerintahan yang penting (Helmke & Levitsky, 2004). Studi empiris tentang desentralisasi dan pemerintahan lokal menunjukkan bahwa organisasi masyarakat, lembaga adat, dan organisasi keagamaan sering kali mengkompensasi keterbatasan kapasitas negara, terutama di daerah terpencil dan daerah yang kurang beruntung secara sosial ekonomi (Aspinall & Fealy, 2003; Nordholt & van Klinken, 2007; Hadiz, 2010).

Dalam penyediaan layanan publik, pola substitusi menjadi jelas ketika layanan pemerintah formal tetap tidak dapat diakses atau tidak memadai. Sebagai contoh, studi tentang provinsi-provinsi pedesaan dan timur Indonesia mendokumentasikan bagaimana organisasi berbasis agama telah membangun layanan kesehatan masyarakat dan fasilitas pendidikan di daerah-daerah di mana penyediaan pemerintah tidak mencukupi (Aspinall & Fealy, 2003). Demikian pula, inisiatif pendidikan berbasis masyarakat (sekolah swadaya) telah berkembang di beberapa komunitas terpencil untuk mengatasi kekurangan guru dan infrastruktur pendidikan, sementara organisasi keagamaan lokal telah melengkapi atau menggantikan layanan kesejahteraan formal untuk sementara (Antlöv dkk., 2016). Inisiatif-inisiatif ini menjalankan fungsi yang secara formal ditugaskan kepada lembaga pemerintah, bukan karena masyarakat berupaya menggantikan negara secara permanen, tetapi karena kebutuhan masyarakat yang mendesak tidak dapat menunggu peningkatan kapasitas birokrasi. Dalam kerangka analitis studi ini, kasus-kasus tersebut menggambarkan bahwa hubungan pemerintah dan masyarakat berlanjut melalui pengaturan kelembagaan informal ketika lembaga formal untuk sementara tidak mampu memenuhi tanggung jawab mereka.

Pola substitusi serupa dapat diamati dalam pembangunan regional. Di banyak desa, khususnya dalam kondisi investasi infrastruktur yang tertunda, masyarakat memobilisasi sumber daya kolektif melalui

gotong royong untuk membangun atau memelihara jalan lingkungan, sistem irigasi, fasilitas air bersih, dan infrastruktur publik lainnya. Penelitian tentang tata kelola desa setelah desentralisasi menunjukkan bahwa inisiatif komunitas ini telah memainkan peran penting dalam mempertahankan pembangunan lokal di mana kendala fiskal atau penundaan administratif telah membatasi intervensi pemerintah formal (Antlöv dkk., 2016; Nordholt & van Klinken, 2007). Meskipun pengaturan ini sering menghasilkan solusi jangka pendek yang efektif, pengaturan ini juga mengungkapkan ketidaksetaraan struktural dalam kapasitas negara di berbagai wilayah. Akibatnya, keberlanjutan tata kelola substitutif menimbulkan pertanyaan normatif penting mengenai keadilan distributif, akses yang sama terhadap layanan publik, dan akuntabilitas pemerintah, karena akses warga terhadap layanan penting semakin bergantung pada kekuatan modal sosial lokal daripada perlindungan yang sama dari lembaga publik.

Pola substitutif juga terlihat dalam pemberdayaan masyarakat. Ketika program pemberdayaan formal kurang sesuai dengan kondisi lokal atau gagal berlanjut di luar siklus proyek, organisasi masyarakat, koperasi informal, asosiasi perempuan, dan jaringan solidaritas lokal sering mengembangkan inisiatif ekonomi dan sosial independen. Studi tentang masyarakat sipil Indonesia menunjukkan bahwa organisasi-organisasi yang berakar di tingkat lokal ini seringkali memberikan kesempatan belajar yang lebih fleksibel, dukungan sosial, dan akses ke sumber daya kolektif dibandingkan program-program pemerintah yang terstandarisasi karena mereka selaras dengan norma-norma sosial lokal dan prioritas masyarakat (Aspinall & Fealy, 2003; Antlöv et al., 2016). Dalam hal ini, lembaga-lembaga informal tidak hanya mengimbangi kekurangan dalam program-program pemerintah tetapi juga menghasilkan model-model pemberdayaan alternatif yang berakar pada pengetahuan lokal dan aksi kolektif.

Secara keseluruhan, pola substitusi menunjukkan bahwa keberlanjutan tata

kelola sering kali bergantung pada kapasitas adaptif masyarakat ketika lembaga pemerintahan formal tidak mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Temuan ini memperkuat argumen utama artikel ini bahwa ilmu pemerintahan harus mengkonseptualisasikan lembaga informal tidak hanya sebagai aktor pelengkap tetapi juga sebagai pengganti kelembagaan sementara yang mampu mempertahankan tata kelola dan nilai publik dalam kondisi keterbatasan negara.

Pada saat yang sama, tata kelola substitusi tidak boleh dianggap sebagai pengaturan kelembagaan yang ideal. Jika pengaturan tersebut menjadi terinstitusionalisasi tanpa peningkatan kapasitas pemerintahan yang sesuai, hal itu berisiko menormalisasi kinerja negara yang tidak setara dan menggeser beban penyediaan layanan publik dari negara ke masyarakat. Akibatnya, tantangan utama bagi reformasi tata kelola adalah mengubah substitusi sementara menjadi komplementaritas berkelanjutan melalui kolaborasi yang lebih kuat antara lembaga pemerintahan formal dan aktor masyarakat informal.

Pola Akomodatif Lembaga Formal dan Informal dalam Fungsi Pelayanan, Pembangunan, dan Pemberdayaan di Pemerintahan Lokal

Pola akomodatif mengacu pada situasi dimana lembaga informal tidak menantang aturan pemerintah formal, tetapi sebaliknya beradaptasi, bernegosiasi, atau memodifikasi implementasinya untuk mengurangi ketegangan sosial, biaya kepatuhan, dan resistensi kelembagaan. Dalam tata kelola lokal Indonesia, pola ini umumnya muncul dimana prosedur administrasi formal beroperasi dalam komunitas yang beragam budaya yang dicirikan oleh lembaga adat yang kuat, kepemimpinan lokal, dan norma komunitas. Alih-alih menggantikan lembaga formal, praktik informal memungkinkan kebijakan formal untuk berfungsi lebih efektif dengan menyesuaikan

implementasinya dengan realitas sosial lokal. Perspektif ini konsisten dengan argumen North (1990) bahwa aturan formal seringkali membutuhkan kendala informal yang saling melengkapi agar berfungsi efektif dalam konteks kelembagaan tertentu.

Dalam penyampaian layanan publik, hubungan kelembagaan yang akomodatif tercermin dalam praktik diskresioner pejabat lokal yang menyesuaikan implementasi administrasi untuk mengakomodasi kondisi masyarakat sambil tetap berada dalam kerangka peraturan formal. Meskipun perilaku adaptif tersebut menyerupai diskresi yang dijelaskan dalam teori birokrasi tingkat jalanan Lipsky (1980), tata kelola lokal Indonesia menunjukkan bahwa diskresi ini sering kali dilakukan secara kolektif melalui norma sosial yang diterima secara lokal, bukan semata-mata melalui penilaian birokrasi individu. Sebagai contoh, pejabat desa dan kecamatan sering mengkoordinasikan layanan administrasi melalui asosiasi lingkungan (RT/RW), pertemuan masyarakat, dan jaringan komunikasi informal untuk meningkatkan akses bagi warga lanjut usia, masyarakat terpencil, atau kelompok yang rentan secara sosial (Antlöv dkk., 2016). Adaptasi ini tidak mengubah peraturan formal tetapi memfasilitasi implementasinya dengan menyelaraskan prosedur birokrasi dengan harapan masyarakat dan praktik sosial lokal. Akibatnya, penyampaian layanan publik yang efektif tidak hanya bergantung pada kepatuhan hukum tetapi juga pada kapasitas pemerintah untuk mengakomodasi pengaturan kelembagaan informal yang meningkatkan aksesibilitas dan kepercayaan publik.

Pola akomodatif serupa dapat diamati dalam perencanaan pembangunan daerah. Pemerintah daerah Indonesia secara formal menerapkan perencanaan partisipatif melalui proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang); namun, efektivitas mekanisme deliberatif ini sering kali bergantung pada praktik konsultasi informal yang sudah ada sebelumnya yang melibatkan pemimpin adat, pemimpin agama, tetua masyarakat, dan organisasi

sosial lokal (Nordholt & van Klinken, 2007; Antlöv dkk., 2016). Di wilayah-wilayah dimana lembaga adat masih berpengaruh, pejabat pemerintah sering kali menyesuaikan prosedur perencanaan formal untuk menghormati proses pengambilan keputusan adat sebelum program pembangunan diselesaikan. Akomodasi semacam itu membantu mengurangi konflik sosial, memperkuat legitimasi masyarakat, dan meningkatkan penerimaan kebijakan tanpa melemahkan otoritas pemerintah formal. Pengalaman-pengalaman ini menunjukkan bahwa pembangunan regional bukanlah sekadar latihan teknokratis, tetapi proses kelembagaan yang dinegosiasikan di mana prosedur pemerintah formal dan norma-norma masyarakat informal saling memperkuat satu sama lain.

Pola akomodatif ini juga terlihat jelas dalam program pemberdayaan masyarakat. Meskipun pemerintah daerah secara formal merancang inisiatif pemberdayaan melalui prosedur administrasi yang terstandarisasi, keberhasilan implementasi sering kali bergantung pada adaptasi penyampaian program terhadap budaya organisasi asosiasi perempuan lokal, usaha masyarakat, organisasi adat, kelompok pemuda, dan jaringan produsen informal (Hadiz, 2010; Antlöv dkk., 2016). Alih-alih menggantikan lembaga formal, organisasi informal ini menyediakan ruang sosial yang terpercaya di mana tujuan program ditafsirkan, diinternalisasi, dan dipertahankan oleh masyarakat setempat. Lembaga pemerintahan formal memberikan otoritas hukum, sumber daya keuangan, dan arahan kebijakan, sementara lembaga informal menumbuhkan kepercayaan, timbal balik, dan kepemilikan bersama. Adaptasi timbal balik ini memungkinkan program pemberdayaan menjadi lebih inklusif, sah secara sosial, dan berkelanjutan daripada yang mungkin terjadi melalui implementasi birokrasi semata.

Secara keseluruhan, pola akomodatif menunjukkan bahwa tata kelola di pemerintahan lokal Indonesia pada dasarnya adaptif dan bukan hierarkis yang kaku. Lembaga pemerintahan formal

mempertahankan otoritas hukumnya, namun efektivitasnya seringkali bergantung pada kapasitasnya untuk mengakomodasi lembaga informal yang tertanam secara lokal yang membentuk praktik implementasi. Konsisten dengan perspektif institusional North (1990), temuan ini menunjukkan bahwa tata kelola yang efektif dicapai bukan hanya melalui penegakan aturan formal yang ketat, tetapi melalui penyesuaian institusional yang berkelanjutan antara peraturan formal dan norma sosial informal. Hal ini memperkuat argumen utama artikel ini bahwa studi pemerintahan harus mengkonseptualisasikan hubungan pemerintah dan masyarakat sebagai proses dinamis negosiasi institusional di mana nilai publik dan kebutuhan masyarakat diwujudkan secara bersamaan.

Pola Persaingan Lembaga Formal dan Informal dalam Fungsi Pelayanan, Pembangunan, dan Pemberdayaan di Pemerintahan Lokal

Pola persaingan muncul ketika lembaga informal beroperasi dalam konflik langsung dengan aturan dan tujuan pemerintahan formal, menghasilkan hasil tata kelola yang merusak efektivitas, legitimasi, dan kesetaraan lembaga publik. Tidak seperti hubungan komplementer, substitutif, atau akomodatif, interaksi kompetitif terjadi ketika norma, jaringan, atau struktur kekuasaan informal secara sistematis mendistorsi atau mengesampingkan pengaturan kelembagaan formal. Dalam konteks Indonesia, pola ini sangat jelas terlihat di mana jaringan patronase, kepentingan oligarki, dan aliansi politik informal bersaing dengan lembaga pemerintahan formal dalam membentuk implementasi kebijakan dan penyampaian layanan publik. Meskipun fenomena ini telah didokumentasikan secara luas dalam kajian tata kelola Indonesia (Hadiz, 2010; van Klinken, 2009; Aspinall & Mietzner, 2010), kerangka kerja Helmke dan Levitsky (2004) memberikan kontribusi analitis penting dengan menjelaskan praktik-praktik ini sebagai bentuk interaksi kelembagaan tertentu, bukan hanya sebagai konsekuensi

dari desentralisasi politik atau dominasi elit.

Dalam penyampaian layanan publik, hubungan kelembagaan yang kompetitif muncul ketika jaringan patronase informal merusak prinsip-prinsip keadilan, akuntabilitas, dan akses yang sama yang tertanam dalam sistem administrasi formal. Studi tentang tata kelola lokal di Indonesia menunjukkan bahwa layanan administrasi sering kali dimediasi melalui perantara, koneksi pribadi, atau patronase politik, yang memungkinkan individu-individu yang memiliki hak istimewa untuk mendapatkan akses preferensial ke layanan publik dan sumber daya pemerintah (Aspinall & Mietzner, 2010; Hadiz, 2010). Dalam keadaan ini, prosedur formal terus ada secara kelembagaan, namun operasi praktisnya terdistorsi oleh jaringan informal yang menentukan akses berdasarkan hubungan pribadi daripada hak hukum warga negara. Dari perspektif kerangka kerja Helmke dan Levitsky (2004), praktik-praktik ini mewakili hubungan kelembagaan yang kompetitif karena lembaga-lembaga informal secara langsung bertentangan dengan tujuan normatif lembaga-lembaga pemerintahan formal daripada mendukung atau beradaptasi dengannya.

Pola kompetitif ini juga terlihat dalam pembangunan regional. Meskipun pemerintah daerah merumuskan prioritas pembangunan melalui prosedur perencanaan dan penganggaran formal, studi empiris menunjukkan bahwa implementasi sering dipengaruhi oleh koalisi elit informal, jaringan patronase, dan kepentingan politik-ekonomi yang tertanam secara lokal (Hadiz, 2010; van Klinken, 2009). Oleh karena itu, keputusan mengenai investasi infrastruktur, alokasi lahan, pengadaan, dan prioritas pembangunan mungkin mencerminkan negosiasi di antara pemegang kekuasaan informal daripada mekanisme perencanaan formal yang ditetapkan melalui tata kelola demokratis. Sementara perspektif ekonomi politik menafsirkan dinamika ini terutama sebagai manifestasi kekuasaan oligarki atau penguasaan elit, kerangka kerja Helmke dan Levitsky menyoroti bagaimana lembaga informal secara aktif bersaing dengan

lembaga pemerintah formal, sehingga melemahkan kapasitas negara untuk mengejar hasil pembangunan yang adil dan akuntabel. Perspektif kelembagaan ini menjelaskan mengapa kebijakan pembangunan yang dirancang dengan baik secara formal sering gagal mencapai tujuan publik yang dimaksudkan meskipun prosedur administrasi formal terus ada.

Hubungan kelembagaan yang kompetitif juga terlihat dalam program pemberdayaan masyarakat. Inisiatif pemerintah yang bertujuan untuk memperkuat partisipasi, inklusi sosial, dan kapasitas masyarakat sering kali menghadapi hierarki informal yang didasarkan pada elit lokal, jaringan kekerabatan, atau otoritas adat yang membatasi akses terhadap manfaat program dan kesempatan pengambilan keputusan (Hadiz, 2010; van Klinken, 2009). Alih-alih memberdayakan kelompok-kelompok yang terpinggirkan, implementasi program dapat memperkuat ketidakseimbangan kekuasaan yang ada dengan memungkinkan aktor informal yang dominan untuk mengendalikan sumber daya, informasi, dan partisipasi. Dalam situasi ini, lembaga-lembaga informal tidak melengkapi tujuan pemerintah tetapi malah mereproduksi ketidaksetaraan sosial yang secara langsung bertentangan dengan tujuan transformatif kebijakan pemberdayaan formal.

Secara keseluruhan, pola kompetitif menunjukkan bahwa tidak semua interaksi antara lembaga formal dan informal menghasilkan hasil tata kelola yang positif. Dengan mengorganisir beragam fenomena empiris, termasuk patronase, penguasaan elit, klientelisme, dan perantara politik informal, dalam satu kerangka interaksi kelembagaan, tipologi Helmke dan Levitsky memberikan penjelasan yang lebih sistematis tentang bagaimana lembaga informal memengaruhi kinerja pemerintah daripada pendekatan yang hanya berfokus pada desentralisasi, oligarki, atau ekonomi politik. Akibatnya, pola kompetitif memperkuat argumen utama artikel ini bahwa Studi Pemerintahan harus membedakan berbagai bentuk interaksi kelembagaan formal-

informal daripada memperlakukan semua lembaga informal sebagai bermanfaat atau merugikan. Diferensiasi tersebut memberikan dasar analitis yang lebih kuat untuk merancang reformasi tata kelola yang membatasi praktik informal yang merusak sekaligus memperkuat pengaturan kelembagaan yang mampu menghasilkan nilai publik dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pola Delegasi Lembaga Formal dan Informal dalam Fungsi Pelayanan, Pembangunan, dan Pemberdayaan di Pemerintahan Lokal

Selain empat pola interaksi kelembagaan formal dan informal yang diusulkan oleh Helmke dan Levitsky (2004), bukti dari tata kelola lokal Indonesia menunjukkan adanya pola delegatif. Pola ini muncul ketika lembaga pemerintahan formal secara sengaja dan strategis mentransfer implementasi fungsi pemerintahan tertentu kepada aktor masyarakat informal sambil tetap mempertahankan otoritas formal atas arah kebijakan dan pengambilan keputusan. Tidak seperti pola komplementer, di mana lembaga informal secara sukarela memperkuat kapasitas pemerintahan untuk mencapai tujuan publik bersama, hubungan delegatif diinisiasi oleh aktor formal sebagai strategi tata kelola yang disengaja. Demikian pula, tidak seperti hubungan substitutif, di mana lembaga informal muncul secara independen untuk mengimbangi kapasitas negara yang lemah atau tidak ada, delegasi berasal dari keputusan pemerintah yang sadar. Oleh karena itu, karakteristik yang mendefinisikan pola delegatif adalah delegasi yang disengaja yang dikombinasikan dengan hubungan kekuasaan asimetris, di mana lembaga pemerintahan formal menggunakan aktor informal tidak hanya untuk meningkatkan kapasitas implementasi tetapi juga untuk mengamankan legitimasi politik, mempertahankan koalisi elit, atau memperkuat dukungan elektoral. Akibatnya, delegasi mewakili hubungan kelembagaan yang berbeda daripada varian dari pola komplementer, substitutif, atau kompetitif.

Dalam penyampaian layanan publik, pola delegatif terlihat jelas ketika pemerintah daerah secara sengaja menyalurkan implementasi program publik melalui aktor informal yang berpengaruh, termasuk pemimpin lingkungan, organisasi keagamaan, pemimpin masyarakat, atau jaringan relawan politik. Studi tentang desentralisasi di Indonesia menunjukkan bahwa distribusi bantuan sosial, program kesehatan masyarakat, dan layanan administrasi seringkali bergantung pada perantara yang tertanam secara lokal ini karena mereka memiliki legitimasi masyarakat yang lebih kuat dan jangkauan sosial yang lebih luas daripada lembaga birokrasi formal (Aspinall & Mietzner, 2010; Hadiz, 2010). Meskipun pengaturan seperti itu dapat meningkatkan aksesibilitas program dan efisiensi administrasi, pengaturan tersebut juga menciptakan peluang bagi aktor politik formal untuk memperkuat hubungan patronase dan menumbuhkan dukungan elektoral dengan mengaitkan manfaat publik dengan jaringan informal tertentu daripada dengan hak kewarganegaraan universal. Dalam kondisi ini, delegasi menjadi instrumen tata kelola strategis daripada sekadar mekanisme administratif untuk meningkatkan penyampaian layanan.

Pola delegatif serupa dapat diamati dalam pembangunan regional. Meskipun pemerintah daerah tetap memegang tanggung jawab formal untuk perencanaan pembangunan, penganggaran, dan pengawasan regulasi, implementasinya seringkali bergantung pada pemimpin adat, elit lokal yang berpengaruh, perantara desa, atau organisasi masyarakat yang memiliki otoritas sosial yang kuat di dalam komunitas lokal (van Klinken, 2009; Hadiz, 2010). Studi empiris tentang tata kelola yang terdesentralisasi menunjukkan bahwa delegasi semacam itu seringkali memfasilitasi pengadaan lahan, penyelesaian konflik, mobilisasi masyarakat, dan implementasi proyek dengan memanfaatkan struktur otoritas informal yang tidak mudah ditiru oleh lembaga pemerintah. Namun, karena aktor informal ini seringkali

mengendalikan akses ke sumber daya lokal dan dukungan politik, delegasi juga memungkinkan para pemimpin politik formal untuk mengkonsolidasikan aliansi elit, menjaga stabilitas politik, dan memengaruhi distribusi manfaat pembangunan. Dalam hal ini, tujuan pembangunan publik menjadi terkait dengan pertimbangan politik strategis, yang membedakan pola delegasi dari kerja sama kelembagaan yang murni komplementer.

Pola pendelegasian juga terlihat jelas dalam program pemberdayaan masyarakat. Pemerintah daerah seringkali menerapkan inisiatif pengentasan kemiskinan, pemberdayaan perempuan, dan pengembangan masyarakat melalui organisasi masyarakat yang sudah mapan, lembaga adat, organisasi keagamaan, atau kelompok sukarelawan lokal karena aktor-aktor ini memiliki kapasitas organisasi yang kuat dan hubungan yang terpercaya di dalam masyarakat (Antlöv dkk, 2016; Aspinall & Fealy, 2003). Meskipun strategi ini seringkali meningkatkan partisipasi program dan efektivitas implementasi, pendelegasian secara bersamaan dapat memperkuat otoritas elit masyarakat tertentu yang menjadi perantara yang sangat diperlukan antara pemerintah dan warga negara. Alih-alih mendorong pemberdayaan masyarakat yang otonom, pengaturan ini dapat memperkuat hubungan ketergantungan di mana aktor informal mengumpulkan pengaruh politik sementara otoritas formal memperoleh legitimasi dari keberhasilan program. Akibatnya, fungsi pemberdayaan menjadi tertanam dalam strategi politik yang lebih luas untuk pemeliharaan koalisi dan mobilisasi elektoral.

Secara keseluruhan, pola pendelegasian memperluas tipologi Helmke dan Levitsky dengan mengidentifikasi bentuk interaksi kelembagaan yang berbeda di mana lembaga pemerintah formal secara sengaja memobilisasi lembaga informal untuk melaksanakan fungsi publik sambil secara bersamaan mengejar tujuan politik strategis. Sementara hubungan komplementer terutama berorientasi fungsional, hubungan substitutif muncul

melalui respons masyarakat terhadap ketidakmampuan negara, dan hubungan kompetitif timbul dari konflik kelembagaan, hubungan delegatif dibedakan oleh delegasi pemerintahan yang bertujuan dan insentif politik asimetris. Perbedaan konseptual ini memberikan penjelasan yang lebih tepat tentang praktik tata kelola yang diamati dalam demokrasi desentralisasi Indonesia, di mana lembaga informal seringkali beroperasi tidak hanya berdampingan dengan negara tetapi juga sebagai perantara yang dipilih secara strategis melalui mana otoritas pemerintahan formal dijalankan. Dengan demikian, pola delegatif merupakan tambahan yang berbeda secara teoritis untuk studi interaksi kelembagaan formal-informal dan memperkuat kapasitas analitis Studi Pemerintahan untuk menjelaskan hubungan kompleks antara tata kelola, kekuasaan politik, dan kebutuhan masyarakat.

KESIMPULAN

Artikel ini menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah dan masyarakat, inti dari studi tata kelola, tidak dapat dipahami secara memadai jika hanya terbatas pada kinerja dan desain lembaga formal. Melalui eksplorasi konseptual dan analisis empiris berdasarkan literatur dan konteks Indonesia, penelitian ini menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam praktik pemerintahan lokal merupakan hasil dari interaksi kompleks antara lembaga formal dan informal. Pendekatan yang terlalu berpusat pada negara, seperti yang dominan dalam tradisi klasik studi pemerintahan, telah terbukti tidak memadai dalam menjelaskan realitas tata kelola yang dinamis dan bersemangat di tingkat lokal.

Artikel ini berpendapat bahwa hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang menjadi perhatian utama ilmu pemerintahan, tidak dapat dipahami secara memadai hanya melalui analisis lembaga pemerintahan formal saja. Dengan mengacu pada analisis konseptual literatur tata kelola dan bukti empiris dari tata kelola lokal Indonesia, penelitian ini menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat

muncul melalui interaksi berkelanjutan antara lembaga pemerintahan formal dan lembaga masyarakat informal. Alih-alih memandang tata kelola sebagai produk dari desain birokrasi semata, temuan ini menunjukkan bahwa tata kelola harus dipahami sebagai proses relasional di mana aturan formal, norma informal, jaringan sosial, dan dinamika politik secara bersama-sama membentuk hasil publik. Perspektif ini menantang orientasi yang didominasi oleh negara dalam ilmu pemerintahan klasik dan memberikan pemahaman yang lebih peka terhadap konteks tentang tata kelola dalam masyarakat yang beragam secara budaya dan kelembagaan.

Berdasarkan tipologi Helmke dan Levitsky (2004), artikel ini mengidentifikasi empat pola interaksi kelembagaan formal dan informal yang telah mapan, yaitu komplementer, substitutif, akomodatif, dan kompetitif, dan mengusulkan pola kelima, delegatif, sebagai perluasan dari kerangka kerja asli. Pola delegatif secara konseptual berbeda karena ditandai dengan transfer tanggung jawab implementasi yang disengaja dari lembaga pemerintahan formal ke aktor informal sementara otoritas formal mempertahankan kekuasaan pengambilan keputusan dan mengejar tujuan tata kelola atau politik yang lebih luas. Berbeda dengan hubungan komplementer yang terutama memperkuat kapasitas pemerintahan melalui kerja sama timbal balik, atau hubungan substitutif yang muncul sebagai respons terhadap ketidakmampuan negara, hubungan delegatif berasal dari strategi pemerintahan yang disengaja yang memanfaatkan lembaga informal untuk meningkatkan implementasi, meningkatkan legitimasi, dan, dalam beberapa konteks, memperkuat koalisi politik. Dengan mengidentifikasi pola tambahan ini, artikel ini memperluas kerangka kerja Helmke dan Levitsky di luar adaptasi kelembagaan menuju pemahaman yang lebih dinamis tentang bagaimana lembaga formal secara strategis memobilisasi aktor informal dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi.

Secara teoritis, studi ini berkontribusi pada ilmu pemerintahan dengan

memposisikan kembali interaksi kelembagaan formal dan informal sebagai unit analisis utama untuk memahami hubungan pemerintah-masyarakat. Alih-alih memperlakukan lembaga informal sebagai variabel perifer, kerangka kerja yang diusulkan mengkonseptualisasikannya sebagai komponen integral dari pemerintahan yang dapat memperkuat, menggantikan, beradaptasi dengan, bersaing dengan, atau dimobilisasi secara strategis oleh lembaga pemerintahan formal. Secara praktis, temuan ini menunjukkan bahwa reformasi tata kelola harus melampaui penguatan kapasitas birokrasi semata dan sebaliknya mengembangkan pengaturan kelembagaan yang secara jelas mendefinisikan peran, tanggung jawab, dan mekanisme akuntabilitas yang mengatur kolaborasi antara lembaga formal dan informal. Pengaturan tersebut dapat mencakup kriteria transparan untuk memilih mitra komunitas, pengawasan yang akuntabel secara publik terhadap implementasi yang didelegasikan, proses pengambilan keputusan partisipatif yang inklusif, dan mekanisme pemantauan yang memastikan partisipasi lembaga informal melayani kepentingan publik dan bukan tujuan politik atau patronase yang sempit.

Studi ini juga memiliki keterbatasan, yaitu karena analisis didasarkan pada penelitian arsip dan sintesis konseptual, semua ilustrasi empiris berasal dari literatur yang diterbitkan dan dokumen kebijakan, bukan dari penelitian lapangan asli. Akibatnya, analisis mengidentifikasi pola interaksi kelembagaan yang berulang tetapi tidak menilai frekuensi, prevalensi relatif, atau efek kausalnya di berbagai konteks pemerintahan lokal di Indonesia. Oleh karena itu, penelitian masa depan harus menggunakan studi penelitian lapangan untuk mengembangkan lebih lanjut kerangka kerja yang diusulkan di berbagai pengaturan tata kelola.

Secara keseluruhan, artikel ini memajukan ilmu pemerintahan dengan menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan paling baik dipahami bukan hanya sebagai operasi lembaga pemerintahan

formal tetapi sebagai hubungan kelembagaan yang berkembang antara negara sebagai insitusi formal dan kelembagaan sosial sebagai institusi informal. Dengan memperluas tipologi Helmke dan Levitsky melalui pengenalan pola delegatif, artikel ini menyediakan kerangka konseptual yang lebih luas untuk menganalisis tata kelola dalam konteks desentralisasi dan keragaman sosial, sekaligus membuka jalan baru untuk penelitian masa depan tentang interaksi kelembagaan formal dan informal, penciptaan nilai publik, dan tata kelola demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Antlöv, H., Wetterberg, A., & Dharmawan, L. (2016). Village governance, community life, and the 2014 Village Law in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 161–183.
- Aspinall, E., & Fealy, G. (Eds.). (2003). *Local power and politics in Indonesia: Decentralization and democratization*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- 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.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Wiley.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Gaffar, A. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford University Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Imawan, R. (1999). *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Koeswara, E. (1997). *Teori dan Praktik Pemerintahan*. Bandung: Alumni.
- Lauth, H.-J. (2000). Informal institutions and democracy. *Democratization*, 7(4), 21–50.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in*

- government. Harvard University Press.
- Ndraha, T. (2003). *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Rineka Cipta.
- Nordholt, H. S., & van Klinken, G. (Eds.). (2007). *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. KITLV Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pamudji, S. (1994). *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Bina Aksara.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Radnitz, S. (2011). Informal politics and the state. *Comparative Politics*, 43(3), 351–371.
- Rasyid, R. (2000). *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Perspektif Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yasrif Watampone.
- Rauf, M. (2001). *Konsensus dan Konflik Politik*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- Riggs, F. W. (1994). *Administration in developing countries: The theory of the prismatic society*. Houghton Mifflin.
- Soejamto. (1992). *Dasar-dasar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Soewargono. (1988). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Gunung Agung.
- Suryaningrat, B. (1992). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- van Poelje, G. A. (1953). *General Information on Government Affairs and Administration*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. A. M. Henderson & T. Parsons, Eds. Oxford University Press.