

Rekontruksi Makna dalam Governance: Memahami Pendekatan Interpretatif

Aenal Fuad Adam ¹, Imanuel N Tadanugi ², As Rifa'i ³,

^{1,2} mahasiswa Doktorat Ilmu Sosial Universitas Tadulako, Palu. Sulawesi Tengah, Indonesia

² Ilmu Pemerintahan, Universitas Tadulako Palu. Sulawesi Tengah, Indonesia

Article History

Received: 17-02-2025

Revision: 20-02-2026

Accepted: 27-02-2026

Published: 28-02-2026



Abstrak

Kajian governance dalam literatur arus utama selama beberapa dekade terakhir cenderung didominasi oleh pendekatan institusional dan normatif yang menekankan desain kelembagaan, kapasitas negara, serta kinerja kebijakan publik. Pendekatan tersebut, meskipun memberikan kontribusi penting dalam pengukuran dan reformasi tata kelola, sering kali mengabaikan dimensi makna, interpretasi, dan praktik sosial aktor yang membentuk proses governance dalam konteks nyata. Artikel ini bertujuan untuk merekonstruksi makna governance melalui pendekatan interpretatif yang dikembangkan oleh Mark Bevir. Dengan menggunakan metode kajian literatur dan analisis konseptual, artikel ini menelusuri asumsi epistemologis, ontologis, dan metodologis pendekatan interpretatif, serta mendialogkannya secara kritis dengan pendekatan governance arus utama. Hasil analisis menunjukkan bahwa governance tidak dapat dipahami semata-mata sebagai seperangkat struktur formal atau mekanisme teknokratis, melainkan sebagai praktik sosial yang dibentuk oleh tradisi, keyakinan, dan proses interpretasi aktor dalam menghadapi dilema-dilema kontekstual. Pendekatan interpretatif Bevir menempatkan agensi aktor dan kontestasi makna sebagai pusat analisis, sehingga menawarkan kerangka pemahaman governance yang lebih reflektif, kontekstual, dan sensitif terhadap dinamika sosial-politik. Artikel ini berkontribusi pada pengayaan diskursus teoritik governance dengan menegaskan pentingnya memahami tata kelola sebagai proses meaning-in-action, khususnya dalam konteks masyarakat plural dan pasca-desentralisasi.

Abstract

Over the past few decades, governance studies have been predominantly shaped by institutional and normative approaches that emphasize institutional design, state capacity, and public policy performance. While these approaches have made important contributions to the measurement and reform of governance, they often marginalize the dimensions of meaning, interpretation, and social practice through which actors actually enact governance in real-world contexts. This article aims to reconstruct the meaning of governance through the interpretive approach developed by Mark Bevir. Employing a qualitative literature review and conceptual analysis, the article examines the epistemological, ontological, and methodological foundations of interpretive governance and critically engages them with mainstream governance perspectives. The analysis

Keywords:

governance; interpretive governance; Mark Bevir; tradisi; agensi

Kata Kunci:

governance; interpretive governance; Mark Bevir; traditions; agency.

demonstrates that governance cannot be adequately understood as a set of formal structures or technocratic mechanisms alone, but rather as a social practice shaped by actors' traditions, beliefs, and interpretive responses to contextual dilemmas. Bevir's interpretive approach foregrounds agency and the contestation of meaning, offering a more reflexive and context-sensitive framework for understanding governance dynamics. This article contributes to the theoretical enrichment of governance studies by emphasizing governance as *meaning-in-action*, particularly in plural and post-decentralization contexts.

1. Pengantar

Konsep *governance* telah menjadi salah satu konsep kunci dalam kajian ilmu politik dan administrasi publik sejak akhir abad ke-20, seiring dengan munculnya kritik terhadap model *government* yang menekankan hierarki, komando, dan kontrol negara secara sentralistik. Pergeseran ini dipicu oleh kompleksitas masalah publik, keterbatasan kapasitas negara, serta meningkatnya peran aktor non-negara dalam proses pengambilan keputusan dan penyediaan layanan publik. Governance kemudian dipahami sebagai pola pengelolaan urusan publik yang melibatkan berbagai aktor—negara, pasar, dan masyarakat sipil—dalam relasi yang bersifat horizontal, berbasis jaringan, dan kolaboratif¹. Dalam literatur arus utama, governance umumnya dianalisis melalui pendekatan institusional dan normatif yang menekankan desain kelembagaan, kapasitas negara, serta efektivitas dan kualitas kebijakan publik. Perspektif ini melihat governance sebagai persoalan *how systems work*, yakni sejauh mana institusi publik mampu merumuskan, mengkoordinasikan, dan mengimplementasikan kebijakan secara efektif. Konsep seperti *state capacity*, *bureaucratic autonomy*, dan *policy performance* menjadi indikator utama dalam menilai kualitas governance². Dengan demikian, governance direduksi menjadi persoalan teknis-administratif yang dapat diukur, dibandingkan, dan diperbaiki melalui reformasi kelembagaan. Pendekatan tersebut secara implisit bertumpu pada asumsi rasionalitas aktor dan stabilitas aturan. Aktor dipahami sebagai pelaksana kebijakan yang bertindak sesuai dengan insentif, regulasi, dan struktur institusional yang ada. Dalam kerangka ini, makna, nilai, dan interpretasi subjektif aktor cenderung dipinggirkan, karena dianggap berada di luar ranah analisis kebijakan yang “objektif”. Governance, dengan demikian, diperlakukan sebagai sistem yang dapat direkayasa (*engineered*) melalui desain aturan yang tepat.

Namun, dominasi pendekatan institusional dan positivistik tersebut menyisakan problem epistemologis yang signifikan. Pertama, governance kerap direduksi menjadi seperangkat indikator teknokratis yang terlepas dari konteks sosial, kultural, dan historis tempat praktik tata kelola berlangsung. Indikator-indikator tersebut sering gagal menjelaskan mengapa praktik governance yang sama menghasilkan luaran yang berbeda dalam konteks sosial yang berbeda. Kedua, praktik governance diperlakukan semata-mata sebagai hasil implementasi kebijakan, bukan sebagai proses sosial yang hidup dan dinamis, yang sarat dengan negosiasi makna, konflik kepentingan, dan relasi kuasa. Ketiga, relasi kuasa dalam governance sering

¹ R. A. W. Rhodes, ‘The New Governance: Governing without Government’, *Political Studies*, 44.4 (1996), pp. 652–67, doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

² Francis Fukuyama, ‘What Is Governance?’, *Governance*, 26.3 (2013), pp. 347–68, doi:10.1111/gove.12035; Francis Fukuyama, ‘Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?’, *Annual Review of Political Science*, 19.1 (2016), pp. 89–105, doi:10.1146/annurev-polisci-042214-044240.

kali dipahami secara struktural dan formal—misalnya melalui pembagian kewenangan atau desain institusi—tanpa memperhatikan bagaimana kuasa diproduksi, direproduksi, dan dipertentangkan melalui praktik sehari-hari dan wacana kebijakan. Akibatnya, governance tampak sebagai arena netral yang bebas nilai, padahal dalam praktiknya selalu melibatkan kontestasi ide, kepentingan, dan legitimasi.

Dalam konteks keterbatasan inilah pendekatan interpretatif yang dikembangkan oleh Mark Bevir menjadi relevan dan signifikan secara teoritik. Bevir secara tegas mengkritik kecenderungan positivistik dan struktural dalam studi governance yang mengabaikan dimensi subjektif aktor. Menurut Bevir, tindakan sosial—termasuk praktik governance—tidak dapat dijelaskan semata-mata melalui struktur atau institusi, melainkan harus dipahami melalui makna yang dilekatkan aktor terhadap tindakan mereka sendiri. Bagi Bevir, governance adalah *meaning-in-action*: praktik sosial yang dibentuk oleh keyakinan (*beliefs*), tradisi (*traditions*), dan penafsiran aktor terhadap dilema-dilema yang mereka hadapi dalam konteks tertentu³. Tradisi menyediakan kerangka pemaknaan awal bagi aktor, sementara dilema mendorong aktor untuk menafsirkan ulang tradisi tersebut dan menghasilkan praktik governance yang baru. Dengan demikian, governance bukanlah produk dari desain institusional semata, melainkan hasil dari proses interpretatif yang terus-menerus dan bersifat kontingen. Pendekatan interpretatif ini menggeser fokus analisis governance dari struktur ke agensi, dari aturan formal ke praktik sehari-hari, serta dari hasil kebijakan ke proses pemaknaan. Governance tidak lagi dipahami sebagai sistem yang stabil dan terprediksi, melainkan sebagai arena dinamis tempat berbagai aktor menegosiasikan makna, kepentingan, dan legitimasi dalam kondisi yang sering kali ambigu dan penuh ketidakpastian.

Berdasarkan kerangka tersebut, artikel ini bertujuan untuk merekonstruksi makna governance melalui pendekatan interpretatif Mark Bevir. Pertanyaan utama yang diajukan adalah bagaimana pendekatan interpretatif Bevir mengubah cara kita memahami governance, dan apa implikasinya bagi analisis tata kelola kontemporer? Dengan menjawab pertanyaan ini, artikel ini berupaya mengisi celah teoritik dalam studi governance yang masih didominasi oleh pendekatan institusional dan normatif, serta menawarkan perspektif alternatif yang lebih reflektif, kontekstual, dan sensitif terhadap praktik sosial aktor.

2. Metodologi penelitian

Artikel ini menggunakan metode kualitatif berbasis kajian literatur (*library research*) dan analisis konseptual untuk menelaah dan merekonstruksi makna governance melalui pendekatan interpretatif Mark Bevir. Pilihan metode ini didasarkan pada tujuan penelitian yang bersifat teoritik dan reflektif, yakni untuk memahami, mengelaborasi, dan mengkritisi kerangka konseptual governance, bukan untuk mengukur hubungan kausal atau menguji hipotesis empiris. Dengan demikian, fokus utama penelitian ini adalah pada pengembangan argumen dan klarifikasi konsep, sebagaimana lazim dalam penelitian filsafat ilmu sosial dan teori politik. Sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari karya-karya kunci Mark Bevir yang membangun fondasi pendekatan interpretatif dalam studi governance⁴

Selain itu, artikel ini juga merujuk pada tulisan-tulisan kolaboratif Bevir dengan R.A.W. Rhodes yang mengembangkan konsep *interpretive governance* dan *decentred governance*⁵.

³ Mark Bevir, *The Sage Handbook of Governance* (Sage, 2011).

⁴ Mark Bevir, R. A. W. Rhodes, and Patrick Weller, 'Comparative Governance: Prospects and Lessons', *Public Administration*, 81.1 (2003), pp. 191–210, doi:10.1111/1467-9299.00342.

⁵ Mark Bevir and Rod Rhodes, *Governance Stories*, 0 edn (Routledge, 2006), doi:10.4324/9780203969090.

Karya-karya tersebut diperlakukan sebagai teks teoritik utama (*primary theoretical texts*) yang dianalisis secara mendalam untuk menelusuri asumsi epistemologis, ontologis, dan metodologis pendekatan interpretatif. Sebagai bahan pembanding dan konteks teoritik, penelitian ini juga mengkaji literatur governance arus utama yang merepresentasikan pendekatan institusional, normatif, dan kapasitas negara. Di antaranya adalah tulisan Rhodes (1997)⁶ mengenai *new governance*, Fukuyama (2013)⁷ tentang kapasitas dan kualitas negara, serta Rothstein⁸ (2005) mengenai *quality of government*. Literatur pembanding ini berfungsi untuk menyoroti perbedaan paradigma, asumsi dasar, serta fokus analisis antara pendekatan interpretatif dan pendekatan dominan dalam studi governance. Proses analisis dilakukan melalui tiga tahap utama yang saling terkait. Tahap pertama adalah pemetaan konseptual (*conceptual mapping*) terhadap pengertian governance dalam literatur arus utama. Pada tahap ini, dilakukan identifikasi atas konsep kunci, asumsi dasar, dan fokus analisis yang mendominasi studi governance, seperti desain kelembagaan, kapasitas birokrasi, dan kinerja kebijakan. Pemetaan ini bertujuan untuk menunjukkan batas-batas epistemologis dan konseptual pendekatan dominan dalam memahami governance.

Tahap kedua adalah eksplikasi dan elaborasi terhadap prinsip-prinsip dasar pendekatan interpretatif Mark Bevir. Pada tahap ini, analisis difokuskan pada konsep-konsep sentral dalam pendekatan interpretatif, terutama *makna (meaning)*, *tradisi (traditions)*, *keyakinan (beliefs)*, dan *agensis (agency)*. Eksplikasi dilakukan dengan menelusuri argumen Bevir secara tekstual dan kontekstual, serta menjelaskan bagaimana konsep-konsep tersebut membentuk kerangka analisis governance yang bersifat *decentred*, non-struktural, dan kontekstual. Tahap ketiga adalah analisis kritis terhadap implikasi pendekatan interpretatif dalam memahami praktik governance. Pada tahap ini, pendekatan interpretatif Bevir didialogkan secara kritis dengan literatur governance arus utama. Analisis difokuskan pada bagaimana pendekatan interpretatif menggeser cara pandang terhadap relasi kuasa, peran aktor, dan proses kebijakan, serta apa konsekuensinya bagi studi dan praktik tata kelola kontemporer. Tahap ini juga menyoroti potensi kontribusi dan keterbatasan pendekatan interpretatif dalam menjelaskan dinamika governance di konteks sosial yang kompleks dan plural. Pendekatan analisis yang digunakan bersifat deskriptif-analitis dan reflektif. Analisis deskriptif dilakukan untuk memaparkan dan menjelaskan gagasan-gagasan teoritik secara sistematis dan akurat, sementara analisis reflektif digunakan untuk mengkaji implikasi epistemologis dan konseptual dari pendekatan interpretatif terhadap studi governance secara lebih luas. Penelitian ini tidak bertujuan untuk menguji hipotesis empiris atau menghasilkan generalisasi universal, melainkan untuk membangun argumentasi teoritik yang koheren, kritis, dan kontekstual mengenai makna governance. Dengan pendekatan metodologis tersebut, artikel ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan kajian governance, khususnya dalam memperkaya perspektif analitis yang selama ini didominasi oleh pendekatan institusional dan normatif, serta membuka ruang bagi pemahaman governance sebagai praktik sosial yang sarat makna dan interpretasi.

⁶ Rhodes, 'The New Governance'.

⁷ Fukuyama, 'Governance'; Fukuyama, 'What Is Governance?'

⁸ Bo Rothstein and Jan Teorell, 'What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions', *The QOG Institute Quality Of Government, Series 2005.6* (2005).

3. Hasil dan Pembahasan

a) Governance sebagai Praktik Bermakna

Hasil analisis menunjukkan bahwa pendekatan interpretatif Mark Bevir merekonstruksi makna governance dengan menempatkannya sebagai praktik sosial yang sarat makna (*meaningful social practice*), bukan sebagai mekanisme netral atau sistem teknokratis yang bekerja secara otomatis. Dalam perspektif ini, governance tidak dipahami sebagai sekadar rangkaian prosedur administratif, aturan formal, atau desain kelembagaan yang bersifat objektif dan stabil, melainkan sebagai hasil dari tindakan aktor yang secara aktif menafsirkan dunia sosial dan politik tempat mereka berada. Pandangan ini berangkat dari asumsi dasar interpretivisme bahwa realitas sosial tidak bersifat objektif dan terberi, melainkan dikonstruksi melalui makna yang diproduksi oleh aktor.⁹

Bevir secara tegas menolak pandangan positivistik yang mengasumsikan bahwa aktor pemerintahan bertindak secara rasional, seragam, dan dapat diprediksi di bawah kerangka aturan yang stabil. Kritik ini sejalan dengan pandangan Bevir, (2004, 2004, 2011; Bevir dkk., 2003, 2003) yang menolak dikotomi kaku antara struktur dan agensi, serta menekankan bahwa struktur hanya eksis sejauh direproduksi melalui tindakan aktor¹⁰. Namun, berbeda dengan Giddens yang masih mempertahankan konsep struktur sebagai dualitas, Bevir melangkah lebih jauh dengan menempatkan keyakinan (*beliefs*) aktor sebagai titik awal analisis. Menurut Bevir, tindakan aktor selalu didasarkan pada keyakinan tentang apa yang benar, tepat, dan mungkin dilakukan dalam situasi tertentu¹¹. Oleh karena itu, kebijakan dan praktik governance tidak pernah sepenuhnya ditentukan oleh struktur institusional, melainkan selalu dimediasi oleh interpretasi aktor terhadap aturan, norma, dan tujuan kebijakan. Dalam kerangka ini, aktor governance—baik pejabat negara, aktor masyarakat sipil, maupun pelaku non-negara—tidak diposisikan sebagai pelaksana pasif kebijakan sebagaimana diasumsikan dalam pendekatan *principal-agent* atau *new public management*¹². Sebaliknya, mereka dipahami sebagai subjek aktif yang secara terus-menerus memberi makna terhadap kebijakan. Aturan dan regulasi tidak diperlakukan sebagai instruksi yang diterapkan secara mekanis, tetapi sebagai teks sosial yang dipahami, diterjemahkan, dan bahkan dinegosiasikan ulang sesuai dengan pengalaman, latar belakang sosial, serta konteks lokal aktor. Dengan demikian, governance merupakan proses *meaning-in-action*, di mana makna tidak hadir sebelum tindakan secara abstrak, melainkan diproduksi dan direproduksi melalui praktik sehari-hari (Bevir, 2011).

Pandangan ini memperlihatkan perbedaan yang tajam dengan pendekatan governance arus utama. Rhodes¹³, misalnya, memandang governance sebagai *network governance*, yaitu pola interaksi antaraktor dalam jaringan kebijakan yang relatif otonom dari kontrol negara. Meskipun pendekatan ini mengakui pluralitas aktor, fokus analisisnya tetap terletak pada struktur jaringan dan mekanisme koordinasi, bukan pada makna subjektif yang dilekatkan aktor terhadap praktik governance. Bevir mengkritik pendekatan ini karena masih menyisakan bias struktural, dan kemudian mengembangkan konsep *decentred governance* untuk menegaskan bahwa jaringan hanya dapat dipahami melalui interpretasi aktor yang

⁹ Peregrine Schwartz-Shea and Dvora Yanow, *Interpretive Research Design*, 0 edn (Routledge, 2012), doi:10.4324/9780203854907.

¹⁰ Bevir, Rhodes, and Weller, 'Comparative Governance'.

¹¹ Bevir, *The Sage Handbook of Governance*.

¹² Christopher Hood, 'A Public Management For All Sesiions?', *Royal Institute of Public Administration*, Oxford Handbooks Series, Public Administration Vol 69.Spring (1991), pp. 3–19.

¹³ Rhodes, 'The New Governance'.

membentuk dan menjalankannya¹⁴. Perbedaan semakin jelas jika dibandingkan dengan pendekatan¹⁵ yang menekankan governance sebagai persoalan kapasitas negara, profesionalisme birokrasi, dan otonomi institusional. Dalam kerangka Fukuyama, governance berkualitas tinggi dicapai ketika negara memiliki kemampuan teknis untuk merumuskan dan menegakkan aturan secara efektif. Pendekatan ini bersifat fungsional dan normatif, dengan fokus pada kinerja institusi. Sebaliknya, Bevir menolak anggapan bahwa kapasitas institusional dapat menjelaskan praktik governance secara memadai tanpa memahami bagaimana aktor menafsirkan dan mengoperasikan kapasitas tersebut dalam konteks sosial tertentu.

Sementara itu, Rothstein (2005) menekankan *impartiality* sebagai inti dari *quality of government*, dengan asumsi bahwa aturan yang diterapkan secara adil dan tidak bias akan menghasilkan governance yang baik. Meskipun memberikan kontribusi penting dalam diskursus normatif, pendekatan ini tetap mengandaikan adanya standar universal tentang “good governance”. Pendekatan interpretatif Bevir justru menolak universalisme normatif tersebut dan menegaskan bahwa makna keadilan, kualitas, dan legitimasi dalam governance selalu dikonstruksi secara sosial dan historis, sehingga tidak dapat dilepaskan dari konteks lokal. Dengan memandang governance sebagai praktik bermakna, pendekatan interpretatif juga sejalan dengan kritik Lipsky (1980) tentang *street-level bureaucracy*, yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh diskresi dan interpretasi aktor di tingkat bawah¹⁶. Namun, Bevir meluaskan analisis ini ke seluruh ranah governance, tidak hanya pada level implementasi, tetapi juga pada proses perumusan kebijakan dan pembentukan jaringan tata kelola.

Pendekatan interpretatif ini secara implisit mengkritik kecenderungan literatur arus utama yang mereduksi governance menjadi indikator kinerja dan efektivitas kebijakan. Pendekatan berbasis indikator sebagaimana diungkapkan Shea & Yanow lazim dalam kajian *good governance*—sering kali gagal menangkap dinamika sosial dan politik di balik praktik tata kelola, terutama bagaimana kebijakan dipahami, diperdebatkan, dan kadang ditolak oleh aktor di tingkat implementasi¹⁷¹⁸. Dalam konteks ini, pendekatan interpretatif menawarkan pemahaman yang lebih mendalam tentang bagaimana dan mengapa praktik governance berlangsung sebagaimana adanya, bukan sekadar apakah kebijakan tersebut efektif menurut ukuran formal. Dengan demikian, dimensi pertama rekonstruksi makna governance dalam pendekatan interpretatif Mark Bevir menegaskan bahwa governance adalah arena praktik sosial yang hidup, dinamis, dan penuh kontestasi makna. Berbeda secara mendasar dari pendekatan institusional, normatif, dan teknokratis yang dominan, pendekatan interpretatif menempatkan interpretasi aktor sebagai pusat analisis. Di sanalah aturan, kebijakan, dan relasi kuasa memperoleh arti dan diwujudkan dalam tindakan nyata, menjadikan governance sebagai proses yang selalu terbuka, tidak final, dan kontekstual.

¹⁴ Mark Bevir, R. A. W. Rhodes, and Patrick Weller, ‘Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector’, *Public Administration*, 81.1 (2003), pp. 1–17, doi:10.1111/1467-9299.00334.

¹⁵ Fukuyama, ‘What Is Governance?’

¹⁶ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* Michael Lipsky (Russell Sage Foundation, 1980), LV <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/643898>> [accessed 19 December 2025].

¹⁷ Schwartz-Shea and Yanow, *Interpretive Research Design*.

¹⁸ Dvora Yanow, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, 47 vols (Sage Publication, 2000), Qualitative Research Methods.

b) Peran Tradisi dan Keyakinan

Dalam pendekatan interpretatif Mark Bevir, tradisi (*traditions*) dan keyakinan (*beliefs*) menempati posisi sentral dalam menjelaskan tindakan aktor dan praktik governance. Bevir mendefinisikan tradisi bukan sebagai warisan statis yang diterima secara pasif, melainkan sebagai sekumpulan gagasan, nilai, narasi, dan cara berpikir yang diwariskan secara historis dan membentuk *horizon of meaning* bagi aktor dalam memahami dunia sosial dan politik (Bevir, 2008; 2011). Tradisi menyediakan kerangka awal bagi aktor untuk menafsirkan masalah publik, menentukan apa yang dianggap sah, serta membentuk preferensi tindakan. Dalam kerangka ini, governance tidak pernah menjadi produk dari rasionalitas universal atau logika teknokratis yang terlepas dari konteks. Sebaliknya, praktik governance merupakan hasil dari interaksi dinamis antara tradisi yang telah ada dan respons aktor terhadap dilema baru yang muncul akibat perubahan sosial, ekonomi, maupun politik. Dilema, dalam pengertian Bevir, adalah situasi di mana keyakinan lama tidak lagi sepenuhnya memadai untuk menjelaskan atau merespons realitas baru, sehingga aktor terdorong untuk menafsirkan ulang tradisi dan memodifikasi praktik governance (Bevir, 2011).

Pendekatan ini menjelaskan mengapa praktik governance dapat sangat berbeda meskipun berada dalam kerangka institusional yang sama. Dua wilayah dengan regulasi dan struktur pemerintahan identik dapat menunjukkan pola governance yang berbeda karena aktor-aktornya berangkat dari tradisi pemikiran, nilai, dan pengalaman historis yang berbeda. Dengan demikian, variasi praktik governance tidak dapat dijelaskan semata-mata melalui perbedaan desain institusional, melainkan harus ditelusuri pada perbedaan tradisi dan keyakinan yang membentuk cara aktor memahami dan menjalankan governance.

Pendekatan Bevir ini berbeda secara fundamental dari pendekatan institusional rasional (*rational institutionalism*) yang memandang perilaku aktor sebagai hasil dari kalkulasi rasional dalam kerangka aturan formal dan insentif¹⁹. Dalam pendekatan tersebut, institusi dipahami sebagai “aturan main” yang membatasi dan membentuk pilihan aktor. Tradisi dan nilai cenderung diperlakukan sebagai faktor latar belakang, bukan sebagai variabel analitis utama. Bevir mengkritik pendekatan ini karena mengasumsikan adanya rasionalitas yang relatif homogen dan mengabaikan bagaimana aktor memahami aturan itu sendiri. Aturan tidak pernah “berbicara” dengan sendirinya; ia selalu ditafsirkan melalui lensa tradisi dan keyakinan aktor. Oleh karena itu, pendekatan institusional sering kali gagal menjelaskan variasi praktik governance yang muncul di tingkat implementasi, meskipun desain institusionalnya seragam.

Pendekatan Bevir memiliki irisan dengan *sociological institutionalism*, khususnya gagasan tentang *logic of appropriateness* yang dikemukakan oleh March dan Olsen (1989). Pendekatan ini mengakui bahwa tindakan aktor dipengaruhi oleh norma, identitas, dan pemahaman tentang apa yang dianggap “pantas” dalam suatu konteks institusional. Namun, Bevir melangkah lebih jauh dengan menolak anggapan bahwa norma dan logika kepatantasan tersebut bersifat struktural dan relatif stabil. Bagi Bevir, tradisi tidak menentukan tindakan aktor secara mekanis. Aktor tetap memiliki agensi untuk menafsirkan, memodifikasi, atau bahkan menantang tradisi ketika menghadapi dilema baru. Dengan demikian, pendekatan interpretatif menolak determinisme kultural yang secara implisit masih melekat dalam sebagian analisis sosiologi institusional. Dalam teori strukturasi Anthony Giddens (1984), struktur dipahami sebagai hasil dan sekaligus medium dari praktik sosial. Pandangan ini

¹⁹ Douglas C North, *INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE* (Cambridge University Press, 1990).

memiliki kesamaan dengan Bevir dalam menolak dikotomi kaku antara struktur dan agensi. Namun, perbedaannya terletak pada titik awal analisis. Giddens masih mempertahankan konsep struktur sebagai sumber daya dan aturan yang direproduksi secara berulang, sementara Bevir menempatkan keyakinan subjektif aktor sebagai fondasi utama tindakan²⁰. Dengan menekankan tradisi dan keyakinan, Bevir memberikan penjelasan yang lebih mikro dan interpretatif tentang bagaimana struktur governance direproduksi dan diubah. Governance bukan sekadar reproduksi struktur, tetapi hasil dari proses pemaknaan yang terus-menerus dilakukan aktor dalam konteks historis tertentu.

Pendekatan interpretatif Bevir juga dapat dibandingkan dengan konsep *governmentality* Michel Foucault, yang menekankan bagaimana rasionalitas dan wacana membentuk cara pemerintahan dijalankan²¹. Keduanya sama-sama menolak pandangan teknokratis tentang governance dan menyoroti peran ide dan pengetahuan. Namun, Bevir berbeda dari Foucault dalam hal fokus analisis. Jika *governmentality* lebih menekankan pada logika kekuasaan dan diskursus yang membentuk subjek, Bevir justru menekankan agensi aktor dan keyakinan mereka sebagai titik tolak analisis. Dengan demikian, pendekatan Bevir cenderung lebih aktor-sentris dan memberikan ruang yang lebih besar bagi kontestasi makna dan perubahan dari bawah, sementara *governmentality* lebih menekankan bagaimana subjek dibentuk oleh rezim pengetahuan dan kekuasaan.

Dengan menempatkan tradisi dan keyakinan sebagai pusat analisis, pendekatan interpretatif Mark Bevir memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang dinamika governance. Governance tidak lagi dipahami sebagai hasil dari penerapan kebijakan yang seragam, tetapi sebagai proses sosial yang selalu terikat pada konteks historis dan kultural. Pendekatan ini sangat relevan untuk menjelaskan praktik governance di masyarakat plural, pasca-kolonial, atau wilayah dengan tradisi lokal yang kuat, di mana kebijakan formal sering kali berinteraksi dengan nilai dan institusi informal. Dengan demikian, peran tradisi dan keyakinan dalam pendekatan interpretatif Bevir menegaskan bahwa governance adalah hasil dari proses interpretatif yang kompleks, di mana aktor secara aktif menegosiasikan makna antara warisan masa lalu dan tantangan masa kini. Hal inilah yang menjelaskan mengapa governance tidak pernah bersifat tunggal, stabil, atau sepenuhnya dapat direkayasa melalui desain institusional semata.

4. Kesimpulan

Artikel ini menegaskan bahwa pendekatan interpretatif Mark Bevir memberikan kontribusi teoritik yang signifikan dalam merekonstruksi makna governance, terutama dengan menggeser fokus analisis dari struktur dan institusi formal menuju praktik sosial yang sarat makna. Governance, dalam perspektif ini, tidak dipahami sebagai sistem teknokratis yang bekerja secara netral dan dapat direkayasa melalui desain kelembagaan semata, melainkan sebagai hasil dari tindakan aktor yang secara aktif menafsirkan aturan, norma, dan tujuan kebijakan dalam konteks historis dan kultural tertentu. Dengan menempatkan tradisi dan keyakinan sebagai fondasi tindakan, pendekatan interpretatif mampu menjelaskan variasi praktik governance yang tidak dapat diterangkan oleh pendekatan institusional

²⁰ Anthony Giddens, *The Constitution of Society Outline of the Theory of Structuration* (Polity Press, 1984).

²¹ Abdul Khozin Afandi, 'KONSEP KEKUASAN MICHEL FOUCAULT', *Teosofi Jurnal Tasawuf dan Pemikiran Islam*, Volume 2.2 (2012), pp. 131–49, doi:<https://doi.org/10.15642/teosofi.2012.2.1.131-149>.

normatif, meskipun berada dalam kerangka regulasi yang sama. Pendekatan ini juga menolak asumsi rasionalitas universal dan standar good governance yang bersifat ahistoris, dengan menunjukkan bahwa makna keadilan, kualitas, dan legitimasi dalam governance selalu dikonstruksi secara sosial dan bersifat kontekstual. Implikasi teoritik dari pendekatan ini adalah perlunya memahami governance sebagai arena kontestasi makna dan relasi kuasa yang dinamis, di mana aktor tidak hanya menjalankan kebijakan, tetapi juga membentuk dan mengubahnya melalui proses interpretasi. Dengan demikian, pendekatan interpretatif Mark Bevir membuka ruang analisis yang lebih sensitif terhadap kompleksitas sosial-politik, khususnya dalam masyarakat plural, pasca-kolonial, dan pasca-desentralisasi. Artikel ini menyimpulkan bahwa penguatan kajian governance ke depan memerlukan integrasi dimensi makna dan agensi aktor sebagai elemen kunci dalam memahami dinamika tata kelola kontemporer.

5. Referensi

- Afandi, Abdul Khozin, 'KONSEP KEKUASAN MICHEL FOUCAULT', *Teosofi Jurnal Tasawuf dan Pemikiran Islam*, Volume 2.2 (2012), pp. 131–49, doi:<https://doi.org/10.15642/teosofi.2012.2.1.131-149>
- Bevir, Mark, *The Sage Handbook of Governance* (Sage, 2011)
- , R. A. W. Rhodes, and Patrick Weller, 'Comparative Governance: Prospects and Lessons', *Public Administration*, 81.1 (2003), pp. 191–210, doi:10.1111/1467-9299.00342
- , R. A. W. Rhodes, and Patrick Weller, 'Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector', *Public Administration*, 81.1 (2003), pp. 1–17, doi:10.1111/1467-9299.00334
- , and Rod Rhodes, *Governance Stories*, 0 edn (Routledge, 2006), doi:10.4324/9780203969090
- Fukuyama, Francis, 'Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?', *Annual Review of Political Science*, 19.1 (2016), pp. 89–105, doi:10.1146/annurev-polisci-042214-044240
- , 'What Is Governance?', *Governance*, 26.3 (2013), pp. 347–68, doi:10.1111/gove.12035
- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society* *Outline of the Theory of Structuration* (Polity Press, 1984)
- Hood, Christopher, 'A Public Management For All Sesions?', *Royal Institute of Public Administration*, Oxford Handbooks Series, Public Administration Vol 69.Spring (1991), pp. 3–19
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* Michael Lipsky (Russell Sage Foundation, 1980), LV <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/643898>> [accessed 19 December 2025]
- North, Douglas C, *INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE* (Cambridge University Press, 1990)
- Rhodes, R. A. W., 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44.4 (1996), pp. 652–67, doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Rothstein, Bo, and Jan Teorell, 'What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions', *The QOG Institute Quality Of Government*, Series 2005.6 (2005)
- Schwartz-Shea, Peregrine, and Dvora Yanow, *Interpretive Research Design*, 0 edn (Routledge, 2012), doi:10.4324/9780203854907
- Yanow, Dvora, *Conducting Interpretative Policy Analysis*, 47 vols (Sage Publication, 2000), Qualitative Research Methods

