

---

## Governmentality dalam Kebijakan Publik

(Rasionalitas Pemerintahan dan Instrumen Kebijakan Berbasis Kinerja di Indonesia)

**Astuti**

Universitas Negeri Makassar, Indonesia

Email Korespondensi: [astuti@unm.ac.id](mailto:astuti@unm.ac.id)

---

Article received: 02 Mei 2026, Review process: 08 Mei 2026

Article Accepted: 22 Mei 2026, Article published: 01 Juni 2026

---

### ABSTRACT

Contemporary public administration is increasingly characterized by performance-based governance, where policy instruments such as performance indicators, audits, and accountability systems function not merely as managerial tools but as mechanisms of indirect control that shape the orientation and behavior of policy actors. This article analyzes governmentality as a conceptual and analytical framework for understanding how public policy operates through governing rationalities and performance-based policy instruments, with particular reference to Indonesia's bureaucratic reform context. The study employs a qualitative-interpretive approach, combining conceptual analysis with an interpretive examination of selected policy documents related to Indonesia's performance accountability system, supplemented by a preliminary mapping of 94 Scopus-indexed articles. Results show that governmentality scholarship remains concentrated in advanced country contexts with limited application to developing countries; that performance-based instruments including SAKIP, performance indicators, and audit mechanisms function as techniques of conduct of conduct that normalize performance rationality within public organizations; and that Indonesia's bureaucratic reform agenda, particularly through SAKIP, exemplifies the indirect control logic central to governmentality rather than conventional hierarchical command. The article concludes that the governmentality perspective substantially enriches public administration studies by reorienting analysis from policy as formal regulation toward policy as a governing practice constituted through rationalities, instruments, and mechanisms of indirect control.

**Keywords:** Governmentality; Public Policy; Public Administration; Policy Instruments; Performance Accountability

### ABSTRAK

Administrasi publik kontemporer semakin dicirikan oleh pemerintahan berbasis kinerja, di mana instrumen kebijakan seperti indikator kinerja, audit, dan sistem akuntabilitas tidak hanya berfungsi sebagai alat manajerial, tetapi juga sebagai mekanisme pengendalian tidak langsung yang membentuk orientasi dan perilaku aktor kebijakan. Artikel ini menganalisis governmentality sebagai kerangka konseptual dan analitis untuk memahami bagaimana kebijakan publik dijalankan melalui rasionalitas pemerintahan dan instrumen kebijakan berbasis kinerja, dengan rujukan khusus pada konteks reformasi birokrasi Indonesia. Kajian menggunakan pendekatan kualitatif-interpretatif, menggabungkan analisis konseptual dengan telaah interpretatif atas dokumen kebijakan terpilih terkait sistem akuntabilitas kinerja, ditunjang pemetaan awal terhadap 94 artikel terindeks Scopus. Hasil kajian menunjukkan bahwa penelitian governmentality masih terkonsentrasi pada konteks negara maju dengan keterbatasan aplikasi di negara berkembang; bahwa instrumen berbasis kinerja termasuk SAKIP, indikator kinerja, dan mekanisme audit berfungsi sebagai teknik conduct

*of conduct yang menormalisasi rasionalitas kinerja dalam organisasi publik; dan bahwa agenda reformasi birokrasi Indonesia, khususnya melalui SAKIP, mencerminkan logika pengendalian tidak langsung yang menjadi inti governmentality, bukan perintah hierarkis konvensional. Artikel ini menyimpulkan bahwa perspektif governmentality memperkaya studi administrasi publik dengan mengalihkan analisis dari kebijakan sebagai regulasi formal menuju kebijakan sebagai praktik pemerintahan yang terbentuk melalui rasionalitas, instrumen, dan mekanisme pengendalian tidak langsung.*

**Kata Kunci:** Governmentality; Kebijakan Publik; Administrasi Publik; Instrumen Kebijakan; Akuntabilitas Kinerja

## PENDAHULUAN

Pemerintahan publik kontemporer tidak lagi mengandalkan rantai komando yang jelas dan perintah hierarkis sebagai satu-satunya cara mengelola penyelenggaraan negara. Sebaliknya, pengendalian semakin bekerja melalui cara-cara yang lebih halus: pbingkai masalah melalui indikator, pembentukan ekspektasi melalui standar kinerja, serta internalisasi norma melalui mekanisme audit dan akuntabilitas yang berulang. Pergeseran ini tidak sekadar bersifat teknis atau manajerial – ia mencerminkan transformasi epistemis dalam cara kebijakan publik dirumuskan dan dijalankan, di mana mengatur perilaku berarti membentuk cara aparatur negara memahami tugas, tanggung jawab, dan ukuran keberhasilan administratifnya sendiri.

Dalam literatur administrasi publik dan kebijakan publik, perubahan tersebut umumnya dianalisis melalui kerangka governance, new public management (NPM), dan new public governance. Pendekatan-pendekatan ini telah memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan pergeseran peran negara, meningkatnya keterlibatan aktor non-negara, serta berkembangnya mekanisme koordinasi lintas sektor dalam proses kebijakan (Bevir, 2011; Hood, 2007; Christensen & Lægreid, 2015; Andrews & Van de Walle, 2013; Torfing & Triantafillou, 2013). Melalui lensa tersebut, transformasi pemerintahan dipahami terutama sebagai perubahan struktur, relasi antaraktor, dan desain kelembagaan yang menandai peralihan dari rowing menuju steering.

Meskipun demikian, fokus dominan pada dimensi institusional dan relasional tersebut relatif kurang memberi perhatian analitis terhadap bagaimana kebijakan publik bekerja sebagai praktik pemerintahan dalam keseharian administrasi. Pertanyaan mengenai bagaimana rasionalitas kebijakan dibentuk, bagaimana instrumen kebijakan digunakan untuk mengarahkan perilaku, serta bagaimana kepatuhan dan akuntabilitas dibangun melalui mekanisme yang tampak teknis dan netral, sering kali berada di pinggiran analisis governance. Akibatnya, kebijakan publik cenderung dipahami sebagai produk regulasi formal atau desain tata kelola, bukan sebagai praktik pengendalian yang bekerja melalui pembentukan norma, standar, dan orientasi tindakan aktor kebijakan.

Keterbatasan tersebut menjadi semakin relevan dalam konteks administrasi publik modern yang ditandai oleh intensifikasi penggunaan instrumen kebijakan berbasis kinerja. Praktik seperti pengukuran kinerja, audit, evaluasi program, dan sistem akuntabilitas institusional tidak hanya berfungsi sebagai alat manajerial

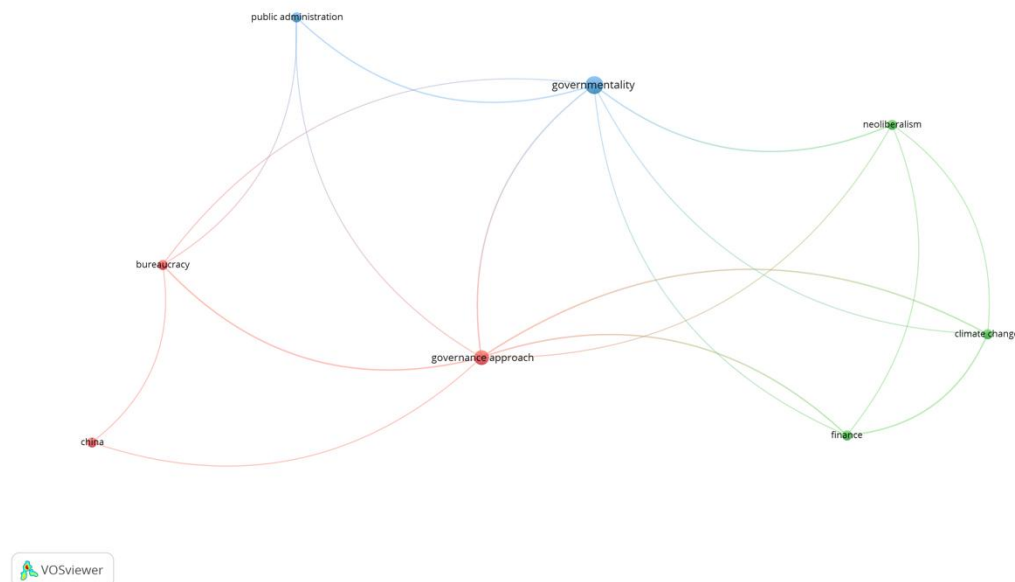
untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas, tetapi juga membentuk cara aparatur negara memahami tujuan kebijakan, tanggung jawab organisasi, serta ukuran keberhasilan yang dianggap sah. Dengan demikian, kebijakan publik tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hasil keputusan politik atau desain kelembagaan, melainkan sebagai proses yang secara aktif membingkai realitas administratif dan membentuk subjek kebijakan yang berorientasi pada kinerja dan akuntabilitas.

Foucault (1991) merumuskan *governmentality* sebagai cara spesifik pemerintahan bekerja bukan melalui perintah atau paksaan langsung, melainkan melalui pembentukan rasionalitas, pengetahuan, dan teknik yang membuat subjek kebijakan memosisikan dirinya sesuai dengan norma yang dianggap sah. Kekuasaan dalam kerangka ini tidak bersifat represif, melainkan produktif: ia membentuk cara aparatur negara dan organisasi publik memahami peran, kewajiban, dan standar keberhasilannya sendiri (Dean, 2010; Rose, 1999). Konsekuensinya bagi analisis kebijakan publik cukup signifikan kebijakan tidak dapat dibaca hanya sebagai seperangkat aturan atau desain teknis, tetapi harus dipahami sebagai praktik *conduct of conduct* yang secara berkelanjutan membentuk orientasi tindakan aktor kebijakan dari dalam.

Pengembangan konsep *governmentality* dalam literatur administrasi publik dan *governance* menunjukkan potensinya untuk menjelaskan bagaimana negara tetap menjalankan otoritas publik di tengah meningkatnya kompleksitas dan fragmentasi pemerintahan. Sejumlah kajian menegaskan bahwa *governmentality* tidak bertentangan dengan *governance*, melainkan melengkapinya dengan mengalihkan perhatian pada rasionalitas dan teknik pemerintahan yang bekerja di balik mekanisme koordinasi dan jejaring aktor (Bevir, 2011; Triantafillou, 2020). Melalui perspektif ini, analisis kebijakan publik dapat bergerak melampaui pertanyaan tentang siapa yang terlibat dan bagaimana kebijakan dirancang, menuju pemahaman tentang bagaimana kebijakan dijalankan dan diinternalisasi dalam praktik administratif.

Namun demikian, pemetaan awal terhadap 94 artikel terindeks Scopus yang membahas *governmentality* menunjukkan bahwa kajian di bidang ini masih didominasi oleh analisis teoretik dan studi konteks negara maju. Pembahasan mengenai *governmentality* dalam kaitannya dengan instrumen kebijakan berbasis kinerja dan praktik administrasi publik di negara berkembang relatif terbatas, serta jarang dihubungkan secara eksplisit dengan dinamika reformasi birokrasi dan akuntabilitas publik. Kondisi ini menunjukkan adanya celah literatur dalam mengintegrasikan perspektif *governmentality* dengan analisis empiris terbatas terhadap instrumen kebijakan yang konkret, khususnya dalam konteks administrasi publik Indonesia.

Untuk memperkuat temuan tersebut, dilakukan pemetaan kata kunci menggunakan aplikasi VOSviewer terhadap 94 artikel terindeks Scopus yang membahas *governmentality*. Hasil pemetaan menunjukkan dominasi tema-tema teoretik dan *governance*, sementara keterkaitan dengan instrumen kebijakan, pengukuran kinerja, dan konteks negara berkembang masih relatif terbatas.



**Gambar 1.** Peta ko-okurensi kata kunci kajian *governmentality* berdasarkan artikel terindeks Scopus ( $n = 94$ )

Gambar 1 menunjukkan bahwa kajian *governmentality* didominasi oleh kluster tema teoretik dan pendekatan *governance* yang kuat keterkaitannya dengan konsep kekuasaan dan administrasi publik. Sementara itu, keterhubungan dengan isu instrumen kebijakan, pengukuran kinerja, dan konteks negara berkembang tampak relatif terbatas, sehingga membuka ruang analisis empiris yang lebih spesifik.

Di Indonesia, agenda reformasi birokrasi secara konsisten menekankan penguatan kinerja, akuntabilitas, dan evaluasi berbasis indikator sebagai sarana utama peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Praktik seperti Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), penilaian kinerja aparatur, serta penggunaan berbagai indikator reformasi birokrasi mencerminkan pergeseran menuju pengendalian tidak langsung melalui standar dan mekanisme evaluasi. Meskipun praktik-praktik tersebut telah banyak dikaji dari perspektif tata kelola yang baik dan efektivitas kebijakan, analisis yang menempatkannya sebagai teknik pemerintahan berbasis *governmentality* masih relatif terbatas (Siddiquee, 2016). Dengan demikian, artikel ini tidak hanya mengisi celah konseptual dalam kajian *governance*, tetapi juga menawarkan pembacaan empiris terbatas terhadap instrumen kebijakan sebagai praktik *governmentality* dalam konteks administrasi publik Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis *governmentality* sebagai kerangka konseptual dan analitis dalam memahami bagaimana kebijakan publik dijalankan melalui rasionalitas pemerintahan dan

---

instrumen kebijakan berbasis kinerja. Secara khusus, artikel ini berupaya: (1) menjelaskan konsep governmentality dan relevansinya bagi studi kebijakan publik dan administrasi publik; (2) menganalisis peran instrumen kebijakan sebagai teknik pemerintahan yang membentuk orientasi perilaku aktor kebijakan; serta (3) mengilustrasikan praktik governmentality dalam administrasi publik Indonesia melalui analisis dokumen kebijakan terkait kinerja dan akuntabilitas. Dengan pendekatan ini, artikel ini diharapkan dapat memperkaya kajian administrasi publik dengan menggeser fokus analisis dari kebijakan sebagai produk regulasi formal menuju kebijakan sebagai praktik pemerintahan yang bekerja melalui rasionalitas, instrumen, dan mekanisme pengendalian tidak langsung.

## METODE

Kajian ini dirancang sebagai penelitian konseptual-interpretatif yang mengintegrasikan dua jalur metodologis secara komplementer: penelaahan teoritis atas literatur governmentality dan analisis interpretatif dokumen kebijakan Indonesia yang relevan. Pertanyaan kajian bersifat analitis dan reflektif bukan kausal sehingga menuntut metode yang mampu menelusuri bagaimana logika pemerintahan terwujud dalam instrumen kebijakan konkret. Secara epistemologis, pendekatan ini bertolak dari asumsi bahwa praktik administrasi publik tidak hanya bersifat teknis-manajerial, tetapi merupakan arena di mana pengetahuan, norma, dan wacana pemerintahan diproduksi dan diperebutkan. Penelaahan literatur difokuskan pada perkembangan konsep governmentality dari akar Foucauldian hingga elaborasinya dalam kajian administrasi publik dan governance kontemporer. Seleksi literatur tidak bersifat ekshaustif, melainkan terarah pada karya-karya yang secara eksplisit mempersoalkan hubungan antara governing rationalities, teknik pemerintahan, dan instrumen kebijakan. Prioritas diberikan kepada publikasi yang terindeks Scopus dan Web of Science, dengan tetap menyertakan karya-karya seminal yang menjadi rujukan utama dalam tradisi kajian governmentality meskipun berasal dari periode yang lebih awal karena menghilangkan karya fondasi demi kemutakhiran justru melemahkan basis argumentatif kajian ini.

Dimensi empiris kajian ini dibangun melalui pembacaan kritis terhadap dokumen kebijakan resmi Indonesia yang mengatur sistem akuntabilitas kinerja dan reformasi birokrasi, termasuk Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 serta pedoman evaluasi SAKIP yang diterbitkan oleh Kementerian PANRB. Alih-alih diperlakukan sebagai sumber informasi faktual, dokumen-dokumen ini dibaca sebagai teks pemerintahan yakni representasi tekstual dari cara pemerintah mendefinisikan keberhasilan administratif, mendistribusikan tanggung jawab, dan membentuk norma perilaku aparatur. Pendekatan ini memungkinkan penelaahan terhadap logika pemerintahan yang tersembunyi di balik bahasa teknis regulasi. Sebagai pijakan untuk mengidentifikasi posisi kajian ini dalam lanskap penelitian yang ada, dilakukan pemetaan sederhana terhadap 94 artikel terindeks Scopus menggunakan analisis ko-okurensi kata kunci berbasis VOSviewer. Temuan pemetaan yang menunjukkan dominasi kajian teoretik dan minimnya perhatian terhadap negara berkembang tidak dimaksudkan sebagai klaim bibliometrik yang definitif, melainkan sebagai bukti awal adanya celah literatur yang menjustifikasi

kontribusi kajian ini. Celah tersebut terutama berkaitan dengan keterbatasan studi yang secara eksplisit menghubungkan perspektif governmentality dengan instrumen kebijakan berbasis kinerja dalam konteks administrasi publik Indonesia. Keseluruhan bahan baik literatur maupun dokumen kebijakan ditelaah menggunakan logika analisis interpretatif yang menaruh perhatian pada cara instrumen kebijakan membangun kategori, menetapkan standar, dan membingkai apa yang dianggap sebagai kegagalan atau keberhasilan administratif. Pertanyaan analitis yang memandu pembacaan ini adalah: rasionalitas pemerintahan apa yang terwujud dalam instrumen tersebut, dan bagaimana instrumen itu membentuk orientasi perilaku aparatur negara? Dengan demikian, artikel ini memosisikan dirinya sebagai kajian reflektif yang menginterogasi asumsi-asumsi yang tertanam dalam praktik administratif, bukan sekadar mendeskripsi mekanisme kebijakan yang ada.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini disajikan dalam tiga bagian utama yang saling berkaitan. Pertama, governmentality dibahas sebagai kerangka analisis kebijakan publik yang menawarkan perspektif konseptual terhadap rasionalitas dan teknik pemerintahan. Kedua, instrumen kebijakan dianalisis sebagai teknik pemerintahan yang menghubungkan rasionalitas kebijakan dengan praktik administratif. Ketiga, praktik governmentality diilustrasikan melalui analisis instrumen kebijakan berbasis kinerja dalam konteks reformasi birokrasi dan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Indonesia.

### **Governmentality sebagai Kerangka Analisis Kebijakan Publik**

Bagian ini membangun landasan analitis utama artikel dengan menempatkan governmentality sebagai kerangka untuk memahami kebijakan publik bukan semata-mata sebagai produk regulasi formal, melainkan sebagai praktik pemerintahan yang bekerja melalui rasionalitas, teknik, dan instrumen administratif.

### ***Asal-usul dan Posisi Konseptual Governmentality***

Munculnya konsep governmentality dalam pemikiran Foucault (1991) menandai pergeseran analitis yang penting: pemerintahan tidak lagi dilihat semata-mata sebagai fungsi institusional negara, melainkan sebagai konfigurasi praktis antara cara berpikir, tujuan, dan teknik yang secara bersamaan membentuk subjek yang diperintah dan yang memerintah. Berbeda dari konsepsi kekuasaan yang berpusat pada hukum dan sanksi, governmentality menekankan dimensi produktif kekuasaan ia tidak sekadar melarang atau memaksa, tetapi secara aktif membentuk kondisi di mana subjek kebijakan bertindak sesuai dengan norma yang dianggap rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Lemke (2001) memperjelas bahwa perkembangan awal konsep ini tidak bisa dilepaskan dari analisis biopolitik dan rasionalitas neoliberal, yang menunjukkan bagaimana negara modern mengelola populasi bukan hanya melalui regulasi, tetapi melalui internalisasi norma-norma yang mendefinisikan kehidupan yang produktif dan bertanggung jawab.

Berbeda dari pendekatan administrasi publik konvensional yang menekankan struktur organisasi dan prosedur formal, governmentality mengalihkan perhatian analisis pada bagaimana masalah publik didefinisikan, solusi dirumuskan, dan standar keberhasilan dilegitimasi. Pemerintahan bekerja dengan membingkai realitas kebijakan melalui kategori, indikator, dan norma administratif yang membentuk apa yang dianggap rasional, dapat dipertanggungjawabkan, dan layak dikejar dalam praktik kebijakan publik. Dengan demikian, governmentality menekankan bahwa kekuasaan pemerintahan bersifat produktif karena membentuk orientasi berpikir dan bertindak aktor kebijakan, bukan hanya membatasi tindakan mereka.

Dalam pengembangannya, konsep governmentality telah banyak digunakan untuk menganalisis praktik pemerintahan di luar konteks negara sebagai aktor tunggal. Pemerintahan modern semakin mengandalkan mekanisme pengaturan diri (self-regulation) dan pembentukan subjek yang mampu menginternalisasi norma kebijakan. Analisis governmentality mencakup penelusuran terhadap rasionalitas pemerintahan, teknik pemerintahan, serta bentuk subjek kebijakan yang dihasilkan oleh praktik-praktik tersebut. Kerangka ini menjadi relevan bagi studi kebijakan publik karena memungkinkan analisis yang lebih sensitif terhadap bagaimana kebijakan bekerja dalam praktik administratif sehari-hari (Dean, 2010; Rose, 1999). Perspektif ini menegaskan bahwa governmentality tidak bertentangan dengan governance, melainkan memperkaya analisis dengan menelusuri rasionalitas dan teknik pemerintahan yang bekerja di balik jejaring aktor dan mekanisme koordinasi (Bevir, 2011).

### ***Governing Rationalities dan Conduct of Conduct dalam Kebijakan Publik***

Governing rationalities merupakan salah satu konsep operasional terpenting dalam analisis governmentality. Mengikuti elaborasi Dean (2010), konsep ini merujuk pada struktur kognitif dan normatif yang tersembunyi di balik setiap keputusan kebijakan struktur yang menentukan masalah apa yang layak mendapat perhatian publik, siapa yang berwenang menanganinya, dan indikator apa yang akan digunakan untuk menilai keberhasilannya. Yang membuat konsep ini analitis kuat adalah penekanannya bahwa rasionalitas pemerintahan bukanlah cermin netral dari realitas, melainkan konstruksi yang membingkai realitas dengan cara tertentu dan dengan demikian menutup kemungkinan pembacaan dan respons kebijakan alternatif.

Dalam konteks kebijakan publik, governing rationalities bekerja dengan membingkai realitas melalui indikator, standar, dan mekanisme evaluasi. Proses ini memungkinkan pemerintah untuk mengarahkan perilaku aktor kebijakan tanpa harus menggunakan paksaan langsung. Melalui indikator kinerja, audit, dan sistem evaluasi, kebijakan menciptakan kerangka pilihan dan norma yang mendorong aktor kebijakan untuk menyesuaikan tindakannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Inilah yang oleh Foucault disebut sebagai praktik conduct of conduct, yaitu pengendalian terhadap perilaku melalui pembentukan kondisi dan orientasi tindakan, bukan melalui perintah eksplisit.

Pendekatan ini menjelaskan mengapa instrumen kebijakan berbasis kinerja menjadi semakin dominan dalam administrasi publik modern. Instrumen-instrumen tersebut tidak hanya mengukur capaian kebijakan, tetapi juga mendefinisikan apa yang dianggap penting, berhasil, dan layak mendapatkan perhatian administratif. Dengan demikian, conduct of conduct bekerja melalui internalisasi norma kinerja dan akuntabilitas, di mana kepatuhan dibangun melalui evaluasi diri, perbandingan kinerja, dan logika perbaikan berkelanjutan, bukan semata-mata melalui sanksi formal. Studi tentang governmentality menunjukkan bahwa instrumen kebijakan berfungsi sebagai perangkat yang menghubungkan rasionalitas ekonomi, sosial, dan administratif dalam praktik pemerintahan sehari-hari (Rose, O'Malley, & Valverde, 2006).

### ***Governmentality, Instrumen Kebijakan, dan Praktik Administrasi Publik***

Dalam literatur kebijakan publik, instrumen kebijakan umumnya dipahami sebagai perangkat teknis yang digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu, seperti regulasi, insentif, atau mekanisme informasi. Perspektif governmentality memperluas pemahaman ini dengan menempatkan instrumen kebijakan sebagai teknik pemerintahan yang memiliki dimensi normatif dan politis (Lascoumes & Le Galès, 2007; Capano & Howlett, 2020). Instrumen kebijakan tidak hanya mengimplementasikan keputusan politik, tetapi juga membentuk cara aparatur negara memahami peran, tanggung jawab, dan ukuran keberhasilan kebijakan.

Dalam administrasi publik kontemporer, penggunaan instrumen berbasis kinerja—seperti indikator, audit, dan sistem akuntabilitas—mencerminkan rasionalitas pemerintahan yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Perspektif governmentality memungkinkan analisis terhadap bagaimana rasionalitas tersebut diterjemahkan ke dalam praktik administratif sehari-hari dan bagaimana ia membentuk subjek kebijakan yang berorientasi pada pencapaian target dan kepatuhan terhadap standar. Dengan kata lain, instrumen kebijakan berfungsi sebagai mekanisme pengendalian tidak langsung yang bekerja melalui normalisasi praktik dan internalisasi norma kinerja.

Pada titik ini, penting untuk menegaskan bahwa kerangka governmentality tidak dimaksudkan untuk menggantikan pendekatan governance atau analisis kebijakan konvensional. Sebaliknya, governmentality berfungsi sebagai lensa analitis pelengkap yang memperkaya pemahaman tentang bagaimana kebijakan publik dijalankan dalam praktik. Jika governance menjelaskan pola koordinasi dan relasi antaraktor, governmentality membantu menjelaskan bagaimana pola tersebut dioperasionalkan melalui rasionalitas dan teknik pemerintahan yang spesifik. Kajian lanjutan menunjukkan bahwa governmentality berkembang sebagai pendekatan lintas disiplin yang digunakan untuk membaca kebijakan publik, administrasi, dan praktik pemerintahan kontemporer secara kritis (McKee, 2009).

### **Instrumen Kebijakan sebagai Teknik Pemerintahan**

Bagian ini membahas instrumen kebijakan sebagai titik temu antara rasionalitas pemerintahan dan praktik administrasi publik. Dengan menggunakan

perspektif governmentality, instrumen kebijakan dipahami bukan semata-mata sebagai perangkat teknis untuk mengimplementasikan keputusan politik, melainkan sebagai teknik pemerintahan yang bekerja melalui pembentukan norma, standar, dan orientasi perilaku aktor kebijakan.

Perdebatan tentang instrumen kebijakan dalam literatur konvensional umumnya menempatkan instrumen sebagai variabel teknis yang dipilih berdasarkan efisiensi dan efektivitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pandangan ini, meskipun berguna untuk keperluan desain kebijakan, mengabaikan dimensi politisnya: bahwa pemilihan instrumen sendiri sudah merupakan tindakan pemerintahan yang menegaskan prioritas tertentu, mendistribusikan tanggung jawab dengan cara tertentu, dan membentuk ekspektasi terhadap perilaku aktor kebijakan. Lascoumes dan Le Galès (2007) menunjukkan bahwa instrumen kebijakan tidak pernah benar-benar netral – setiap instrumen mengandung teori implisit tentang hubungan antara negara, organisasi publik, dan aparatur, serta tentang apa yang dianggap sebagai standar kinerja yang absah.

Perspektif governmentality memperdalam pembacaan ini lebih jauh lagi. Jika Lascoumes dan Le Galès menekankan dimensi politis instrumen, analisis governmentality menambahkan dimensi subjektifasi: instrumen kebijakan tidak hanya mendistribusikan kewenangan dan sumber daya, tetapi juga membentuk cara aparatur negara memosisikan dirinya dalam sistem administratif. Melalui indikator kinerja, standar pelayanan, dan siklus pelaporan, instrumen kebijakan secara bertahap menormalisasi logika tertentu tentang apa artinya "bekerja dengan baik" sebagai aparatur negara. Inilah yang membuat instrumen berbasis kinerja lebih dari sekadar alat manajerial – mereka adalah teknik pemerintahan (Capano & Howlett, 2020).

Perkembangan administrasi publik kontemporer menunjukkan meningkatnya dominasi instrumen kebijakan berbasis kinerja. Pergeseran dari pengendalian prosedural menuju pengendalian berbasis hasil mencerminkan rasionalitas pemerintahan yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sebagai prinsip utama penyelenggaraan pemerintahan. Instrumen berbasis kinerja tidak hanya berfungsi untuk mengukur capaian kebijakan, tetapi juga mendefinisikan apa yang dianggap sebagai keberhasilan yang sah dan layak dikejar oleh organisasi publik. Instrumen kebijakan berbasis kinerja di Indonesia dilembagakan melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), yang menekankan pengukuran capaian, evaluasi kinerja, dan pertanggungjawaban hasil kerja instansi pemerintah (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2020, 2021; Republik Indonesia, 2014).

Dalam kerangka governmentality, penting untuk menegaskan bahwa instrumen kebijakan tidak bekerja secara terpisah dari konteks institusional dan politik, tetapi justru menjadi medium di mana rasionalitas pemerintahan dioperasionalkan. Instrumen kebijakan menghubungkan tujuan abstrak kebijakan dengan praktik administratif sehari-hari melalui prosedur pengukuran, pelaporan, dan evaluasi yang berulang. Proses ini memungkinkan pemerintah untuk mengarahkan perilaku organisasi publik secara berkelanjutan tanpa intervensi langsung yang intensif. Dengan memahami instrumen kebijakan sebagai teknik

---

pemerintahan, analisis governmentality dapat dioperasionalkan untuk membaca praktik kebijakan publik secara konkret.

### **Governmentality dalam Praktik Administrasi Publik Indonesia**

Bagian ini mengilustrasikan bagaimana governmentality bekerja dalam praktik administrasi publik Indonesia melalui penggunaan instrumen kebijakan berbasis kinerja dan akuntabilitas. Alih-alih memandang reformasi birokrasi dan sistem pengukuran kinerja semata-mata sebagai upaya peningkatan efisiensi administratif, bagian ini menempatkan instrumen kebijakan tersebut sebagai teknik pemerintahan yang mengoperasionalkan rasionalitas pemerintahan dan membentuk orientasi perilaku aktor kebijakan. Analisis dilakukan terhadap dokumen kebijakan dan instrumen resmi yang mengatur sistem akuntabilitas kinerja dan reformasi birokrasi, yang diperlakukan sebagai objek analisis untuk membaca praktik governmentality dalam konteks Indonesia.

### ***Rasionalitas Kinerja dalam Reformasi Birokrasi Indonesia***

Agenda reformasi birokrasi di Indonesia secara konsisten menekankan penguatan kinerja, akuntabilitas, dan evaluasi berbasis indikator sebagai prasyarat utama peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan ini mencerminkan pergeseran rasionalitas pemerintahan dari pengendalian prosedural menuju pengendalian berbasis hasil, di mana keberhasilan kebijakan didefinisikan melalui capaian kinerja yang terukur dan dapat dibandingkan. Dalam kerangka governmentality, rasionalitas tersebut tidak hanya berfungsi sebagai prinsip normatif, tetapi juga sebagai cara berpikir yang membingkai bagaimana aparatur negara memahami tujuan organisasi, tanggung jawab administratif, dan standar keberhasilan yang dianggap sah.

Penguatan kinerja dan akuntabilitas dalam reformasi birokrasi diwujudkan melalui berbagai instrumen kebijakan yang mengaitkan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan dalam satu kerangka evaluatif yang berkelanjutan. Rasionalitas ini mendorong organisasi publik untuk secara aktif menginternalisasi logika kinerja, di mana pencapaian target, pelaporan hasil, dan evaluasi berjenjang menjadi bagian dari rutinitas administratif sehari-hari. Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak hanya mengubah struktur dan prosedur organisasi, tetapi juga membentuk orientasi berpikir aparatur negara agar selaras dengan logika efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas.

Dalam perspektif governmentality, penting untuk dicatat bahwa rasionalitas kinerja bekerja melalui mekanisme yang relatif tidak langsung. Aparatur negara tidak diarahkan semata-mata melalui instruksi hierarkis, melainkan melalui standar, indikator, dan mekanisme evaluasi yang membingkai pilihan tindakan yang dianggap rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Proses ini menunjukkan bagaimana reformasi birokrasi berfungsi sebagai arena di mana rasionalitas pemerintahan diproduksi dan direproduksi melalui instrumen kebijakan yang dilegitimasi secara administratif.

### *Instrumen Kebijakan Berbasis Kinerja sebagai Teknik Governmentality*

Rasionalitas kinerja dalam reformasi birokrasi dioperasionalkan melalui berbagai instrumen kebijakan berbasis kinerja, seperti indikator kinerja, sistem akuntabilitas kinerja, audit kinerja, serta standar pelayanan dan prosedur operasional. Instrumen-instrumen ini tidak hanya berfungsi sebagai alat manajerial, tetapi juga sebagai teknik pemerintahan yang mengarahkan perilaku aktor kebijakan melalui mekanisme *conduct of conduct*. Melalui penggunaan instrumen tersebut, pemerintah membentuk kerangka evaluatif yang mendorong aparatur negara untuk menyesuaikan tindakannya dengan tujuan kebijakan tanpa harus menggunakan paksaan langsung.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), misalnya, mengintegrasikan perencanaan, pengukuran, pelaporan, dan evaluasi kinerja dalam satu siklus kebijakan yang berulang. Struktur ini memungkinkan pemerintah untuk mendefinisikan keberhasilan kebijakan melalui indikator yang terukur dan dievaluasi secara berjenjang. Dalam kerangka *governmentality*, SAKIP dapat dipahami sebagai mekanisme pengendalian tidak langsung yang membentuk subjek kebijakan yang berorientasi pada kinerja dan akuntabilitas. Aparatur negara didorong untuk melakukan evaluasi diri dan penyesuaian internal agar selaras dengan standar kinerja yang telah ditetapkan, bukan semata-mata karena adanya sanksi formal, tetapi karena logika kinerja telah diinternalisasi sebagai ukuran legitimasi organisasi.

Penggunaan indikator kinerja sebagai instrumen kebijakan juga menunjukkan bagaimana kebijakan membingkai realitas administratif. Indikator tidak hanya mengukur capaian, tetapi juga mendefinisikan apa yang dianggap penting, relevan, dan layak diperhatikan dalam praktik pemerintahan. Dengan demikian, indikator kinerja berperan dalam menormalisasi cara berpikir tertentu tentang keberhasilan kebijakan dan membatasi ruang diskresi aparatur melalui standar yang dianggap objektif dan teknokratis. Proses ini mencerminkan praktik *governmentality* di mana kekuasaan bekerja melalui produksi pengetahuan dan pembentukan norma, bukan melalui instruksi koersif.

Audit kinerja dan mekanisme evaluasi berjenjang melengkapi peran indikator dengan menciptakan sistem pengawasan yang bekerja secara tidak langsung. Audit tidak selalu dimaksudkan untuk menghukum, tetapi untuk memastikan kesesuaian antara perencanaan, pelaksanaan, dan capaian kinerja. Dalam perspektif *governmentality*, audit berfungsi sebagai teknik pemerintahan yang mendorong organisasi publik untuk melakukan penyesuaian internal secara berkelanjutan guna mempertahankan legitimasi kinerja. Dengan demikian, kepatuhan dibangun melalui mekanisme evaluatif dan reputasional, bukan semata-mata melalui intervensi langsung dari otoritas pusat.

Analisis terhadap berbagai instrumen kebijakan tersebut dirangkum dalam Tabel 1, yang menunjukkan bagaimana instrumen berbasis kinerja berfungsi sebagai teknik *governmentality* dalam praktik administrasi publik Indonesia. Analisis berikut didasarkan pada pembacaan terhadap dokumen kebijakan resmi yang mengatur sistem akuntabilitas kinerja dan reformasi birokrasi di Indonesia.

**Tabel 1. Analisis Instrumen Kebijakan sebagai Teknik Governmentality dalam Administrasi Publik Indonesia**

Instrumen Kebijakan	Rasionalitas Pemerintahan	Teknik Governmentality	Cara Kerja dalam Praktik Administratif	Implikasi terhadap Perilaku Aktor Kebijakan
Indikator Kinerja	Efisiensi, efektivitas, akuntabilitas	<i>Self-monitoring</i> dan normalisasi kinerja	Menetapkan target terukur dan membandingkan capaian kinerja secara periodik	Aparatur menginternalisasi target sebagai ukuran keberhasilan dan menyesuaikan tindakan dengan indikator
Sistem Akuntabilitas Kinerja (SAKIP)	Akuntabilitas berbasis hasil	Pengendalian internal melalui evaluasi berjenjang	Integrasi perencanaan, pengukuran, pelaporan, dan evaluasi kinerja	Kepatuhan dibangun melalui evaluasi diri dan dorongan menjaga legitimasi kinerja organisasi
Audit Kinerja	Transparansi dan pengendalian risiko	Pengawasan tidak langsung	Penilaian kesesuaian antara rencana, pelaksanaan, dan capaian	Organisasi melakukan penyesuaian internal sebelum intervensi langsung
Standar Pelayanan dan SOP	Kepastian prosedural dan konsistensi	Normalisasi praktik administratif	Penetapan prosedur baku dalam pelayanan publik	Aparatur membatasi diskresi dan bertindak sesuai norma prosedural
Evaluasi dan Pelaporan Kinerja	Perbaikan berkelanjutan	<i>Reflexive governance</i>	Pelaporan dan umpan balik sebagai dasar pembelajaran organisasi	Aparatur terdorong melakukan evaluasi diri dan penyesuaian berkelanjutan

Sumber: Diolah dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Pedoman Evaluasi SAKIP Kementerian PANRB.

Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1, instrumen kebijakan berbasis kinerja berfungsi sebagai teknik governmentality yang membentuk orientasi perilaku aparatur negara melalui mekanisme pengendalian tidak langsung. Instrumen-instrumen tersebut memungkinkan pemerintah untuk mengarahkan praktik administrasi publik secara berkelanjutan dengan membingkai standar keberhasilan dan kepatuhan dalam bentuk yang dianggap objektif dan teknokratis.

Dalam konteks ini, governmentality bekerja melalui normalisasi kinerja dan internalisasi logika akuntabilitas sebagai dasar legitimasi tindakan administratif.

Secara keseluruhan, analisis pada bagian ini menunjukkan bahwa praktik administrasi publik di Indonesia dapat dipahami sebagai arena di mana rasionalitas pemerintahan berbasis kinerja dioperasionalkan melalui instrumen kebijakan yang spesifik. Perspektif governmentality memungkinkan pembacaan yang lebih reflektif terhadap reformasi birokrasi dan sistem akuntabilitas kinerja, dengan menempatkannya sebagai praktik pemerintahan yang membentuk subjek kebijakan dan orientasi perilaku aparatur negara, bukan sekadar sebagai perangkat teknis manajemen publik.

## SIMPULAN

Kesimpulan dari artikel ini menegaskan bahwa perspektif governmentality memberikan kontribusi analitis yang signifikan bagi studi administrasi publik dengan menawarkan kerangka yang melampaui pendekatan governance, new public management, dan new public governance. Dengan menempatkan kebijakan publik sebagai praktik pemerintahan yang bekerja melalui rasionalitas, instrumen, dan mekanisme conduct of conduct, artikel ini menunjukkan bahwa pengendalian pemerintahan kontemporer tidak bertumpu pada paksaan hierarkis, melainkan pada internalisasi norma kinerja melalui indikator, audit, dan sistem akuntabilitas. Dalam konteks Indonesia, instrumen seperti SAKIP tidak hanya berfungsi sebagai alat manajemen kinerja, tetapi juga sebagai teknik pemerintahan yang membentuk subjek kebijakan yang berorientasi pada target, pelaporan, dan legitimasi kinerja – menegaskan relevansi perspektif governmentality dalam membaca reformasi birokrasi secara lebih reflektif dan kritis.

Meskipun demikian, artikel ini memiliki keterbatasan metodologis yang perlu diakui, yakni analisis empiris yang bersifat ilustratif dan terbatas pada pembacaan dokumen kebijakan, sehingga belum menangkap secara langsung dinamika implementasi instrumen dalam praktik organisasi. Penelitian lanjutan diharapkan dapat mengembangkan analisis governmentality melalui studi lapangan yang lebih mendalam – seperti wawancara dengan aparatur negara atau kajian komparatif antarsektor dan antardaerah – guna menelusuri bagaimana instrumen kebijakan berbasis kinerja diinternalisasi, dinegosiasikan, atau diresistensikan dalam praktik administratif sehari-hari, sehingga kajian administrasi publik dapat menjadi lebih sensitif terhadap dimensi rasionalitas dan kekuasaan yang bekerja di balik praktik-praktik yang tampak teknis dan netral.

## DAFTAR RUJUKAN

- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762–783. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725757>
- Bevir, M. (2011). Governance and governmentality after neoliberalism. *Policy & Politics*, 39(4), 457–471. <https://doi.org/10.1332/030557310X550141>

- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1), 1–13. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2015). Performance and accountability – A theoretical discussion and an empirical assessment. *Public Organization Review*, 15(2), 207–225. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0267-2>
- Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society* (2nd ed.). Sage Publications.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality* (pp. 87–104). University of Chicago Press.
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127–144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2020). *Grand design reformasi birokrasi nasional*.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2021). *Pedoman evaluasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah*.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. *Governance*, 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lemke, T. (2001). The birth of bio-politics: Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and Society*, 30(2), 190–207. <https://doi.org/10.1080/03085140120042271>
- McKee, K. (2009). Post-Foucauldian governmentality: What does it offer critical social policy analysis? *Critical Social Policy*, 29(3), 465–486. <https://doi.org/10.1177/0261018309105175>
- Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press.
- Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 83–104. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>
- Siddiquee, N. A. (2016). Bureaucratic accountability in Asia: Challenges and prospects. *Public Administration and Development*, 36(3), 181–193. <https://doi.org/10.1002/pad.1768>
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805258>
- Triantafillou, P. (2020). Trapped in the complexity bowl? Public governance and the liberal art of governing. *International Journal of Public Administration*, 43(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1668805>
-