

## **Adaptive Governance di Provinsi Banten**

**Toni Anwar Mahmud.<sup>1\*</sup>, Muhammad Asmawi<sup>b,2</sup>, Aryanti Dwi Untari<sup>c,3</sup>**

<sup>a,b</sup>Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan; Universitas Banten Jaya

<sup>c</sup>Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

<sup>1</sup>tonianwarm@gmail.com; <sup>2</sup>awihaber@gmail.com; <sup>3</sup>aryanti.dwi@untirta.ac.id

\* tonianwarm@gmail.com

Naskah diterima: 29 Maret 2026, direvisi: 08 Maret 2026, disetujui: 31 Maret 2026

---

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi adaptive governance di Provinsi Banten dalam konteks desentralisasi yang asimetris dan ketimpangan kapasitas pembangunan antar wilayah. Perbedaan kapasitas fiskal antar kabupaten/kota berpotensi menimbulkan fragmentasi respons kebijakan dalam pembangunan daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus eksploratif. Data dikumpulkan melalui wawancara semi terstruktur dengan 12 informan kunci yang terdiri dari unsur pemerintah daerah, DPRD, akademisi, dan tokoh masyarakat, serta dilengkapi dengan observasi terbatas dan analisis dokumen kebijakan. Data dianalisis menggunakan analisis tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adaptive governance di Provinsi Banten berkembang melalui tiga mekanisme utama, yaitu pembelajaran kelembagaan, kolaborasi lintas aktor, dan inovasi birokrasi berbasis digital. Pembelajaran kolektif melalui forum koordinasi kebijakan berperan dalam mengurangi fragmentasi respons kebijakan antar wilayah. Kolaborasi multi aktor memperkuat koordinasi lintas tingkat pemerintahan, sementara transformasi digital mendukung integrasi data pembangunan dan transparansi kebijakan. Penelitian ini menegaskan bahwa dalam sistem desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas antar wilayah, penguatan pembelajaran kolektif dan kolaborasi kebijakan menjadi faktor penting dalam membangun kapasitas adaptif pemerintahan daerah.

**Kata-kata kunci:** *Adaptive Governance, Pembelajaran Kelembagaan, Kolaborasi Kebijakan*

---

### **Abstract**

*This study examines the implementation of adaptive governance in Banten Province, Indonesia, within the context of asymmetric decentralization and regional disparities in fiscal capacity. Differences in fiscal resources across districts and municipalities may lead to fragmented policy responses in regional development. This research applies a qualitative approach using an exploratory case study design. Data were collected through semi structured interviews with twelve key informants from regional government institutions, legislative advisors, academics, and community representatives, supported by limited observations and policy document analysis. The data were analyzed using thematic analysis. The findings show that adaptive governance in Banten develops through three main mechanisms: institutional learning, cross actor collaboration, and digital based bureaucratic innovation. Collective learning through policy coordination forums helps reduce fragmented policy responses across regions. Multi actor collaboration strengthens multi level governance coordination, while digital transformation supports data integration and policy transparency. The study concludes that strengthening collective learning and collaborative governance is essential for enhancing adaptive capacity in decentralized governance systems with regional disparities.*

**Keywords:** *Adaptive Governance; Asymmetric Decentralization; Collective Learning*

## Pendahuluan

Perubahan lingkungan kebijakan global telah meningkatkan kompleksitas tata kelola pemerintahan. Transformasi digital, perubahan iklim, serta dinamika ekonomi global mendorong pemerintah untuk merespons perubahan secara cepat dan adaptif. Model birokrasi yang kaku dan hirarkis semakin menghadapi keterbatasan dalam merespons persoalan publik yang bersifat kompleks dan multidimensional. Konsep *adaptive governance* berkembang sebagai kerangka analitis yang menekankan fleksibilitas kelembagaan, koordinasi multi level, serta pembelajaran kolektif dalam sistem pemerintahan (Folke et al., 2005).

*Adaptive governance* memandang tata kelola pemerintahan sebagai proses dinamis yang melibatkan interaksi antara berbagai aktor dalam sistem kebijakan. Pendekatan ini menekankan pentingnya pembelajaran sosial, koordinasi antar institusi, serta kemampuan organisasi publik untuk menyesuaikan kebijakan secara berkelanjutan terhadap perubahan lingkungan (Chaffin et al., 2014). *Adaptive governance* menjadi pendekatan penting dalam memperkuat ketahanan sistem pemerintahan di tengah dinamika perubahan sosial dan ekonomi.

Pada sistem desentralisasi, kemampuan adaptif pemerintah daerah menjadi faktor penting dalam menentukan efektivitas pembangunan daerah. Otonomi daerah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan karakteristik lokal. Namun desentralisasi juga menghasilkan variasi kapasitas fiskal dan kelembagaan antar daerah. Ketimpangan kapasitas tersebut berpotensi menimbulkan fragmentasi respons kebijakan antar wilayah.

Provinsi Banten merupakan salah satu wilayah yang menunjukkan dinamika

tersebut. Secara geografis Banten memiliki posisi strategis karena menjadi penghubung antara Pulau Jawa dan Sumatera serta berbatasan langsung dengan wilayah metropolitan Jakarta. Wilayah utara seperti Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan berkembang pesat dengan dukungan sektor industri dan jasa. Sebaliknya wilayah selatan seperti Kabupaten Lebak dan Pandeglang masih menghadapi keterbatasan infrastruktur, kapasitas fiskal, serta akses pembangunan.

Ketimpangan pembangunan tersebut tercermin pada variasi kontribusi ekonomi antar wilayah. Wilayah Tangerang Raya memberikan kontribusi besar terhadap Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Banten, sementara wilayah selatan memiliki tingkat pembangunan yang relatif lebih rendah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan fragmentasi respons kebijakan antar pemerintah daerah.

Tabel 1. Produk Domestik Regional Bruto per Kapita Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	(Ribu Rp)
1	Pandeglang	28.956
2	Lebak	27.720
3	Tangerang	58.175
4	Serang	63.282
5	Kota Tangerang	122.822
6	Kota Cilegon	322.680
7	Kota Serang	61.646
8	Kota Tangerang Selatan	85.481

Sumber: BPS Banten 2026

Data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita atas dasar harga berlaku tahun 2025 menunjukkan adanya perbedaan tingkat kesejahteraan ekonomi antar kabupaten/kota di Provinsi Banten. Kota

Cilegon memiliki PDRB per kapita tertinggi sebesar 322.680 ribu rupiah, diikuti oleh Kota Tangerang sebesar 122.822 ribu rupiah dan Kota Tangerang Selatan sebesar 85.481 ribu rupiah. Tingginya PDRB per kapita di wilayah tersebut dipengaruhi oleh aktivitas industri, perdagangan, dan jasa yang berkembang pesat.

Sebaliknya, wilayah selatan seperti Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang memiliki PDRB per kapita yang relatif rendah, masing-masing sebesar 27.720 ribu rupiah dan 28.956 ribu rupiah. Kondisi ini menunjukkan bahwa struktur ekonomi di wilayah tersebut masih didominasi sektor pertanian dan kegiatan ekonomi skala kecil. Sementara itu, Kabupaten Serang dan Kota Serang berada pada kategori menengah dengan nilai PDRB per kapita masing-masing sebesar 63.282 ribu rupiah dan 61.646 ribu rupiah.

Data pembangunan daerah menunjukkan bahwa ketimpangan wilayah di Provinsi Banten masih cukup signifikan. Wilayah Tangerang Raya memberikan kontribusi terbesar terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Banten, sementara wilayah selatan seperti Kabupaten Lebak dan Pandeglang masih menghadapi keterbatasan infrastruktur dasar dan kapasitas fiskal daerah. Perbedaan kapasitas tersebut berpengaruh terhadap kemampuan pemerintah daerah dalam merespons kebijakan pembangunan secara cepat dan inovatif. Dalam beberapa kasus, variasi kapasitas fiskal tersebut juga berimplikasi pada perbedaan prioritas pembangunan antar kabupaten/kota sehingga memunculkan fragmentasi respons kebijakan pembangunan daerah.

Pemerintah Provinsi Banten telah merespons kondisi tersebut melalui kebijakan peningkatan konektivitas pembangunan antar wilayah. Kebijakan ini bertujuan memperkuat

aksesibilitas infrastruktur serta meningkatkan pemerataan pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, dan ketahanan pangan. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Peraturan Gubernur Banten Nomor 17 Tahun 2025 tentang Pedoman Peningkatan Konektivitas Pembangunan di Wilayah Provinsi Banten yang menekankan pentingnya integrasi program pembangunan antar wilayah dan koordinasi lintas perangkat daerah.

Implementasi kebijakan konektivitas pembangunan tidak hanya bergantung pada ketersediaan infrastruktur atau kapasitas fiskal daerah. Efektivitas kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan aktor pemerintahan dalam membangun mekanisme koordinasi dan pembelajaran kolektif antar institusi. Dalam konteks tersebut, *adaptive governance* menjadi pendekatan penting untuk memahami bagaimana aktor pemerintahan daerah membangun kapasitas adaptif dalam menghadapi ketimpangan pembangunan antar wilayah.

Berbagai penelitian tentang *adaptive governance* di Indonesia umumnya berfokus pada inovasi kebijakan daerah, tata kelola lingkungan, serta kolaborasi kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya publik. Namun penelitian yang secara khusus menelaah peran pembelajaran kolektif antar aktor kebijakan sebagai mekanisme kelembagaan untuk mengurangi fragmentasi respons kebijakan dalam konteks ketimpangan pembangunan antar wilayah dalam satu provinsi masih relatif terbatas. Penelitian ini menawarkan kontribusi konseptual dengan menempatkan pembelajaran kolektif sebagai mekanisme kunci dalam *adaptive governance* yang memungkinkan terbentuknya kapasitas adaptif terkoordinasi pada sistem desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas antar wilayah.

Penelitian ini menawarkan kontribusi empiris dengan mengkaji *adaptive governance* dalam konteks ketimpangan pembangunan antar wilayah pada tingkat provinsi. Sebagian besar studi *adaptive governance* berfokus pada tata kelola lingkungan, pengelolaan sumber daya alam, atau inovasi kebijakan daerah. Kajian yang menelaah bagaimana pembelajaran kolektif antar aktor pemerintahan dapat mengurangi fragmentasi respons kebijakan dalam sistem desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas antar wilayah masih terbatas, khususnya pada level provinsi di negara berkembang.

Provinsi Banten memberikan konteks empiris yang relevan untuk mengkaji fenomena tersebut. Ketimpangan pembangunan antara wilayah utara yang relatif maju secara ekonomi dengan wilayah selatan yang masih menghadapi keterbatasan infrastruktur dan kapasitas fiskal menciptakan variasi kemampuan pemerintah daerah dalam merespons kebijakan pembangunan. Pemerintah Provinsi Banten bahkan telah menetapkan kebijakan peningkatan konektivitas pembangunan antar wilayah sebagai strategi untuk memperkuat pemerataan pembangunan daerah dan meningkatkan akses pelayanan publik bagi masyarakat.

Dengan menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif, penelitian ini menunjukkan bahwa pembelajaran kolektif antar aktor kebijakan dapat berfungsi sebagai mekanisme kelembagaan yang mengurangi fragmentasi respons kebijakan akibat ketimpangan kapasitas pembangunan antar wilayah. Temuan ini memberikan kontribusi empiris terhadap literatur *adaptive governance* dengan menunjukkan bahwa pembelajaran kolektif tidak hanya berperan dalam pengelolaan sumber daya alam, tetapi juga dalam koordinasi pembangunan daerah pada

sistem desentralisasi yang memiliki ketimpangan internal.

### **Metode**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus eksploratif. Pendekatan ini dipilih untuk memahami secara mendalam dinamika *adaptive governance* dalam konteks desentralisasi yang asimetris dan ketimpangan kapasitas antar wilayah di Provinsi Banten.

Informan penelitian berjumlah 12 orang yang dipilih menggunakan teknik purposive sampling. Informan terdiri dari pejabat Bappeda Provinsi Banten, pejabat perangkat daerah, tenaga ahli DPRD, akademisi, serta perwakilan organisasi masyarakat sipil. Teknik snowball sampling digunakan untuk memperluas informan hingga mencapai kejenuhan data.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama yaitu wawancara semi terstruktur, observasi terbatas, dan analisis dokumen. Wawancara dilakukan untuk menggali persepsi informan mengenai fragmentasi respons kebijakan dan mekanisme pembelajaran kolektif antar aktor kebijakan. Observasi dilakukan pada forum koordinasi kebijakan pembangunan daerah. Analisis dokumen dilakukan terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah, laporan kebijakan, serta regulasi terkait pembangunan wilayah.

Analisis data dilakukan menggunakan metode analisis tematik yang meliputi proses transkripsi data, pengkodean awal, pengelompokan tema, serta interpretasi temuan penelitian. Untuk meningkatkan validitas penelitian digunakan teknik triangulasi sumber data dan metode penelitian.

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Ketimpangan Kapasitas Fiskal dan Fragmentasi Respons Kebijakan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu faktor yang memengaruhi variasi respons kebijakan antar wilayah di Provinsi Banten adalah ketimpangan kapasitas fiskal antar pemerintah daerah. Perbedaan kapasitas fiskal tersebut tercermin dari distribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) antar kabupaten/kota yang menunjukkan kesenjangan cukup signifikan antara wilayah utara dan selatan provinsi.

Data keuangan daerah tahun 2025 menunjukkan bahwa Kabupaten Tangerang memiliki PAD sebesar Rp. 5,14 triliun, sementara Kabupaten Lebak hanya sebesar Rp. 516 miliar dan Kabupaten Pandeglang sebesar Rp. 384 miliar. Jika dilihat dari kontribusi terhadap PAD provinsi, Kabupaten Tangerang menyumbang sekitar 55,86%, sedangkan Kabupaten Lebak dan Pandeglang masing-masing hanya sekitar 5,60% dan 4,18%. Perbedaan kapasitas fiskal ini menunjukkan adanya ketimpangan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan pelayanan publik.

Tabel 2. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Banten Tahun 2025

No	Wilayah	PAD	% terhadap PAD Provinsi
1	Kab. Lebak	516.084.186.209	5,60
2	Kab. Pandeglang	384.975.141.222	4,18
3	Kab. Serang	1.097.550.142.214	11,91
4	Kab. Tangerang	5.146.253.269.714	55,86
5	Kota Cilegon	1.030.319.058.856	11,18
6	Kota Tangerang	3.038.212.506.431	32,98
7	Kota Tangerang Selatan	2.975.258.458.132	32,30
8	Kota Serang	425.454.333.385	4,62
9	Prov. Banten	9.211.948.237.039	100

Sumber: <https://djpk.kemenkeu.go.id>

Ketimpangan fiskal tersebut berimplikasi pada variasi kapasitas kebijakan antar daerah. Wilayah dengan kapasitas fiskal yang lebih kuat memiliki ruang kebijakan yang lebih luas

untuk mengembangkan inovasi pembangunan dan memperluas pelayanan publik. Sebaliknya, daerah dengan kapasitas fiskal yang terbatas cenderung memiliki keterbatasan dalam mengembangkan program pembangunan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Temuan ini sejalan dengan penelitian mengenai desentralisasi fiskal yang menunjukkan bahwa perbedaan kapasitas ekonomi antar daerah dapat menghasilkan variasi kemampuan pemerintah daerah dalam merespons kebijakan pembangunan. Ketimpangan kapasitas fiskal dapat memperkuat fragmentasi kebijakan ketika koordinasi antar tingkat pemerintahan tidak berjalan secara efektif (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2011). Dalam hal tersebut, desentralisasi tidak selalu menghasilkan inovasi kebijakan yang merata, tetapi dapat memperkuat perbedaan kapasitas kebijakan antar wilayah.

Penelitian ini menunjukkan bahwa fragmentasi respons kebijakan tidak bersifat permanen. Pemerintah daerah dapat mengembangkan mekanisme koordinasi dan pembelajaran kolektif untuk mengurangi kesenjangan respons kebijakan antar wilayah. Mekanisme tersebut menjadi salah satu karakteristik utama dalam praktik adaptive governance pada tingkat pemerintahan daerah.

### 2. Pembelajaran Kolektif dan *Social Learning* dalam *Adaptive Governance*

Temuan penelitian menunjukkan bahwa forum koordinasi kebijakan pembangunan di Provinsi Banten berfungsi sebagai ruang pembelajaran kolektif antar aktor kebijakan. Forum tersebut memungkinkan pertukaran pengalaman kebijakan antar pemerintah daerah serta menjadi sarana refleksi terhadap pelaksanaan program pembangunan sebelumnya.

Dalam perspektif adaptive governance, proses tersebut dapat dijelaskan melalui konsep social learning. Social learning merujuk pada proses pembelajaran bersama antar aktor kebijakan yang memungkinkan integrasi pengetahuan dan pembentukan pemahaman bersama dalam menghadapi kompleksitas kebijakan publik (Folke et al., 2005). Melalui proses pembelajaran sosial tersebut, sistem pemerintahan dapat meningkatkan kapasitas adaptifnya dalam merespons perubahan lingkungan kebijakan. Temuan penelitian ini juga sejalan dengan konsep organizational learning yang dikemukakan oleh Argyris dan Schön. Mereka menjelaskan bahwa organisasi publik dapat meningkatkan kapasitas adaptif melalui proses refleksi kebijakan dan evaluasi pengalaman kebijakan secara berkelanjutan. Pembelajaran kelembagaan memungkinkan organisasi publik meninjau kembali asumsi kebijakan serta menyesuaikan strategi pembangunan berdasarkan pengalaman implementasi sebelumnya (Argyris & Schön, 1996). Pembelajaran kolektif di antar aktor pemerintahan di Provinsi Banten berperan penting dalam menyelaraskan prioritas pembangunan antar wilayah yang memiliki kapasitas fiskal berbeda. Forum koordinasi pembangunan daerah tidak hanya menjadi mekanisme administratif, tetapi juga menjadi ruang deliberasi kebijakan yang memungkinkan aktor pemerintahan mengembangkan solusi kebijakan secara bersama.

### 3. Kolaborasi Lintas Aktor dan *Polycentric Governance*

Selain pembelajaran kolektif, penelitian ini menemukan bahwa kolaborasi lintas aktor antara pemerintah daerah, DPRD, akademisi, dan masyarakat sipil berperan penting dalam memperkuat koordinasi kebijakan

pembangunan daerah. Kolaborasi tersebut memungkinkan pertukaran informasi kebijakan yang lebih luas serta meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan kebijakan.

Temuan ini mendukung perspektif *polycentric governance* yang dikembangkan oleh Ostrom. Dalam sistem polisentris, berbagai pusat pengambilan keputusan dapat saling berinteraksi dan bekerja sama untuk menghasilkan solusi kebijakan yang lebih adaptif terhadap dinamika pembangunan daerah (Ostrom, 2010).

Penelitian ini juga konsisten dengan studi Chaffin, Gosnell, dan Cosens yang menunjukkan bahwa adaptive governance berkembang melalui jejaring kebijakan yang melibatkan berbagai aktor dengan kapasitas dan sumber daya yang berbeda. Interaksi antar aktor tersebut memungkinkan integrasi pengetahuan lintas sektor serta meningkatkan kapasitas adaptif sistem pemerintahan dalam merespons kompleksitas kebijakan publik (Chaffin et al., 2014).

*Adaptive governance* di Provinsi Banten tidak hanya berkembang melalui inovasi kebijakan pemerintah daerah, tetapi juga melalui jejaring kolaborasi antar aktor kebijakan yang memperkuat koordinasi pembangunan antar wilayah.

### 4. Transformasi Digital Pemerintahan dan Kapasitas Adaptif Birokrasi

Selain pembelajaran kelembagaan dan kolaborasi kebijakan, penelitian ini juga menemukan bahwa transformasi digital mulai berperan dalam memperkuat kapasitas adaptif pemerintahan daerah. Salah satu indikator penting transformasi digital pemerintahan adalah perkembangan nilai Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

Data perkembangan nilai SPBE Provinsi Banten menunjukkan tren peningkatan dalam beberapa tahun terakhir.

Pada tahun 2018 nilai SPBE Provinsi Banten tercatat sebesar 2,01, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2019 menjadi 1,83, dan tidak tercatat pada tahun 2020. Sejak tahun 2021 nilai SPBE menunjukkan peningkatan yang signifikan, yaitu 3,15 pada tahun 2021, 3,03 pada tahun 2022, 3,39 pada tahun 2023, 3,47 pada tahun 2024, dan meningkat menjadi 3,69 pada tahun 2025.

Tabel 3. Nilai SPBE Banten Tahun 2018-2025.

Tahun	Nilai
2018	2,01
2019	1,83
2020	0
2021	3,15
2022	3,03
2023	3,39
2024	3,47
2025	3,69

Sumber: Diskominfo Banten 2026

Peningkatan nilai SPBE tersebut menunjukkan adanya kemajuan dalam implementasi transformasi digital pemerintahan daerah. Digitalisasi sistem pemerintahan memungkinkan integrasi data pembangunan antar perangkat daerah serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik.

Pada penelitian ini juga menemukan bahwa inovasi teknologi belum sepenuhnya diikuti oleh transformasi budaya organisasi birokrasi. Beberapa perangkat daerah masih menghadapi keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dalam mengelola sistem digital serta resistensi terhadap perubahan prosedur kerja birokrasi.

Dalam perspektif *adaptive governance*, teknologi digital berfungsi sebagai instrumen yang mendukung proses adaptasi kebijakan. Namun kapasitas adaptif pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh teknologi, melainkan

juga oleh kemampuan aktor kebijakan dalam membangun mekanisme pembelajaran sosial dan kolaborasi kelembagaan.

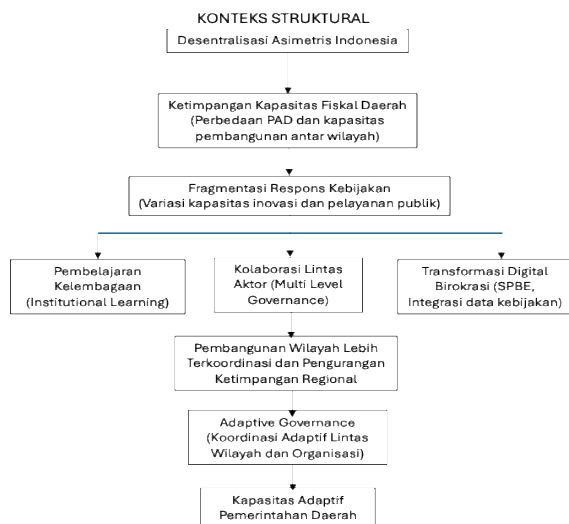
Berdasarkan temuan penelitian, *adaptive governance* di Provinsi Banten berkembang melalui interaksi antara ketimpangan kapasitas fiskal, pembelajaran kolektif antar aktor kebijakan, kolaborasi lintas aktor, serta transformasi digital pemerintahan daerah.

Ketimpangan kapasitas fiskal antar wilayah berpotensi menimbulkan fragmentasi respons kebijakan pembangunan daerah. Namun fragmentasi tersebut dapat dikurangi melalui mekanisme pembelajaran sosial dan koordinasi kebijakan yang memungkinkan integrasi pengetahuan antar pemerintah daerah.

Penelitian ini menghasilkan model konseptual yang menunjukkan bahwa dalam konteks desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas antar wilayah, pembelajaran kolektif dan kolaborasi kebijakan berfungsi sebagai mekanisme utama dalam membangun kapasitas adaptif pemerintahan daerah. Transformasi digital melalui implementasi SPBE berperan sebagai instrumen pendukung yang memperkuat integrasi data dan koordinasi kebijakan antar perangkat daerah.

Model konseptual ini memperlihatkan bahwa *adaptive governance* pada tingkat daerah merupakan proses kelembagaan yang berkembang melalui interaksi antara ketimpangan kapasitas wilayah, pembelajaran kolektif, kolaborasi kebijakan, dan inovasi birokrasi berbasis digital.

Gambar 1. Model Konseptual *Adaptive Governance*



Model konseptual penelitian ini menjelaskan bahwa praktik *adaptive governance* di Provinsi Banten berkembang dalam konteks desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas fiskal antar wilayah. Perbedaan kapasitas ekonomi antara wilayah utara seperti Tangerang Raya dan wilayah selatan seperti Lebak dan Pandeglang menciptakan variasi kemampuan pemerintah daerah dalam merespons kebijakan pembangunan.

Ketimpangan tersebut menghasilkan fragmentasi respons kebijakan antar pemerintah daerah. Wilayah dengan kapasitas fiskal yang lebih kuat memiliki ruang kebijakan yang lebih luas untuk mengembangkan inovasi pembangunan, sedangkan wilayah dengan kapasitas fiskal yang terbatas cenderung memiliki keterbatasan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Penelitian ini menemukan bahwa fragmentasi respons kebijakan tersebut tidak bersifat permanen. *Adaptive governance* berkembang melalui tiga mekanisme utama, yaitu pembelajaran kelembagaan, kolaborasi lintas aktor, dan inovasi birokrasi berbasis digital.

Pembelajaran kelembagaan memungkinkan aktor kebijakan melakukan refleksi bersama melalui forum koordinasi kebijakan seperti forum organisasi perangkat daerah. Proses tersebut memungkinkan pertukaran pengalaman kebijakan dan penyesuaian prioritas pembangunan antar wilayah.

Kolaborasi lintas aktor memperkuat koordinasi multi-level antara pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, DPRD, akademisi, dan masyarakat sipil. Interaksi tersebut menciptakan ruang deliberasi kebijakan yang memungkinkan integrasi pengetahuan dan solusi kebijakan yang lebih adaptif.

Transformasi digital pemerintahan melalui implementasi sistem pemerintahan berbasis elektronik mendukung integrasi data pembangunan dan meningkatkan transparansi kebijakan publik. Digitalisasi birokrasi membantu memperkuat koordinasi antar perangkat daerah dan meningkatkan kapasitas adaptif pemerintahan.

Interaksi ketiga mekanisme tersebut membentuk sistem *adaptive governance* yang memungkinkan pemerintah daerah mengurangi fragmentasi respons kebijakan dan memperkuat kapasitas adaptif pembangunan wilayah. Model ini menunjukkan bahwa dalam konteks desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas antar wilayah, pembelajaran kolektif dan kolaborasi kebijakan menjadi faktor kunci dalam membangun koordinasi pembangunan yang adaptif.

### Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi *adaptive governance* di Provinsi Banten dalam konteks desentralisasi yang asimetris dan ketimpangan kapasitas pembangunan antar wilayah. Hasil penelitian menunjukkan

bahwa ketimpangan kapasitas fiskal antar kabupaten/kota berpengaruh terhadap variasi daya respons kebijakan pembangunan daerah. Perbedaan kapasitas fiskal tersebut tercermin dari distribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak merata antara wilayah utara yang relatif maju secara ekonomi dan wilayah selatan yang masih menghadapi keterbatasan pembangunan. Ketimpangan ini menghasilkan variasi kemampuan pemerintah daerah dalam merespons kebijakan pembangunan serta menciptakan fragmentasi respons kebijakan dalam sistem pemerintahan daerah.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa fragmentasi respons kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya fiskal, tetapi juga oleh perbedaan kapasitas kelembagaan dan koordinasi antar aktor kebijakan. Dalam kondisi tersebut, adaptive governance berkembang sebagai mekanisme kelembagaan yang memungkinkan pemerintah daerah membangun kapasitas adaptif melalui pembelajaran kolektif dan koordinasi lintas aktor. Penelitian ini menemukan bahwa forum koordinasi kebijakan seperti forum organisasi perangkat daerah berperan sebagai ruang institusional yang memungkinkan aktor kebijakan melakukan refleksi bersama, pertukaran pengalaman kebijakan, serta penyalarsan prioritas pembangunan antar wilayah.

Selain pembelajaran kelembagaan, penelitian ini juga menemukan bahwa kolaborasi lintas aktor menjadi faktor penting dalam memperkuat koordinasi kebijakan pembangunan daerah. Interaksi antara pemerintah daerah, DPRD, akademisi, masyarakat sipil, dan sektor swasta memungkinkan terbentuknya pertukaran informasi kebijakan yang lebih luas serta meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan. Kolaborasi multi aktor tersebut berkontribusi dalam membangun pemahaman

bersama mengenai tantangan pembangunan antar wilayah serta memperkuat koordinasi kebijakan dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa inovasi birokrasi berbasis digital mulai berperan dalam memperkuat kapasitas adaptif pemerintahan daerah. Perkembangan nilai Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) di Provinsi Banten menunjukkan adanya peningkatan dalam implementasi transformasi digital pemerintahan. Digitalisasi sistem pemerintahan memungkinkan integrasi data pembangunan antar perangkat daerah serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik. Namun demikian, penelitian ini menemukan bahwa transformasi digital belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan budaya organisasi birokrasi dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

Secara konseptual, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur adaptive governance dengan menunjukkan bahwa dalam konteks desentralisasi yang memiliki ketimpangan kapasitas antar wilayah, pembelajaran kolektif antar aktor kebijakan berfungsi sebagai mekanisme institusional yang mampu mengurangi fragmentasi respons kebijakan dan memperkuat kapasitas adaptif pemerintahan daerah. Adaptive governance dalam konteks pembangunan daerah tidak hanya ditentukan oleh fleksibilitas kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan sistem pemerintahan dalam membangun mekanisme pembelajaran sosial, kolaborasi kebijakan, dan integrasi informasi berbasis digital.

Implikasi kebijakan dari penelitian ini menunjukkan bahwa penguatan adaptive governance di tingkat daerah memerlukan pengembangan mekanisme pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan, penguatan jejaring kolaboratif lintas aktor, serta

pengembangan sistem digital pemerintahan yang terintegrasi. Pemerintah daerah juga perlu memperkuat kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia agar transformasi digital pemerintahan dapat mendukung koordinasi kebijakan pembangunan secara lebih efektif. Pendekatan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa pembangunan daerah dalam sistem desentralisasi dapat berlangsung secara lebih adaptif, inklusif, dan terkoordinasi sehingga mampu mengurangi ketimpangan pembangunan antar wilayah.

### Referensi

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method, and practice*. Addison-Wesley.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3), 56. <https://doi.org/10.5751/ES-06824-190356>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Olsson, P., Folke, C., & Hahn, T. (2006). Social ecological transformation for ecosystem management: The development of adaptive co management of a wetland landscape in southern Sweden. *Ecology and Society*, 11(1), 2. <https://doi.org/10.5751/ES-01642-110102>
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619–643. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025>
- Peraturan Gubernur Banten Nomor 17 Tahun 2025 tentang Pedoman Peningkatan Konektivitas Pembangunan di Wilayah Provinsi Banten.

**Biarkan halaman ini tetap ada**

[ halaman ini sengaja dikosongkan ]