



Dr. Muhammad Nur Budiyo, S.Sos., MPA.
Dr. H. Muhammad Giri Ramanda Nazaputra Kiemas, S.E., M.M

MODEL-MODEL EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Teori Kontemporer, Inovasi, dan Tantangan Kebijakan di Era Digital



MODEL-MODEL EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Teori Kontemporer, Inovasi, dan Tantangan Kebijakan di Era Digital

Ditulis oleh:

Dr. Muhammad Nur Budiyanto, S.Sos., MPA.
Dr. H. Muhammad Giri Ramanda Nazaputra Kiemas, S.E., M.M

Editor:

Dr. Muhammad Nur Budiyanto, S.Sos., MPA.

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang keras memperbanyak, menerjemahkan atau mengutip baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.



ISBN: 978 – 634 – 316 – 045 – 8
Viii + 151 hlm; 18,2 x 25,7 cm.
Cetakan I, Juli 2026

Desain Cover dan Tata Letak:
Muhammad Rasya Aiman Hafizh

Diterbitkan, dicetak, dan didistribusikan oleh

PT Media Penerbit Indonesia

Royal Suite No. 6C, Jalan Sedap Malam IX, Sempakata
Kecamatan Medan Selayang, Kota Medan 20131

Telp: 081362150605

Email: ptmediapenerbitindonesia@gmail.com

Web: <https://mediapenerbitindonesia.com>

Anggota IKAPI No.088/SUT/2024

KATA PENGANTAR

Buku referensi “Model-Model Evaluasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Teori Kontemporer, Inovasi, dan Tantangan Kebijakan di Era Digital” disusun sebagai respons terhadap kebutuhan akan literatur yang komprehensif, sistematis, dan mutakhir mengenai perkembangan evaluasi serta implementasi kebijakan publik. Dinamika lingkungan strategis, transformasi digital, dan meningkatnya kompleksitas persoalan publik menuntut hadirnya pendekatan evaluasi dan implementasi yang tidak hanya berlandaskan teori klasik, tetapi juga mampu mengakomodasi berbagai perspektif kontemporer dan inovasi dalam tata kelola pemerintahan.

Perkembangan ilmu kebijakan publik menunjukkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh efektivitas implementasi serta ketepatan proses evaluasinya. Berbagai model evaluasi dan implementasi terus berkembang seiring dengan kemajuan teknologi informasi, pemanfaatan data dan bukti empiris, kolaborasi lintas sektor, serta tuntutan terhadap tata kelola yang adaptif, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, pemahaman terhadap berbagai model tersebut menjadi landasan penting dalam menghasilkan kebijakan publik yang lebih efektif dan responsif terhadap perubahan.

Buku ini disusun dengan pendekatan integratif yang memadukan landasan teoritis, perkembangan konsep kontemporer, serta berbagai inovasi dalam evaluasi dan implementasi kebijakan publik. Pembahasan disajikan secara sistematis agar dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen, peneliti, aparatur pemerintah, maupun praktisi kebijakan. Semoga buku ini memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik serta menjadi rujukan dalam mewujudkan kebijakan publik yang adaptif, berbasis bukti, dan relevan dengan tantangan era digital.

Salam Hangat

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I	EVOLUSI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM
	PERSPEKTIF GLOBAL DAN NASIONAL
	1
A.	Perkembangan Studi Kebijakan Publik
	2
B.	Transformasi Paradigma Administrasi Publik.....
	6
C.	Dinamika Kebijakan Publik di Era VUCA dan BANI
	9
D.	Tantangan Kebijakan Publik Abad Ke-21
	14
E.	Kebijakan Publik dalam Konteks Indonesia.....
	18
BAB II	LANDASAN TEORETIS EVALUASI DAN
	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
	22
A.	Konsep Dasar Evaluasi Kebijakan.....
	22
B.	Konsep Dasar Implementasi Kebijakan.....
	26
C.	Hubungan Evaluasi dan Implementasi dalam Siklus
	Kebijakan
	31
D.	Pendekatan <i>Evidence-Based Policy</i>
	35
E.	Teori Kebijakan Berbasis Sistem (<i>Systems Thinking</i>)
	38
BAB III	PARADIGMA KONTEMPORER DALAM EVALUASI
	KEBIJAKAN PUBLIK
	42
A.	<i>Traditional Policy Evaluation</i>
	42
B.	<i>Developmental Evaluation</i>
	45
C.	<i>Utilization-Focused Evaluation</i>
	47
D.	<i>Realist Evaluation</i>
	51
E.	<i>Adaptive Evaluation</i> untuk Kebijakan Kompleks.....
	53

BAB IV	MODEL-MODEL EVALUASI KEBIJAKAN KLASIK DAN MODERN	58
A.	<i>Goal Attainment Evaluation Model</i>	59
B.	<i>CIPP Evaluation Model</i>	62
C.	<i>Responsive Evaluation Model.....</i>	65
D.	<i>Theory-Based Evaluation Model</i>	67
E.	<i>Outcome Mapping dan Outcome Harvesting</i>	69
BAB V	EVALUASI DAMPAK KEBIJAKAN DAN PENGUKURAN NILAI PUBLIK.....	72
A.	<i>Konsep Policy Impact Evaluation</i>	73
B.	<i>Social Return on Investment (SROI)</i>	75
C.	<i>Cost-Benefit Analysis dan Cost-Effectiveness Analysis</i>	77
D.	<i>Public Value Theory dalam Evaluasi Kebijakan</i>	81
E.	<i>Pengukuran Keberlanjutan Kebijakan</i>	85
BAB VI	METODE DAN TEKNIK EVALUASI KEBIJAKAN BERBASIS DATA	88
A.	<i>Evaluasi Kuantitatif dan Kualitatif</i>	88
B.	<i>Mixed Methods Evaluation</i>	90
C.	<i>Big Data Analytics dalam Evaluasi Kebijakan</i>	92
D.	<i>Artificial Intelligence untuk Analisis Kebijakan</i>	94
E.	<i>Dashboard dan Visualisasi Data Kebijakan</i>	97
BAB VII	TEORI DAN MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK.....	101
A.	<i>Model Implementasi George C. Edward III</i>	102
B.	<i>Model Van Meter dan Van Horn</i>	107
C.	<i>Model Mazmanian dan Sabatier</i>	110
D.	<i>Model Merilee S. Grindle</i>	113
E.	<i>Comparative Analysis of Policy Implementation Models</i>	116
BAB VIII	PENDEKATAN KONTEMPORER DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN.....	120
A.	<i>Network Governance</i>	121
B.	<i>Collaborative Governance.....</i>	123
C.	<i>Multi-Level Governance</i>	126

D.	<i>Co-Creation dan Co-Production Policy</i>	129
E.	<i>Agile Governance</i> dalam Implementasi Kebijakan	131
BAB IX	FAKTOR PENENTU KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	136
A.	Kepemimpinan dan Kapasitas Institusi	136
B.	Komunikasi dan Koordinasi Antar Aktor.....	139
C.	Partisipasi Masyarakat dan <i>Stakeholder Engagement</i>	141
D.	Budaya Organisasi dan Adaptasi Kebijakan.....	145
E.	Manajemen Risiko Kebijakan.....	148
BAB X	<i>MONITORING, LEARNING, DAN ADAPTIVE MANAGEMENT</i>	152
A.	Konsep Monitoring Kebijakan Modern.....	153
B.	<i>Learning Organization</i> dalam Sektor Publik.....	156
C.	<i>Adaptive Policy Management</i>	158
D.	Monitoring Berbasis Teknologi Digital.....	161
E.	<i>Continuous Improvement</i> dalam Kebijakan Publik	162
BAB XI	EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BERBASIS DIGITAL	167
A.	<i>Digital Governance</i> dan <i>Smart Government</i>	167
B.	<i>E-Government</i> sebagai Instrumen Kebijakan	170
C.	<i>Artificial Intelligence</i> dalam Pengambilan Keputusan Publik.....	173
D.	<i>Blockchain</i> untuk Transparansi Kebijakan	175
E.	Etika dan Perlindungan Data Publik.....	178
BAB XII	EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UNTUK <i>SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS</i> (SDGs)	181
A.	Kebijakan Berorientasi Pembangunan Berkelanjutan	181
B.	Evaluasi Program SDGs	184
C.	Implementasi Kebijakan Lingkungan dan Perubahan Iklim.....	186
D.	<i>Green Governance</i> dan <i>Green Policy</i>	189
E.	Pengukuran Dampak Berkelanjutan	193

BAB XIII	ISU-ISU KONTEMPORER DALAM EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN.....	196
A.	Kebijakan Publik di Era Kecerdasan Buatan (AI).....	196
B.	Disinformasi dan Tantangan Kebijakan Digital	199
C.	Ketahanan Kebijakan pada Masa Krisis dan Bencana	202
D.	Kebijakan Inklusif dan Kesenjangan Sosial	205
E.	Transformasi Kebijakan dalam Era <i>Society</i> 5.0.....	207
BAB XIV	STUDI KASUS EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	209
A.	Evaluasi Kebijakan Pendidikan Merdeka Belajar	209
B.	Implementasi Kebijakan Kesehatan dan Transformasi Digital	213
C.	Evaluasi Kebijakan Perlindungan Sosial	216
D.	Implementasi Kebijakan Lingkungan dan Energi Terbarukan	220
E.	<i>Lesson Learned</i> dari Berbagai Negara.....	224
BAB XV	MASA DEPAN EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	229
A.	<i>Future of Public Policy</i>	229
B.	<i>Predictive Policy</i> dan <i>Foresight Analysis</i>	230
C.	<i>Data-Driven Decision Making</i>	232
D.	Model Evaluasi dan Implementasi Kebijakan Generasi Baru	235
E.	<i>Roadmap</i> Kebijakan Publik Adaptif dan Berkelanjutan..	238
	DAFTAR PUSTAKA	245
	GLOSARIUM	265
	INDEKS	270
	BIOGRAFI PENULIS.....	276
	SINOPSIS	277



BAB I

EVOLUSI KEBIJAKAN PUBLIK

DALAM PERSPEKTIF GLOBAL DAN NASIONAL

“Policy sciences are concerned with knowledge of and in the decision process of the public and civic order.”

— Harold D. Lasswell (1951)

Kebijakan publik sebagai disiplin ilmu dan praktik pemerintahan telah mengalami perkembangan yang luar biasa sejak awal abad ke-20. Perjalanan intelektual yang panjang ini tidak sekadar merupakan evolusi akademis, melainkan cerminan nyata dari dinamika sosial, politik, ekonomi, dan teknologi yang terus bergerak dan berubah di tingkat global maupun lokal. Memahami evolusi kebijakan publik berarti memahami bagaimana negara-negara modern merespons tantangan kolektif dan mewujudkan nilai-nilai bersama melalui tindakan pemerintahan yang terencana dan terstruktur.

Bab ini menelusuri evolusi tersebut secara sistematis, dari pendekatan *policy sciences* awal yang digagas Harold Lasswell, melewati berbagai gelombang paradigmatik mulai dari rasionalisme, inkrementalisme, institusionalisme, *New Public Management*, hingga model *adaptive governance* berbasis data di era digital. Setiap pergeseran paradigma bukan hanya soal teori, tetapi juga merupakan respons terhadap krisis dan peluang nyata yang dihadapi pemerintahan di berbagai belahan dunia. Indonesia, sebagai negara demokrasi terbesar keempat dengan kompleksitas yang unik, juga menjadi sorotan penting dalam bab ini.

Merujuk pada karya-karya mutakhir seperti Howlett, Ramesh, dan Perl (2020), Mergel, Edelman, dan Haug (2019), serta Capano *et al.* (2020), bab ini tidak hanya memetakan sejarah pemikiran kebijakan publik, tetapi juga menunjukkan relevansi kontemporer dari setiap

paradigma tersebut dalam menghadapi tantangan tata kelola abad ke-21 yang semakin kompleks dan tidak pasti. Pemahaman ini menjadi landasan yang tak tergantikan bagi pembahasan lebih lanjut dalam buku ini.

A. Perkembangan Studi Kebijakan Publik

1. Kelahiran *Policy Sciences*: Harold Lasswell dan Visi Multi-Disiplin

Studi kebijakan publik sebagai bidang akademik formal lahir dari karya monumental Harold Dwight Lasswell pada 1950-an. Dalam esai klasiknya *The Policy Orientation* (1951), Lasswell memperkenalkan konsep *policy sciences* sebagai ilmu yang berorientasi pada pemecahan masalah nyata dalam masyarakat. Tiga pilar utama yang dirumuskan Lasswell yaitu orientasi nilai (*value orientation*), multi-disiplin (*multi-disciplinary approach*), dan relevansi kontekstual (*contextual relevance*), hingga hari ini tetap menjadi fondasi epistemologis yang relevan bagi studi kebijakan publik kontemporer (Lasswell, 1951).

Kontribusi Lasswell yang paling signifikan adalah penekanannya bahwa ilmu kebijakan bukan sekadar ilmu teknis, melainkan ilmu yang sarat nilai dan harus mempertimbangkan konteks sosial-politik secara menyeluruh. Ia membedakan antara *knowledge of the policy process* (pengetahuan tentang bagaimana kebijakan dibuat) dan *knowledge in the policy process* (pengetahuan yang digunakan untuk membuat kebijakan yang lebih baik). Perbedaan ini membuka jalan bagi berkembangnya berbagai sub-bidang dalam studi kebijakan publik, mulai dari analisis kebijakan, evaluasi program, hingga *policy design* dan *policy learning*.

Yehezkel Dror, kolega intelektual Lasswell, memperkuat fondasi ini melalui karyanya *Public Policymaking Reexamined* (1968), di mana ia mengkritisi keterbatasan pendekatan rasionalis murni dan mengusulkan model yang mengintegrasikan dimensi kreativitas, inovasi, dan pembelajaran organisasional dalam pembuatan kebijakan (Dror, 1968). Dror menekankan pentingnya kapasitas *mega-policy*, yaitu kemampuan pemerintah untuk merefleksikan secara kritis pendekatan dan nilai-nilai yang mendasari kebijakan sektoral mereka, sebuah konsep yang semakin relevan di era *wicked problems* abad ke-21.

2. Era Rasionalisme dan Kritik Inkrementalis (1960–1980)

Pada era 1960-an hingga 1970-an, pendekatan rasionalis-komprehensif mendominasi wacana kebijakan publik. Berakar pada tradisi ilmu ekonomi dan *operations research*, model ini yang paling sistematis dirumuskan oleh Herbert Simon (1957) dalam *Administrative Behavior*, yang mengasumsikan bahwa pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi semua alternatif yang tersedia, mengevaluasi dampaknya secara menyeluruh, dan memilih solusi yang paling optimal (Simon, 1957). Model ini menawarkan janji ilmiah yang menarik: bahwa kebijakan publik dapat dirancang dengan presisi layaknya teknik.

Namun, Simon sendiri kemudian mengakui keterbatasan model ini dengan memperkenalkan konsep *bounded rationality* (rasionalitas terbatas). Manusia dan organisasi tidak pernah dapat memiliki informasi sempurna atau kapasitas komputasional yang tak terbatas. Mereka *satisfice* (gabungan *satisfy* dan *suffice*), yaitu mencari pilihan yang "cukup baik" daripada pilihan yang optimal secara matematis. Konsepsi ini membuka pintu bagi pemahaman yang lebih realistis tentang pengambilan keputusan kebijakan.

Kritik paling tajam terhadap model rasionalis-komprehensif datang dari Charles Lindblom melalui artikelnya yang ikonik *The Science of Muddling Through* (1959). Lindblom berargumen bahwa pengambilan keputusan nyata dalam pemerintahan berjalan secara inkremental; para pembuat kebijakan hanya membandingkan pilihan-pilihan yang berbeda secara marginal dari kebijakan yang sudah ada, bukan mengevaluasi semua kemungkinan secara komprehensif (Lindblom, 1959). Inkrementalisme bukan sekadar deskripsi empiris tentang bagaimana kebijakan dibuat, tetapi juga justifikasi normatif: dalam kondisi ketidakpastian dan konflik nilai, perubahan bertahap adalah strategi yang lebih aman dan mudah dikoreksi.

Perdebatan antara rasionalisme dan inkrementalisme melahirkan berbagai pendekatan sintesis. Etzioni (1967) memperkenalkan *mixed scanning*, yaitu sebuah strategi yang menggabungkan pemindaian komprehensif untuk keputusan fundamental dengan pendekatan inkremental untuk keputusan operasional (Etzioni, 1967). Ackoff (1974) mengembangkan *interactive planning* yang menekankan desain aktif masa depan, bukan sekadar respons reaktif terhadap masalah yang

muncul. Perdebatan ini meletakkan dasar bagi pemahaman yang lebih nuansir tentang rasionalitas dalam proses kebijakan.

3. Kerangka Analisis Canggih: ACF, *Punctuated Equilibrium*, dan Seterusnya (1980–2000)

Dekade 1980-an dan 1990-an menyaksikan kemunculan berbagai kerangka analisis yang secara fundamental mengubah cara kita memahami perubahan dan stabilitas kebijakan. Paul Sabatier dan Hank Jenkins-Smith memperkenalkan *Advocacy Coalition Framework* (ACF) pada 1988, yang mengonseptualisasikan sistem kebijakan sebagai arena di mana koalisi-koalisi aktor bersaing untuk memengaruhi kebijakan berdasarkan sistem kepercayaan bersama (*belief systems*) mereka (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). ACF menekankan bahwa perubahan kebijakan mayor biasanya membutuhkan kombinasi antara guncangan eksternal dan pembelajaran kebijakan (*policy learning*) di dalam koalisi yang berkuasa.

Frank Baumgartner dan Bryan Jones mengembangkan *Punctuated Equilibrium Theory* (PET) yang terinspirasi dari paleontologi evolusioner. Mereka berargumen bahwa sistem kebijakan beroperasi dalam dua mode berbeda: periode panjang stabilitas inkremental yang sesekali diselingi oleh perubahan dramatis dan cepat (Baumgartner & Jones, 1993). Stabilitas dipertahankan oleh *policy monopolies*, struktur institusional dan pemahaman yang membatasi siapa yang berhak berbicara tentang suatu isu. Perubahan dramatis terjadi ketika isu "melimpah" ke arena kebijakan baru atau ketika *policy images* yang lama runtuh.

Elinor Ostrom memberikan kontribusi fundamental melalui karyanya *Governing the Commons* (1990) dan pengembangan *Institutional Analysis and Development* (IAD) *Framework*. Ostrom menantang asumsi "tragedi milik bersama" dengan menunjukkan bahwa komunitas-komunitas dapat mengembangkan aturan-aturan institusional yang efektif untuk mengelola sumber daya bersama tanpa intervensi negara maupun privatisasi (Ostrom, 1990). Kontribusi Ostrom yang mengantarnya meraih Nobel Ekonomi 2009 membuka perspektif baru tentang peran institusi informal, kepercayaan sosial, dan aksi kolektif dalam kebijakan publik.

Kingdon (1984, 1995) memperkenalkan *Multiple Streams Framework* (MSF), yang menjelaskan *agenda-setting* melalui metafora tiga arus yang mengalir secara independen: arus masalah (*problem stream*), arus kebijakan (*policy stream*), dan arus politik (*politics stream*). Kebijakan baru lahir ketika ketiga arus ini bertemu di *policy windows* yang dibuka oleh *policy entrepreneur* yang terampil (Kingdon, 1995). MSF tetap menjadi salah satu kerangka paling banyak digunakan dalam studi kebijakan publik, dengan ribuan aplikasi empiris di berbagai bidang dan konteks.

Tabel 1.1 Perkembangan Paradigma Studi Kebijakan Publik (1950–2025)

Periode	Paradigma Dominan	Tokoh Kunci	Fokus Utama & Kontribusi
1950–1960	<i>Policy Sciences</i>	Lasswell, Dror	Orientasi masalah publik nyata; multi-disiplin; relevansi kontekstual; integrasi nilai dalam analisis
1960–1980	Rasionalisme & Inkrementalisme	Simon, Lindblom, Etzioni	<i>Bounded rationality; muddling through; mixed scanning</i> ; sintesis antara optimasi dan kepraktisan
1980–1993	ACF & <i>Punctuated Equilibrium</i>	Sabatier, Baumgartner, Jones, Ostrom	Koalisi advokasi; perubahan diskontinu; institusi; aksi kolektif; <i>IAD Framework</i>
1990–2000	<i>Agenda-Setting</i> & MSF	Kingdon, Cobb, Elder	<i>Multiple streams; policy windows; policy entrepreneurs</i> ; agenda-setting dinamis
2000–2015	<i>Governance & Network</i>	Rhodes, Kickert, Koppenjan	Multi-aktor; jaringan inter-organisasional; kolaborasi; kompleksitas; <i>co-production</i>

Periode	Paradigma Dominan	Tokoh Kunci	Fokus Utama & Kontribusi
2015–kini	<i>Digital & Adaptive Governance</i>	Dunleavy, Mergel, Bannister	Data-driven; AI; platform digital; resiliensi; inklusivitas; keberlanjutan

Memasuki abad ke-21, studi kebijakan publik semakin diperkaya oleh perspektif *governance*, *network*, dan *behavioral*. Howlett, Ramesh, dan Perl (2020) dalam *Studying Public Policy* menegaskan bahwa kebijakan publik kontemporer dipahami sebagai proses yang melibatkan aktor-aktor plural, institusi berlapis, dan ide-ide yang saling bersaing dalam arena yang semakin terbuka, digital, dan dinamis (Howlett, Ramesh & Perl, 2020).⁰

B. Transformasi Paradigma Administrasi Publik

Pemahaman tentang kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari evolusi paradigma administrasi publik sebagai disiplin induknya. Sejak Woodrow Wilson (1887) menegaskan perlunya pemisahan antara politik dan administrasi dalam esai klasiknya "*The Study of Administration*", administrasi publik telah melewati serangkaian revolusi paradigmatis yang merespons krisis legitimasi dan efektivitas pemerintahan.

1. Dari Birokrasi Weberian ke *New Public Management*

Max Weber (1922) meletakkan fondasi teoretis administrasi publik modern melalui konsepsinya tentang birokrasi *rasional-legal*: organisasi yang didasarkan pada aturan impersonal, hierarki yang jelas, spesialisasi fungsi, dan rekrutmen berdasarkan kompetensi (Weber, 1922/1978). Model birokrasi Weberian menjadi prototipe administrasi publik di hampir semua negara modern, menawarkan prediktabilitas, akuntabilitas, dan efisiensi prosedural yang diperlukan untuk mengelola negara-bangsa yang kompleks.

Christopher Hood (1991) menandai kemunculan *New Public Management* (NPM) sebagai pergeseran fundamental dari birokrasi Weberian. NPM yang didorong oleh pemerintah Thatcher di Inggris dan Reagan di Amerika Serikat pada 1980-an mengadopsi prinsip-prinsip

manajerialisme sektor swasta ke dalam pemerintahan: efisiensi ekonomi, orientasi *output*, desagregasi unit-unit organisasi, persaingan, dan privatisasi layanan publik (Hood, 1991). NPM merupakan respons terhadap krisis fiskal negara kesejahteraan dan ketidakpercayaan terhadap birokrasi publik yang dianggap tidak efisien, tidak responsif, dan membebani warga negara sebagai pembayar pajak.

Meskipun NPM berhasil mendorong efisiensi dan inovasi di sejumlah negara, kritik terhadapnya juga menguat. Pollit dan Bouckaert (2011) dalam studi komparatif yang komprehensif menunjukkan bahwa NPM sering kali menghasilkan fragmentasi layanan, erosi etika layanan publik, dan ketidaksetaraan dalam akses layanan bagi kelompok rentan (Pollit & Bouckaert, 2011). Orientasi berlebihan mengabaikan dimensi demokratis dan keadilan yang menjadi inti dari administrasi publik.

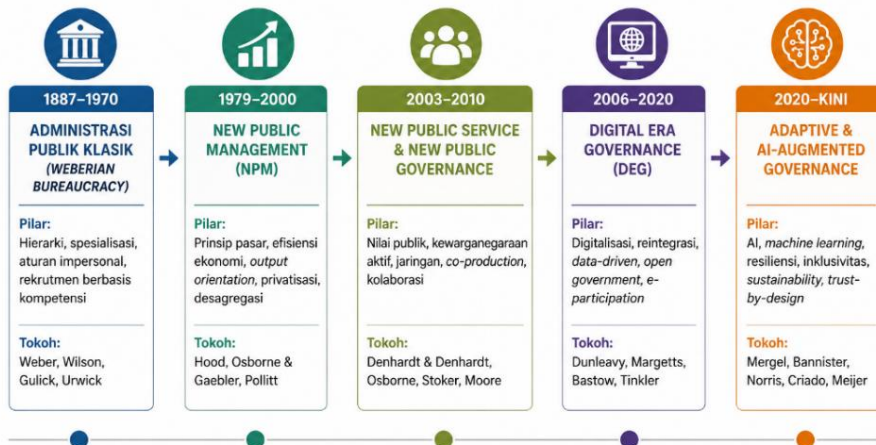
2. *New Public Service, New Public Governance, dan Digital Era Governance*

Sebagai respons terhadap kritik NPM, Janet dan Robert Denhardt (2003) memperkenalkan *New Public Service* (NPS) yang menekankan nilai pelayanan publik, kewarganegaraan aktif, dan kepentingan publik sebagai landasan administrasi publik. NPS berargumen bahwa pegawai negeri tidak hanya menjual layanan kepada *customers*, tetapi melayani *citizens* yaitu warga negara yang memiliki hak, kewajiban, dan kepentingan bersama dalam kehidupan demokratis (Denhardt & Denhardt, 2003). Tujuh prinsip NPS dimulai dari "melayani, bukan mengemudi" hingga "menghargai orang, bukan hanya produktivitas" yang memberikan fondasi normatif yang kuat bagi reformasi administrasi publik yang berpusat pada manusia.

Stephen Osborne (2006, 2010) mengembangkan konsep *New Public Governance* (NPG) yang menempatkan jaringan *inter-organisasional* dan proses pluralistik sebagai inti tata kelola kontemporer. NPG mengakui bahwa pemerintah modern tidak lagi dapat menyediakan layanan publik secara unilateral, mereka harus berkolaborasi berbagai sektor: swasta, nirlaba, komunitas, dan bahkan warga negara secara langsung (Osborne, 2010). Konsep *co-production* menjadi kata kunci dalam NPG: layanan publik terbaik dihasilkan melalui kolaborasi aktif antara penyedia layanan dan pengguna layanan, bukan melalui pemberian (*delivery*) yang bersifat satu arah.

Era digital membawa paradigma baru yang disebut *Digital Era Governance* (DEG) oleh Dunleavy *et al.* (2006). DEG ditandai oleh tiga pergeseran utama: reintegrasi fungsi-fungsi pemerintahan yang sebelumnya difragmentasikan oleh NPM, orientasi pada kebutuhan holistik warga negara bukan sekadar layanan sektoral, dan digitalisasi mendalam semua aspek layanan pemerintah (Dunleavy *et al.*, 2006). Mergel, Edelman, dan Haug (2019) memperbarui konsep ini dengan mengintegrasikan teknologi *blockchain*, kecerdasan buatan, *open data*, dan analitik *data besar* sebagai instrumen utama *digital government* generasi baru (Mergel, Edelman & Haug, 2019).

Gambar 1.1 Evolusi Paradigma Administrasi Publik: Garis Waktu Transformasi



Perkembangan terkini menunjukkan kemunculan paradigma yang disebut *Adaptive and AI-Augmented Governance* (Meijer & Toonen, 2021). Paradigma ini merespons dua realitas baru: pertama, percepatan perubahan teknologi yang membuat pemerintahan harus terus belajar dan beradaptasi; kedua, kompleksitas tantangan yang membutuhkan dukungan kecerdasan buatan untuk pengambilan keputusan (Meijer & Toonen, 2021). Tantangannya adalah bagaimana memastikan bahwa *AI* dalam pemerintahan digunakan secara etis, inklusif, dan akuntabel, tidak sekadar mereproduksi atau memperkuat ketidaksetaraan yang sudah ada.

Tabel 1.2 Perbandingan Paradigma Administrasi Publik: Fokus, Nilai, dan Instrumen

Paradigma	Periode	Fokus Utama	Nilai Inti	Instrumen Khas
Klasik/Weberian	1887–1979	Hierarki & aturan	Efisiensi prosedural, netralitas	Regulasi, standarisasi, hirarki
<i>New Public Management</i>	1979–2003	Pasar & output	Efisiensi ekonomi, pilihan konsumen	Privatisasi, kontrak, KPI
<i>New Public Service</i>	2003–2010	Kewarganegaraan	Keadilan, nilai demokratis, pelayanan	Deliberasi, partisipasi warga
<i>New Public Governance</i>	2010–2018	Jaringan & kolaborasi	<i>Co-production</i> , kepercayaan, legitimasi	Kemitraan, platform kolaborasi
<i>Digital Era Governance</i>	2006–2020	Digitalisasi & data	Transparansi, aksesibilitas, efisiensi	<i>e-Government</i> , <i>open data</i> , API
<i>Adaptive AI Governance</i>	2020–kini	Adaptivitas & AI	Resiliensi, inklusivitas, etika AI	<i>AI</i> , <i>machine learning</i> , <i>dashboard real-time</i>

C. Dinamika Kebijakan Publik di Era VUCA dan BANI

Lingkungan kebijakan publik kontemporer semakin dicirikan oleh kondisi yang dalam literatur manajemen strategis dikenal sebagai VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*). Istilah ini pertama kali dipopulerkan dalam konteks kepemimpinan militer oleh Bennett dan Lemoine (2014) dan kemudian diadopsi secara luas dalam diskursus tata kelola publik, manajemen organisasi, dan perencanaan strategis (Bennett & Lemoine, 2014). Kondisi VUCA bukan sekadar

gambaran dramatis, melainkan deskripsi yang akurat tentang realitas yang dihadapi pembuat kebijakan di abad ke-21.

1. Anatomi VUCA dalam Konteks Kebijakan Publik

Volatility (volatilitas) mengacu pada kecepatan dan besarnya perubahan. Dalam kebijakan publik, kondisi ini termanifestasi pada percepatan perkembangan teknologi yang mengubah lanskap industri dan pasar kerja secara drastis, fluktuasi harga komoditas global yang memengaruhi kebijakan fiskal dan subsidi, serta dinamika migrasi dan perubahan demografis yang menuntut penyesuaian kebijakan sosial secara cepat. Harari (2021) menyebut percepatan tersebut sebagai tantangan terbesar bagi institusi-institusi yang dirancang untuk menghadapi dunia yang relatif lebih stabil (Harari, 2021).

Uncertainty (ketidakpastian) merujuk pada ketidakmampuan untuk memprediksi masa depan meskipun tersedia data yang melimpah. Kondisi ini berbeda dengan risiko yang masih dapat dikuantifikasi secara probabilistik. Knight (1921) membedakan antara risiko yang dapat diasuransikan dan ketidakpastian sejati yang tidak dapat diperhitungkan secara matematis (Knight, 1921). Perubahan iklim, pandemi, konflik geopolitik, dan disrupsi teknologi merupakan sumber utama ketidakpastian yang menantang perencanaan kebijakan jangka panjang.

Complexity (kompleksitas) menggambarkan semakin banyaknya keterkaitan antara berbagai variabel dan aktor dalam sistem kebijakan. Kebijakan yang tampak sederhana, seperti penetapan upah minimum, pada kenyataannya berinteraksi dengan berbagai variabel lain dalam sistem ekonomi, ketenagakerjaan, dan kesejahteraan sosial. Snowden dan Boone (2007) mengembangkan *Cynefin Framework* untuk membedakan empat domain permasalahan, yaitu *simple*, *complicated*, *complex*, dan *chaotic*. Setiap domain memerlukan pendekatan kebijakan yang berbeda sesuai dengan karakteristik permasalahannya (Snowden & Boone, 2007).

Ambiguity (ambiguitas) mengacu pada ketidakjelasan makna dan interpretasi, bahkan terhadap informasi yang telah tersedia. Suatu persoalan kebijakan ditafsirkan secara berbeda oleh berbagai aktor sesuai dengan sistem nilai, pengalaman, dan kepentingan masing-masing. Stone (2012), dalam *Policy Paradox*, menunjukkan bahwa hampir setiap

konsep utama dalam kebijakan publik, seperti efisiensi, kesetaraan, keamanan, dan kebebasan, mengandung ambiguitas yang disengaja sehingga menjadi arena kontestasi dalam proses politik (Stone, 2012).

2. Dari VUCA ke BANI: Dunia Pasca-Pandemi

Pandemi COVID-19 yang melanda dunia sejak 2020 mendorong para pemikir untuk mempertanyakan apakah VUCA masih cukup untuk menggambarkan realitas kontemporer. Jamais Cascio (2020), seorang *futurist* terkemuka, memperkenalkan akronim BANI yang merupakan singkatan dari *Brittle*, *Anxious*, *Non-linear*, dan *Incomprehensible* sebagai deskripsi yang lebih akurat tentang dunia pascapandemi (Cascio, 2020). BANI bukan merupakan pengganti VUCA, melainkan pendalaman konsep yang mampu menangkap dimensi psikologis dan struktural dari krisis yang semakin kompleks.

Brittle (kerapuhan) menggambarkan sistem yang tampak kuat, tetapi sebenarnya rentan mengalami kegagalan secara mendadak dan menyeluruh. Rantai pasokan global yang selama ini dinilai efisien terbukti sangat rapuh ketika menghadapi *lockdown* akibat COVID-19. Demikian pula, sistem kesehatan yang tampak cangguh dapat mengalami kolaps hanya dalam hitungan minggu, sementara sistem keuangan global yang telah berdiri selama puluhan tahun hampir runtuh pada krisis tahun 2008. Kerapuhan sering kali tidak terlihat hingga sistem berada di bawah tekanan ekstrem, sehingga menjadi ancaman serius bagi kebijakan publik karena tidak memberikan peringatan dini yang memadai.

Anxious (kecemasan) merupakan respons psikologis kolektif terhadap kondisi BANI. Ketika masa depan semakin sulit diprediksi, kecemasan, baik pada tingkat individu maupun institusi, dapat menghambat inovasi serta keberanian mengambil risiko yang diperlukan untuk beradaptasi. Fenomena *decision paralysis*, yaitu ketidakmampuan mengambil keputusan karena rasa takut membuat kesalahan, menjadi salah satu patologi organisasi yang umum terjadi dalam kondisi BANI. Bagi para pembuat kebijakan, situasi ini mendorong kecenderungan untuk memilih solusi yang bersifat instan dan mudah terlihat dibandingkan solusi bertahap yang lebih berkelanjutan.

Non-linear (non-linearitas) mengacu pada hubungan yang tidak proporsional antara sebab dan akibat dalam sistem yang kompleks. Suatu kebijakan yang relatif kecil dapat menghasilkan dampak yang sangat besar dan tidak terduga. Sebaliknya, intervensi berskala besar belum

tentu menghasilkan perubahan yang signifikan karena bertentangan dengan dinamika sistem. Meadows (1999) menjelaskan bahwa pemahaman terhadap *leverage points*, yaitu titik-titik dalam suatu sistem yang memungkinkan intervensi kecil menghasilkan perubahan besar, merupakan kunci penyusunan kebijakan yang efektif dalam sistem yang bersifat *non-linear* (Meadows, 1999).

Incomprehensible (ketidaktertangkapan) menggambarkan kondisi ketika suatu sistem menjadi terlalu kompleks untuk dipahami secara utuh oleh siapa pun, termasuk para ahli. Sistem keuangan global, ekosistem *digital platform*, dan dinamika perubahan iklim merupakan contoh sistem yang telah melampaui kapasitas pemahaman manusia, baik secara individual maupun kolektif. Dalam situasi seperti ini, keputusan kebijakan sering kali harus diambil meskipun pemahaman terhadap seluruh konsekuensinya belum sepenuhnya tersedia. Kondisi tersebut menghadirkan tantangan epistemologis dan etis yang mendalam bagi penerapan *evidence-based policy*.

Gambar 1.2 Perbandingan Kerangka VUCA dan BANI dalam Tata Kelola Publik

VUCA (Bennett & Lemoine, 2014)	BANI (Cascio, 2020)
 • Volatility → Kecepatan perubahan	 • Brittle → Kerapuhan sistem tersembunyi
 • Uncertainty → Masa depan tidak pasti	 • Anxious → Paralisis keputusan kolektif
 • Complexity → Interkoneksi berlipat	 • Non-linear → Kausalitas tidak proporsional
 • Ambiguity → Makna tidak jelas	 • Incomprehensible → Sistem melampaui nalar
 Respons kebijakan: Adaptability, Clarity	 Respons: Resilience, Empathy, Context-sensitivity
 Implikasi praktis untuk Indonesia: Kebutuhan mendesak akan <i>early warning systems</i>, <i>adaptive budgeting</i>, <i>scenario planning</i>, dan mekanisme <i>crisis governance</i> yang robust.	

3. COVID-19 sebagai Uji Nyata: Pelajaran bagi Kebijakan Adaptif

Pandemi COVID-19 menjadi laboratorium nyata bagi kondisi BANI dalam kebijakan publik. Penelitian komprehensif Capano *et al.*

(2020) yang mencakup 23 negara menunjukkan bagaimana pemerintah berjuang menghadapi ketidakpastian yang sangat tinggi. Pemerintah harus mengambil keputusan penting mengenai *lockdown*, vaksinasi, dan stimulus ekonomi hanya dalam hitungan hari dengan informasi yang tidak lengkap, saling bertentangan, dan terus berubah (Capano *et al.*, 2020). Studi tersebut mengidentifikasi empat model utama respons kebijakan, yaitu *first-mover* yang merespons cepat berdasarkan pengalaman menghadapi *SARS*, *fast follower* yang belajar dari pengalaman negara lain, *late responder* yang terlambat bertindak karena meremehkan ancaman, serta *inconsistent responder* yang menghasilkan kebijakan tidak konsisten akibat tekanan politik.

Howlett dan Cashore (2021) menganalisis bagaimana pandemi mendorong terjadinya *policy recalibration*, yaitu proses penyesuaian terhadap instrumen kebijakan yang telah ada, bukan perancangan kebijakan yang sepenuhnya baru. Temuan ini menunjukkan bahwa kapasitas adaptasi kebijakan tidak muncul secara tiba-tiba ketika krisis terjadi, melainkan bergantung pada repertoar institusional dan kelembagaan yang telah dibangun sebelumnya (Howlett & Cashore, 2021). Negara-negara dengan kapasitas adaptasi yang tinggi, seperti Korea Selatan, Taiwan, dan Selandia Baru, tidak hanya mampu bereaksi lebih cepat, tetapi juga telah memiliki sistem *early warning*, kapasitas laboratorium yang memadai, protokol komunikasi publik yang jelas, serta pengalaman institusional dalam menghadapi pandemi sebelumnya.

Bagi Indonesia, pengalaman menghadapi COVID-19 mengungkap berbagai kelemahan dalam kapasitas adaptasi kebijakan. Beberapa di antaranya meliputi fragmentasi koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, keterbatasan infrastruktur data kesehatan, kesenjangan kapasitas *testing* dan *tracing* antarwilayah, serta ketidakkonsistenan komunikasi kebijakan yang berdampak pada menurunnya kepercayaan publik. Di sisi lain, pandemi juga menunjukkan kemampuan Indonesia untuk melakukan akselerasi di berbagai bidang. Percepatan program vaksinasi, transformasi layanan digital pemerintah, serta inovasi perlindungan sosial berbasis data merupakan capaian penting yang perlu dipertahankan dan terus diperkuat pada masa mendatang (Aspinall & Berenschot, 2021).

D. Tantangan Kebijakan Publik Abad Ke-21

Kebijakan publik di abad ke-21 menghadapi setidaknya lima tantangan fundamental yang saling berkaitan secara sistemik. Pemahaman yang mendalam tentang tantangan-tantangan ini bukan sekadar latihan akademis, ini adalah prasyarat untuk merancang respons kebijakan yang relevan, efektif, dan berkelanjutan. Setiap tantangan memiliki dimensi global yang menembus batas-batas nasional sekaligus manifestasi lokal yang membutuhkan solusi yang dikontekstualisasikan.

1. *Wicked Problems*: Kompleksitas Masalah Publik Kontemporer

Tantangan pertama adalah sifat masalah publik yang semakin kompleks dan tidak dapat diselesaikan dengan pendekatan linier. Rittel dan Webber (1973) dalam artikel klasik mereka memperkenalkan konsep *wicked problems*, yaitu masalah yang sulit didefinisikan secara tepat, tidak memiliki solusi tunggal yang benar atau salah, setiap solusi menghasilkan konsekuensi yang tidak dapat ditarik kembali, dan setiap masalah adalah unik dalam konteksnya (Rittel & Webber, 1973). Perubahan iklim, ketimpangan, radikalisme, kemiskinan multidimensional, dan kesehatan mental adalah contoh *wicked problems* yang mendefinisikan agenda kebijakan abad ke-21.

Head dan Alford (2015) memperbarui konsep ini dengan membedakan antara *wicked problems* yang bersifat sosial (melibatkan banyak pemangku kepentingan dengan nilai yang berbeda) dan yang bersifat teknis-sosial (membutuhkan pengetahuan spesialis sekaligus keterlibatan publik) (Head & Alford, 2015). Mereka merekomendasikan tiga pendekatan untuk menangani *wicked problems*, yaitu mengurangi kompleksitasnya melalui pemahaman yang lebih baik, membangun kapasitas adaptasi untuk hidup bersamanya, dan menciptakan kolaborasi multipihak yang autentik. Tidak ada peluru perak; yang ada adalah proses pembelajaran yang berkelanjutan.

Roberts (2000) menawarkan tiga strategi umum untuk menghadapi *wicked problems*, yaitu strategi otoritatif (menetapkan solusi dari atas), kompetitif (membiarkan pasar dan aktor yang bersaing menemukan solusi), dan kolaboratif (membangun konsensus melalui partisipasi luas) (Roberts, 2000). Pengalaman empiris menunjukkan bahwa tidak ada satu strategi yang selalu superior, pilihan strategi harus

disesuaikan dengan konteks masalah, kapasitas institusional, dan dinamika politik yang ada. Dalam konteks Indonesia, strategi kolaboratif sering menghadapi tantangan koordinasi yang serius antara tingkat pemerintahan dan antara sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil.

2. Fragmentasi Aktor: Kompleksitas Tata Kelola Multi-Level

Tantangan kedua adalah semakin terfragmentasinya lanskap aktor dalam tata kelola publik kontemporer. Ansell dan Gash (2018) dalam studi meta-analitik tentang tata kelola kolaboratif menunjukkan bahwa tata kelola kontemporer melibatkan aktor yang semakin beragam, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor swasta dari perusahaan lokal hingga korporasi multinasional, organisasi masyarakat sipil, lembaga filantropi, komunitas berbasis tempat, dan platform digital multinasional yang semakin memiliki kekuatan yang melampaui banyak negara (Ansell & Gash, 2018).

Koordinasi di antara aktor-aktor ini bukan hanya tantangan teknis tetapi juga tantangan politis yang mendalam. Masing-masing aktor membawa kepentingan, nilai, dan agenda yang berbeda. Dalam konteks tata kelola *multi-level governance*, keputusan kebijakan yang efektif sering kali membutuhkan negosiasi simultan di berbagai tingkatan, yaitu internasional, nasional, subnasional, dan lokal, yang masing-masing memiliki logika dan insentifnya sendiri (Hooghe & Marks, 2021). Paradoks yang muncul adalah semakin banyak aktor yang terlibat, semakin besar legitimasi keputusan yang dihasilkan, tetapi semakin sulit dan lambat proses pengambilan keputusan tersebut.

3. Akselerasi Teknologi: Tantangan Regulasi di Era Digital

Tantangan ketiga adalah akselerasi perubahan teknologi yang melampaui kapasitas adaptasi institusi publik. Kecerdasan buatan, *big data*, otomasi, bioteknologi, dan komputasi kuantum mengubah lanskap ekonomi, sosial, dan keamanan dengan kecepatan yang belum pernah ada sebelumnya. Danaher *et al.* (2017) memperingatkan bahwa pemerintah semakin sering diminta untuk meregulasi teknologi yang mereka sendiri belum sepenuhnya pahami, sehingga menciptakan apa yang mereka sebut sebagai *regulatory gap* yang dapat dieksploitasi oleh aktor-aktor yang tidak bertanggung jawab (Danaher *et al.*, 2017).

Mazzucato (2021) berargumen bahwa jawaban atas tantangan ini bukan sekadar regulasi reaktif, melainkan peran negara yang lebih aktif sebagai *entrepreneurial state*, yaitu negara yang tidak hanya menetapkan aturan main, tetapi juga berinvestasi dalam riset dan infrastruktur teknologi yang menentukan arah inovasi (Mazzucato, 2021). Strategi Nasional AI Indonesia 2020 merupakan langkah menuju arah ini, meskipun implementasinya masih membutuhkan penguatan kapasitas institusional yang signifikan, terutama dalam membangun ekosistem data yang andal dan sumber daya manusia yang kompeten di bidang AI.

4. Erosi Kepercayaan Publik: Krisis Legitimasi Demokratis

Tantangan keempat menyentuh fondasi paling mendasar dari kebijakan publik, yaitu kepercayaan warga terhadap institusi pemerintahan. OECD (2021) dalam laporan *Government at a Glance* mencatat tren penurunan kepercayaan warga terhadap pemerintah di banyak negara demokrasi, dengan rata-rata hanya 45% warga OECD yang menyatakan kepercayaan terhadap pemerintah mereka (OECD, 2021). Krisis kepercayaan ini bukan sekadar masalah persepsi, tetapi secara langsung mengancam legitimasi kebijakan dan kemampuan pemerintah untuk memobilisasi dukungan publik bagi program-program yang membutuhkan kerja sama aktif warga negara, seperti vaksinasi, kebijakan iklim, dan reformasi fiskal.

Levi dan Stoker (2000) dalam tinjauan komprehensif tentang kepercayaan politik mengidentifikasi tiga determinan utama, yaitu responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan warga, persepsi tentang keadilan dan integritas institusi, dan kinerja aktual dalam memberikan layanan publik (Levi & Stoker, 2000). Lebih baru, Grimmelikhuijsen *et al.* (2020) menunjukkan bahwa transparansi digital dan mekanisme umpan balik partisipatif dapat berkontribusi positif pada kepercayaan, tetapi hanya jika pemerintah benar-benar merespons masukan yang diberikan. Transparansi semu justru memperburuk kepercayaan (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2020).

5. Tekanan Fiskal dan Prioritas Pembangunan yang Bersaing

Tantangan kelima adalah tekanan fiskal yang semakin berat dan kebutuhan membuat pilihan sulit di antara berbagai prioritas pembangunan yang sama-sama mendesak. IMF (2023) memproyeksikan

bahwa beban utang pemerintah secara global akan tetap tinggi pasca-pandemi, sementara kebutuhan investasi dalam infrastruktur digital, transisi energi, dan ketahanan pangan semakin meningkat (IMF, 2023). Populasi yang menua di negara-negara maju dan beberapa negara berkembang menciptakan tekanan permanen pada anggaran kesehatan dan pensiun. Perubahan iklim membutuhkan investasi adaptasi dan mitigasi yang sangat besar.

Bagi Indonesia, tantangan fiskal ini sangat nyata. Rasio pajak terhadap PDB Indonesia yang masih di bawah 12%, jauh di bawah rata-rata ASEAN, membatasi ruang fiskal yang tersedia untuk investasi publik jangka panjang. Reformasi perpajakan, pengelolaan sumber daya alam yang lebih optimal, dan efisiensi belanja publik menjadi agenda kebijakan yang tidak dapat ditunda, meskipun secara politis sangat menantang (Yusuf *et al.*, 2022). Di sinilah *evidence-based policy* dan evaluasi kebijakan yang kuat menjadi vital, yaitu untuk memastikan bahwa sumber daya publik yang terbatas digunakan pada intervensi yang terbukti efektif dan berdampak tinggi.

Tabel 1.3 Lima Tantangan Fundamental Kebijakan Publik Abad ke-21:
Karakteristik dan Respons Kebijakan

Tantangan	Karakteristik Utama	Contoh Konteks Indonesia	Arah Respons Kebijakan
<i>Wicked Problems</i>	Tidak terdefinisi, tidak ada solusi tunggal, dampak tidak dapat ditarik kembali, konteks-spesifik	Kemiskinan multidimensional, deforestasi, stunting, radikalisasi online	Kolaborasi multipihak, <i>adaptive management</i> , experimentasi kebijakan
Fragmentasi Aktor	Proliferasi aktor lintas sektor dan level, kepentingan yang bersaing, koordinasi kompleks	Konflik tata ruang, tumpang tindih regulasi pusat-daerah, fragmentasi data	<i>Multi-level governance framework</i> , <i>platform</i> koordinasi, <i>joint planning</i>

Tantangan	Karakteristik Utama	Contoh Konteks Indonesia	Arah Respons Kebijakan
Akselerasi Teknologi	Kecepatan inovasi melampaui regulasi, <i>regulatory gap</i> , implikasi etis baru	Regulasi platform digital, <i>AI governance</i> , keamanan data pribadi	<i>Regulatory sandbox</i> , <i>anticipatory governance</i> , kapasitas riset teknologi
Erosi Kepercayaan	Penurunan <i>trust</i> pada institusi publik, disinformasi, polarisasi	Survei kepercayaan pemerintah, hoaks kebijakan, partisipasi rendah	Transparansi, responsivitas, integritas, komunikasi publik efektif
Tekanan Fiskal	Beban utang tinggi, kebutuhan investasi meningkat, rasio pajak rendah	Rasio pajak/PDB rendah, gap infrastruktur, tuntutan belanja sosial	Reformasi fiskal, <i>value for money</i> , evaluasi dampak investasi publik

E. Kebijakan Publik dalam Konteks Indonesia

Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar keempat di dunia, dengan populasi lebih dari 270 juta jiwa yang tersebar di lebih dari 17.000 pulau, 38 provinsi, dan ratusan kelompok etnis dengan bahasa dan budaya yang berbeda, menghadirkan konteks yang sangat unik bagi studi dan praktik kebijakan publik. Kompleksitas ini bukan sekadar tantangan logistik, tetapi merupakan keunggulan sekaligus beban yang harus ditanggung oleh sistem kebijakan publik Indonesia.

1. Arsitektur Kebijakan Publik Indonesia: Dari Sentralisme ke Desentralisasi

Reformasi 1998 yang mengakhiri Orde Baru tidak hanya membawa demokratisasi politik, tetapi juga mendorong desentralisasi masif yang mengubah secara fundamental arsitektur kebijakan publik Indonesia. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014, memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota, untuk mengelola urusan publik sesuai kebutuhan dan karakteristik lokal.

Sistem perencanaan pembangunan nasional dikodifikasi melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang mengintegrasikan perencanaan jangka panjang (RPJP 20 tahun), menengah (RPJM 5 tahun), dan tahunan (RKP) dalam satu kerangka yang terpadu. Sistem ini memperkenalkan mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sebagai forum partisipasi publik yang wajib dalam proses perencanaan, sebuah inovasi institusional yang relevan dengan nilai-nilai demokrasi deliberatif, meskipun masih menghadapi banyak tantangan.

Prasojo (2020) menyoroti bahwa salah satu tantangan terbesar kebijakan publik Indonesia adalah kesenjangan kapasitas implementasi yang dramatis antara pusat dan daerah. Perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia, infrastruktur teknologi, basis pendapatan fiskal, dan budaya birokrasi menciptakan variasi kinerja kebijakan yang sangat signifikan antar wilayah. Kebijakan yang berhasil di DKI Jakarta sering kali menghadapi hambatan struktural ketika diterapkan di daerah terpencil di Papua atau Nusa Tenggara Timur (Prasojo, 2020).

2. Reformasi Birokrasi dan Agenda Digitalisasi

Reformasi birokrasi Indonesia memasuki babak baru dengan ditetapkannya *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010–2025 melalui Perpres No. 81 Tahun 2010. Agenda ini menetapkan tiga sasaran utama, yaitu birokrasi yang bersih dan bebas KKN, birokrasi yang akuntabel dan berkinerja tinggi, serta birokrasi yang memberikan pelayanan publik berkualitas (KemenPANRB, 2020). Kemajuan yang dicapai dalam dua dekade terakhir cukup signifikan. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia meningkat dari 2,0 pada 1998 menjadi 34 pada 2022 (skala 0–100), meskipun masih jauh dari target yang diinginkan.

Agenda digitalisasi pemerintahan dipercepat melalui Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang menetapkan target integrasi layanan digital pemerintah. Pandemi COVID-19 memberikan dorongan terhadap transformasi digital ini. Layanan-layanan sebelumnya membutuhkan

tatap muka dialihkan ke platform digital dalam hitungan minggu. Portal Layanan Publik dan aplikasi MySAPK untuk manajemen ASN menjadi contoh kemajuan digitalisasi pemerintahan.

Namun implementasi SPBE menghadapi tantangan yang tidak kecil. Indeks SPBE 2022 menunjukkan bahwa rata-rata nasional masih berada pada level 2,5 dari skala 5, dengan disparitas yang sangat besar antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Kusuma *et al.* (2021) mengidentifikasi empat hambatan utama, yaitu *interoperabilitas* sistem yang rendah akibat *silo digital*, kapasitas sumber daya manusia yang terbatas di banyak instansi, infrastruktur konektivitas yang belum merata, dan resistensi budaya terhadap perubahan di sebagian birokrasi (Kusuma *et al.*, 2021).

Tabel 1.4 Perkembangan Kebijakan Publik Indonesia Pasca-Reformasi (1998–2025)

Periode	Agenda Utama	Regulasi Kunci	Capaian & Tantangan
1998–2004	Desentralisasi & Demokratisasi	UU 22/1999; UU 25/1999	Otonomi daerah meluas; munculnya 300+ daerah baru; fragmentasi layanan; kapasitas daerah tidak merata
2004–2014	Penataan Kelembagaan & SPPN	UU 25/2004; UU 23/2014; UU 17/2007	Sistem perencanaan terpadu; Musrenbang; RPJPN; peningkatan konsistensi kebijakan nasional
2014–2019	Reformasi Birokrasi Gelombang II & Dana Desa	Perpres 81/2010; UU 6/2014 Dana Desa	Peningkatan IPK; Dana Desa Rp70T/tahun; masih terdapat korupsi lokal; infrastruktur meningkat
2019–2024	Digitalisasi & OSS	Perpres 95/2018 SPBE; UU Cipta Kerja	Percepatan e-government; Online Single Submission; pandemi mendorong akselerasi digital

Periode	Agenda Utama	Regulasi Kunci	Capaian & Tantangan
2024–kini	AI & Smart Governance	Stranas AI 2020; RPJPN 2025–2045	Transformasi digital inklusif; regulasi data pribadi; keamanan siber; SDM digital

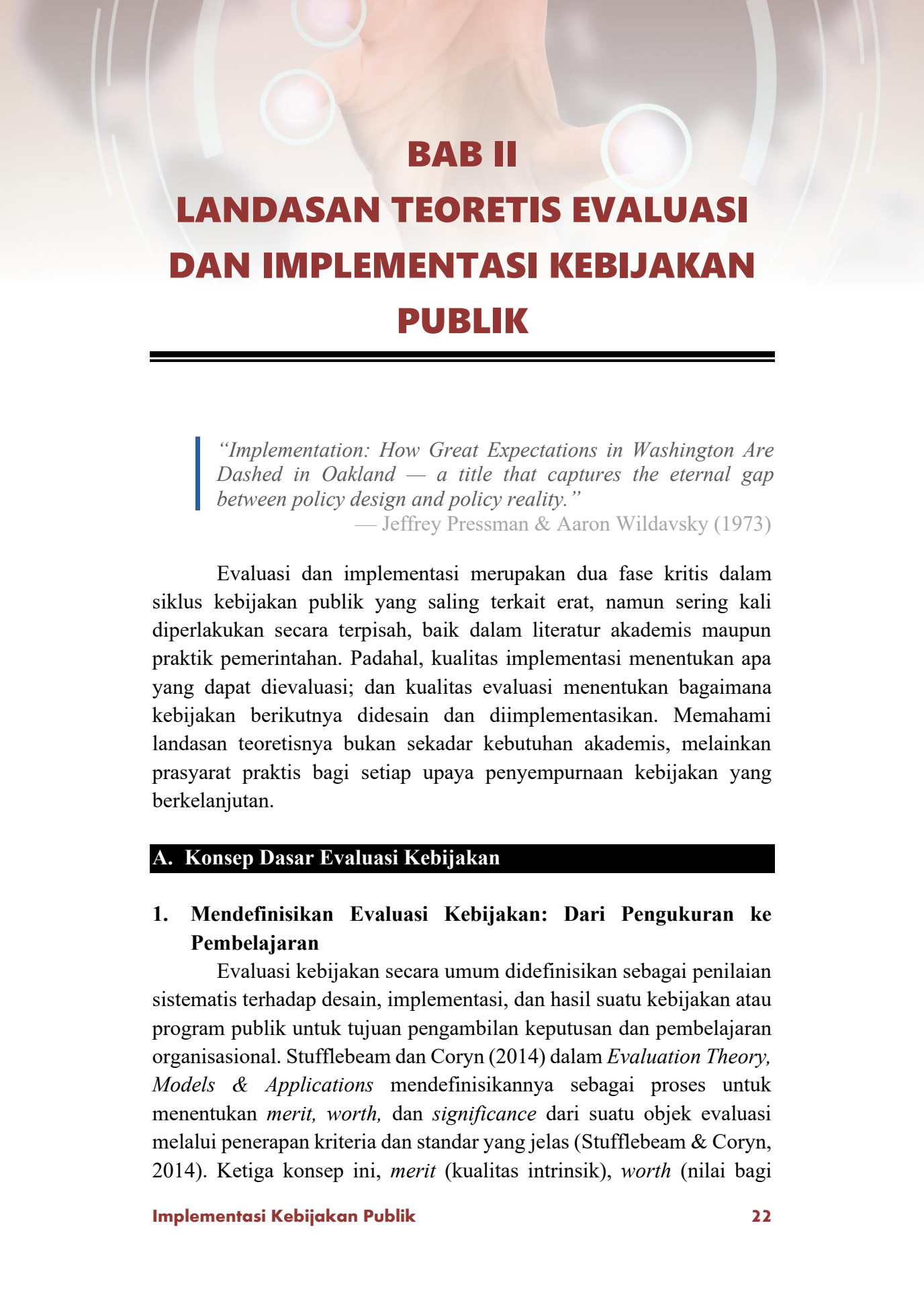
3. Visi Indonesia Emas 2045: Implikasi bagi Kebijakan Publik

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 menetapkan visi Indonesia Emas 2045, yaitu menjadikan Indonesia sebagai negara maju dengan pendapatan per kapita di atas USD 23.000 pada saat peringatan 100 tahun kemerdekaan. Visi ambisius ini membutuhkan transformasi struktural yang fundamental dalam kualitas kebijakan publik, yaitu dari kebijakan yang reaktif menuju kebijakan yang antisipatif, dari pendekatan sektoral yang terfragmentasi menuju pendekatan yang terintegrasi dan berbasis data, dan dari birokrasi yang berorientasi proses menuju birokrasi yang berorientasi dampak.

Untuk mencapai visi tersebut, Indonesia membutuhkan setidaknya empat transformasi kapasitas kebijakan publik. Pertama, penguatan infrastruktur data nasional yang memungkinkan pengambilan keputusan berbasis bukti. Kedua, pengembangan kompetensi analisis kebijakan di seluruh tingkatan pemerintahan. Ketiga, pembaruan kerangka evaluasi kebijakan yang mampu menangkap dampak jangka panjang dari investasi pembangunan. Keempat, revitalisasi mekanisme partisipasi publik yang autentik dan inklusif, tidak hanya sebagai formalitas, melainkan sebagai sumber pengetahuan dan legitimasi yang sesungguhnya bagi kebijakan publik Indonesia masa depan.

“Policy science is fundamentally an optimistic enterprise: it rests on the belief that better knowledge can contribute to better decisions, and better decisions to better outcomes for society.”

— Michael Howlett, M. Ramesh & Anthony Perl, *Studying Public Policy* (2020)



BAB II

LANDASAN TEORETIS EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

“Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland — a title that captures the eternal gap between policy design and policy reality.”

— Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky (1973)

Evaluasi dan implementasi merupakan dua fase kritis dalam siklus kebijakan publik yang saling terkait erat, namun sering kali diperlakukan secara terpisah, baik dalam literatur akademis maupun praktik pemerintahan. Padahal, kualitas implementasi menentukan apa yang dapat dievaluasi; dan kualitas evaluasi menentukan bagaimana kebijakan berikutnya didesain dan diimplementasikan. Memahami landasan teoretisnya bukan sekadar kebutuhan akademis, melainkan prasyarat praktis bagi setiap upaya penyempurnaan kebijakan yang berkelanjutan.

A. Konsep Dasar Evaluasi Kebijakan

1. Mendefinisikan Evaluasi Kebijakan: Dari Pengukuran ke Pembelajaran

Evaluasi kebijakan secara umum didefinisikan sebagai penilaian sistematis terhadap desain, implementasi, dan hasil suatu kebijakan atau program publik untuk tujuan pengambilan keputusan dan pembelajaran organisasional. Stufflebeam dan Coryn (2014) dalam *Evaluation Theory, Models & Applications* mendefinisikannya sebagai proses untuk menentukan *merit*, *worth*, dan *significance* dari suatu objek evaluasi melalui penerapan kriteria dan standar yang jelas (Stufflebeam & Coryn, 2014). Ketiga konsep ini, *merit* (kualitas intrinsik), *worth* (nilai bagi

pemangku kepentingan), dan *significance* (kepentingan strategis), melampaui pengukuran kinerja sederhana menuju penilaian yang lebih komprehensif.

Rossi, Lipsey, dan Henry (2019) dalam *Evaluation: A Systematic Approach* mendefinisikannya lebih spesifik sebagai "*the use of social research methods to systematically investigate the effectiveness of social intervention programs*" dalam rangka pengambilan keputusan yang lebih baik (Rossi, Lipsey & Henry, 2019). Definisi ini menekankan tiga elemen kritis: metodologi ilmu sosial yang *rigorous*, sistematisitas dalam investigasi, dan orientasi pada efektivitas yang mendukung keputusan. Berbeda dari audit kinerja atau akuntabilitas rutin, evaluasi yang baik membangun pemahaman kausal tentang mengapa suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Mark, Henry, dan Julnes (2000) menawarkan perspektif yang lebih kaya dengan mengedepankan evaluasi sebagai sebuah *reasoning process* yang mencakup empat fungsi utama: penilaian (*assessment*), pengawasan (*oversight*), pengembangan program (*program development*), dan pembelajaran organisasional (*organizational learning*) (Mark, Henry & Julnes, 2000). Kerangka ini mengatasi reduksionisme yang sering terjadi dalam evaluasi pemerintahan, di mana evaluasi disamakan dengan audit keuangan atau pengukuran *KPI* semata.

2. Tipologi Evaluasi: Formatif, Sumatif, dan Developmental

Terdapat beberapa dimensi penting dalam tipologi evaluasi kebijakan yang perlu dibedakan dengan cermat. Perbedaan paling mendasar adalah antara evaluasi formatif dan evaluasi sumatif yang diperkenalkan Michael Scriven (1967). Evaluasi formatif bertujuan memberikan umpan balik untuk perbaikan selama program berjalan, menginformasikan keputusan tentang bagaimana program dapat diperbaiki. Evaluasi sumatif menilai hasil akhir dan dampak kebijakan untuk menginformasikan keputusan tentang apakah program sebaiknya dilanjutkan, dimodifikasi, atau dihentikan (Scriven, 2020).

Pembedaan kedua adalah berdasarkan waktu pelaksanaan evaluasi dalam siklus kebijakan. Evaluasi *ex-ante* dilakukan sebelum kebijakan dilaksanakan untuk menilai kelayakan dan antisipasi dampak. Evaluasi *on-going* atau *mid-term* dilakukan selama implementasi untuk memantau kemajuan dan mengidentifikasi masalah. Evaluasi *ex-post*

dilakukan setelah kebijakan selesai untuk menilai pencapaian hasil dan dampak jangka panjang. Masing-masing tipe memberikan jenis informasi yang berbeda dan melayani kebutuhan pengambilan keputusan yang berbeda pula.

Chen (2015) mengembangkan tipologi yang lebih nuansir berdasarkan fokus evaluasi: evaluasi proses (*process/implementation evaluation*) yang menilai kualitas pelaksanaan, evaluasi hasil (*outcome evaluation*) yang mengukur perubahan jangka pendek dan menengah pada kelompok sasaran, evaluasi dampak (*impact evaluation*) yang menilai perubahan jangka panjang yang dapat diatribusikan pada kebijakan, dan evaluasi efisiensi (*efficiency evaluation*) yang membandingkan biaya dengan manfaat yang dihasilkan (Chen, 2015). Dalam praktik, evaluasi komprehensif sering kali mencakup semua dimensi ini secara terintegrasi.

3. *Theory-Based Evaluation* dan *Realistic Evaluation*

Carol Weiss (1998) memperkenalkan dimensi yang sangat penting dalam evaluasi kebijakan: *theory-based evaluation*. Pendekatan ini menekankan pentingnya memahami dan menguji mekanisme kausal, atau teori perubahan, yang menghubungkan intervensi dengan dampak yang diharapkan (Weiss, 1998). Tanpa eksplisitasi teori perubahan yang mendasari suatu kebijakan, evaluasi hanya dapat mengatakan apakah program berhasil atau gagal, bukan mengapa, informasi yang jauh lebih berguna untuk perbaikan kebijakan. *Theory of Change (ToC)* yang dikembangkan Weiss menjadi alat yang sangat populer dalam desain program dan evaluasi di lembaga pembangunan internasional.

Ray Pawson dan Nick Tilley (1997) mengembangkan *Realistic Evaluation* sebagai pendekatan yang lebih ambisius secara ontologis. Mereka berargumen bahwa evaluasi harus menjawab pertanyaan fundamental: "*what works, for whom, in what circumstances, and why?*" Formula *CMO (Context-Mechanism-Outcome)* menjadi unit analisis utama evaluasi realis: program berhasil (*O*) karena mekanisme tertentu (*M*) diaktifkan dalam konteks tertentu (*C*) (Pawson & Tilley, 1997). Pendekatan ini secara eksplisit menolak generalisasi universal dan menekankan sensitivitas kontekstual yang sangat relevan untuk evaluasi kebijakan di Indonesia dengan keragaman geografis dan sosial-ekonomi yang luar biasa.

Dalam dekade terakhir, *Realist Synthesis* berkembang sebagai metode untuk mensintesis hasil evaluasi dari berbagai program dan konteks yang berbeda, guna menghasilkan "*middle-range theories*" yang dapat menginformasikan desain kebijakan baru. Wong *et al.* (2022) mengaplikasikan pendekatan ini untuk mensintesis bukti dari 43 program penanggulangan kemiskinan di negara berkembang, menghasilkan temuan yang lebih kontekstualisasi dan dapat diterapkan dibandingkan *meta-analysis* konvensional (Wong *et al.*, 2022). Implikasi metodologisnya sangat relevan bagi pengembangan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang menghadapi keragaman konteks yang sangat besar.

Tabel 2.1 Tipologi Evaluasi Kebijakan: Karakteristik dan Kegunaan

Tipe Evaluasi	Waktu Pelaksanaan	Pertanyaan Utama	Kegunaan Primer	Metode Dominan
<i>Ex-ante</i>	Sebelum implementasi	Apakah kebijakan layak dan tepat sasaran?	Seleksi alternatif kebijakan	Analisis biaya-manafaat, RIA, simulasi
<i>Formatif/ On-going</i>	Selama implementasi	Apakah implementasi berjalan sesuai rencana?	Perbaikan program yang sedang berjalan	<i>Monitoring, survei, FGD, case study</i>
<i>Mid-term</i>	Tengah periode implementasi	Apakah program pada jalur yang benar?	Penyesuaian kursus (<i>course correction</i>)	<i>Mixed methods, analisis tren</i>
<i>Sumatif/E x-post</i>	Setelah implementasi	Apakah program mencapai tujuan dan dampak?	Keputusan tentang kelanjutan program	<i>Quasi-experiment, RCT, PSM, DID</i>
<i>Theory-Based</i>	Seluruh siklus	Mengapa program berhasil atau gagal?	Pemahaman kausal untuk replikasi	ToC, <i>contribution analysis, process tracing</i>

Tipe Evaluasi	Waktu Pelaksanaan	Pertanyaan Utama	Kegunaan Primer	Metode Dominan
<i>Realistic</i>	Seluruh siklus	Apa yang berhasil, untuk siapa, mengapa?	Desain kebijakan yang kontekstual	CMO <i>configuration, realist synthesis</i>

B. Konsep Dasar Implementasi Kebijakan

1. Mendefinisikan Implementasi: Lebih dari Sekadar Pelaksanaan

Implementasi kebijakan adalah proses transformasi keputusan kebijakan menjadi tindakan nyata yang memengaruhi kondisi kehidupan kelompok sasaran. Mazmanian dan Sabatier (1983) mendefinisikannya sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya terkandung dalam undang-undang, yang mengidentifikasi masalah yang hendak diatasi, menetapkan tujuan yang hendak dicapai, dan menstruktur proses implementasi (Mazmanian & Sabatier, 1983). Definisi ini menekankan bahwa implementasi bukan aktivitas mekanik yang otomatis mengikuti keputusan kebijakan; ia adalah proses sosial-politik yang kompleks di mana berbagai aktor dengan kepentingan berbeda berinteraksi dalam konteks yang tidak selalu mendukung.

Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) memberikan peringatan yang masih sangat relevan hingga hari ini: jarak antara kebijakan tertulis dan pelaksanaan nyata sering kali sangat lebar. Dalam studi kasus mereka tentang program pembangunan ekonomi di Oakland, California, mereka menunjukkan bagaimana rangkaian keputusan yang tampaknya sederhana dapat terkumpul menjadi hambatan yang hampir tidak dapat diatasi (Pressman & Wildavsky, 1973). Jika setiap titik keputusan memiliki probabilitas keberhasilan 0,9, maka serangkaian 30 titik keputusan menghasilkan probabilitas keberhasilan keseluruhan hanya 0,04, sebuah demonstrasi matematis yang mencolok tentang kompleksitas implementasi.

Hill dan Hupe (2021) menawarkan kerangka analitis yang lebih kontemporer tentang implementasi, memandangnya sebagai proses yang beroperasi pada tiga tingkat: tingkat operasional (interaksi langsung dengan klien), tingkat manajerial (pengelolaan sumber daya dan koordinasi), dan tingkat konstitusional (penetapan aturan main) (Hill &

Hupe, 2021). Setiap tingkat memiliki logika, aktor, dan tantangannya sendiri. Kegagalan implementasi sering terjadi karena ketidakselarasan di antara ketiga tingkat ini, ketika aturan yang ditetapkan di tingkat konstitusional tidak didukung oleh kapasitas manajerial dan tidak dapat diterjemahkan secara operasional di lapangan.

2. Tiga Generasi Studi Implementasi: Dari *Top-Down* ke Sintesis

Studi implementasi berkembang melalui tiga generasi yang masing-masing menawarkan perspektif yang berbeda dan saling melengkapi. Pemahaman tentang ketiga generasi ini penting untuk memilih pendekatan analitik yang tepat sesuai konteks. Generasi pertama atau pendekatan *top-down* dipelopori oleh Van Meter dan Van Horn (1975) serta Sabatier dan Mazmanian (1980). Pendekatan ini menempatkan pemerintah pusat atau pembuat kebijakan sebagai aktor utama yang mendesain kebijakan dengan tujuan yang jelas dan mengontrol pelaksanaannya melalui hierarki administrasi. Model ini mengidentifikasi variabel-variabel kritis yang memengaruhi keberhasilan implementasi: kejelasan dan konsistensi tujuan, kecukupan sumber daya, dukungan politik, dan kapasitas instansi pelaksana (Sabatier & Mazmanian, 1980). Pendekatan ini memiliki keunggulan dalam kondisi di mana ada konsensus nilai yang kuat dan hierarki administratif yang efektif, tetapi menghadapi keterbatasan serius dalam konteks desentralisasi dan tata kelola *multi-aktor*.

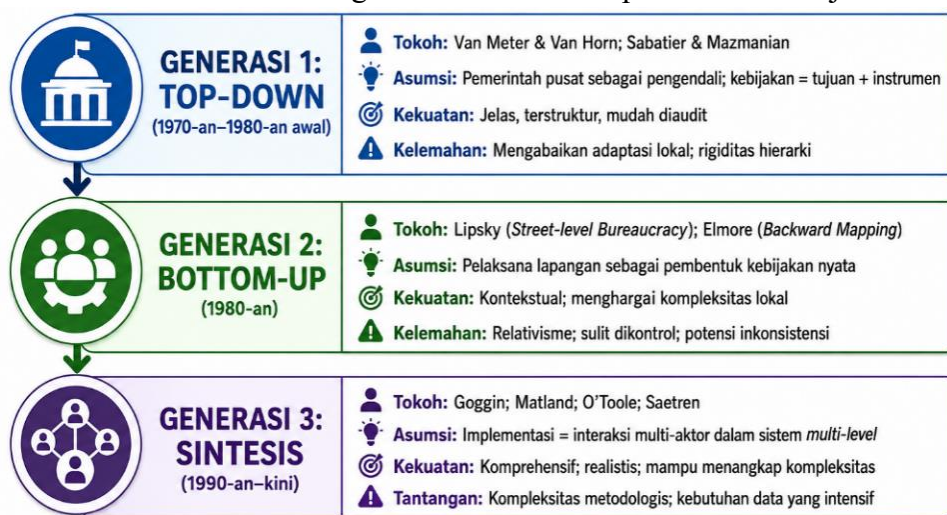
Generasi kedua atau pendekatan *bottom-up* muncul sebagai kritik terhadap keterbatasan perspektif *top-down*. Dipelopori oleh Elmore (1979) melalui konsep *backward mapping* dan Michael Lipsky (1980) melalui konsep *street-level bureaucracy*, pendekatan ini menekankan bahwa pelaksana kebijakan di lapangan, guru, perawat, polisi, petugas sosial, bukan sekadar eksekutor pasif kebijakan, melainkan aktor yang secara aktif membentuk kebijakan melalui ribuan keputusan kecil yang mereka buat setiap hari (Lipsky, 1980). Konsep *discretion* Lipsky, ruang kebijaksanaan yang dimiliki pelaksana lapangan, menjadi variabel penjelas utama variasi *output* kebijakan.

Kontribusi Lipsky sangat relevan untuk konteks Indonesia. Seorang petugas Puskesmas di pedesaan terpencil yang menghadapi keterbatasan sumber daya, jarak geografis yang jauh, dan tekanan komunitas lokal yang kuat, niscaya akan mengimplementasikan

kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional secara berbeda dengan koleganya di kota besar. Bukan karena ketidakpatuhan, tetapi karena kondisi-kondisi yang memaksa mereka beradaptasi secara kontekstual. Memahami dan mengelola dinamika *street-level bureaucracy* ini adalah kunci keberhasilan kebijakan pelayanan publik di negara dengan keragaman seperti Indonesia.

Generasi ketiga mengintegrasikan perspektif *top-down* dan *bottom-up* dalam kerangka sintesis yang lebih komprehensif. Goggin *et al.* (1990) mengembangkan *Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation* yang memandang implementasi sebagai proses komunikasi antara pemerintah pusat, negara bagian/daerah, dan pelaksana lokal (Goggin *et al.*, 1990). Matland (1995) memperkenalkan *ambiguity-conflict model* yang mengklasifikasikan situasi implementasi berdasarkan tingkat ambiguitas tujuan dan konflik kepentingan, menghasilkan empat kuadran yang membutuhkan strategi implementasi yang berbeda.

Gambar 2.1 Evolusi Tiga Generasi Studi Implementasi Kebijakan



3. *Street-Level Bureaucracy* dan *Discretion* dalam Implementasi

Konsep *street-level bureaucracy* yang diperkenalkan Michael Lipsky (1980) telah menjadi salah satu kontribusi paling berpengaruh dalam studi implementasi kebijakan. *Street-level bureaucrats*, para profesional publik yang berinteraksi langsung dengan warga dalam memberikan layanan atau menegakkan aturan, menghadapi kondisi kerja

yang khas: beban kerja yang melampaui sumber daya yang tersedia, interaksi langsung dengan klien yang sering kali kompleks dan emosional, dan target kebijakan yang ambigu atau saling bertentangan (Lipsky, 2010 [1980]).

Untuk menghadapi kondisi ini, *street-level bureaucrats* mengembangkan rutinitas dan strategi *koping* (*coping strategies*) yang secara efektif membentuk kebijakan dalam pelaksanaannya. Mereka membuat keputusan tentang siapa yang mendapat layanan prioritas, standar apa yang diterapkan, dan bagaimana aturan ditafsirkan dalam situasi konkret. Fenomena ini berarti bahwa kebijakan publik, dalam pengertian yang paling praktis, adalah apa yang dilakukan oleh *street-level bureaucrats* dalam pekerjaan mereka sehari-hari, bukan apa yang tertulis dalam undang-undang atau peraturan.

Penelitian Hill dan Hupe (2021) menegaskan bahwa memahami dan mengelola dinamika *discretion* adalah kunci untuk menjelaskan mengapa kebijakan yang sama dapat menghasilkan *output* yang sangat berbeda di lokasi yang berbeda (Hill & Hupe, 2021). Ini bukan hanya masalah kepatuhan (*compliance*); ia juga merupakan sumber inovasi dan adaptasi yang berharga. Tantangan bagi manajer publik adalah bagaimana membingkai *discretion* secara produktif, mendorong adaptasi kontekstual yang meningkatkan efektivitas layanan, sambil mencegah penyalahgunaan yang menghasilkan ketidaksetaraan dan korupsi.

Lotta dan Pires (2022) memberikan kontribusi menarik dengan menunjukkan bagaimana teknologi digital, aplikasi *mobile*, sistem informasi geospasial, dan platform koordinasi, dapat membantu mengelola dinamika *street-level bureaucracy* secara lebih efektif. Teknologi dapat meningkatkan transparansi, konsistensi, dan akuntabilitas tanpa sepenuhnya menghilangkan *discretion* yang diperlukan untuk respons yang kontekstual (Lotta & Pires, 2022). Implikasi ini sangat relevan untuk reformasi pelayanan publik Indonesia, di mana standarisasi digital dan adaptasi lokal keduanya diperlukan.

4. Faktor-Faktor Keberhasilan Implementasi: Sintesis Empiris

Sintesis dari ratusan studi implementasi selama lima dekade memungkinkan identifikasi faktor-faktor yang secara konsisten berkaitan dengan keberhasilan implementasi. O'Toole (2004) merangkum faktor-faktor ini ke dalam empat kluster utama: *policy*

characteristics, institutional capacity, socio-political environment, dan leadership quality (O'Toole, 2004). Dari sisi karakteristik kebijakan, Winter (2012) mengidentifikasi tiga faktor kritis: kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, kecukupan teori kausal yang mendasari kebijakan (apakah intervensi yang dirancang memang dapat menghasilkan perubahan yang diinginkan?), dan kecukupan sumber daya yang dialokasikan (Winter, 2012). Kebijakan dengan tujuan yang ambigu, teori kausal yang lemah, dan sumber daya yang tidak memadai hampir dipastikan akan mengalami kegagalan implementasi, terlepas dari kualitas pelaksanaannya.

Dari sisi kapasitas institusional, Andrews, Pritchett, dan Woolcock (2017) dalam kerangka *Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)* berargumen bahwa banyak kegagalan implementasi di negara berkembang disebabkan oleh importasi solusi kebijakan asing yang tidak sesuai dengan konteks institusional lokal. Mereka merekomendasikan pendekatan yang membangun kapasitas institusional secara organik melalui pembelajaran eksperimental, bukan melalui transfer resep yang sudah terbukti di tempat lain (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2017). Argumen ini sangat relevan untuk konteks Indonesia, di mana banyak reformasi kebijakan yang terinspirasi dari praktik internasional menghadapi hambatan implementasi yang serius karena ketidakcocokan institusional.

Tabel 2.2 Faktor-Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan: Sintesis Literatur

Kluster Faktor	Variabel Kunci	Relevansi untuk Indonesia	Referensi Utama
Karakteristik Kebijakan	Kejelasan tujuan, konsistensi instrumen, kecukupan teori kausal, alokasi sumber daya yang realistis	Tumpang tindih regulasi pusat-daerah; ambiguitas kewenangan; under-funding program	Sabatier & Mazmanian (1980); Winter (2012)
Kapasitas Institusional	SDM yang kompeten, infrastruktur yang	Kesenjangan kapasitas antar daerah; silo	Andrews et al. (2017);

Kluster Faktor	Variabel Kunci	Relevansi untuk Indonesia	Referensi Utama
	memadai, sistem informasi terintegrasi, budaya organisasi yang adaptif	birokrasi; lemahnya SIM kebijakan	Howlett (2019)
Lingkungan Sosio-Politik	Dukungan politik pemimpin, koalisi pendukung, opini publik, kepatuhan kelompok sasaran	Resistensi elite lokal; capture birokrasi; fragmentasi kepentingan	Sabatier (1986); Birkland (2020)
Kepemimpinan & Manajerial	Komitmen pemimpin, koordinasi antar-aktor, manajemen perubahan, komunikasi efektif	Pergantian kepemimpinan pascapilkada; lemahnya koordinasi lintas sektor	O'Toole (2004); Lester & Goggin (1998)
Desain Implementasi	Kejelasan pembagian peran, mekanisme monitoring, sistem insentif, <i>feedback loops</i>	Lemahnya M&E; insentif birokrasi tidak selaras; laporan pro-forma	Pressman & Wildavsky (1973); Goggin et al. (1990)

C. Hubungan Evaluasi dan Implementasi dalam Siklus Kebijakan

1. Siklus Kebijakan: Model dan Kritik

Model siklus kebijakan (*policy cycle*) atau heuristik tahapan (*stages heuristic*) pertama kali dikembangkan secara sistematis oleh Lasswell (1956) dengan tujuh fungsi kebijakan, kemudian disederhanakan oleh May dan Wildavsky (1978), dan dipopulerkan oleh Jones (1984) menjadi lima tahap yang kini familier: identifikasi masalah, formulasi, legitimasi, implementasi, dan evaluasi. Howlett dan Ramesh (2003) menyempurnakannya menjadi lima tahap yang lebih analitis: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan, di mana evaluasi berfungsi

2. Monitoring dan Evaluasi: Sistem Pembelajaran Kebijakan

Kerangka *Monitoring and Evaluation* menegaskan bahwa pemantauan berkelanjutan selama pelaksanaan kebijakan sama pentingnya dengan evaluasi *ex-post*. UNDP (2022) mendefinisikan *monitoring* sebagai proses pengumpulan data secara sistematis tentang indikator yang telah ditetapkan untuk menilai kemajuan program dan dampaknya, sementara *evaluasi* adalah penilaian periodik yang lebih mendalam tentang apakah program mencapai tujuannya (UNDP, 2022). Perbedaan kritis: *monitoring* memberikan sinyal peringatan dini yang memungkinkan koreksi kursus sebelum masalah berkembang menjadi krisis.

Mackay (2006) mengidentifikasi dua kegagalan sistemik yang sering melemahkan sistem monitoring dan evaluasi: pertama, "*Monitoring and Evaluation as box-ticking*", sistem *monitoring and evaluation* yang ada hanya untuk memenuhi persyaratan pelaporan formal, bukan sebagai alat pembelajaran nyata; dan kedua, "*monitoring and evaluation without use*", sistem *monitoring and evaluation* yang menghasilkan data berkualitas tetapi tidak pernah digunakan untuk menginformasikan keputusan kebijakan (Mackay, 2006). Kedua kegagalan ini sangat umum dalam konteks pemerintahan Indonesia, di mana laporan *monitoring* sering kali lebih mencerminkan upaya menampilkan kinerja yang baik daripada merefleksikan kenyataan implementasi yang kompleks.

Kusek dan Rist (2004) mengembangkan "*Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*" yang menjadi panduan bagi banyak pemerintah dalam membangun sistem *monitoring and evaluation* yang fungsional. Langkah-langkah kunci mencakup: mengidentifikasi sasaran dan pemangku kepentingan, memilih indikator kunci, menetapkan *baseline*, membangun sistem pengumpulan data, menganalisis dan melaporkan data, serta membangun kapasitas untuk penggunaan informasi evaluasi secara aktif (Kusek & Rist, 2004). Kerangka ini telah diadaptasi oleh Bappenas dalam pengembangan sistem *monitoring and evaluation* Rencana Pembangunan Nasional Indonesia, meskipun implementasinya masih terus disempurnakan.

3. *Adaptive Management*: Siklus Evaluasi-Adaptasi sebagai Jantung Kebijakan

Kerangka *adaptive management* yang diadopsi dari manajemen sumber daya alam menawarkan perspektif yang sangat relevan untuk kebijakan publik kontemporer. Dikembangkan oleh Walters (1986) dan dipopulerkan oleh Holling (1978), *adaptive management* memandang pengelolaan sumber daya, dan dengan analogi, kebijakan publik, sebagai eksperimen yang menghasilkan pengetahuan tentang sistem yang dikelola (Williams, 2020). Setiap intervensi adalah hipotesis yang diuji melalui implementasi; hasilnya dimonitor secara cermat; dan pemahaman yang berkembang digunakan untuk menyesuaikan pendekatan.

Williams (2020) mengidentifikasi dua bentuk *adaptive management*: *passive adaptive management* (menggunakan model terbaik yang tersedia untuk membuat keputusan dan memperbarui model berdasarkan hasil) dan *active adaptive management* (secara sengaja merancang intervensi sebagai eksperimen untuk menguji hipotesis kompetitif tentang sistem) (Williams, 2020). Bentuk kedua lebih ambisius dan informatif, tetapi juga lebih menantang secara politis, karena mengakui ketidakpastian secara eksplisit, yang dapat dieksploitasi secara politis oleh lawan kebijakan.

Dalam konteks kebijakan publik, Green *et al.* (2021) menunjukkan bagaimana prinsip-prinsip *adaptive management* dapat diterapkan dalam program-program pembangunan sosial yang beroperasi dalam konteks yang kompleks dan tidak pasti. Mereka mengidentifikasi tiga kondisi pendukung: kepemimpinan yang toleran terhadap ketidakpastian dan eksperimentasi, sistem *M&E* yang cepat dan responsif, dan budaya organisasi yang menghargai pembelajaran dari kegagalan (Green *et al.*, 2021). Membangun ketiga kondisi ini adalah tantangan manajemen perubahan yang serius dalam birokrasi publik mana pun, apalagi dalam konteks budaya organisasi yang masih menekankan harmoni dan menghindari konflik.

D. Pendekatan *Evidence-Based Policy*

1. Asal-Usul, Prinsip, dan Janji *Evidence-Based Policy*

Pendekatan *evidence-based policy* muncul pada 1990-an, terutama di Inggris di bawah pemerintahan Blair, sebagai kritik terhadap kebijakan yang lebih didasarkan pada ideologi, intuisi, atau kepentingan politik daripada pada bukti empiris yang solid. Gerakan ini terinspirasi dari keberhasilan *evidence-based medicine* yang secara sistematis mengintegrasikan hasil *randomized controlled trials (RCTs)* ke dalam panduan klinis (Cairney, 2016). Jika dokter dapat membuat keputusan klinis berdasarkan bukti dari uji klinis yang ketat, mengapa pembuat kebijakan tidak dapat melakukan hal yang sama untuk intervensi sosial?

Prinsip-prinsip inti *evidence-based policy* mencakup: (1) penggunaan metodologi riset yang paling *rigorous* untuk menghasilkan bukti, dengan hierarki yang menempatkan *randomized controlled trials* dan *meta-analysis* di puncak; (2) sintesis sistematis bukti yang tersedia, bukan seleksi selektif yang mendukung kesimpulan yang sudah ada; (3) transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk keterbukaan tentang bukti apa yang dipertimbangkan; dan (4) pembelajaran yang berkelanjutan melalui evaluasi yang *rigorous* dari kebijakan yang diterapkan. Lembaga-lembaga seperti *Campbell Collaboration*, *J-PAL* (*Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*), dan *Ideas42* menjadi institusi kunci dalam menghasilkan dan menyintesis bukti untuk kebijakan.

Duflo, Glennerster, dan Kremer (2020) menjadi penganjur terkuat penggunaan *randomized controlled trials* dalam evaluasi kebijakan pembangunan, Esther Duflo bahkan meraih Nobel Ekonomi 2019 bersama Abhijit Banerjee dan Michael Kremer atas kontribusi mereka dalam pendekatan eksperimental untuk memerangi kemiskinan (Duflo, Glennerster & Kremer, 2020). Ratusan *randomized controlled trials* yang dilakukan *J-PAL* di berbagai negara berkembang telah menghasilkan bukti kuat tentang efektivitas berbagai intervensi, dari *conditional cash transfer* hingga *deworming*, dari pendidikan berbasis *performance* hingga sanitasi berbasis komunitas.

2. Keterbatasan dan Kritik terhadap *Evidence-Based Policy*

Terlepas dari daya tariknya yang kuat, *evidence-based policy* menghadapi sejumlah keterbatasan fundamental yang diakui bahkan

oleh para pendukungnya. Cairney (2016) mengidentifikasi tiga paradoks utama dalam *evidence-based policy*: pertama, bukti yang tersedia untuk kebijakan sering kali tidak lengkap, tidak konsisten, atau dengan kualitas yang bervariasi; kedua, proses kebijakan sesungguhnya tidak pernah sepenuhnya rasional, faktor politik, tekanan waktu, narasi, dan kepentingan berperan sama besarnya dengan bukti empiris; dan ketiga, terdapat kesenjangan yang serius antara dunia riset akademis yang lambat dan berjangka panjang dengan kebutuhan kebijakan yang praktis, mendesak, dan terbatas waktu (Cairney, 2016).

Kritik metodologis yang paling tajam adalah problem *external validity* dari *randomized controlled trials*. Hasil sebuah *randomized controlled trials* yang dilakukan di Kenya atau Bangladesh tidak serta merta dapat digeneralisasikan ke Indonesia atau bahkan ke wilayah lain dalam negara yang sama, karena konteks sosial, budaya, institusional, dan ekonominya berbeda secara signifikan. Cartwright dan Hardie (2012) mengembangkan filosofi kebijakan yang disebut "*Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*", yang menekankan bahwa bukti tentang efektivitas intervensi di suatu tempat hanya relevan jika ada alasan kuat untuk percaya bahwa faktor-faktor pendukung yang sama ada di tempat yang baru (Cartwright & Hardie, 2012).

Kritik yang lebih radikal datang dari Flyvbjerg (2021) yang berargumen bahwa positivisme dalam kebijakan publik, keyakinan bahwa kebijakan yang baik dapat dihasilkan melalui penerapan metodologi ilmiah yang tepat, mengabaikan dimensi kekuasaan, nilai, dan interpretasi yang tidak dapat direduksi menjadi angka-angka. Dalam tradisi ilmu sosial kritis, pengetahuan tentang masyarakat selalu bersifat terikat konteks, sarat nilai, dan tidak dapat dipisahkan dari hubungan kekuasaan yang menghasilkannya (Flyvbjerg, 2021).

3. Menuju *Evidence-Informed Policy*

Merespons berbagai keterbatasan *evidence-based policy*, Oliver *et al.* (2014) mengusulkan konsep yang lebih realistis: *evidence-informed policy*. Konsep ini mengakui bahwa bukti empiris hanyalah salah satu dari banyak masukan dalam proses kebijakan, bersama pertimbangan nilai, konteks institusional, preferensi pemangku kepentingan, dan kelayakan politik. Tujuannya bukan menggantikan pertimbangan-pertimbangan ini dengan bukti, melainkan memastikan

bahwa bukti yang tersedia dipertimbangkan secara sistematis dan transparan dalam pengambilan keputusan (Oliver *et al.*, 2014).

Pham *et al.* (2022) menekankan pentingnya membangun infrastruktur data nasional sebagai prasyarat *evidence-based policy* yang sistematis. Tanpa data administratif yang berkualitas, sistem registri yang andal, dan kapasitas analitik yang memadai, kebijakan berbasis bukti hanya akan menjadi aspirasi yang tidak terwujud (Pham *et al.*, 2022). Untuk Indonesia, ini berarti investasi serius dalam Satu Data Indonesia, kebijakan yang menetapkan standar data pemerintah yang interoperabel, dan dalam pengembangan kompetensi analisis data di seluruh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Nutley, Walter, dan Davies (2007) mengembangkan kerangka analitis tentang bagaimana riset sebenarnya digunakan dalam kebijakan. Mereka mengidentifikasi tiga mode penggunaan: penggunaan instrumental (*instrumental use*), di mana temuan riset secara langsung memengaruhi keputusan spesifik; penggunaan konseptual (*conceptual use*), di mana riset membentuk pemahaman dan kerangka berpikir pembuat kebijakan secara lebih difus; dan penggunaan simbolik (*symbolic use*), di mana riset digunakan untuk melegitimasi keputusan yang sudah dibuat sebelumnya (Nutley, Walter & Davies, 2007). Dalam praktik kebijakan Indonesia, ketiga mode ini sering terjadi, dengan penggunaan simbolik yang tidak jarang mendominasi.

Tabel 2.3 Perbandingan Pendekatan Evidence dalam Kebijakan Publik

Pendekatan	Asumsi Tentang Bukti	Peran Bukti dalam Kebijakan	Keterbatasan Utama
Evidence-Based Policy (EBP)	Bukti empiris adalah dasar utama keputusan; hierarki bukti dengan <i>randomized controlled trials</i> di puncak	Determinan; kebijakan harus mengikuti bukti terkuat	Eksternal validity rendah; mengabaikan konteks politik; gap riset-kebijakan
Evidence-Informed Policy	Bukti adalah salah satu masukan penting	Satu faktor di antara nilai, konteks, dan	Potensi rasionalisasi—bukti dipilih selektif untuk

Pendekatan	Asumsi Tentang Bukti	Peran Bukti dalam Kebijakan	Keterbatasan Utama
	di antara banyak pertimbangan	feasibilitas politik	mendukung keputusan
Evidence-Based Management	Bukti terbaik yang tersedia (termasuk pengalaman praktisi) harus diintegrasikan	Komplementer dengan keahlian dan konteks organisasi	Sulit membedakan praktik berbasis bukti dari konsensus profesional yang bias
Realist Synthesis	Bukti harus ditafsirkan dalam konteks mekanisme dan kondisi lokal	Menghasilkan middle-range theories yang dapat diadaptasi secara kontekstual	Intensif waktu dan sumber daya; membutuhkan keahlian metodologis khusus

E. Teori Kebijakan Berbasis Sistem (*Systems Thinking*)

1. Dasar-Dasar *Systems Thinking* dalam Kebijakan Publik

Systems thinking dalam kebijakan publik mengacu pada pendekatan yang memandang kebijakan sebagai intervensi dalam sistem sosial yang kompleks, adaptif, dan dinamis. Berbeda dengan pendekatan linear yang mengasumsikan hubungan sebab-akibat yang sederhana dan dapat diprediksi, *systems thinking* mengakui adanya *feedback loops* (putaran umpan balik), *emergence* (sifat baru yang muncul dari interaksi komponen), *non-linearity* (ketidakproporsionalan sebab-akibat), dan keterlambatan (*delays*) dalam sistem sosial (Stermann, 2021).

Peter Senge (1990) dalam karyanya yang berpengaruh *The Fifth Discipline* mengidentifikasi *systems thinking* sebagai disiplin kelima yang mengintegrasikan semua disiplin *learning organization* lainnya. Senge mengidentifikasi beberapa "*systems archetypes*", pola dinamika sistem yang berulang secara lintas konteks, yang membantu mengenali dan mengantisipasi perilaku sistem. "*Fixes that fail*", "*shifting the burden*", dan "*tragedy of the commons*" adalah arketip yang sangat relevan untuk analisis kebijakan publik Indonesia (Senge, 1990).

Donella Meadows (1999) memberikan kontribusi yang sangat praktis dengan mengidentifikasi *leverage points*, titik-titik dalam sistem di mana intervensi kecil menghasilkan perubahan besar. Meadows menyusun 12 *leverage points* dari yang berdampak paling rendah (mengubah parameter/angka) hingga yang berdampak paling tinggi (mengubah paradigma dan tujuan sistem) (Meadows, 1999). Implikasi yang mengejutkan: banyak kebijakan publik berfokus pada mengubah parameter (besaran subsidi, tarif pajak, denda pelanggaran) yang justru merupakan *leverage points* dengan dampak paling rendah. Intervensi yang lebih berdampak justru datang dari mengubah aturan sistem, tujuan sistem, atau, paling berdampak, mengubah paradigma yang mendasari sistem.

2. *Complex Adaptive Systems* dan Implikasinya bagi Kebijakan

Kerangka *Complex Adaptive Systems* (CAS) menawarkan perspektif yang kian relevan untuk memahami dinamika kebijakan kontemporer. *Complex Adaptive Systems* adalah sistem yang terdiri dari banyak agen yang berinteraksi, belajar, dan beradaptasi, menghasilkan perilaku kolektif yang muncul (*emergent*) dari interaksi tersebut dan tidak dapat diprediksi hanya dengan menganalisis komponen-komponennya secara terpisah (Holland, 1992). Sistem kesehatan, sistem pendidikan, sistem ekonomi, dan bahkan ekosistem kebijakan adalah contoh *Complex Adaptive Systems*.

Plsek dan Greenhalgh (2001) mengidentifikasi implikasi penting *Complex Adaptive Systems* bagi kebijakan kesehatan yang berlaku lebih luas: pertama, solusi yang berhasil di satu konteks mungkin tidak berhasil di konteks lain; kedua, intervensi kecil dapat memiliki dampak besar yang tidak proporsional; ketiga, "*good enough vision*" dan eksperimentasi lokal sering kali lebih efektif daripada perencanaan komprehensif dari atas; dan keempat, hubungan antaragen lebih penting daripada karakteristik agen individual (Plsek & Greenhalgh, 2001). Implikasi untuk kebijakan Indonesia: reformasi yang berhasil sering dimulai dari eksperimentasi di daerah-daerah tertentu dan kemudian disebarluaskan, bukan dari perancangan kebijakan nasional yang seragam.

3. *Causal Loop Diagrams* dan *System Dynamics* dalam Analisis Kebijakan

Dalam praktik, *Causal Loop Diagrams* (CLD) dan *System Dynamics Modeling* menjadi alat analisis yang semakin populer untuk memvisualisasikan hubungan kompleks antarvariabel kebijakan. Dikembangkan oleh Jay Forrester di MIT pada 1950-an dan dipopulerkan oleh Meadows dalam studi *Limits to Growth* (1972), *System Dynamics* memungkinkan *modeler* untuk mensimulasikan perilaku sistem yang kompleks di masa depan berdasarkan asumsi tentang struktur umpan balik dan parameter sistem (Ghaffarzadegan, Lyneis & Richardson, 2021).

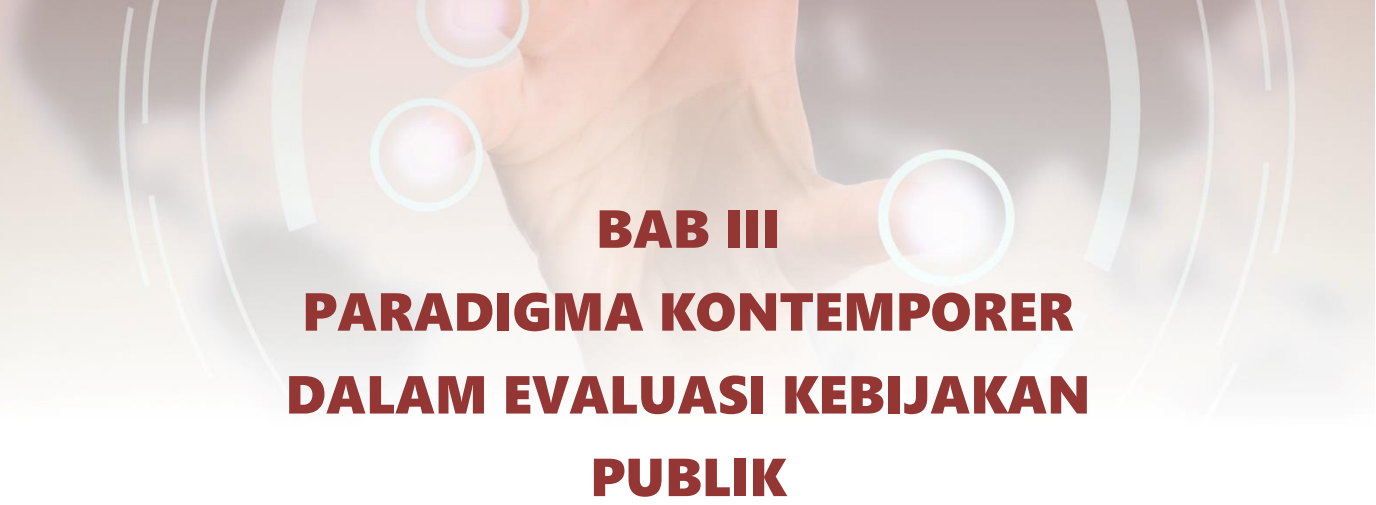
Aplikasi *system dynamics* dalam kebijakan publik mencakup berbagai bidang: pemodelan dinamika wabah penyakit (yang sangat relevan untuk respons COVID-19), simulasi dampak kebijakan pendidikan jangka panjang, analisis dinamika kemiskinan dan ketimpangan, serta pemodelan skenario perubahan iklim. Ghaffarzadegan *et al.* (2021) menunjukkan bahwa pendekatan ini membantu pembuat kebijakan memahami konsekuensi tidak terduga (*unintended consequences*) dari intervensi mereka, aspek yang sering diabaikan dalam analisis kebijakan linier (Ghaffarzadegan *et al.*, 2021).

Untuk Indonesia, aplikasi *systems thinking* dalam analisis kebijakan masih terbatas tetapi berkembang. Beberapa Kementerian/Lembaga, seperti Bappenas, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pendidikan, mulai mengintegrasikan pendekatan berbasis sistem dalam perencanaan dan evaluasi program-program besar. Tantangannya adalah membangun kapasitas teknis yang diperlukan dan mengubah budaya analisis kebijakan dari yang berorientasi linear ke yang mampu menghargai kompleksitas dan ketidakpastian.

Tabel 2.4 Perbandingan Pendekatan Teoretis dalam Analisis Implementasi dan Evaluasi Kebijakan

Pendekatan	Asumsi Utama	Pertanyaan Kunci	Keunggulan	Kelemahan Utama
Rasionalis	Pembuat kebijakan bertindak secara	Apakah tujuan yang ditetapkan tercapai	Sederhana, terukur, dapat dibandingkan	Mengabaikan politik, konteks, dan

Pendekatan	Asumsi Utama	Pertanyaan Kunci	Keunggulan	Kelemahan Utama
	optimal dengan informasi lengkap	secara optimal?		<i>bounded rationality</i>
Inkrementalis	Perubahan kebijakan terjadi secara bertahap, marginal dari status quo	Apa yang berubah dibandingkan kebijakan sebelumnya?	Realistis, politis feasible, reversibel	Bias status quo; lambat merespons krisis; tidak optimal
Evidence-Based	Bukti empiris yang rigoros harus mendasari setiap keputusan kebijakan	Apa yang terbukti berhasil dalam kondisi yang terkontrol?	Akuntabel, objektif, transparan	Masalah eksternal validity; gap riset-kebijakan; politik tetap berperan
Systems Thinking	Kebijakan beroperasi dalam sistem yang kompleks, adaptif, dan non-linear	Bagaimana interaksi sistemik menghasilkan outcomes?	Holistik, antisipatif, menangkap konsekuensi tidak terduga	Kompleks, membutuhkan data dan keahlian tinggi, sulit dikomunikasikan
Realist	Mekanisme bekerja secara berbeda dalam konteks yang berbeda (CMO)	Apa yang bekerja, untuk siapa, dalam konteks apa, dan mengapa?	Kontekstual, mendalam, informatif untuk replikasi adaptif	Sangat intensif sumber daya; kompleksitas analitis tinggi



BAB III

PARADIGMA KONTEMPORER DALAM EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

“Good evaluation is not simply a matter of applying the right method; it is also a matter of using information wisely in the service of better policy and public decision-making.”

— Michael Quinn Patton, *Utilization-Focused Evaluation* (2008)

Paradigma evaluasi kebijakan telah berkembang jauh melampaui pendekatan tradisional yang berorientasi pada pengukuran ketercapaian tujuan semata. Perkembangan ini bukan sekadar evolusi metodologis, ia mencerminkan pergeseran epistemologis dan ontologis yang fundamental tentang apa itu kebijakan publik, bagaimana ia bekerja, dan apa yang dimaksud dengan keberhasilannya. Para evaluator dan pembuat kebijakan kini semakin menyadari bahwa kebijakan publik adalah fenomena yang sangat kompleks, kontekstual, sarat nilai, dan tidak dapat dipahami secara memadai melalui pendekatan yang sederhana dan linier.

Bab ini menelaah lima paradigma utama evaluasi kebijakan kontemporer: evaluasi tradisional yang berorientasi pada ketercapaian tujuan, *Developmental Evaluation* untuk inovasi sosial dalam konteks kompleks, *Utilization-Focused Evaluation* yang memprioritaskan penggunaan hasil evaluasi, *Realist Evaluation* yang mengeksplorasi mekanisme dalam konteks, dan *Adaptive Evaluation* yang secara eksplisit merespons ketidakprediktabilitasnya. Setiap paradigma menawarkan perspektif unik dan sesuai untuk konteks tertentu; pemahaman komprehensif tentang kesemuanya adalah bekal yang tidak ternilai bagi praktisi dan akademisi kebijakan publik.

A. *Traditional Policy Evaluation*

1. Asal-Usul dan Ciri Evaluasi Tradisional

Evaluasi kebijakan tradisional berakar pada tradisi positivisme ilmiah dan model *goal attainment* yang dikembangkan oleh Ralph Tyler pada 1942. Tyler, yang terkenal karena karyanya dalam evaluasi kurikulum pendidikan, berargumen bahwa tujuan pendidikan harus dirumuskan secara perilaku yang dapat diobservasi, dan keberhasilan program diukur berdasarkan sejauh mana perilaku tersebut tercapai (Tyler, 1942). Model ini menawarkan kejelasan konseptual dan kesederhanaan operasional yang membuatnya sangat populer di kalangan birokrasi pemerintah, lembaga donor internasional, dan organisasi multilateral.

Ciri-ciri yang mendefinisikan evaluasi tradisional mencakup: fokus eksklusif pada tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya (*pre-specified goals*), penggunaan indikator kuantitatif yang dapat diukur dan dibandingkan, orientasi sumatif, penilaian pada akhir program daripada selama berjalannya program, pendekatan yang mengklaim netralitas nilai dan objektivitas ilmiah, serta peran evaluator sebagai pengamat eksternal yang independen dan tidak terlibat dalam program (Stufflebeam & Coryn, 2014). Model logika program (*logic model* atau *logical framework*) yang menggambarkan rantai input, aktivitas, output, outcome, dan dampak adalah representasi paling umum dari pendekatan ini.

Sistem *Logical Framework Approach* (LFA) yang dikembangkan USAID pada 1970-an dan kemudian diadopsi secara luas oleh organisasi multilateral seperti World Bank, Asian Development Bank, dan UNDP, merupakan implementasi paling berpengaruh dari prinsip-prinsip evaluasi tradisional dalam pembangunan internasional. *Logframe matrix* yang memetakan tujuan, output, aktivitas, dan asumsi menjadi alat perencanaan dan evaluasi standar untuk proyek-proyek pembangunan di seluruh dunia, termasuk di Indonesia.

2. Kritik dan Keterbatasan Evaluasi Tradisional

Meskipun memiliki keunggulan dalam hal objektivitas dan komparabilitas, evaluasi tradisional mendapat kritik yang semakin keras dari berbagai arah. Greene (2021) dalam *The Social Value of Qualitative Research in Evaluation* mengkritisi kecenderungan evaluasi tradisional untuk mereduksi kompleksitas program menjadi angka-angka yang

sering kali gagal menangkap nuansa, proses, dan dampak tidak terduga dari suatu kebijakan (Greene, 2021). Pengukuran kuantitatif yang eksklusif dapat menciptakan ilusi presisi yang menyesatkan, angka-angka tampak tepat, tetapi mungkin mengukur hal yang salah atau mengabaikan dimensi yang paling penting.

Masalah *goal displacement* adalah salah satu patologi paling serius dari evaluasi tradisional. Ketika evaluasi berfokus pada indikator yang dapat diukur dengan mudah, terdapat risiko bahwa organisasi mulai mengoptimalkan indikator tersebut daripada tujuan substantif yang seharusnya mereka capai. Muhlhausen dan Maxfield (2021) mendokumentasikan bagaimana program-program sosial di Amerika Serikat sering kali menunjukkan pencapaian indikator yang baik tetapi dampak substantif yang minimal atau bahkan negatif (Muhlhausen & Maxfield, 2021). Di Indonesia, fenomena serupa dapat diamati dalam pendidikan, sekolah mengoptimalkan nilai ujian nasional daripada kualitas pembelajaran yang sesungguhnya.

Kritik lain yang fundamental adalah masalah *attribution*. Evaluasi tradisional yang semata-mata membandingkan output aktual dengan target yang ditetapkan tidak dapat menjawab pertanyaan kausal, apakah perubahan yang diamati disebabkan oleh program, atau oleh faktor eksternal lain. Tanpa desain evaluasi yang mampu menangani masalah kausalitas, seperti kelompok kontrol atau metode *quasi-experimental*, kesimpulan tentang dampak kebijakan akan tetap tidak konklusif (Leeuw & Donaldson, 2015).

3. Posisi Evaluasi Tradisional dalam Konteks Kontemporer

Terlepas dari berbagai kritiknya, evaluasi tradisional, atau pendekatan yang berorientasi pada pengukuran tujuan, tetap memiliki tempat yang penting dalam ekosistem evaluasi kebijakan. Ia paling tepat digunakan ketika: tujuan program sudah jelas dan terukur, program sudah cukup stabil dan matang untuk dievaluasi secara sumatif, akuntabilitas kepada donor atau legislatif adalah kepentingan utama, dan perbandingan lintas program atau lintas periode diperlukan. Yang perlu dihindari adalah penggunaannya secara dogmatis sebagai satu-satunya pendekatan yang valid untuk semua jenis program dan konteks.

Dalam konteks akuntabilitas pembangunan nasional Indonesia, elemen-elemen evaluasi tradisional tetap tidak tergantikan. Sistem

pengukuran kinerja pemerintah melalui Perjanjian Kinerja, SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), dan laporan LKPP (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat) pada dasarnya beroperasi dalam kerangka evaluasi tradisional. Tantangannya adalah bagaimana melengkapi sistem ini dengan pendekatan evaluasi yang lebih kontekstual dan berorientasi pembelajaran untuk menghasilkan pemahaman yang lebih kaya tentang efektivitas kebijakan.

B. *Developmental Evaluation*

1. Konsep dan Prinsip *Developmental Evaluation*

Developmental Evaluation diperkenalkan oleh Michael Quinn Patton pertama kali pada 1994 dan dikembangkan secara komprehensif dalam karyanya *Developmental Evaluation: Applying Complexity Theory for Program and Organization Development* (2010) dan *Facilitating Evaluation* (2018). *Developmental evaluation* dirancang khusus untuk mendukung inovasi sosial dan program-program yang beroperasi dalam konteks kompleks dan tidak pasti, di mana tujuan akhir belum sepenuhnya terdefinisi, metode terus berkembang, dan pembelajaran real-time adalah nilai yang paling diperlukan (Patton, 2016).

Perbedaan fundamental *developmental evaluation* dari pendekatan evaluasi konvensional terletak pada peran evaluator. Dalam evaluasi konvensional, evaluator adalah pengamat eksternal yang objektif yang datang untuk menilai program yang sudah berjalan. Dalam *developmental evaluation*, evaluator adalah mitra pembelajaran yang terintegrasi dalam tim program, memberikan umpan balik real-time, membantu tim menginterpretasikan data, memfasilitasi refleksi, dan mendukung pembelajaran adaptif yang berkelanjutan (Patton, McKegg & Wehipeihana, 2016). Hubungan ini menghasilkan tegangan dengan norma objektivitas tradisional, namun Patton berargumen bahwa dalam konteks inovasi, keterlibatan yang dekat justru menghasilkan pemahaman yang lebih kaya dan relevan.

Prinsip-prinsip inti *developmental evaluation* mencakup beberapa dimensi yang saling terkait. Pertama, adaptivitas real-time, evaluasi berjalan seiring perkembangan program, memberikan umpan balik yang dapat digunakan segera daripada menunggu evaluasi akhir

yang komprehensif. Kedua, orientasi pembelajaran yang menempatkan peningkatan program sebagai tujuan utama, bukan penilaian sumatif. Ketiga, toleransi terhadap ambiguitas dan eksperimentasi, *developmental evaluation* mengakui bahwa dalam inovasi, kegagalan adalah bagian dari proses pembelajaran, bukan semata tanda ketidakberhasilan. Keempat, penggunaan *complexity theory* sebagai kerangka konseptual untuk memahami dinamika program.

2. Complexity Theory sebagai Fondasi Developmental Evaluation

Developmental evaluation secara eksplisit menggunakan *complexity theory* sebagai kerangka konseptual, yang membedakannya dari paradigma evaluasi lain yang tidak secara eksplisit mengacu pada teori sistem. Patton (2016) mengidentifikasi enam karakteristik utama *complex systems* yang relevan untuk evaluasi program: dinamika yang muncul (*emergence*), adaptasi yang berkelanjutan, ketidakpastian tentang hubungan sebab-akibat, kepekaan terhadap kondisi awal, batas sistem yang berpori (*permeable boundaries*), dan ketidaklinearan dalam respons terhadap intervensi (Patton, 2016).

Berdasarkan pemahaman ini, *developmental evaluation* merekomendasikan pendekatan evaluasi yang sangat berbeda dari evaluasi konvensional. Daripada menetapkan *logic model* yang kaku di awal, *developmental evaluation* mendorong pengembangan *working hypotheses* yang terus diuji dan direvisi. Daripada mengumpulkan data untuk menilai ketercapaian indikator yang telah ditetapkan, *developmental evaluation* menggunakan berbagai metode untuk menangkap dinamika yang muncul, termasuk *Most Significant Change*, *Outcome Harvesting*, dan teknik *sense-making* berbasis narasi. Kuncinya adalah fleksibilitas metodologis yang dipandu oleh pertanyaan evaluasi yang terus berkembang.

3. Penerapan Developmental Evaluation: Konteks dan Contoh

Developmental evaluation terbukti sangat relevan dalam beberapa konteks spesifik: program inovasi sosial yang masih dalam tahap pengembangan, inisiatif kebijakan baru yang merespons masalah yang belum memiliki solusi yang telah terbukti, program yang beroperasi dalam sistem yang sangat dinamis dan tidak pasti, serta konteks di mana pembelajaran adaptif adalah lebih penting daripada akuntabilitas

sumatif. Konteks-konteks ini sangat relevan untuk banyak program inovasi kebijakan di Indonesia.

Lembaga-lembaga internasional seperti *Rockefeller Foundation*, *Bill & Melinda Gates Foundation*, dan UNICEF telah mengadopsi *developmental evaluation* dalam portofolio evaluasi mereka untuk program-program yang beroperasi di lingkungan yang dinamis (UNICEF, 2021). Di sektor kesehatan global, *developmental evaluation* digunakan untuk mendukung pengembangan sistem kesehatan di negara-negara yang menghadapi tantangan kompleks di mana pendekatan evaluasi standar tidak memadai. Pengalaman ini menawarkan pelajaran berharga tentang bagaimana mengintegrasikan evaluasi ke dalam siklus pembelajaran program yang cepat dan responsif.

Untuk Indonesia, *developmental evaluation* menawarkan pendekatan yang relevan untuk program-program inovasi daerah (*local government innovation*), inisiatif reformasi birokrasi yang beroperasi dalam konteks budaya dan institusional yang beragam, serta program-program sosial yang merespons permasalahan kompleks seperti stunting, kemiskinan multidimensional, dan transisi energi. Maulani *et al.* (2023) mengaplikasikan kerangka *developmental evaluation* dalam evaluasi program inovasi desa di Jawa, menemukan bahwa pendekatan ini menghasilkan pemahaman yang jauh lebih kaya tentang faktor-faktor keberhasilan dan kegagalan dibandingkan evaluasi konvensional (Maulani *et al.*, 2023).

C. Utilization-Focused Evaluation

1. Premis Dasar dan Perkembangan Utilization-Focused Evaluation

Utilization-Focused Evaluation juga merupakan kontribusi Michael Quinn Patton, yang pertama kali diperkenalkan dalam karyanya *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text* (1978) dan terus disempurnakan dalam edisi-edisi berikutnya, termasuk edisi keempat tahun 2008. Premis yang mendasari *Utilization-Focused Evaluation* sangat sederhana tetapi sering diabaikan: evaluasi yang paling baik dirancang bukanlah evaluasi dengan metodologi paling canggih atau desain penelitian paling rigoros, melainkan evaluasi yang benar-benar

digunakan oleh pemangku kepentingan yang membutuhkannya (Patton, 2008).

Lahirnya *Utilization-Focused Evaluation* berakar pada frustrasi yang luas dengan kenyataan bahwa ratusan evaluasi kebijakan dan program menghasilkan laporan yang tebal, mahal, dan tidak pernah dibaca, apalagi digunakan. Weiss (1972) lebih awal menyebut fenomena ini sebagai "*the non-use of evaluation*" dan mengidentifikasinya sebagai masalah sistemik dalam praktik evaluasi. Donaldson dan Lipsey (2022) dalam tinjauan komprehensif terkini menunjukkan bahwa masalah ini masih sangat serius hingga hari ini: mayoritas laporan evaluasi yang dihasilkan oleh instansi pemerintah dan lembaga donor tidak pernah menginformasikan keputusan kebijakan secara substantif (Donaldson & Lipsey, 2022).

Untuk mengatasi masalah ini, *Utilization-Focused Evaluation* merekomendasikan bahwa desain evaluasi harus dimulai bukan dari pertanyaan metodologis, melainkan dari pertanyaan tentang penggunaan: siapa yang akan menggunakan hasil evaluasi ini, untuk keputusan apa, dan bagaimana? Jawabannya menentukan semua aspek desain evaluasi berikutnya: pertanyaan evaluasi yang dipilih, metode pengumpulan data, format pelaporan, dan jadwal penyampaian temuan.

2. *Primary Intended Users* dan Peran Evaluator sebagai *Process Facilitator*

Konsep *primary intended users* (PIUs) adalah jantung dari *Utilization-Focused Evaluation*. *Primary intended users* adalah individu-individu spesifik yang memiliki kebutuhan informasi nyata dan kapasitas untuk menggunakan temuan evaluasi untuk membuat keputusan atau mengambil tindakan. Mereka bukan kelompok abstrak ("para pemangku kepentingan") melainkan orang-orang konkret dengan nama, posisi, dan jadwal kerja. Mengidentifikasi *primary intended users* secara tepat, dan memastikan bahwa merekalah yang dilibatkan dalam desain evaluasi, adalah langkah paling kritis dalam *Utilization-Focused Evaluation* (Patton, 2008).

Dalam *Utilization-Focused Evaluation*, evaluator bertindak sebagai *process facilitator* yang memandu *primary intended users* dalam membuat serangkaian keputusan evaluasi, bukan sebagai ahli yang datang dengan rancangan evaluasi yang sudah jadi. Proses fasilitasi ini

mencakup membantu *primary intended users* mengidentifikasi pertanyaan evaluasi yang benar-benar mereka butuhkan jawabannya, memilih metode yang dapat menghasilkan informasi yang relevan dan kredibel, dan menyajikan temuan dalam format yang mudah dipahami dan dapat digunakan dalam konteks pengambilan keputusan mereka. Peran fasilitasi ini membutuhkan kemampuan interpersonal dan komunikasi yang tinggi, tidak hanya keahlian metodologis.

Potvin *et al.* (2022) dalam studi tentang penggunaan evaluasi dalam pengembangan kebijakan kesehatan menunjukkan bahwa keterlibatan aktif pembuat kebijakan dalam desain evaluasi, sesuai prinsip *Utilization-Focused Evaluation*, secara signifikan meningkatkan probabilitas bahwa temuan evaluasi akan digunakan (Potvin *et al.*, 2022). Faktor-faktor yang memediasi hubungan ini mencakup relevansi temuan dengan keputusan yang sedang dihadapi, ketepatan waktu penyampaian hasil, kredibilitas metodologis dalam mata pengguna, dan kualitas hubungan antara evaluator dengan pembuat kebijakan.

3. Jenis Penggunaan dalam *Utilization-Focused Evaluation*: Instrumental, Konseptual, dan Proses

Patton (2008) mengidentifikasi tiga jenis penggunaan utama yang menjadi orientasi *Utilization-Focused Evaluation*. *Instrumental use* terjadi ketika temuan evaluasi secara langsung dan spesifik memengaruhi keputusan atau tindakan tertentu, misalnya modifikasi desain program berdasarkan temuan evaluasi formatif, atau penghentian program yang terbukti tidak efektif. Ini adalah bentuk penggunaan yang paling terlihat dan sering menjadi satu-satunya yang diakui sebagai "penggunaan" yang sesungguhnya.

Conceptual use terjadi ketika evaluasi mengubah cara pikir pembuat kebijakan tentang suatu program, masalah, atau kelompok sasaran, meskipun tidak menghasilkan keputusan spesifik yang dapat ditelusuri. Ini adalah bentuk penggunaan yang lebih difus tetapi mungkin lebih umum dan berdampak jangka panjang. Pembuat kebijakan yang telah membaca evaluasi komprehensif tentang program kemiskinan mungkin tidak dapat menyebutkan keputusan spesifik yang dipengaruhi, tetapi pemahaman mereka tentang kompleksitas kemiskinan telah berubah secara mendasar, perubahan yang akan memengaruhi cara mereka mendekati masalah serupa di masa depan.

Process use terjadi ketika keterlibatan dalam proses evaluasi sendiri menghasilkan pembelajaran dan perubahan, terlepas dari temuan yang dihasilkan. Tim program yang berpartisipasi aktif dalam desain evaluasi sering kali mengembangkan pemahaman yang lebih kritis tentang program mereka, mengidentifikasi masalah implementasi yang sebelumnya tidak mereka sadari, dan membangun komitmen terhadap pengumpulan data yang lebih sistematis, semua ini adalah outcome proses evaluasi yang berharga (Cousins & Chouinard, 2022).

4. *Utilization-Focused Evaluation* dalam Konteks Kebijakan Publik Indonesia

Prinsip-prinsip *utilization-focused evaluation* sangat relevan untuk meningkatkan efektivitas sistem evaluasi kebijakan di Indonesia. Studi Satriawan *et al.* (2021) tentang evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) menunjukkan bahwa meskipun banyak evaluasi berkualitas telah dilakukan, tingkat utilitasnya dalam pengambilan keputusan kebijakan masih rendah, temuan evaluasi sering kali tidak sampai kepada pengambil keputusan yang tepat pada waktu yang tepat dalam format yang tepat (Satriawan *et al.*, 2021). *Utilization-Focused Evaluation* menawarkan pendekatan sistematis untuk mengatasi masalah ini dengan memulai dari kebutuhan pengguna, bukan dari standar metodologi.

Penerapan *Utilization-Focused Evaluation* di lingkungan pemerintahan Indonesia membutuhkan beberapa adaptasi kontekstual. Pertama, identifikasi *primary intended users* harus mempertimbangkan dinamika birokrasi Indonesia di mana pengambil keputusan formal sering berbeda dari pengambil keputusan substantif yang sesungguhnya. Kedua, kapasitas untuk menggunakan temuan evaluasi perlu dibangun secara paralel dengan kapasitas untuk menghasilkan evaluasi yang berkualitas, keduanya merupakan *bottleneck* yang sama seriusnya. Ketiga, budaya pembelajaran dari kegagalan perlu dibangun secara aktif, karena tanpa budaya ini, evaluasi yang jujur akan selalu menghadapi resistensi dari instansi yang dikhawatirkan akan terlihat buruk oleh temuan negatif.

D. *Realist Evaluation*

1. Ontologi Realisme Kritis dan Implikasinya bagi Evaluasi

Realist Evaluation dikembangkan oleh Ray Pawson dan Nick Tilley (1997) dalam karya monumental mereka *Realistic Evaluation* sebagai respons terhadap keterbatasan dua kutub ekstrem dalam metodologi evaluasi: eksperimentalisme positivis yang mengejar kausalitas melalui RCT tetapi mengabaikan konteks dan mekanisme, dan konstruktivisme interpretatif yang kaya konteks tetapi tidak dapat membuat klaim kausal yang kuat (Pawson & Tilley, 1997). *Realist Evaluation* membangun dirinya di atas fondasi filosofis *realisme kritis* (*critical realism*) yang dikembangkan oleh Roy Bhaskar, sebuah posisi ontologis yang berpijak pada keyakinan bahwa realitas sosial ada secara independen dari pengamat, tetapi pengetahuan tentangnya selalu terbatas, berlapis, dan perspektif-bergantung.

Realisme kritis membedakan antara tiga domain realitas: domain aktual (*actual*) yang berisi kejadian-kejadian yang dapat diobservasi, domain riil (*real*) yang berisi mekanisme-mekanisme kausal yang bekerja, termasuk yang tidak dapat diobservasi secara langsung, dan domain empiris (*empirical*) yang berisi observasi aktual kita (Bhaskar, 2008). Bagi evaluasi kebijakan, implikasinya adalah bahwa memahami mengapa suatu program berhasil atau gagal membutuhkan penelusuran mekanisme kausal yang bekerja, bukan sekadar korelasi antara intervensi dan output yang dapat diobservasi.

2. Formula CMO: *Context-Mechanism-Outcome*

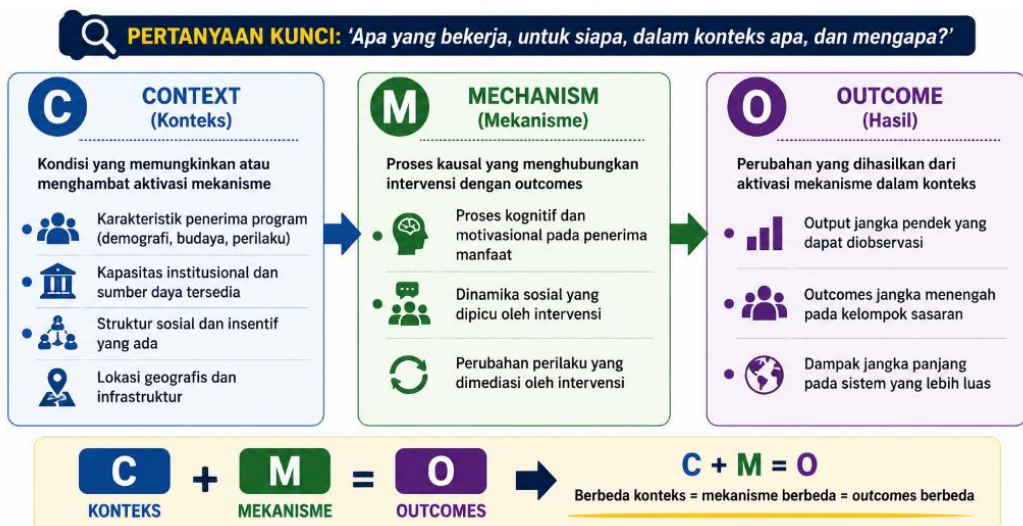
Proposisi sentral *Realist Evaluation* dirangkum dalam formula elegannya: $C + M = O$. *Context* (C) merujuk pada kondisi-kondisi yang memungkinkan atau menghambat aktivasi mekanisme, karakteristik kelompok sasaran, sumber daya yang tersedia, budaya institusional, struktur insentif, dan lain-lain. *Mechanism* (M) adalah proses kausal yang menghubungkan intervensi dengan *outcome*, termasuk proses kognitif, motivasional, dan sosial yang terjadi di antara penerima program. *Outcome* (O) adalah hasil yang dihasilkan oleh kombinasi konteks dan mekanisme tersebut (Pawson & Tilley, 1997).

Konfigurasi CMO (*CMO configurations*) menjadi unit analisis utama dalam *Realist Evaluation*. Alih-alih bertanya "apakah program ini

berhasil?" (ya atau tidak), evaluator realis bertanya: "mekanisme apa yang diaktifkan dalam konteks apa untuk menghasilkan *outcome* apa?" Ini menghasilkan jawaban yang lebih informatif dan dapat digunakan untuk desain kebijakan yang lebih baik. Misalnya, bukan sekadar menyimpulkan bahwa program transfer tunai bersyarat berhasil menurunkan kemiskinan, evaluator realis akan menjelaskan mekanisme spesifik (peningkatan konsumsi pangan, investasi pendidikan anak, pemberdayaan perempuan kepala keluarga) yang bekerja dalam konteks tertentu (komunitas dengan akses pasar yang baik, kepercayaan antar warga yang tinggi, kepemimpinan lokal yang mendukung).

Emmel *et al.* (2018) dalam *Doing Realist Research* mengembangkan panduan metodologis yang komprehensif untuk penerapan *Realist Evaluation* dalam berbagai konteks. Mereka mengidentifikasi lima langkah utama: (1) spesifikasi teori program yang akan diuji, (2) identifikasi konfigurasi CMO yang hipotesis, (3) pengumpulan data untuk menguji konfigurasi CMO, (4) analisis pola CMO yang muncul, dan (5) sintesis *middle-range theories* (Emmel *et al.*, 2018). Proses ini iteratif dan terus berkembang seiring pemahaman yang semakin dalam tentang program yang dievaluasi.

Gambar 3.1 Kerangka CMO (*Context-Mechanism-Outcome*) dalam *Realist Evaluation*



3. *Realist Synthesis* dan *Middle-Range Theories*

Realist Synthesis adalah perluasan pendekatan *Realist Evaluation* ke domain sintesis bukti dari berbagai studi dan konteks. Dikembangkan oleh Pawson (2006) dalam *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*, metode ini menawarkan alternatif terhadap meta-analisis konvensional yang mengagregasi hasil dari berbagai RCT. Daripada bertanya "apa ukuran efek rata-rata dari program ini?", *Realist Synthesis* bertanya: "dalam kondisi apa program jenis ini menghasilkan *outcome* yang diinginkan, dan bagaimana mekanismenya?" (Pawson, 2006).

Wong *et al.* (2022) mengaplikasikan *Realist Synthesis* untuk mensintesis bukti dari 43 program penanggulangan kemiskinan di 18 negara berkembang. Hasilnya adalah serangkaian *middle-range theories* yang menjelaskan kondisi di mana berbagai jenis intervensi kemiskinan menghasilkan dampak positif yang berkelanjutan. Teori-teori ini lebih dapat diterapkan secara kontekstual dibandingkan generalisasi universal dari meta-analisis konvensional, karena secara eksplisit menspesifikasi kondisi-kondisi kontekstual yang diperlukan (Wong *et al.*, 2022).

Konsep *middle-range theory* sendiri diadopsi dari sosiolog Robert Merton (1968), yang berargumen bahwa ilmu sosial harus mengembangkan teori-teori yang berada di antara hipotesis empiris yang sangat spesifik dan teori sosial yang sangat abstrak dan umum. *Middle-range theories* cukup konkret untuk dapat diuji secara empiris, tetapi cukup abstrak untuk berlaku lintas konteks yang berbeda, menjadikannya alat yang sangat berguna untuk mentransfer pengetahuan dari satu konteks ke konteks yang lain. Bagi evaluasi kebijakan Indonesia, pengembangan *middle-range theories* tentang apa yang bekerja dalam konteks Asia Tenggara dan Indonesia khususnya adalah agenda penelitian yang sangat penting.

E. Adaptive Evaluation untuk Kebijakan Kompleks

1. Mengapa Evaluasi Harus Adaptif?

Evaluasi adaptif (*adaptive evaluation*) merupakan pendekatan yang secara eksplisit merancang fleksibilitas metodologis untuk merespons perubahan yang tidak dapat diprediksi dalam implementasi kebijakan. Dalam konteks *complex adaptive systems* (CAS) yang menjadi lingkungan operasional banyak program publik kontemporer, evaluasi yang kaku dan pra-terstruktur tidak hanya tidak efisien, ia dapat

secara aktif menghambat pembelajaran dan adaptasi yang diperlukan (Hummelbrunner & Jones, 2013).

Tiga kondisi mendorong kebutuhan akan evaluasi adaptif. Pertama, ketika konteks program berubah secara signifikan selama implementasi, seperti yang terjadi selama pandemi COVID-19, di mana banyak program sosial harus didesain ulang secara dramatis dalam hitungan minggu. Kedua, ketika program sendiri dirancang untuk beradaptasi dengan kondisi lokal yang beragam dan evaluasi harus dapat menangkap keberagaman adaptasi tersebut. Ketiga, ketika tujuan program perlu direvisi berdasarkan pembelajaran yang diperoleh selama implementasi, kondisi yang justru menjadi norma daripada pengecualian dalam program-program inovasi sosial.

Williams (2020) menunjukkan bahwa evaluasi adaptif bukan berarti evaluasi tanpa rencana, ia adalah evaluasi dengan rencana yang secara eksplisit mencakup prosedur untuk merevisi pertanyaan evaluasi, metode, dan interpretasi berdasarkan perkembangan yang tidak diantisipasi. *Contingency design*, rancangan evaluasi yang memiliki jalur A untuk skenario normal dan jalur B untuk skenario alternatif, adalah salah satu strategi praktis yang direkomendasikan (Williams, 2020).

2. Prinsip-Prinsip dan Metode Evaluasi Adaptif

Prinsip-prinsip evaluasi adaptif mencakup beberapa elemen yang saling terkait. Pertama, rancangan evaluasi yang fleksibel, desain metodologis yang ditetapkan di awal, tetapi dengan prosedur yang jelas untuk merevisinya ketika kondisi berubah. Kedua, pengumpulan data *real-time* melalui *dashboard* digital, sensor, dan sistem pelaporan berbasis teknologi yang memungkinkan *monitoring* berkelanjutan, bukan hanya pengumpulan data episodik. Ketiga, siklus pembelajaran cepat, mekanisme formal untuk memproses informasi yang dikumpulkan, menarik pelajaran, dan mengintegrasikannya ke dalam keputusan program secara cepat.

Keempat, keterlibatan multi-pemangku kepentingan yang berkelanjutan, bukan hanya dalam desain evaluasi di awal, tetapi sepanjang siklus evaluasi untuk memastikan bahwa perspektif yang beragam terus diintegrasikan. Kelima, toleransi terhadap temuan yang mengejutkan, baik secara metodologis (sistem evaluasi yang menangkap

outcomes yang tidak diantisipasi) maupun secara organisasional (kultur yang mengakui dan belajar dari kejutan daripada menyembunyikannya).

Zuber-Skerritt dan Fletcher (2020) menekankan pentingnya mengintegrasikan evaluasi adaptif dengan *action research* untuk memastikan bahwa pembelajaran dari evaluasi langsung diterapkan dalam penyesuaian program. Kerangka *Collaborative Action Learning and Research* (CLAR) yang mereka kembangkan memberikan struktur metodologis untuk siklus *plan-act-observe-reflect* yang berkelanjutan (Zuber-Skerritt & Fletcher, 2020). Pendekatan ini menciptakan bukan sekadar evaluasi program, tetapi pembelajaran yang berkelanjutan.

3. Evaluasi Adaptif di Era Digital: Peluang dan Tantangan

Era digital membuka peluang yang belum pernah ada sebelumnya untuk evaluasi adaptif. Proliferasi data administratif digital, penggunaan *smartphone* oleh kelompok sasaran, dan kemajuan kecerdasan buatan memungkinkan pengumpulan dan analisis data *real-time* yang dapat menginformasikan adaptasi program dengan kecepatan yang sebelumnya tidak mungkin. Meijer dan Toonen (2021) menunjukkan bagaimana pemerintah-pemerintah inovatif menggunakan *data analytics* untuk *monitoring* program secara dinamis, mengidentifikasi anomali, dan memicu respons adaptif sebelum masalah berkembang menjadi krisis (Meijer & Toonen, 2021).

Namun digitalisasi evaluasi juga membawa tantangan serius. Pertama, masalah privasi dan keamanan data, pengumpulan data yang masif tentang individu harus dilakukan dengan perlindungan yang memadai. Kedua, risiko *surveillance creep*, di mana kapasitas *monitoring* yang ditujukan untuk evaluasi program digunakan untuk tujuan lain yang tidak diotorisasi. Ketiga, ketimpangan digital, program yang memerlukan partisipasi digital dari kelompok sasaran akan secara sistematis mengecualikan mereka yang tidak memiliki akses atau kemampuan digital. Keempat, *algorithmic bias*, sistem analitik berbasis AI dapat mereproduksi dan memperkuat bias dalam data historis.

Untuk Indonesia, evaluasi adaptif berbasis teknologi memiliki potensi besar tetapi juga membutuhkan perhatian khusus terhadap kesenjangan digital yang masih signifikan antar wilayah. Bahkan di era 5G, daerah terpencil di Papua, Kalimantan, dan Nusa Tenggara masih menghadapi keterbatasan konektivitas yang serius. Solusi evaluasi

adaptif yang efektif untuk Indonesia harus mampu beroperasi dalam kondisi konektivitas yang bervariasi, mengintegrasikan data digital dengan metode kualitatif tradisional, dan memastikan bahwa tidak ada kelompok yang tidak terrepresentasi dalam proses evaluasi.

Gambar 3.2 Panduan Memilih Paradigma Evaluasi: Matriks Keputusan

PERTANYAAN DIAGNOSTIK		PARADIGMA YANG DISARANKAN
 Program baru/inovatif, tujuan belum pasti?	➡	Developmental Evaluation (DE) 
 Program stabil, akuntabilitas formal?	➡	Traditional Evaluation 
 Hasil evaluasi tidak pernah digunakan?	➡	Utilization-Focused (UFE) 
 Ingin memahami MENGAPA program berhasil?	➡	Realist Evaluation 
 Konteks terus berubah, sistem kompleks?	➡	Adaptive Evaluation 
 Perlu transfer kebijakan ke konteks baru?	➡	Realist Synthesis 
 Catatan: Dalam praktik, evaluator sering mengombinasikan elemen dari beberapa paradigma berdasarkan konteks dan kebutuhan spesifik program. Tidak ada paradigma yang superior untuk semua situasi. 		

4. Menuju Ekosistem Evaluasi Kebijakan yang Terintegrasi

Pemahaman tentang lima paradigma evaluasi yang telah dibahas dalam bab ini menunjukkan bahwa tidak ada satu pendekatan yang secara universal superior. Setiap paradigma dikembangkan untuk menjawab pertanyaan yang berbeda, dalam konteks yang berbeda, dengan tujuan yang berbeda. Kenyataan bahwa paradigma-paradigma ini tidak selalu dapat dikombinasikan secara mudah karena sering kali dibangun di atas ontologi dan epistemologi yang berbeda adalah tantangan nyata bagi praktisi evaluasi.

Donaldson, Christie, dan Mark (2015) mengusulkan konsep *evaluation pluralism*, mengakui nilai dari berbagai paradigma evaluasi dan mengadvokasi pemilihan pendekatan yang tepat berdasarkan pertanyaan evaluasi, konteks program, dan kebutuhan pengguna, daripada berpegang pada satu paradigma secara dogmatis (Donaldson, Christie & Mark, 2015). Pluralisme evaluasi bukan berarti relativisme

metodologis, standar kualitas tetap penting, melainkan keterbukaan epistemologis yang mengakui bahwa pengetahuan tentang kebijakan dapat dibangun melalui berbagai cara yang sah.

Untuk Indonesia, membangun ekosistem evaluasi kebijakan yang terintegrasi dan berkualitas tinggi adalah agenda yang tidak dapat ditunda. Visi Indonesia Emas 2045 mensyaratkan sistem kebijakan publik yang mampu belajar dari pengalaman, mengadaptasi diri terhadap perubahan, dan mengalokasikan sumber daya publik yang terbatas pada intervensi yang terbukti paling efektif. Evaluasi kebijakan yang berkualitas bukan sekadar alat akuntabilitas, ia adalah mekanisme pembelajaran organisasional yang menentukan kualitas demokrasi dan efektivitas pembangunan jangka panjang.

“Evaluation is a form of disciplined inquiry. The discipline involves systematic collection of information about activities, characteristics, and outcomes of programs, personnel, and products for use by specific people to reduce uncertainties, improve effectiveness, and make decisions.”

— Blaine Worthen, James Sanders & Jody Fitzpatrick, Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines (2004)

BAB IV

MODEL-MODEL EVALUASI KEBIJAKAN KLASIK DAN MODERN

Model evaluasi kebijakan menyediakan kerangka kerja sistematis yang memandu proses penilaian secara terstruktur dan *reproducible*. Kehadiran model bukan sekadar formalitas akademik, ia menentukan apa yang dianggap sebagai bukti yang valid, siapa yang dilibatkan dalam proses penilaian, pertanyaan apa yang diajukan, dan bagaimana temuan diterjemahkan menjadi rekomendasi yang berguna. Setiap model lahir dari konteks epistemologis, asumsi politik, dan kebutuhan praktis yang berbeda, menawarkan kekuatan tertentu sekaligus mengandung keterbatasan inheren yang perlu dipahami oleh evaluator yang bijaksana.

Perkembangan model evaluasi kebijakan mencerminkan evolusi lebih luas dari cara para ilmuwan sosial dan praktisi memaknai "bukti" dan "nilai" dalam konteks kebijakan publik. Dari model berbasis pencapaian tujuan yang sederhana di era 1940-an, hingga pendekatan kontemporer yang mengakui kompleksitas sistem sosial, kemajemukan nilai, dan ketidakpastian kausal, perjalanan ini mencerminkan perdebatan filosofis yang mendalam tentang hakekat pengetahuan kebijakan dan siapa yang berhak menentukannya. Meskipun demikian, pemilihan model yang tepat tetap merupakan keputusan pragmatis yang harus disesuaikan dengan konteks spesifik kebijakan, sumber daya yang tersedia, dan tujuan evaluasi yang ingin dicapai (Fitzpatrick, Sanders & Worthen, 2021).

Bab ini mengulas tujuh model evaluasi yang paling berpengaruh secara mendalam: model *Goal Attainment* yang menjadi fondasi tradisi evaluasi modern, model CIPP yang komprehensif, *Responsive Evaluation* yang berpusat pada pemangku kepentingan, *Theory-Based Evaluation* yang mengungkap mekanisme kausal, *Outcome Mapping* dan *Outcome Harvesting* yang mengutamakan perubahan perilaku dan

adaptabilitas, serta implikasinya bagi praktik evaluasi kebijakan di Indonesia. Setiap model dianalisis dari dimensi ontologis, epistemologis, metodologis, dan praktis untuk memberikan panduan yang komprehensif bagi evaluator maupun pengambil kebijakan.

A. Goal Attainment Evaluation Model

Model evaluasi berbasis pencapaian tujuan (*Goal Attainment Model*) merupakan pendekatan paling dasar dan historis dalam tradisi evaluasi program publik. Dipopulerkan oleh Ralph Tyler dalam konteks evaluasi kurikulum pendidikan Amerika Serikat pada era 1940-an, model ini beranjak dari premis yang tampak sederhana namun memiliki implikasi metodologis yang mendalam: program yang baik adalah program yang mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya secara eksplisit dan terukur (Tyler, 1942).

1. Fondasi Konseptual dan Prinsip Dasar

Tyler mengembangkan apa yang kemudian dikenal sebagai *Tyler Rationale*, sebuah kerangka empat pertanyaan yang menjadi panduan pengembangan dan evaluasi kurikulum: (1) tujuan pendidikan apa yang harus dicapai? (2) pengalaman belajar apa yang dapat membantu pencapaian tujuan tersebut? (3) bagaimana pengalaman belajar dapat diorganisir secara efektif? dan (4) bagaimana kita dapat menentukan apakah tujuan telah tercapai? (Tyler, 1949). Meskipun dikembangkan dalam konteks pendidikan, logika dasar ini kemudian diadopsi secara luas dalam evaluasi program publik di berbagai sektor, dari kesehatan hingga pemberdayaan ekonomi.

Asumsi epistemologis model ini bersifat *positivistik*: terdapat realitas objektif tentang “pencapaian program” yang dapat diukur secara empiris jika tujuan didefinisikan dengan cukup presisi. Dalam tradisi ini, tugas evaluator adalah bersifat netral, yaitu mengukur kesenjangan antara kondisi aktual dan standar yang ditetapkan, bukan menilai apakah standar tersebut tepat atau adil. Objektivitas evaluator, bukan keterlibatannya, dianggap sebagai kualitas yang paling penting (Scriven, 1967).

2. Tahapan Operasional Model *Goal Attainment*

Implementasi model *goal attainment* dalam evaluasi kebijakan publik umumnya mengikuti lima tahapan sistematis yang saling terkait. Setiap tahapan memerlukan ketelitian metodologis tersendiri, dan kegagalan pada satu tahapan akan berdampak pada validitas keseluruhan evaluasi.

- a. Pendefinisian Operasional Tujuan: Tujuan program harus diterjemahkan dari pernyataan umum menjadi indikator yang terukur, spesifik, dan dapat diverifikasi. Proses ini sering kali menemukan bahwa pernyataan tujuan resmi bersifat ambigu atau bahkan saling bertentangan. Penggunaan kerangka SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*) dalam tahap ini dapat membantu mengklarifikasi ekspektasi yang realistis (Doran, 1981).
- b. Identifikasi Instrumen Pengukuran: Evaluator mengidentifikasi atau mengembangkan instrumen yang valid dan reliabel untuk mengukur setiap indikator. *Construct validity*, yaitu sejauh mana instrumen benar-benar mengukur apa yang dimaksudkan, menjadi perhatian utama, terutama untuk tujuan yang berkaitan dengan perubahan perilaku atau kondisi sosial yang sulit dikuantifikasi.
- c. Pengumpulan Data Ketercapaian: Data dikumpulkan dari populasi sasaran program menggunakan metode yang sesuai, seperti survei, pengujian terstandarisasi, data administratif, atau observasi terstruktur. Keterwakilan sampel dan minimisasi bias pengukuran menjadi pertimbangan kritis pada tahap ini.
- d. Komparasi Capaian dengan Standar Tujuan: Capaian aktual dibandingkan dengan *benchmark* yang ditetapkan di awal program. Analisis statistik digunakan untuk menentukan apakah perbedaan antara capaian dan target bersifat signifikan atau sekadar variasi sampling.
- e. Penarikan Kesimpulan dan Rekomendasi: Berdasarkan analisis komparatif, evaluator menarik kesimpulan tentang efektivitas program dan menyusun rekomendasi untuk perbaikan atau keputusan mengenai keberlanjutan program.

3. Kekuatan Analitik Model *Goal Attainment*

Meskipun mendapat banyak kritik dari perspektif kontemporer, model *goal attainment* tetap memiliki kekuatan analitik yang signifikan dalam konteks tertentu. Pertama, kesederhanaan konseptualnya membuatnya mudah dipahami dan dikomunikasikan kepada pemangku kepentingan non-teknis, termasuk legislatif dan media. Kedua, orientasinya pada hasil yang terukur menghasilkan data yang dapat dibandingkan lintas waktu dan lintas program, mendukung akuntabilitas publik. Ketiga, kejelasan kriteria sukses yang ditetapkan di muka mengurangi potensi manipulasi interpretasi pasca-implementasi (Rossi, Lipsey & Henry, 2019).

Dalam konteks Indonesia, model ini dimanifestasikan dalam sistem evaluasi kinerja pembangunan yang menggunakan Indikator Kinerja Utama (IKU) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. Sistem penilaian mandiri reformasi birokrasi, evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan berbagai sistem monitoring berbasis target yang dikembangkan oleh kementerian dan pemerintah daerah semuanya menggunakan logika dasar model ini.

4. Kritik dan Keterbatasan Fundamental

Michael Scriven (1972) melancarkan kritik paling tajam terhadap model ini melalui konsep *goal-free evaluation*, evaluasi yang sengaja menghindari tujuan resmi untuk menemukan dampak aktual, baik yang direncanakan maupun tidak. Argumentasinya: jika evaluator terlalu terfokus pada tujuan resmi, mereka akan secara sistematis melewatkan dampak penting, positif maupun negatif, yang tidak terantisipasi dalam desain program. Paradoksnya, program yang "berhasil" menurut tujuan resminya dapat sesungguhnya merusak masyarakat melalui dampak samping yang tidak terpantau (Scriven, 1972).

Weiss (1997) menambahkan kritik dari dimensi politik: tujuan resmi program sering kali merupakan hasil kompromi politik yang tidak mencerminkan tujuan substantif yang sesungguhnya dipegang oleh para aktor. Dengan demikian, mengevaluasi pencapaian tujuan resmi bisa jadi mengukur indikator yang salah, suatu bentuk *goal displacement* dalam praktik evaluasi itu sendiri. Studi empiris di Indonesia menunjukkan

fenomena serupa: target IKU sering kali ditetapkan pada level yang mudah dicapai untuk memastikan nilai rapor "Baik" dalam SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), alih-alih mencerminkan ambisi perubahan yang sesungguhnya (Prasojo, 2020).

House (2015) mengidentifikasi keterbatasan ketiga: model ini cenderung mengabaikan pertanyaan tentang keadilan distribusional, siapa yang mendapat manfaat dan siapa yang menanggung beban dari kebijakan. Program dapat mencapai target agregat sambil memperparah ketimpangan internal yang tidak terlihat dalam angka rata-rata. Keterbatasan ini sangat relevan untuk kebijakan sosial dan pembangunan di Indonesia, di mana ketimpangan antarwilayah dan antargolongan merupakan isu struktural yang persisten (Badan Pusat Statistik, 2023).

B. CIPP Evaluation Model

Model CIPP dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam sejak pertengahan 1960-an sebagai respons terhadap keterbatasan model pencapaian tujuan yang terlalu sempit dan berorientasi ke belakang. CIPP, akronim dari *Context*, *Input*, *Process*, dan *Product*, dirancang sebagai kerangka evaluasi komprehensif yang mencakup seluruh siklus kebijakan, dari tahap perencanaan hingga penilaian dampak jangka panjang (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Stufflebeam mendefinisikan evaluasi bukan sebagai penilaian *ex-post* semata, melainkan sebagai "*process of delineating, obtaining, reporting, and applying descriptive and judgemental information about the merit and worth of some object to guide decision making, support accountability, disseminate effective practices, and increase understanding of the phenomena involved*" (Stufflebeam & Coryn, 2014: 7). Definisi ini menekankan orientasi pada penggunaan evaluasi harus berguna bagi pengambilan keputusan, bukan sekadar menghasilkan penilaian akademik yang tidak berdampak.

1. Empat Komponen CIPP: Arsitektur Evaluasi Komprehensif

Context evaluation merupakan landasan dari seluruh proses evaluasi CIPP. Komponen ini menjawab pertanyaan: apa yang perlu dilakukan? Evaluasi konteks mencakup analisis *needs assessment* yang sistematis untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kondisi aktual dan

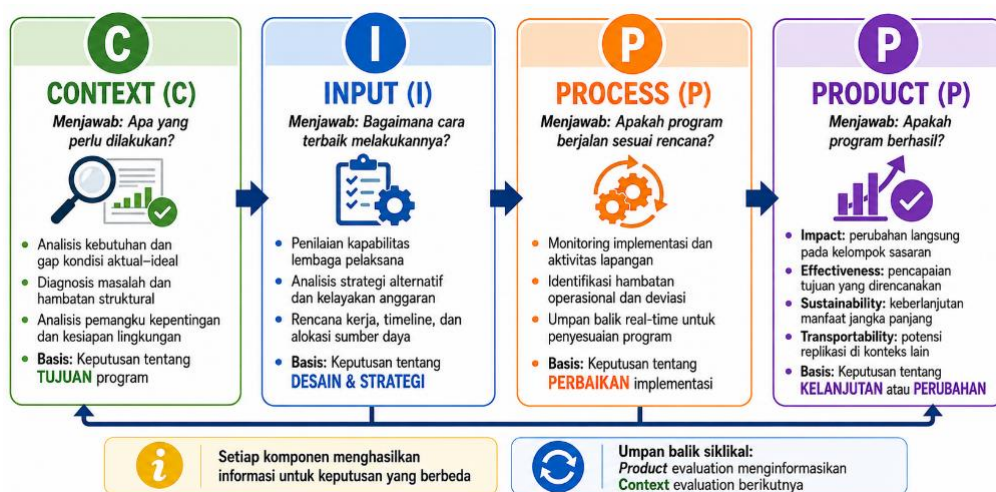
kondisi yang diinginkan; diagnosis masalah yang menghambat pemenuhan kebutuhan tersebut; analisis pemangku kepentingan; dan penilaian ketersediaan sumber daya, hambatan, dan peluang dalam lingkungan program (Stufflebeam & Zhang, 2017). Di Indonesia, evaluasi konteks dapat mencakup analisis indeks pembangunan manusia per kecamatan, pemetaan disparitas akses layanan publik, atau analisis demografi populasi sasaran program.

Input evaluation menjawab pertanyaan: bagaimana cara terbaik untuk melakukannya? Komponen ini menilai kapabilitas lembaga pelaksana, strategi alternatif yang tersedia untuk mencapai tujuan, kelayakan finansial dari setiap alternatif, serta rencana kerja dan desain program yang diusulkan. *Input evaluation* menyediakan basis rasional untuk pemilihan strategi implementasi, mencegah pengambilan keputusan yang hanya didasarkan pada preferensi politik atau kebiasaan administratif (Zhang *et al.*, 2020).

Process evaluation beroperasi selama tahap implementasi dan menjawab pertanyaan: apakah program berjalan sesuai rencana? Komponen ini mencakup pemantauan aktivitas dan prosedur implementasi, identifikasi hambatan operasional, umpan balik kepada pelaksana untuk penyesuaian *real-time*, serta dokumentasi proses aktual sebagai basis evaluasi produk. *Process evaluation* yang efektif membutuhkan sistem *monitoring* yang terintegrasi dan hubungan kerja yang erat antara evaluator dan tim implementasi (Vo, 2021).

Product evaluation menutup siklus dengan menjawab pertanyaan: apakah program berhasil? Dalam versi CIPP yang diperbarui, Stufflebeam membedakan antara empat sub-komponen produk: *impact* (perubahan langsung pada sasaran), *effectiveness* (pencapaian hasil yang diinginkan), *sustainability* (keberlanjutan manfaat), dan *transportability* (potensi replikasi di konteks lain). Diferensiasi ini memberikan nuansa penilaian yang lebih kaya dibandingkan model pencapaian tujuan yang hanya mengukur *output* atau *outcome* langsung (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Gambar 4.1 Kerangka Model Evaluasi Cipp (Stufflebeam)



Sumber: Stufflebeam & Coryn (2014); Zhang et al. (2020)

2. Aplikasi CIPP dalam Kebijakan Publik Indonesia

Model CIPP telah diaplikasikan secara luas dalam riset evaluasi kebijakan publik di Indonesia, mencakup berbagai sektor dari pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, hingga pengembangan daerah. Dalam evaluasi program Kartu Indonesia Pintar (KIP), misalnya, evaluasi konteks mencakup analisis angka putus sekolah per kabupaten; evaluasi input menilai mekanisme verifikasi penerima manfaat dan kapasitas penyaluran dana; evaluasi proses memantau pencairan tepat waktu dan ketepatan sasaran; sedangkan evaluasi produk mengukur dampaknya terhadap angka partisipasi sekolah jenjang menengah (Kemendikbudristek, 2022).

Zhang *et al.* (2020) dalam *meta-analisis* 89 studi yang menggunakan model CIPP menemukan bahwa model ini paling efektif ketika diterapkan secara *longitudinal* dan terintegrasi, yakni ketika keempat komponen benar-benar digunakan secara berkesinambungan, bukan dipilih secara parsial sesuai kenyamanan evaluator. Temuan ini penting untuk konteks Indonesia, di mana seringkali hanya komponen proses dan produk yang mendapat perhatian serius, sementara evaluasi konteks dan input kerap dilewati atau dilakukan secara superfisial karena tekanan waktu dan anggaran.

3. Keterbatasan dan Kritik terhadap Model CIPP

Meskipun komprehensif, model CIPP tidak terhindar dari kritik. Pertama, kompleksitasnya dimana keunggulan utamanya juga menjadi hambatan praktis: menjalankan evaluasi CIPP yang lengkap membutuhkan sumber daya waktu, tenaga ahli, dan anggaran yang tidak selalu tersedia, terutama di tingkat pemerintah daerah kabupaten/kota. Kedua, model ini tetap mengandung asumsi managerial tentang peran evaluasi bahwa informasi yang baik akan menghasilkan keputusan yang baik, sebuah asumsi yang tidak selalu terbukti dalam realitas politik administrasi. Ketiga, dalam konteks program yang sangat inovatif atau adaptif, tujuan program sendiri dapat berubah selama implementasi, membuat kerangka evaluasi yang dirancang di awal menjadi kurang relevan (Patton, 2020).

C. *Responsive Evaluation Model*

Responsive Evaluation diperkenalkan oleh Robert Stake pada tahun 1975 sebagai respons terhadap apa yang ia sebut sebagai "evaluasi preordinate" (*preordinate evaluation*), pendekatan yang terlalu ditentukan di muka oleh tujuan dan pertanyaan evaluasi yang ditetapkan oleh klien atau evaluator, tanpa cukup ruang bagi isu-isu yang muncul dari program itu sendiri. Stake berargumen bahwa evaluasi yang benar-benar berguna harus responsif terhadap kekhawatiran nyata dari berbagai pemangku kepentingan, bukan hanya terhadap pertanyaan yang sudah dikodifikasi dalam proposal evaluasi (Stake, 1975).

1. Prinsip Responsivitas dan Negosiasi Makna

Konsep responsivitas dalam model Stake memiliki beberapa dimensi. 1) Responsivitas terhadap isu: evaluasi berfokus pada isu dan kekhawatiran yang diangkat oleh berbagai kelompok pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dalam program, bukan sekadar pada tujuan formal yang tertulis di dokumen perencanaan. 2) Responsivitas terhadap konteks: evaluasi mengakui bahwa makna dan nilai dari program berbeda-beda menurut posisi seseorang yaitu penerima manfaat, pemberi layanan, manajer program, atau pembuat kebijakan dapat memiliki interpretasi yang sangat berbeda tentang keberhasilan program yang sama. 3) Responsivitas terhadap proses:

desain evaluasi bersifat emergen dan terus berkembang seiring dengan pemahaman evaluator yang semakin mendalam tentang program dan konteksnya (Greene, 2021).

Dalam praktik, *responsive evaluation* menggunakan pendekatan *portrayal*, deskripsi kaya yang menangkap kompleksitas program dari berbagai sudut pandang pemangku kepentingan. Evaluator berperan sebagai "*naturalistic observer*" yang melakukan observasi intensif, wawancara mendalam, dan analisis dokumen untuk memahami program sebagaimana dialami oleh mereka yang terlibat di dalamnya, bukan sebagaimana dideskripsi dalam dokumen formal (Stake, 2004).

2. Metodologi dan Teknik Pelaksanaan

Metodologi *responsive evaluation* bersifat *predominantly* kualitatif, meskipun tidak secara eksplisit menolak penggunaan data kuantitatif ketika relevan. Teknik-teknik utama mencakup: (1) *stakeholder mapping* yang sistematis untuk mengidentifikasi semua kelompok yang memiliki kepentingan dalam program; (2) *issue identification* melalui wawancara awal dengan berbagai kelompok pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi kekhawatiran, pertanyaan, dan nilai yang berbeda-beda; (3) *data collection* yang responsif terhadap isu yang teridentifikasi, menggunakan metode yang paling sesuai; (4) *portrayal development* yang mengintegrasikan perspektif yang beragam menjadi deskripsi yang kaya dan akurat; dan (5) *member checking* atau negosiasi dengan pemangku kepentingan untuk memverifikasi akurasi dan keadilan representasi (Abma & Stake, 2014).

Relevansi *responsive evaluation* untuk kebijakan publik Indonesia sangat signifikan, terutama dalam konteks desentralisasi yang menciptakan keberagaman konteks implementasi, serta dalam program-program yang melibatkan komunitas dengan nilai dan norma yang beragam. Evaluasi program pemberdayaan masyarakat, pengembangan desa adat, atau kebijakan yang bersinggungan dengan hak-hak kelompok minoritas membutuhkan pendekatan responsif yang mampu menangkap kompleksitas sosial-budaya yang tidak dapat diukur dengan indikator standar (Mosse, 2020).

3. Keterbatasan dan Tantangan Implementasi

Tantangan utama *responsive evaluation* adalah potensi hilangnya kohesi analitik ketika terlalu banyak perspektif yang berbeda harus diintegrasikan. Evaluator dapat menghadapi situasi di mana perspektif pemangku kepentingan yang berbeda sangat bertentangan sehingga sulit untuk menyajikan gambaran yang konsisten dan bermakna. Selain itu, waktu dan biaya yang diperlukan untuk proses negosiasi iteratif dengan banyak kelompok pemangku kepentingan sering kali melebihi sumber daya yang tersedia dalam evaluasi kebijakan nyata (Mertens, 2023).

D. Theory-Based Evaluation Model

Theory-Based Evaluation lahir dari kritik Carol Weiss terhadap evaluasi yang mengukur dampak program tanpa memahami mengapa dan bagaimana program tersebut diharapkan menghasilkan dampak. Weiss (1997) berargumen bahwa sebagian besar evaluasi program beroperasi seperti "*black box*", mereka mengukur *input* dan *output* tanpa membuka kotak untuk memahami mekanisme transformasi di dalamnya. Akibatnya, ketika evaluasi menunjukkan program tidak berhasil, tidak ada informasi yang cukup untuk memahami apakah kegagalan itu terletak pada konsep program, implementasinya, atau konteks yang berubah (Weiss, 1997).

1. Theory of Change sebagai Inti Theory-Based Evaluation

Theory of Change (ToC) adalah representasi eksplisit dari asumsi-asumsi kausal tentang bagaimana dan mengapa suatu intervensi diharapkan menghasilkan perubahan yang diinginkan. Berbeda dengan *logical framework* (*logframe*) yang hanya memetakan hubungan *input-output-outcome* secara linier, *theory of change* berupaya mengeksplisitkan mekanisme perubahan yaitu proses-proses sosial, psikologis, ekonomi, atau institusional yang menghubungkan intervensi dengan hasil akhir. *Theory of change* yang baik mencakup: kondisi awal yang perlu diubah; intervensi dan aktivitas yang dirancang; *preconditions* atau prasyarat yang harus terpenuhi; mekanisme kausal yang menghubungkan intervensi dengan outcomes; dan asumsi-asumsi kontekstual yang diperlukan (Connell & Kubisch, 2020).

Huey Chen (1990) memperluas konsep ini dengan membedakan antara dua jenis teori dalam program: *normative theory* (tentang apa yang seharusnya dilakukan program) dan *causative theory* (tentang proses aktual yang akan menghasilkan perubahan). Evaluator TBE mengoperasionalkan kedua teori ini menjadi pertanyaan evaluasi yang dapat dijawab secara empiris, menguji apakah mekanisme yang diasumsikan benar-benar beroperasi dalam konteks implementasi nyata (Chen, 2015).

2. Langkah-Langkah *Theory-Based Evaluation* dalam Praktik

- a. Rekonstruksi Program *Theory*: Evaluator bekerja sama dengan pengembang dan pelaksana program untuk mengeksplisitkan teori program, asumsi-asumsi tentang mengapa program dirancang sebagaimana adanya. Proses ini sering kali menemukan bahwa asumsi yang tidak pernah dipertanyakan ternyata lemah atau bertentangan dengan bukti empiris yang ada.
- b. *Validasi Theory of Change*: Teori program dikritisi berdasarkan literatur ilmiah dan bukti dari program serupa. Asumsi yang tidak didukung oleh evidence diidentifikasi sebagai area risiko yang perlu dipantau secara khusus selama evaluasi.
- c. Desain Evaluasi Berbasis Teori: Pertanyaan evaluasi dirancang untuk menguji setiap komponen kritis dari ToC, termasuk mekanisme mediasi dan variabel moderasi yang menentukan kapan dan untuk siapa program bekerja.
- d. Pengumpulan Data Multi-level: Data dikumpulkan tidak hanya pada level outcome akhir, tetapi juga pada level mekanisme antara, untuk memverifikasi apakah jalur kausal yang diasumsikan benar-benar beroperasi.
- e. Analisis Kontribusi: Evaluator menilai kontribusi program terhadap perubahan yang diamati, dengan mempertimbangkan faktor-faktor alternatif yang juga dapat berkontribusi pada perubahan yang sama (Mayne, 2019).

3. Adopsi *Theory-Based Evaluation* dalam Sistem Kebijakan Indonesia

Penggunaan *Theory of Change* dalam perencanaan dan evaluasi program semakin meningkat di Indonesia, khususnya dalam program-

program yang bermitra dengan organisasi pembangunan internasional seperti World Bank, UNDP, GIZ, dan USAID. Program-program seperti hibah kompetitif untuk pemerintah daerah, program peningkatan kapasitas birokrasi, atau program inovasi layanan publik hampir selalu mensyaratkan ToC yang eksplisit sebagai bagian dari proposal dan kerangka monitoring-evaluasi (World Bank, 2022).

Namun tantangan adopsi TBE di lingkungan birokrasi Indonesia mencakup: (1) resistensi terhadap eksplisitasi asumsi, karena hal itu dapat membuka program untuk kritik; (2) keterbatasan kapasitas metodologis tim perencanaan dan evaluasi dalam konstruksi ToC yang valid; (3) tekanan siklus perencanaan anggaran tahunan yang tidak memberi cukup waktu untuk proses iteratif pengembangan ToC; dan (4) kurangnya budaya organisasional yang mendorong pembelajaran dari evaluasi kritis (Bappenas, 2021).

E. Outcome Mapping dan Outcome Harvesting

1. Outcome Mapping: Perubahan Perilaku sebagai Objek Evaluasi

Outcome Mapping (OM) dikembangkan oleh International Development Research Centre (IDRC) Kanada pada awal 2000-an sebagai metodologi perencanaan, monitoring, dan evaluasi yang secara fundamental menolak asumsi atribusi langsung. Pendekatan ini berangkat dari premis bahwa program-program pembangunan tidak dapat secara langsung "menghasilkan" perubahan sosial, yang dapat dilakukan program adalah memengaruhi kondisi lingkungan dan mendorong aktor-aktor kunci untuk mengubah perilaku, tindakan, dan relasi mereka. Perubahan perilaku aktor inilah yang disebut *boundary partners* yang menjadi unit analisis utama dalam *Outcome Mapping* (Earl, Carden & Smutylo, 2001).

Tiga tahap utama dalam metodologi *Outcome Mapping* adalah: (1) *Intentional Design*, mendefinisikan visi, misi, aktor-aktor kunci (*boundary partners*), dan perubahan perilaku yang diharapkan untuk setiap *boundary partner* dalam bentuk "*outcome challenges*"; (2) *Outcome and Performance Monitoring*, memantau perubahan perilaku yang terjadi pada *boundary partners* menggunakan *progress markers* yang mencerminkan kontinum perubahan dari perilaku awal hingga transformasi mendalam; dan (3) *Evaluation Planning*, merencanakan

evaluasi yang difokuskan pada aspek-aspek terpenting dari program (Smutylo, 2021).

Outcome mapping sangat relevan untuk program-program kebijakan yang bertujuan mengubah praktik lembaga, perilaku pemangku kepentingan, atau tata kelola sektor, seperti program anti-korupsi, reformasi pelayanan publik, program advokasi kebijakan, atau penguatan kelompok masyarakat sipil. Di Indonesia, sejumlah program yang didukung UNDP dan GIZ dalam bidang tata kelola dan anti-korupsi telah mengadopsi elemen-elemen *outcome mapping* dalam kerangka monitoring dan evaluasi mereka (UNDP Indonesia, 2022).

2. Outcome Harvesting: Belajar dari Perubahan yang Terjadi

Outcome Harvesting, dikembangkan oleh Ricardo Wilson-Grau berdasarkan pengalamannya dalam mengevaluasi program-program advokasi dan perubahan sosial di Amerika Latin dan Afrika, menawarkan pendekatan yang bahkan lebih radikal terhadap pertanyaan atribusi. *Outcome harvesting* membalik logika evaluasi konvensional: alih-alih merancang outcomes yang ingin dicapai di muka kemudian mengukur pencapaiannya, *outcome harvesting* mengumpulkan bukti tentang perubahan signifikan yang telah terjadi di dunia nyata, dan kemudian bekerja mundur (*backward mapping*) untuk menentukan apakah dan bagaimana program berkontribusi pada perubahan tersebut (Wilson-Grau, 2015).

Proses *outcome harvesting* mencakup enam langkah: (1) *design*, mengklarifikasi tujuan, ruang lingkup, dan pengguna evaluasi; (2) *harvest*, mengumpulkan bukti perubahan dari berbagai sumber menggunakan metode yang beragam; (3) *substantiate*, memverifikasi dan mengklarifikasi perubahan yang dilaporkan melalui triangulasi; (4) *contribute*, menilai kontribusi program terhadap perubahan yang terverifikasi; (5) *analyze*, menganalisis pola dalam outcomes yang dipanen untuk menghasilkan pembelajaran; dan (6) *use*, memastikan temuan digunakan oleh pemangku kepentingan yang relevan (Wilson-Grau & Britt, 2023).

3. Relevansi untuk Konteks Kebijakan Kompleks Indonesia

Outcome Mapping dan *Outcome Harvesting* sangat relevan untuk evaluasi kebijakan di Indonesia yang beroperasi dalam konteks sistem

sosial yang kompleks, di mana: program-program multisektoral melibatkan banyak aktor dengan kepentingan yang berbeda; rantai kausal antara intervensi dan dampak bersifat panjang dan tidak linier; perubahan yang paling bermakna sering terjadi secara tidak terduga; dan pengukuran berbasis kontrafaktual secara metodologis sulit dilakukan. Program-program seperti *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang melibatkan kolaborasi lintas kementerian, lintas sektor publik-swasta, dan lintas level pemerintahan sangat cocok menggunakan elemen-elemen OM/OH dalam kerangka evaluasinya (Leeuw & Donaldson, 2021).

“The evaluator who understands theory of action need not abandon formal measurement and causal analysis. Rather, she combines them with attention to the theory that animates the program — the assumptions about why the program should work — and uses that understanding to direct inquiry to the most critical junctions in the causal chain.”

— Carol H. Weiss, *Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future* (1997)



BAB V

EVALUASI DAMPAK KEBIJAKAN DAN PENGUKURAN NILAI PUBLIK

Mengukur dampak kebijakan secara akurat merupakan salah satu tantangan metodologis dan filosofis terbesar dalam ilmu kebijakan publik. Persoalannya tidak hanya bersifat teknis, melainkan juga konseptual dan etis: apa yang dimaksud dengan "dampak"? Apakah dampak yang diukur merupakan dampak yang paling bermakna bagi kehidupan warga? Siapa yang berhak menentukan nilai dari suatu kebijakan publik? Dan bagaimana kita memperlakukan kelompok-kelompok yang menanggung beban kebijakan secara tidak proporsional?

Pertanyaan-pertanyaan ini tidak memiliki jawaban yang sepenuhnya memuaskan dari perspektif teknis semata. Evaluasi dampak yang kredibel membutuhkan kombinasi ketelitian metodologis, sensitivitas kontekstual, dan kejujuran epistemologis tentang batas-batas apa yang dapat diklaim dari sebuah evaluasi. Bab ini menguraikan pendekatan-pendekatan utama dalam evaluasi dampak kebijakan dari metode quasi-eksperimental yang berfokus pada inferensi kausal, hingga kerangka nilai publik yang menempatkan pertanyaan tentang legitimasi dan keadilan di pusat penilaian kebijakan.

Indonesia, sebagai negara dengan ketimpangan pembangunan yang signifikan dan keragaman konteks sosial-ekonomi yang luar biasa, membutuhkan metodologi evaluasi dampak yang tidak hanya canggih secara teknis tetapi juga peka terhadap realitas lapangan: ketersediaan data yang tidak merata, kapasitas implementasi yang sangat bervariasi antarwilayah, dan kompleksitas sistem sosial yang tidak dapat disederhanakan dalam model matematis yang elegan. Bab ini menyajikan panduan metodologis yang praktis sekaligus jujur tentang keterbatasan setiap pendekatan.

A. Konsep *Policy Impact Evaluation*

Policy impact evaluation bertujuan menjawab pertanyaan kausal yang paling fundamental: apakah kebijakan ini yang menyebabkan perubahan yang diamati, atau apakah perubahan itu akan terjadi juga tanpa adanya kebijakan? Pertanyaan ini tampak sederhana namun secara metodologis sangat menantang karena kita tidak pernah dapat mengamati kondisi yang sama secara bersamaan dengan dan tanpa intervensi kebijakan. Masalah ini dikenal dalam statistik sebagai "*fundamental problem of causal inference*" dan merupakan alasan mengapa evaluasi dampak yang ketat memerlukan desain penelitian yang cermat (Gertler *et al.*, 2016).

1. *Counterfactual* dan Masalah Inferensi Kausal

Konsep *counterfactual* adalah inti dari evaluasi dampak: apa yang akan terjadi pada kelompok penerima manfaat kebijakan apabila kebijakan tersebut tidak dilaksanakan? Karena kondisi hipotetis ini tidak dapat diamati secara langsung, evaluator harus mengkonstruksinya melalui berbagai pendekatan desain penelitian. Keandalan sebuah evaluasi dampak pada dasarnya bergantung pada seberapa *valid counterfactual* yang dikonstruksi, apakah kelompok pembanding (non-penerima) benar-benar representasi yang baik dari kondisi yang akan dialami oleh kelompok penerima jika mereka tidak mendapat intervensi (Imbens & Rubin, 2015).

Ancaman terhadap validitas inferensi kausal mencakup: *selection bias* (penerima manfaat berbeda secara sistematis dari non-penerima sebelum program dimulai); *confounding variables* (faktor ketiga yang memengaruhi baik partisipasi dalam program maupun outcome yang diukur); *spillover effects* (dampak program pada kelompok yang tidak menerima intervensi secara langsung); dan *Hawthorne effect* (perubahan perilaku akibat kesadaran bahwa seseorang sedang diamati). Desain evaluasi yang baik harus mengidentifikasi dan mengatasi ancaman-ancaman ini secara sistematis (Shadish, Cook & Campbell, 2002).

2. Hierarki Desain Evaluasi Dampak

Dalam tradisi kedokteran dan epidemiologi, konsep "*hierarchy of evidence*" menempatkan *Randomized Controlled Trial* (RCT) di puncak piramida sebagai standar emas inferensi kausal. Logikanya: dengan penugasan acak ke kelompok intervensi dan kontrol, semua faktor pembaur yang diketahui maupun yang tidak diketahui terdistribusi secara merata di antara kelompok, sehingga perbedaan yang teramati setelah intervensi dapat diatribusikan secara meyakinkan kepada intervensi itu sendiri (Banerjee & Duflo, 2011).

Namun penerapan RCT dalam evaluasi kebijakan publik menghadapi tantangan yang sangat berbeda dari uji klinis obat. Pertama, dimensi etis: apakah adil untuk secara acak mengecualikan sebagian kelompok yang membutuhkan dari manfaat program? Kedua, dimensi praktis: kebijakan publik sering kali diimplementasikan pada skala yang membuat kelompok kontrol murni tidak mungkin dibentuk. Ketiga, dimensi politik: pengambil keputusan politik jarang mau menunda implementasi program untuk kepentingan rigor evaluasi. Keempat, dimensi validitas eksternal: temuan RCT dalam satu konteks sering kali tidak dapat digeneralisasi ke konteks yang berbeda (Deaton & Cartwright, 2018).

Tantangan-tantangan ini mendorong pengembangan berbagai desain *quasi-eksperimental* yang berupaya mengkonstruksi counterfactual yang valid tanpa randomisasi. Setiap metode *quasi-eksperimental* mengeksplorasi variasi "alami" atau "institusional" dalam penugasan program untuk mengidentifikasi efek kausal dan setiap metode memiliki asumsi identifikasi yang spesifik yang harus dipenuhi agar estimasi yang dihasilkan valid (Angrist & Pischke, 2015).

3. Penerapan Metode Quasi-Eksperimental di Indonesia

Indonesia menyediakan sejumlah contoh yang menarik tentang penerapan metode *quasi-eksperimental* dalam evaluasi dampak kebijakan. Evaluasi dampak Program Keluarga Harapan (PKH) menggunakan desain *eksperimental* campuran, sebagian kabupaten dipilih secara acak sebagai lokasi awal implementasi, memungkinkan perbandingan yang lebih ketat antara kabupaten yang menerima program lebih awal dengan yang menerima kemudian. Temuan evaluasi menunjukkan dampak positif yang signifikan pada angka kehadiran

sekolah, penggunaan layanan kesehatan, dan konsumsi rumah tangga (Cahyadi *et al.*, 2020).

Evaluasi dampak program Dana Desa menggunakan pendekatan DiD dan RDD, memanfaatkan variasi dalam jumlah dana yang diterima dan perbedaan kapasitas kelembagaan desa. Penelitian Sager dan Razzolini (2021) menunjukkan bahwa dampak Dana Desa pada pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar lebih kuat di desa-desa dengan kapasitas tata kelola yang lebih baik—temuan yang menunjukkan pentingnya mengevaluasi heterogenitas dampak, bukan hanya dampak rata-rata.

B. *Social Return on Investment (SROI)*

Social Return on Investment (SROI) adalah kerangka akuntansi nilai yang mengukur dan mengkomunikasikan dampak sosial, lingkungan, dan ekonomi dari suatu investasi atau program dalam bahasa yang paling mudah dipahami oleh pengambil keputusan dan investor: nilai moneter. SROI dikembangkan dari metodologi *cost-benefit analysis* tradisional, namun memperluas cakupan "nilai" yang diukur untuk mencakup dampak non-ekonomi yang sering luput dari perhitungan konvensional, seperti peningkatan kesejahteraan psikologis, penguatan modal sosial komunitas, atau pengurangan ketegangan sosial (Nicholls *et al.*, 2021).

1. Metodologi SROI: Lima Prinsip Utama

SROI dibangun di atas lima prinsip yang membedakannya dari CBA konvensional. Prinsip pertama adalah *involve stakeholders*, pemangku kepentingan yang merasakan dampak harus dilibatkan dalam mendefinisikan apa yang dianggap bernilai, bukan hanya analis atau pembuat keputusan. Prinsip kedua adalah *understand what changes*, harus ada pemahaman mendalam tentang bagaimana dan mengapa perubahan terjadi, bukan hanya mengukur besarnya. Prinsip ketiga adalah *value the things that matter*, dampak yang material bagi pemangku kepentingan harus diberi nilai, bahkan jika sulit dimonetisasi. Prinsip keempat adalah *only include what is material*, hanya dampak yang signifikan dan dapat diverifikasi yang dimasukkan dalam perhitungan. Prinsip kelima adalah *be transparent*, semua asumsi dan

keputusan metodologis harus didokumentasikan dan dapat dikritisi (Social Value International, 2021).

2. Langkah-langkah Pelaksanaan SROI

- a. Menetapkan Ruang Lingkup dan Mengidentifikasi Pemangku Kepentingan: Mendefinisikan aktivitas yang akan dianalisis, batasan temporal dan spasial, serta semua kelompok yang mengalami perubahan signifikan positif maupun negatif sebagai akibat program.
- b. Pemetaan *Outcomes*: Mengembangkan impact map yang menghubungkan *input* program → aktivitas → *output* → *outcomes* untuk setiap kelompok pemangku kepentingan. Proses ini sering kali menemukan *outcomes* yang tidak diantisipasi sebelumnya.
- c. Pemberian Nilai Moneter pada *Outcomes*: Mengidentifikasi indikator keuangan (*financial proxies*) untuk setiap outcome. Proses ini memerlukan kreativitas metodologis, misalnya menggunakan *willingness to pay*, biaya yang dihindari, atau nilai pasar untuk layanan analogis.
- d. Menetapkan Dampak dengan Memperhitungkan Penyesuaian: Mengurangi nilai outcomes dengan empat penyesuaian: *deadweight* (berapa persen perubahan yang akan terjadi tanpa program?), *attribution* (berapa persen perubahan yang disebabkan oleh program vs. pihak lain?), *displacement* (apakah program memindahkan dampak negatif ke tempat lain?), dan *drop-off* (seberapa cepat dampak memudar?).
- e. Menghitung Nilai SROI: Membagi total nilai *outcomes* yang telah disesuaikan dengan total nilai *input* (investasi). Rasio SROI >1 berarti program menghasilkan nilai sosial yang lebih besar dari investasinya.
- f. Pelaporan, Penggunaan, dan *Embedding*: Menyajikan temuan SROI kepada pemangku kepentingan dan mengintegrasikan metodologi ke dalam siklus perencanaan dan evaluasi reguler.

3. Kritik dan Keterbatasan SROI

SROI menghadapi kritik metodologis yang signifikan. Nicholls *et al.* (2021) sendiri mengakui bahwa monetisasi dampak sosial

mengandung kesewenangan yang substansial, pilihan *financial proxy* yang berbeda dapat menghasilkan rasio SROI yang sangat berbeda untuk program yang sama. Selain itu, proses monetisasi dapat secara tidak sengaja menciptakan ilusi presisi yang tidak didukung oleh kualitas data yang mendasarinya. Nicholls menyebutnya sebagai risiko "*false precision*": angka SROI yang spesifik (misalnya, "Rp 4,73 nilai sosial per Rp 1 investasi") dapat memberikan keyakinan yang berlebihan kepada pengambil keputusan.

Di Indonesia, SROI mulai diadopsi oleh sejumlah organisasi nirlaba, yayasan korporasi, dan program CSR untuk mendemonstrasikan nilai dampak sosial kepada pemangku kepentingan dan donor. Namun penerapannya dalam evaluasi program kebijakan pemerintah masih sangat terbatas, sebagian karena kompleksitas metodologisnya dan sebagian karena sistem perencanaan-penganggaran pemerintah belum mengakomodasi kerangka nilai sosial yang komprehensif (Bappenas, 2022).

C. Cost-Benefit Analysis dan Cost-Effectiveness Analysis

Cost-Benefit Analysis (CBA) adalah metode sistematis untuk membandingkan manfaat dan biaya dari suatu kebijakan atau proyek dengan mengkonversi semua dampak ke dalam nilai moneter, yang memungkinkan perbandingan langsung antara alternatif kebijakan yang sangat berbeda. CBA telah lama menjadi standar baku dalam analisis regulasi di banyak negara OECD: di Amerika Serikat, *Executive Order* 12866 (1993) yang diperbarui oleh *Executive Order* 13563 (2011) mewajibkan CBA untuk semua regulasi federal yang signifikan. Uni Eropa mewajibkan *Regulatory Impact Assessment* yang mencakup elemen CBA untuk setiap usulan regulasi baru (OECD, 2021).

1. Peran Cost-Benefit Analysis dalam Evaluasi Dampak Kebijakan

Cost-Benefit Analysis merupakan metode evaluasi yang membandingkan seluruh biaya dan manfaat suatu kebijakan dalam satuan moneter. Melalui pendekatan ini, seluruh dampak yang dihasilkan oleh suatu kebijakan, baik dampak ekonomi, sosial, maupun lingkungan, diupayakan untuk dikonversi ke dalam nilai uang sehingga dapat dibandingkan secara objektif dengan biaya yang telah dikeluarkan.

Dalam evaluasi kebijakan publik, *Cost-Benefit Analysis* membantu pemerintah menentukan apakah manfaat yang diperoleh masyarakat lebih besar daripada biaya yang ditanggung negara. Sebagai contoh, pembangunan jalan tol, sistem transportasi massal, bendungan, atau program kesehatan nasional dapat dianalisis menggunakan *Cost-Benefit Analysis* untuk mengetahui apakah investasi yang dilakukan menghasilkan manfaat ekonomi yang lebih besar dibandingkan biaya pembangunan dan operasionalnya.

Penggunaan *Cost-Benefit Analysis* juga memungkinkan pemerintah menghitung manfaat jangka panjang suatu kebijakan, seperti peningkatan produktivitas masyarakat, pengurangan kemiskinan, peningkatan pendapatan daerah, penghematan biaya pelayanan publik, dan peningkatan kualitas hidup warga. Apabila nilai manfaat bersih (*net benefit*) menunjukkan hasil positif, maka kebijakan tersebut dianggap memberikan kontribusi yang signifikan terhadap nilai publik.

2. Peran *Cost-Effectiveness Analysis* dalam Evaluasi Dampak Kebijakan

Berbeda dengan *Cost-Benefit Analysis*, *Cost-Effectiveness Analysis* berfokus pada hubungan antara biaya yang dikeluarkan dengan tingkat pencapaian tujuan kebijakan. Dalam *Cost-Effectiveness Analysis*, manfaat tidak dikonversi menjadi nilai uang, tetapi diukur menggunakan indikator hasil atau kinerja tertentu yang relevan dengan tujuan kebijakan.

Metode ini sangat bermanfaat ketika manfaat suatu kebijakan sulit dinilai secara moneter. Misalnya, program pendidikan, program kesehatan masyarakat, program pengurangan stunting, penanggulangan kemiskinan, atau program pelestarian lingkungan sering kali menghasilkan manfaat sosial yang tidak mudah dihitung dalam bentuk uang. Oleh karena itu, efektivitas program diukur menggunakan indikator tertentu, seperti jumlah anak yang berhasil keluar dari kondisi stunting, peningkatan angka partisipasi sekolah, penurunan angka kematian, atau jumlah rumah tangga yang berhasil keluar dari kategori miskin.

Melalui *Cost-Effectiveness Analysis*, pemerintah dapat membandingkan berbagai alternatif kebijakan dan memilih program yang mampu menghasilkan dampak terbesar dengan biaya yang paling

efisien. Dengan demikian, sumber daya publik yang terbatas dapat dialokasikan secara lebih optimal untuk mencapai hasil yang maksimal.

3. Pengukuran Nilai Publik melalui *Cost-Benefit Analysis* dan *Cost-Effectiveness Analysis*

Konsep nilai publik (*public value*) mengacu pada manfaat kolektif yang diterima masyarakat sebagai hasil dari tindakan pemerintah. Nilai publik tidak hanya mencakup manfaat ekonomi, tetapi juga mencakup aspek sosial, lingkungan, keamanan, keadilan, kesehatan, pendidikan, dan kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan. Dalam pengukuran nilai publik, *Cost-Benefit Analysis* berperan dalam mengidentifikasi nilai ekonomi yang dihasilkan oleh suatu kebijakan. Melalui perhitungan manfaat dan biaya secara komprehensif, pemerintah dapat mengetahui besarnya nilai tambah yang diberikan kepada masyarakat. Semakin besar manfaat bersih yang dihasilkan, semakin tinggi nilai publik yang diciptakan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu, *Cost-Effectiveness Analysis* berkontribusi dalam mengukur efisiensi penciptaan nilai publik. Kebijakan yang mampu menghasilkan dampak sosial yang besar dengan biaya yang relatif rendah menunjukkan tingkat efektivitas yang tinggi dalam menciptakan nilai publik. Oleh karena itu, kombinasi penggunaan *Cost-Benefit Analysis* dan *Cost-Effectiveness Analysis* memungkinkan evaluasi yang lebih menyeluruh terhadap manfaat dan efisiensi kebijakan publik.

4. Penerapan dalam Berbagai Sektor Kebijakan Publik

Dalam sektor kesehatan, *Cost-Benefit Analysis* digunakan untuk menilai manfaat ekonomi program imunisasi, pembangunan rumah sakit, atau layanan kesehatan preventif dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Sementara itu, *Cost-Effectiveness Analysis* digunakan untuk membandingkan berbagai intervensi kesehatan berdasarkan jumlah kasus penyakit yang dapat dicegah atau jumlah tahun kehidupan yang berhasil diselamatkan. Dalam sektor pendidikan, *Cost-Benefit Analysis* dapat digunakan untuk menghitung manfaat ekonomi jangka panjang dari peningkatan kualitas pendidikan terhadap produktivitas tenaga kerja. Di sisi lain, *Cost-Effectiveness Analysis* dapat digunakan

untuk menentukan program pendidikan yang paling efektif dalam meningkatkan hasil belajar siswa dengan biaya tertentu.

Pada sektor lingkungan, *Cost-Benefit Analysis* membantu menilai manfaat konservasi sumber daya alam, pengurangan pencemaran, dan mitigasi perubahan iklim dibandingkan dengan biaya implementasinya. Sedangkan *Cost-Effectiveness Analysis* digunakan untuk memilih strategi lingkungan yang mampu mencapai target pengurangan emisi atau konservasi dengan biaya paling efisien. Penerapan kedua metode ini menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan tidak hanya berfokus pada pencapaian target administratif, tetapi juga pada besarnya manfaat yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

5. Tantangan dan Implikasi dalam Pengambilan Keputusan Publik

Meskipun memiliki banyak keunggulan, penerapan *Cost-Benefit Analysis* dan *Cost-Effectiveness Analysis* dalam evaluasi kebijakan publik menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah kesulitan dalam mengukur manfaat sosial yang bersifat tidak berwujud (*intangible benefits*), seperti peningkatan rasa aman, kepercayaan publik terhadap pemerintah, kohesi sosial, atau kualitas lingkungan hidup. Selain itu, ketersediaan data yang akurat dan reliabel sering kali menjadi kendala dalam proses analisis.

Di sisi lain, pengambilan keputusan publik tidak selalu didasarkan pada pertimbangan ekonomi semata. Faktor politik, sosial, budaya, dan keadilan distributif juga perlu dipertimbangkan agar kebijakan yang dihasilkan dapat diterima oleh masyarakat secara luas. Oleh karena itu, hasil *Cost-Benefit Analysis* dan *Cost-Effectiveness Analysis* sebaiknya digunakan sebagai alat pendukung keputusan (*decision support tool*), bukan sebagai satu-satunya dasar dalam menetapkan kebijakan.

Secara keseluruhan, *Cost-Benefit Analysis* dan *Cost-Effectiveness Analysis* merupakan instrumen penting dalam evaluasi dampak kebijakan dan pengukuran nilai publik. Kedua metode tersebut membantu pemerintah memastikan bahwa setiap penggunaan sumber daya publik menghasilkan manfaat yang optimal bagi masyarakat, meningkatkan efisiensi kebijakan, memperkuat akuntabilitas publik,

serta mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan dan kepentingan masyarakat luas.

D. *Public Value Theory* dalam Evaluasi Kebijakan

Public Value Theory merupakan teori yang diperkenalkan oleh Mark H. Moore melalui karyanya *Creating Public Value: Strategic Management in Government* pada tahun 1995. Teori ini muncul sebagai respons terhadap pendekatan administrasi publik tradisional yang cenderung berfokus pada efisiensi birokrasi dan pencapaian target organisasi. Menurut teori ini, keberhasilan organisasi sektor publik tidak hanya diukur dari seberapa efisien penggunaan sumber daya atau seberapa banyak layanan yang diberikan, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan dan program pemerintah mampu menciptakan nilai yang bermakna bagi masyarakat.

Konsep nilai publik (*public value*) mengacu pada manfaat, kesejahteraan, dan kepentingan kolektif yang dihasilkan melalui tindakan pemerintah dan dirasakan oleh masyarakat. Nilai tersebut dapat berupa peningkatan kualitas hidup, rasa aman, keadilan sosial, kepercayaan terhadap pemerintah, kualitas lingkungan, akses terhadap pelayanan publik, serta berbagai bentuk kesejahteraan sosial lainnya. Dengan demikian, fokus utama teori ini adalah bagaimana pemerintah dapat menciptakan manfaat yang benar-benar bernilai bagi warga negara sebagai pemilik sah dari sumber daya publik.

1. Prinsip-Prinsip Utama *Public Value Theory*

Teori nilai publik menekankan bahwa setiap kebijakan publik harus dirancang dan dievaluasi berdasarkan kontribusinya terhadap kepentingan masyarakat. Salah satu prinsip utama teori ini adalah orientasi pada hasil (*outcomes*) daripada sekadar keluaran (*outputs*). Sebuah program pemerintah tidak dianggap berhasil hanya karena target kegiatan telah tercapai, tetapi harus mampu menghasilkan perubahan nyata yang memberikan manfaat bagi masyarakat.

Prinsip lainnya adalah legitimasi dan dukungan publik. Nilai publik hanya dapat tercipta apabila kebijakan yang dijalankan memperoleh dukungan dari masyarakat dan dianggap sesuai dengan kebutuhan serta harapan publik. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat,

transparansi, dan akuntabilitas menjadi elemen penting dalam proses penyusunan maupun evaluasi kebijakan.

Selain itu, teori ini menekankan pentingnya keseimbangan antara efektivitas, efisiensi, dan keadilan. Kebijakan yang efisien secara ekonomi belum tentu memiliki nilai publik yang tinggi apabila manfaatnya hanya dinikmati oleh kelompok tertentu. Sebaliknya, kebijakan yang mampu meningkatkan kesejahteraan secara merata dan memperkuat keadilan sosial akan menghasilkan nilai publik yang lebih besar.

2. Kerangka *Strategic Triangle* dalam Penciptaan Nilai Publik

Dalam *Public Value Theory*, Mark H. Moore mengembangkan konsep *Strategic Triangle* sebagai kerangka untuk menilai keberhasilan kebijakan dan organisasi publik. Kerangka ini terdiri atas tiga elemen utama yang saling berkaitan. Pertama, *public value outcomes*, yaitu manfaat atau nilai yang ingin dihasilkan bagi masyarakat. Setiap kebijakan harus memiliki tujuan yang jelas dan mampu menjawab kebutuhan publik. Kedua, *legitimacy and support*, yaitu dukungan politik, hukum, dan sosial yang memungkinkan kebijakan dapat dijalankan secara berkelanjutan. Ketiga, *operational capacity*, yaitu kemampuan organisasi pemerintah dalam menyediakan sumber daya, kompetensi, teknologi, dan sistem yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.

Keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada keseimbangan ketiga unsur tersebut. Jika salah satu unsur tidak terpenuhi, maka penciptaan nilai publik akan mengalami hambatan. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan perlu mempertimbangkan tidak hanya hasil yang dicapai, tetapi juga legitimasi kebijakan dan kapasitas institusi yang melaksanakannya.

3. Peran *Public Value Theory* dalam Evaluasi Kebijakan

Dalam evaluasi kebijakan, *Public Value Theory* memberikan perspektif yang lebih luas dibandingkan pendekatan evaluasi tradisional yang hanya berfokus pada efisiensi anggaran atau pencapaian target program. Teori ini mendorong evaluator untuk menilai sejauh mana kebijakan mampu memberikan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat secara nyata.

Evaluasi berbasis nilai publik mencakup berbagai aspek, seperti peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan publik, kepercayaan terhadap pemerintah, pemerataan manfaat pembangunan, perlindungan kelompok rentan, serta keberlanjutan dampak kebijakan dalam jangka panjang. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan tidak hanya diukur melalui indikator kuantitatif, tetapi juga melalui dampak sosial dan kualitas hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Pendekatan ini juga membantu mengidentifikasi apakah suatu kebijakan benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat atau hanya memenuhi kepentingan administratif dan politik tertentu. Oleh karena itu, *Public Value Theory* menjadi landasan penting dalam pengembangan sistem evaluasi yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.

4. Indikator Pengukuran Nilai Publik dalam Evaluasi Kebijakan

Pengukuran nilai publik dapat dilakukan melalui berbagai indikator yang mencerminkan manfaat yang diterima masyarakat. Indikator tersebut meliputi peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat, peningkatan akses terhadap pendidikan dan kesehatan, pengurangan kemiskinan, peningkatan rasa aman, kualitas lingkungan hidup yang lebih baik, serta meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Selain indikator objektif, evaluasi nilai publik juga dapat menggunakan indikator subjektif, seperti tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan publik dan persepsi masyarakat mengenai manfaat kebijakan yang diterapkan. Pendekatan ini menunjukkan bahwa nilai publik tidak hanya berkaitan dengan hasil yang dapat diukur secara statistik, tetapi juga berkaitan dengan pengalaman dan persepsi warga negara sebagai penerima manfaat kebijakan. Penggunaan berbagai indikator tersebut memungkinkan pemerintah memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai dampak kebijakan yang telah dijalankan serta area yang masih memerlukan perbaikan.

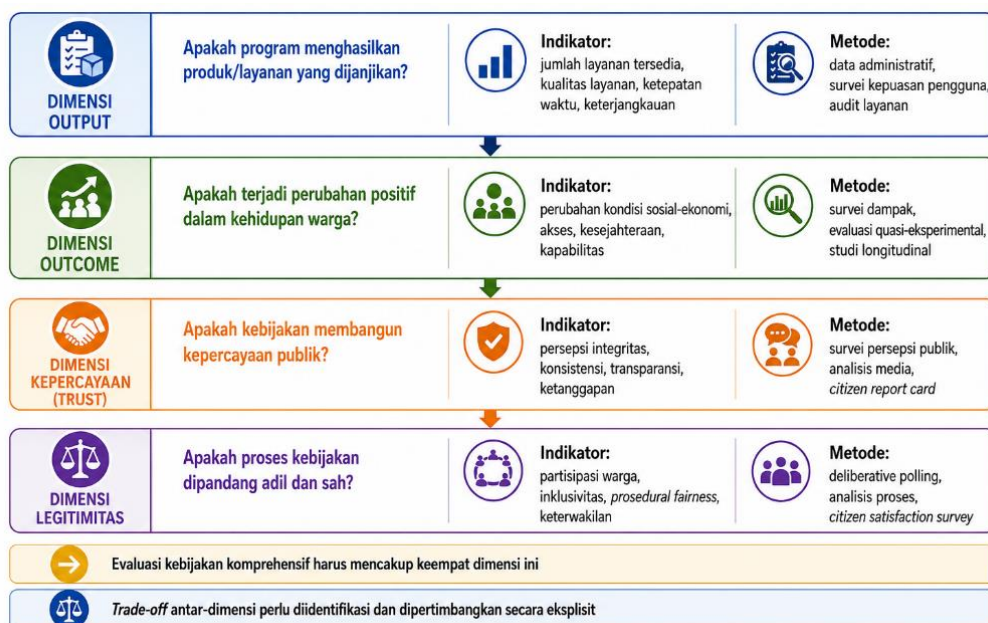
5. Tantangan dan Relevansi *Public Value Theory* dalam Administrasi Publik Modern

Penerapan *Public Value Theory* dalam evaluasi kebijakan menghadapi sejumlah tantangan, terutama terkait dengan kompleksitas pengukuran nilai publik. Banyak aspek nilai publik, seperti kepercayaan masyarakat, keadilan sosial, dan kualitas hidup, sulit diukur secara kuantitatif. Selain itu, perbedaan kebutuhan dan preferensi masyarakat sering kali menyebabkan munculnya berbagai interpretasi mengenai apa yang dianggap bernilai bagi publik.

Meskipun demikian, teori ini semakin relevan dalam era tata kelola modern yang menuntut pemerintah untuk lebih responsif, transparan, dan berorientasi pada masyarakat. Perubahan paradigma dari *government* menuju *governance* menempatkan masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks tersebut, *Public Value Theory* menyediakan kerangka konseptual yang kuat untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan program pemerintah benar-benar memberikan manfaat yang nyata dan berkelanjutan bagi masyarakat.

Dengan demikian, *Public Value Theory* menjadi salah satu pendekatan penting dalam evaluasi kebijakan publik karena tidak hanya menilai efisiensi dan efektivitas program, tetapi juga mengukur sejauh mana kebijakan mampu menciptakan nilai, meningkatkan kesejahteraan, memperkuat legitimasi pemerintah, dan memenuhi harapan masyarakat sebagai tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan.

Gambar 5.1 Kerangka Nilai Publik Dalam Evaluasi Kebijakan



Sumber: Flinders et al. (2022); Moore (2019); Bozeman & Johnson (2019)

E. Pengukuran Keberlanjutan Kebijakan

Keberlanjutan kebijakan (*policy sustainability*) mengacu pada kemampuan suatu intervensi untuk mempertahankan dampak positifnya setelah berakhirnya dukungan awal, baik itu pendanaan donor, perhatian politik, atau mandat program khusus. Ini adalah dimensi evaluasi yang secara sistematis paling terabaikan: sebagian besar evaluasi dilakukan dalam periode implementasi aktif, sementara pertanyaan tentang apakah manfaat bertahan dalam jangka panjang jarang mendapat perhatian yang memadai. Padahal, program yang menghasilkan dampak positif selama implementasi namun tidak berkelanjutan setelahnya memiliki nilai sosial bersih yang jauh lebih rendah dari yang tampak dalam evaluasi jangka pendek (Moore *et al.*, 2017).

1. Dimensi Keberlanjutan Kebijakan

Scheirer dan Dearing (2011) mengidentifikasi lima dimensi keberlanjutan yang perlu diukur secara terpisah karena dapat berkembang dengan laju yang sangat berbeda dan memiliki determinan yang berbeda pula. Kelima dimensi ini tidak selalu berkorelasi positif, sebuah program dapat berhasil mempertahankan pendanaan

(keberlanjutan finansial) namun kehilangan komitmen implementor (keberlanjutan institusional), atau sebaliknya.

- a. Keberlanjutan Institusional: Apakah lembaga yang bertanggung jawab memiliki kapasitas, komitmen, dan insentif untuk melanjutkan program setelah dukungan eksternal berakhir? Dimensi ini mencakup: kepemilikan kelembagaan (*institutional ownership*) yang kuat, integrasi program ke dalam prosedur operasional standar, ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten, dan kepemimpinan organisasi yang berkomitmen (Pluye, Potvin & Denis, 2004).
- b. Keberlanjutan Finansial: Apakah tersedia mekanisme pembiayaan yang mandiri dan berkelanjutan? Ini bisa berupa alokasi anggaran reguler dari APBN/APBD, pengembangan mekanisme *cost-recovery*, mobilisasi sumber dana non-pemerintah, atau integrasi ke dalam sistem pembiayaan sektor yang ada (contoh: integrasi ke dalam JKN untuk program kesehatan).
- c. Keberlanjutan Sosial: Apakah program diadopsi dan diappropriasi oleh komunitas sasaran sehingga menjadi bagian dari kebiasaan dan norma sosial? Program paling berkelanjutan secara sosial adalah program yang berhasil mengubah perilaku dan membangun kapabilitas lokal, bukan hanya memberikan layanan dari luar.
- d. Keberlanjutan Lingkungan: Apakah program tidak merusak ekosistem dan sumber daya alam yang dibutuhkan oleh generasi mendatang? Dimensi ini semakin penting dalam konteks krisis iklim dan komitmen Indonesia terhadap NDC (*Nationally Determined Contributions*) Paris Agreement.
- e. Keberlanjutan Politik: Apakah program memiliki dukungan lintas siklus pemerintahan? Kebijakan yang hanya mengandalkan dukungan satu pemimpin atau satu koalisi politik sangat rentan terhadap diskontinuitas. Keberlanjutan politik memerlukan dukungan dari konstituen yang luas, institusionalisasi dalam regulasi yang kuat, dan bukti dampak yang meyakinkan berbagai pemangku kepentingan.

2. Instrumen Pengukuran Keberlanjutan

Beberapa instrumen telah dikembangkan untuk mengukur keberlanjutan program secara sistematis. *Program Sustainability Assessment Tool (PSAT)* yang dikembangkan oleh Luke *et al.* (2014) mencakup delapan domain keberlanjutan dengan 40 item pengukuran yang dapat digunakan oleh praktisi. Instrumen ini telah divalidasi di berbagai konteks program kesehatan masyarakat dan menunjukkan reliabilitas yang memadai untuk penggunaan dalam evaluasi rutin.

Dalam konteks Indonesia, pengukuran keberlanjutan kebijakan menghadapi tantangan tambahan: siklus pergantian kepemimpinan kepala daerah (pilkada) yang menciptakan diskontinuitas reguler; rotasi pejabat birokrasi yang sering kali membawa perubahan prioritas; dan kelemahan dokumentasi institusional yang menyulitkan transfer pengetahuan antarperiode. Reformasi kelembagaan yang memperkuat kapasitas birokrasi sebagai penggerak keberlanjutan program, terlepas dari perubahan kepemimpinan politik adalah prasyarat untuk keberlanjutan kebijakan jangka panjang di Indonesia (Prasojo, 2020).

“The fundamental challenge of impact evaluation is not statistical but conceptual: we need to define clearly what question we are asking before we can design a study to answer it. A technically sophisticated design that answers the wrong question is worse than useless — it creates false confidence in misleading findings.”

— Paul J. Gertler et al., *Impact Evaluation in Practice* (2016)



BAB VI

METODE DAN TEKNIK EVALUASI KEBIJAKAN BERBASIS DATA

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dalam dua dekade terakhir telah merevolusi secara fundamental cara data dikumpulkan, diproses, dianalisis, dan divisualisasikan dalam evaluasi kebijakan publik. Era *big data* dan kecerdasan buatan membuka peluang analitik yang sebelumnya tidak terbayangkan, mulai dari analisis sentimen real-time terhadap kebijakan melalui media sosial, penggunaan citra satelit untuk memantau pembangunan infrastruktur di daerah terpencil, hingga prediksi risiko kegagalan program menggunakan algoritma *machine learning*. Sekaligus, revolusi data ini menghadirkan tantangan baru yang kompleks: pertanyaan tentang privasi dan perlindungan data warga; risiko bias algoritmik yang dapat memperparah diskriminasi; kesenjangan kapasitas analitik yang memperbesar ketimpangan antarlembaga; dan kecenderungan fetisisme data yang mengabaikan pertanyaan-pertanyaan normatif yang tidak dapat dijawab oleh data itu sendiri.

A. Evaluasi Kuantitatif dan Kualitatif

Perdebatan antara pendekatan kuantitatif dan kualitatif dalam evaluasi kebijakan telah berlangsung selama beberapa dekade dan sering kali menghasilkan polarisasi yang tidak produktif. Mereka yang berpihak pada kuantitatif mengklaim bahwa hanya angka yang dapat memberikan objektivitas, komparabilitas, dan kemampuan generalisasi yang diperlukan untuk kebijakan berbasis bukti. Sementara mereka yang berpihak pada kualitatif berargumen bahwa reduksi kompleksitas sosial menjadi angka menghasilkan distorsi yang lebih berbahaya dari pada ketidakpastian kualitatif yang diakui secara terbuka. Pandangan kontemporer dalam metodologi evaluasi semakin menolak dikotomi ini

sebagai "*false dualism*", sebuah konstruksi ideologis yang mengaburkan realitas bahwa pertanyaan evaluasi yang berbeda membutuhkan instrumen yang berbeda (Creswell & Creswell, 2018).

1. Kekuatan dan Batas Evaluasi Kuantitatif

Evaluasi kuantitatif mengandalkan pengukuran yang terstandarisasi, data numerik, dan analisis statistik untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat dikuantifikasi dan diverifikasi secara independen. Kekuatan utamanya adalah kemampuan untuk: mengukur dengan presisi besarnya perubahan yang terjadi; membandingkan hasil lintas waktu, lintas wilayah, dan lintas program menggunakan metrik yang konsisten; menguji hipotesis kausal menggunakan metode statistik yang ketat; dan mengidentifikasi pola-pola yang tidak terlihat tanpa analisis agregat atas data yang besar (Creswell & Creswell, 2018).

Namun evaluasi kuantitatif menghadapi keterbatasan fundamental yang sering kali tidak diakui secara memadai oleh para pendukungnya. 1) masalah validitas konstruk: indikator kuantitatif mengukur sesuatu yang dapat diukur, bukan necessarily apa yang paling bermakna. Angka kemiskinan mengukur pendapatan di bawah garis tertentu, namun tidak menangkap dimensi deprivasi multidimensional yang menentukan kualitas hidup sebenarnya. 2) kecenderungan reifikasi: angka yang dihasilkan cenderung diperlakukan sebagai representasi realitas yang lebih nyata dari realitas itu sendiri, suatu fenomena yang Goodhart (1975) formulasikan sebagai "*when a measure becomes a target, it ceases to be a good measure*". Ketiga, agregasi yang menyembunyikan distribusi: rata-rata nasional dapat menyembunyikan ketimpangan yang parah di dalamnya, seperti rata-rata PDB per kapita Indonesia yang tidak mencerminkan kenyataan kemiskinan ekstrem di sebagian provinsi (Denzin & Lincoln, 2018).

2. Kekuatan dan Batas Evaluasi Kualitatif

Evaluasi kualitatif menekankan pemahaman mendalam tentang proses, makna, dan konteks melalui metode seperti wawancara mendalam, *focus group discussion*, observasi partisipatif, analisis dokumen, dan studi kasus. Kekuatan pendekatan ini terletak pada kemampuannya untuk: mengungkap mekanisme kausal yang tidak dapat direduksi menjadi variabel terukur; menangkap perspektif dan pengalaman agen yang paling dekat dengan program; mengidentifikasi

konsekuensi tidak terduga yang tidak tercakup dalam indikator yang dirancang sebelumnya; dan memahami proses implementasi sebagai suatu keseluruhan yang lebih dari sekadar jumlah bagian-bagiannya (Lincoln & Guba, 2021).

Evaluasi kualitatif juga memiliki keterbatasan yang harus diakui secara jujur: generalisabilitas yang terbatas karena kedalaman analisis biasanya dipertukarkan dengan keterwakilan sampel; potensi bias evaluator dalam interpretasi data; konsumsi waktu dan biaya yang tinggi per unit informasi yang dihasilkan; dan kesulitan dalam replikasi dan verifikasi lintas-evaluator. Namun keterbatasan-keterbatasan ini tidak mengurangi nilai esensial evaluasi kualitatif, mereka hanya menunjukkan bahwa pendekatan ini paling berguna untuk pertanyaan evaluasi tertentu dan perlu dikombinasikan dengan pendekatan lain untuk pertanyaan yang berbeda (Denzin & Lincoln, 2018).

B. *Mixed Methods Evaluation*

Mixed methods evaluation mengintegrasikan pendekatan kuantitatif dan kualitatif dalam satu desain evaluasi, bukan sekadar mengumpulkan kedua jenis data secara paralel. Perbedaan antara *mixed methods* yang genuine dan pengumpulan data paralel yang sederhana terletak pada tingkat integrasi: dalam *mixed methods* yang genuine, temuan dari satu komponen secara aktif menginformasikan, memperluas, atau menantang temuan dari komponen lain, menghasilkan pemahaman yang lebih kaya dari apa yang dapat dihasilkan oleh masing-masing komponen secara terpisah (Creswell & Plano Clark, 2018).

1. Desain *Mixed Methods* Utama

Creswell dan Plano Clark (2018) mengidentifikasi empat desain utama *mixed methods* yang paling sering digunakan dalam evaluasi kebijakan. *Convergent parallel design* menjalankan komponen kuantitatif dan kualitatif secara bersamaan dengan pembobotan yang relatif setara, kemudian mengintegrasikan temuan pada tahap interpretasi untuk mengidentifikasi konfirmasi, diskonfirmasi, atau pengayaan antar-komponen. Desain ini berguna ketika evaluator ingin mendapatkan gambaran yang komprehensif tentang program dari dua perspektif yang berbeda secara simultan.

Explanatory sequential design menggunakan temuan kuantitatif sebagai titik awal, kemudian menggunakan komponen kualitatif untuk menjelaskan atau mengeksplorasi lebih dalam temuan yang mengejutkan atau tidak terduga. Misalnya, evaluasi Program Keluarga Harapan yang menunjukkan dampak positif secara statistik terhadap angka kehadiran sekolah, namun diikuti dengan studi kualitatif untuk memahami mekanisme perubahan dan hambatan yang dialami keluarga penerima. *Exploratory sequential design* bekerja dengan urutan terbalik: komponen kualitatif pertama digunakan untuk mengeksplorasi fenomena dan mengembangkan instrumen pengukuran, yang kemudian diuji secara kuantitatif dalam skala yang lebih besar (Creswell & Plano Clark, 2018).

Embedded design menyematkan satu komponen (biasanya kualitatif) di dalam desain yang didominasi komponen lain (biasanya kuantitatif), dengan komponen yang tertanam berfungsi untuk menjawab pertanyaan sekunder yang tidak dapat dijawab oleh desain utama. Dalam evaluasi dampak berbasis RCT, misalnya, komponen kualitatif dapat disisipkan untuk memahami proses implementasi di lokasi-lokasi yang menunjukkan hasil outlier sangat berhasil atau sangat gagal dibandingkan prediksi model.

2. Tantangan Integrasi di Indonesia

Pasanen dan Shaxson (2016) mengidentifikasi beberapa hambatan sistemik yang menghambat adopsi *mixed methods* yang genuin dalam evaluasi kebijakan di negara berkembang. Pertama, kapasitas metodologis yang terfragmentasi: sebagian besar evaluator mahir dalam satu pendekatan (biasanya kuantitatif, karena latar belakang ekonomi/statistik) dan tidak memiliki kompetensi yang cukup di pendekatan lain. Kedua, insentif kelembagaan yang lebih menghargai "rigor kuantitatif" karena lebih mudah dikomunikasikan kepada pengambil keputusan dan donor. Ketiga, tekanan waktu yang tidak mengakomodasi proses iteratif yang diperlukan untuk integrasi yang bermakna.

Dalam konteks Indonesia, *mixed methods* semakin dipopulerkan melalui program-program pelatihan yang didukung oleh lembaga internasional dan universitas. Namun tantangan terbesarnya adalah memastikan bahwa integrasi bersifat substantif, bukan sekadar klaim metodologis. Evaluasi yang menyebut dirinya "*mixed methods*" namun

hanya melampirkan narasi kualitatif sebagai pelengkap dekoratif data kuantitatif tidak memenuhi standar integrasi yang bermakna (Pasanen & Shaxson, 2016).

C. *Big Data Analytics* dalam Evaluasi Kebijakan

Big data analytics dalam evaluasi kebijakan merujuk pada penggunaan dataset bervolume besar, berkecepatan tinggi, dan berkeragaman tinggi yang dikenal sebagai "tiga V", untuk memahami fenomena kebijakan yang sebelumnya tidak dapat diamati dengan data konvensional. Karakteristik fundamental yang membedakan big data dari data konvensional bukan sekadar ukurannya, melainkan kapasitasnya untuk menangkap perilaku nyata secara *real-time* dari populasi yang sangat besar tanpa menggunakan survei atau pengambilan sampel yang mahal dan lambat (Mayer-Schönberger & Cukier, 2013).

1. Sumber *Big Data* untuk Evaluasi Kebijakan

Data administratif pemerintah merupakan salah satu sumber data terpenting untuk evaluasi kebijakan, namun potensinya masih sangat kurang dimanfaatkan. Sistem DUKCAPIL (Administrasi Kependudukan) menyimpan data tentang 270 juta penduduk; BPJS Kesehatan memiliki data transaksi layanan kesehatan ratusan juta penduduk; Direktorat Jenderal Pajak menyimpan data keuangan puluhan juta wajib pajak; dan sistem perlindungan sosial terpadu (DTKS) memiliki data tentang keluarga penerima manfaat di seluruh Indonesia. Integrasi dan analisis lintas-basis data ini yang dikenal sebagai *data linkage*, dapat menghasilkan wawasan evaluatif yang jauh lebih kaya dari survei konvensional dengan biaya yang lebih rendah (Einav & Levin, 2014).

Data geospasial dan citra satelit membuka dimensi baru dalam pemantauan pembangunan. Citra multispektral dari satelit komersial (misalnya Planet Labs yang menyediakan citra harian) dan satelit publik (Landsat, Sentinel) memungkinkan pemantauan perubahan tutupan lahan, kemajuan konstruksi infrastruktur, aktivitas ekonomi informal, dan dampak lingkungan dari kebijakan dengan presisi tinggi dan cakupan nasional. Teknik *nighttime light analysis* menggunakan data satelit untuk memantau perubahan aktivitas ekonomi di tingkat

kecamatan bahkan desa di seluruh Indonesia, memberikan proxy pembangunan yang tidak tersedia dari data survei reguler (Henderson *et al.*, 2021).

Data platform digital dan media sosial menyediakan informasi yang sangat kaya tentang perilaku, preferensi, dan respons warga terhadap kebijakan publik. Analisis Twitter/X, TikTok, dan forum online dapat mengungkap bagaimana warga merespons kebijakan baru secara *real-time*. Data *e-commerce* dapat menunjukkan pergeseran pola konsumsi akibat kebijakan ekonomi. Data Google Trends dapat mengindikasikan tingkat kesadaran dan minat masyarakat terhadap kebijakan tertentu. Namun representativitas populasi pengguna platform digital di Indonesia yang masih lebih perkotaan, lebih muda, dan lebih berpendidikan dari populasi umum perlu selalu menjadi pertimbangan dalam interpretasi (BPS, 2022).

2. Infrastruktur Data Kebijakan Indonesia

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia meletakkan fondasi institusional untuk interoperabilitas data pemerintah sebagai prasyarat untuk memanfaatkan potensi big data dalam evaluasi kebijakan. Satu Data Indonesia mengatur: standar data yang seragam; metadata yang konsisten; kode referensi yang sama antarinstansi; dan mekanisme berbagi data secara aman. Namun implementasi Perpres ini masih menghadapi hambatan teknis (sistem warisan yang tidak kompatibel), kelembagaan (keengganan untuk berbagi data karena pertimbangan teritorial), dan regulasi (ketidakjelasan tentang perlindungan privasi data) (Kemenkominfo, 2023).

BPS telah mengambil langkah-langkah inovatif dalam integrasi big data ke dalam statistik resmi. Penggunaan web scraping untuk harga komoditas, data telepon seluler untuk estimasi mobilitas penduduk, dan data *e-commerce* untuk indikator ekonomi digital adalah contoh dari upaya modernisasi metodologi statistik. Bappenas memanfaatkan platform analitik data besar untuk pemantauan dan pelaporan capaian SDGs nasional. Namun kesenjangan kapasitas antarinstansi antara kementerian teknis di Jakarta dengan dinas-dinas di kabupaten/kota dalam memanfaatkan data besar masih sangat besar dan perlu menjadi fokus investasi kapasitas (BPS, 2022).

3. Tantangan Etis dan Metodologis *Big Data*

Penggunaan *big data* dalam evaluasi kebijakan menghadapi tantangan etis dan metodologis yang serius. Dari dimensi metodologis, *correlation vs. causation problem* menjadi lebih akut dengan *big data*: kemampuan untuk menemukan pola korelasi yang mengesankan dalam data besar dapat menciptakan ilusi pemahaman kausal yang tidak berdasar. *Big data* memiliki sinyal dan kebisingan (*noise*) yang berlimpah kapasitas untuk menemukan pola yang bermakna harus disertai dengan disiplin metodologis untuk menghindari *spurious correlations* dan *p-hacking* (Mayer-Schönberger & Cukier, 2013).

Dari dimensi etis, penggunaan data administratif dan data digital warga untuk evaluasi kebijakan menimbulkan pertanyaan serius tentang persetujuan (*informed consent*), privasi, dan potensi penyalahgunaan. Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, yang menetapkan kerangka regulasi untuk penggunaan data pribadi termasuk dalam konteks kebijakan publik. Implementasi UU PDP ini akan memiliki implikasi signifikan bagi penggunaan data administratif dan data digital dalam evaluasi kebijakan, dan memerlukan pengembangan panduan etis yang jelas untuk peneliti dan evaluator kebijakan (Kemenkominfo, 2022).

D. *Artificial Intelligence* untuk Analisis Kebijakan

Kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence/AI*) membuka era baru dalam analisis dan evaluasi kebijakan publik. Teknik-teknik seperti *machine learning* (ML), *natural language processing* (NLP), dan *computer vision* memungkinkan analisis data dalam skala dan dengan kecepatan yang tidak mungkin dilakukan secara manual, membuka peluang baru untuk evaluasi kebijakan yang lebih responsif, lebih inklusif, dan lebih berbasis bukti (Androutsopoulou *et al.*, 2019).

1. Aplikasi *Machine Learning* dalam Evaluasi Kebijakan

Dalam evaluasi kebijakan perlindungan sosial, *machine learning* dapat digunakan untuk memprediksi populasi yang paling rentan dan paling membutuhkan intervensi, memungkinkan *targeting* yang lebih

presisi dibandingkan metode berbasis survei konvensional. Algoritma *machine learning* yang dilatih pada data historis tentang karakteristik penerima manfaat dan dampak program dapat mengidentifikasi pola yang tidak terlihat oleh analisis regresi konvensional, termasuk interaksi kompleks antara variabel yang menentukan kapan dan untuk siapa program paling efektif (Kasy & Sautmann, 2021).

Algoritma deteksi anomali berbasis *machine learning* telah digunakan dalam beberapa konteks kebijakan di Indonesia untuk mengidentifikasi potensi kecurangan atau penyimpangan dalam program sosial. Sistem berbasis *machine learning* yang menganalisis pola transaksi BPJS Kesehatan, misalnya, dapat mengidentifikasi klaim yang secara statistik mencurigakan jauh lebih cepat dari audit manual. Namun implementasi sistem ini memerlukan kehati-hatian tinggi: false positives dapat mengakibatkan penghentian layanan bagi warga yang berhak, sementara kepercayaan berlebihan pada sistem otomatis dapat mengurangi oversight manusia yang diperlukan (Rahadi *et al.*, 2023).

2. *Natural Language Processing* untuk Analisis Dokumen Kebijakan

Natural Language Processing (NLP) membuka peluang untuk analisis teks dalam skala besar yang tidak mungkin dilakukan secara manual. Dalam konteks evaluasi kebijakan, *Natural Language Processing* dapat digunakan untuk: menganalisis konsistensi antar dokumen kebijakan lintas kementerian; mengidentifikasi potensi konflik atau kontradiksi dalam regulasi yang berlapis; mengekstraksi komitmen spesifik dari dokumen kebijakan dan melacak pemenuhannya; menganalisis sentimen publik terhadap kebijakan dari media sosial dan berita; dan memproses ribuan laporan pengaduan warga untuk mengidentifikasi pola isu yang paling sering dilaporkan (Savaget *et al.*, 2019).

Di Indonesia, penerapan *Natural Language Processing* dalam analisis kebijakan masih dalam tahap awal. Tantangan utamanya adalah ketersediaan korpus teks bahasa Indonesia yang cukup besar dan beranotasi untuk melatih model meskipun perkembangan model bahasa besar (*Large Language Models*) multilingual seperti GPT, Claude, dan Gemini telah mempercepat kemampuan *Natural Language Processing* dalam bahasa Indonesia. Lembaga seperti Komisi Informasi dan

Ombudsman telah menunjukkan minat untuk menggunakan NLP dalam analisis laporan pengaduan, namun implementasi skala besar masih menunggu investasi infrastruktur dan kapasitas yang memadai.

3. Risiko dan Tantangan AI dalam Kebijakan Publik

Eubanks (2018) dalam karyanya yang berpengaruh *Automating Inequality* mendokumentasikan bagaimana sistem berbasis algoritma yang digunakan dalam kebijakan sosial di Amerika Serikat secara sistematis merugikan kelompok marginal yang sudah rentan. Algoritma penilaian risiko dalam sistem kesejahteraan sosial, pengalokasian layanan kesehatan, dan penegakan hukum menunjukkan pola *bias* yang mencerminkan dan dalam beberapa kasus memperparah ketidaksetaraan struktural yang ada. Risiko ini sangat relevan untuk Indonesia, di mana ketimpangan struktural yang mendalam berbasis kelas, gender, etnis, dan geografi dapat diabadikan dalam sistem algoritmik jika tidak ada upaya eksplisit untuk mengidentifikasi dan memitigasi bias (Eubanks, 2018).

Tantangan *explainability* (atau "*black box*" *problem*) dari sistem AI yang kompleks menimbulkan masalah akuntabilitas yang serius dalam konteks kebijakan publik. Ketika keputusan tentang siapa yang mendapat manfaat program, siapa yang terkena sanksi, atau bagaimana sumber daya publik dialokasikan dibuat oleh sistem yang tidak dapat dijelaskan cara kerjanya bahkan oleh para pengembangnya, prinsip-prinsip akuntabilitas demokratis dan *due process* terancam. Prinsip "*right to explanation*" dalam GDPR Eropa dan perkembangan bidang *Explainable AI* (XAI) mencerminkan respons regulasi terhadap tantangan ini (Doshi-Velez & Kim, 2017).

Tabel 6.1 Aplikasi AI dalam Evaluasi dan Analisis Kebijakan Publik

Teknik AI	Aplikasi dalam Kebijakan	Contoh Indonesia	Risiko Utama
<i>Machine Learning</i>	Prediksi risiko, targeting penerima manfaat,	Analisis penerima PKH, deteksi klaim BPJS mencurigakan	Bias diskriminatif, <i>false positives</i> berbahaya

Teknik AI	Aplikasi dalam Kebijakan	Contoh Indonesia	Risiko Utama
	deteksi anomali		
<i>Natural Language Processing</i>	Analisis dokumen, sentimen publik, ekstraksi komitmen kebijakan	Analisis pengaduan LAPOR!, monitoring media sosial kebijakan	Kesalahan bahasa non-formal/dialek, konteks budaya
<i>Computer Vision</i>	Pemantauan infrastruktur, <i>land use</i> , kepadatan aktivitas	Monitoring Dana Desa via citra satelit, verifikasi proyek fisik	Privasi, akurasi di kondisi cuaca/pencahayaan berbeda
<i>Large Language Models</i>	Analisis dokumen regulasi, chatbot layanan publik, sintesis laporan	Chatbot pengaduan, analisis konsistensi regulasi lintas K/L	Halusinasi, bias training data, keamanan informasi

E. Dashboard dan Visualisasi Data Kebijakan

Dashboard kebijakan adalah antarmuka visual yang mengintegrasikan dan menampilkan indikator kinerja program secara *real-time* atau *near-real-time*, memungkinkan pemantauan yang lebih cepat dan pengambilan keputusan yang lebih responsif dari model evaluasi periodik konvensional. Namun seperti semua alat analitik, dashboard dapat menjadi kekuatan yang mendorong akuntabilitas dan pembelajaran ketika dirancang dengan baik, atau dapat menjadi alat yang menyesatkan dan mengalihkan perhatian ketika dirancang dengan buruk (Few, 2020).

1. Prinsip Desain *Dashboard* yang Efektif

Few (2020) mengidentifikasi tujuh prinsip desain *dashboard* yang efektif, yang melampaui pertimbangan estetika semata. Pertama, fokus pada kebutuhan pengguna, *dashboard* harus dirancang untuk mendukung tugas pengambilan keputusan yang spesifik dari pengguna yang spesifik, bukan untuk menampilkan semua data yang tersedia. Pertanyaan kunci: keputusan apa yang perlu dibuat pengguna, dan informasi apa yang paling kritis untuk keputusan itu? Kedua, hierarki visual yang jelas, informasi yang paling penting harus mendapat posisi dan perhatian visual yang paling menonjol. Pengguna tidak boleh harus mencari informasi yang paling kritis.

Ketiga, penggunaan visualisasi yang tepat sesuai jenis data: data tren menggunakan grafik garis; perbandingan kategori menggunakan grafik batang; proporsi menggunakan *pie chart* atau *stacked bar* (bukan *donut chart* yang sulit dibaca); distribusi menggunakan histogram atau box plot; dan hubungan antar-variabel menggunakan *scatter plot*. Keempat, konteks yang memadai: angka tanpa konteks (target, tren historis, perbandingan, atau *benchmark*) hampir tidak berguna untuk pengambilan keputusan. Kelima, konsistensi temporal: pembaruan data yang otomatis dan terjadwal, dengan tanggal pembaruan terakhir yang selalu terlihat jelas. Keenam, aksesibilitas: dapat diakses lintas perangkat dan mempertimbangkan pengguna dengan keterbatasan visual. Ketujuh, kemampuan *drill-down*: memungkinkan pengguna untuk bergerak dari gambaran agregat ke detail yang lebih granular sesuai kebutuhan (Healy, 2019).

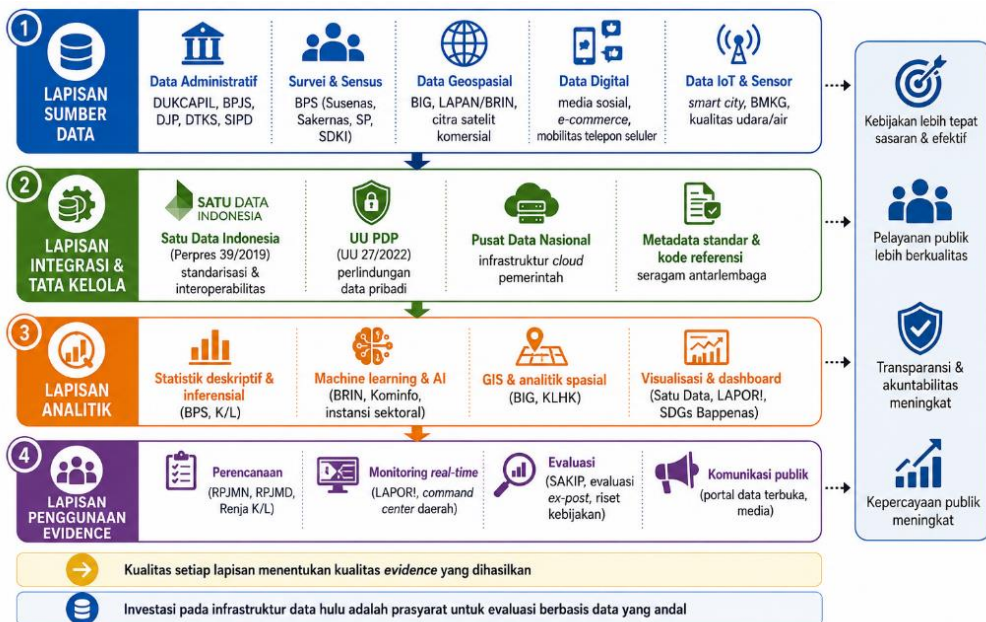
2. *Dashboard* Kebijakan di Indonesia: Potret dan Tantangan

Indonesia telah mengembangkan sejumlah *dashboard* kebijakan yang signifikan dalam dekade terakhir. Sistem LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat) yang dikelola KemenPAN-RB mengintegrasikan pengaduan dari berbagai kanal dan menyediakan analitik tentang tren isu yang paling sering dilaporkan. *Dashboard* SDGs Bappenas menampilkan kemajuan 169 indikator SDGs secara visual dan memungkinkan perbandingan antardaerah. Satu Data Indonesia Portal (data.go.id) menyediakan akses terbuka ke ribuan dataset pemerintah. Di tingkat daerah, berbagai "*command center*" dan "*war room*" pemerintah

daerah menampilkan *dashboard* kinerja layanan publik dan capaian pembangunan (Kemenkominfo, 2023).

Namun tantangan utama yang membatasi efektivitas *dashboard* kebijakan di Indonesia adalah: (1) kualitas dan kebaruan data yang mengisi *dashboard*, banyak *dashboard* menampilkan data yang outdated karena sistem pengumpulan data hulu belum terautomasi; (2) fragmentasi sistem yang menghasilkan duplikasi dashboard dengan data yang berbeda-beda untuk indikator yang sama; (3) kurangnya budaya penggunaan data dalam pengambilan keputusan, *dashboard* yang indah tetapi tidak digunakan dalam rapat koordinasi atau proses evaluasi reguler tidak memberikan nilai apapun; dan (4) kapasitas interpretasi yang terbatas, pejabat yang menggunakan *dashboard* perlu memahami keterbatasan dan asumsi yang mendasari indikator yang ditampilkan untuk menghindari interpretasi yang keliru (Kemenkominfo, 2023).

Gambar 6.1 Ekosistem Data untuk Evaluasi Kebijakan Publik Indonesia



Sumber: Kemenkominfo (2023); BPS (2022); Bappenas (2021)

3. Menuju Budaya Data dalam Birokrasi Indonesia

Teknologi dan infrastruktur data hanyalah prasyarat. Untuk mewujudkan evaluasi kebijakan yang genuin berbasis data, Indonesia perlu membangun apa yang dapat disebut sebagai "*data culture*"

ekosistem nilai, norma, dan praktik birokrasi yang menempatkan data dan bukti sebagai referensi utama pengambilan keputusan kebijakan. Ini mencakup: investasi sistematis dalam pengembangan kapasitas analitik aparatur sipil negara; insentif yang menghargai penggunaan data dalam proses evaluasi dan perencanaan; perlindungan bagi whistle-blower yang melaporkan ketidaksesuaian antara data dan narasi resmi; dan kepemimpinan politik yang secara konsisten menuntut justifikasi berbasis data untuk setiap keputusan kebijakan besar (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2017).

Pengalaman negara-negara yang berhasil membangun budaya data dalam birokrasi, seperti Estonia dengan infrastruktur e-government yang terintegrasi, atau Uruguay dengan sistem evaluasi kebijakan sosial yang berbasis data administratif menunjukkan bahwa transformasi ini membutuhkan waktu satu hingga dua generasi birokrat dan memerlukan konsistensi politik yang melampaui satu periode pemerintahan. Indonesia, dengan visi Indonesia Emas 2045, memiliki cakrawala waktu yang memadai untuk transformasi ini jika dimulai secara serius sekarang dengan investasi yang tepat dan kepemimpinan yang konsisten (OECD, 2021).



BAB VII

TEORI DAN MODEL

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

PUBLIK

Jika formulasi kebijakan adalah seni merumuskan solusi, maka implementasi adalah seni mewujudkannya dalam realitas yang kompleks dan dinamis. Literatur implementasi kebijakan mengandung pelajaran berharga tentang mengapa kebijakan yang baik di atas kertas sering kali gagal di lapangan, dan bagaimana kegagalan tersebut dapat diantisipasi. Memahami teori dan model implementasi bukan sekadar latihan akademis, melainkan kebutuhan praktis bagi setiap pengambil kebijakan yang menginginkan dampak nyata dari keputusan-keputusan yang diambilnya.

Studi implementasi kebijakan publik telah berkembang secara signifikan sejak tahun 1970-an, didorong oleh kesadaran bahwa banyak kebijakan yang dirancang dengan baik gagal mencapai tujuan yang diharapkan. Pressman dan Wildavsky (1973) dalam karya klasik mereka *Implementation* memperlihatkan bagaimana program federal Amerika Serikat dengan tujuan mulia dapat tersandung dalam kerumitan birokrasi dan koordinasi multilevel. Sejak saat itu, studi implementasi telah melahirkan berbagai model dan kerangka analisis yang semakin canggih dan komprehensif.

Perkembangan teori implementasi dapat dibagi menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yang muncul pada tahun 1970-an, berfokus pada mengapa implementasi gagal dan menghasilkan studi-studi kasus yang bersifat deskriptif. Generasi kedua, pada tahun 1980-an, berupaya mengembangkan teori yang lebih sistematis tentang faktor-faktor yang memengaruhi implementasi, menghasilkan model-model seperti Edwards III, Van Meter dan Van Horn, serta Mazmanian dan Sabatier. Generasi ketiga, yang berkembang sejak 1990-an, mengintegrasikan

pendekatan *top-down* dan *bottom-up*, serta mengakui peran penting konteks, jaringan, dan proses pembelajaran dalam implementasi kebijakan (Saetren, 2021).

Indonesia sebagai negara dengan sistem desentralisasi yang kompleks menghadirkan tantangan unik dalam implementasi kebijakan publik. Dengan lebih dari 500 kabupaten/kota, keragaman kapasitas institusional yang ekstrem, dan dinamika politik lokal yang beragam, implementasi kebijakan nasional di Indonesia merupakan proses yang penuh dengan kompleksitas dan ketidakpastian. Pemahaman mendalam tentang model-model implementasi menjadi sangat krusial bagi para akademisi, praktisi, dan pembuat kebijakan di Indonesia (Kusumanegara, 2022).

A. Model Implementasi George C. Edward III

George C. Edward III (1980) mengembangkan salah satu model implementasi kebijakan yang paling komprehensif dan banyak digunakan dalam studi kebijakan publik. Model ini, yang dikenal sebagai model *Direct and Indirect Impacts on Implementation*, mengidentifikasi empat variabel kritis yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yakni: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edwards, 1980). Keempat variabel ini bekerja secara simultan dan interaktif, saling memengaruhi satu sama lain dalam membentuk hasil implementasi.

Model Edwards III tetap relevan hingga hari ini, bahkan dalam era digital dan tata kelola yang semakin kompleks. Berbagai penelitian kontemporer menunjukkan bahwa keempat variabel yang diidentifikasi Edwards secara konsisten muncul sebagai determinan keberhasilan implementasi di berbagai konteks, dari program kesehatan publik hingga kebijakan lingkungan, dari negara maju hingga negara berkembang (Saetren, 2021; Purwanto, 2022).

1. Variabel Komunikasi

Komunikasi merupakan variabel pertama dan fundamental dalam model Edwards III. Komunikasi mencakup transmisi informasi yang jelas dan konsisten tentang kebijakan kepada seluruh pelaksana. Ketidakjelasan (*ambiguity*) dan inkonsistensi pesan menjadi sumber

kegagalan implementasi yang paling umum dijumpai dalam berbagai konteks kebijakan.

Edwards mengidentifikasi tiga dimensi kritis dalam komunikasi implementasi. Pertama, *transmission* atau transmisi, yang berkaitan dengan apakah perintah implementasi diteruskan kepada seluruh pihak yang berwenang dan apakah perintah tersebut dipahami. Masalah transmisi dapat terjadi akibat komunikasi yang tidak langsung, interpretasi yang berbeda pada setiap jenjang hierarki, atau penolakan terhadap pesan oleh para pelaksana yang tidak setuju dengan kebijakan.

Kedua, *clarity* atau kejelasan. Perintah yang jelas memberikan arahan konkret tentang apa yang harus dilakukan, bagaimana melakukannya, kapan, di mana, dan kepada siapa. Ketidakjelasan dapat muncul dari: (a) kompleksitas masalah yang dihadapi sehingga tidak memungkinkan adanya pedoman yang presisi; (b) keinginan para pembuat kebijakan untuk meraih konsensus dengan membiarkan ambiguitas; (c) perbedaan interpretasi antara berbagai tingkatan pemerintahan; dan (d) keterbatasan pemahaman pelaksana tentang tujuan dan mekanisme kebijakan (Widodo, 2021).

Ketiga, *consistency* atau konsistensi. Perintah implementasi harus konsisten dan tidak bertentangan satu sama lain. Inkonsistensi dapat terjadi ketika para pembuat kebijakan memberikan sinyal yang saling bertentangan, atau ketika kebijakan baru bertentangan dengan kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Dalam konteks Indonesia, inkonsistensi regulasi antara peraturan pusat dan daerah merupakan masalah yang cukup serius dan berdampak pada kualitas implementasi (Hidayat & Tri Yuniarta, 2023).

Penelitian Agustino (2022) pada implementasi program Kartu Indonesia Pintar (KIP) menemukan bahwa ketidakjelasan kriteria penerima manfaat dan inkonsistensi prosedur verifikasi menjadi penyebab utama kegagalan implementasi di banyak kabupaten. Hal ini mengkonfirmasi proposisi Edwards bahwa komunikasi yang buruk membawa akibat langsung pada kinerja implementasi.

2. Variabel Sumber Daya

Sumber daya merupakan prasyarat material implementasi. Tanpa sumber daya yang memadai, kebijakan terbaik pun akan mandeg. Edwards mengidentifikasi empat jenis sumber daya yang diperlukan

dalam implementasi kebijakan: sumber daya manusia (*staff*), sumber daya informasi, sumber daya kewenangan (*authority*), dan sumber daya finansial.

Sumber daya manusia menyangkut kuantitas dan kualitas pelaksana kebijakan. Jumlah staf yang tidak memadai merupakan salah satu penyebab umum kegagalan implementasi. Namun, lebih penting dari sekadar jumlah adalah kemampuan dan keahlian mereka. Perekrutan dan pelatihan staf yang kompeten adalah investasi fundamental dalam kapasitas implementasi.

Sumber daya informasi mencakup pengetahuan tentang bagaimana melaksanakan kebijakan dan pengetahuan tentang kepatuhan pelaksana terhadap aturan dan regulasi. Kekurangan informasi dapat mengakibatkan kegagalan implementasi karena pelaksana tidak tahu apa yang harus dilakukan atau tidak menyadari adanya ketidakpatuhan.

Sumber daya kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang dibutuhkan untuk menjamin kepatuhan dari aktor lain. Tanpa kewenangan yang memadai, implementor tidak akan mampu memaksa kepatuhan atau mendapatkan sumber daya yang diperlukan. Di Indonesia, masalah kewenangan sering muncul dalam konteks program lintas-sektoral di mana tidak ada satu instansi pun yang memiliki kewenangan penuh untuk mengkoordinasikan seluruh aktor yang terlibat (Subarsono, 2022).

Sumber daya finansial adalah yang paling tangible namun tidak selalu yang paling penting. Defisit anggaran sering menjadi kambing hitam atas kegagalan implementasi, namun penelitian menunjukkan bahwa permasalahan lebih sering terletak pada alokasi dan penggunaan sumber daya yang tersedia, bukan semata pada jumlahnya. Rosdiana dan Irianto (2022) menemukan bahwa kabupaten-kabupaten dengan anggaran program kesehatan yang lebih besar tidak selalu menunjukkan kinerja implementasi yang lebih baik, mengindikasikan bahwa efisiensi penggunaan sumber daya lebih determinan daripada jumlahnya.

3. Variabel Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana terhadap kebijakan sangat memengaruhi cara mereka mengimplementasikannya. Disposisi yang mendukung kebijakan akan mendorong pelaksana untuk mengerahkan upaya terbaik mereka; sebaliknya, disposisi yang menentang akan

menghasilkan keengganan, penundaan, atau bahkan sabotase pasif terhadap kebijakan.

Edwards mengidentifikasi tiga elemen disposisi: (1) kognisi atau pemahaman pelaksana tentang kebijakan; (2) arah respons pelaksana terhadap kebijakan, apakah mereka menerima, netral, atau menolak; dan (3) intensitas respons tersebut. Kombinasi dari ketiga elemen ini menentukan seberapa besar energi dan komitmen yang akan dicurahkan oleh pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan.

Penting untuk dicatat bahwa disposisi yang tidak mendukung tidak selalu berasal dari keburukan moral atau profesionalisme yang rendah. Seringkali, pelaksana memiliki alasan substantif untuk tidak sepakat dengan kebijakan yang harus mereka implementasikan, mereka mungkin memiliki pemahaman yang lebih baik tentang kondisi lapangan, atau memiliki nilai-nilai yang berbeda dengan pembuat kebijakan. *Street-level bureaucrats* yang teridentifikasi oleh Lipsky (1980) sering menggunakan diskresi mereka untuk memodifikasi kebijakan berdasarkan penilaian profesional mereka tentang apa yang terbaik bagi klien yang mereka layani.

Untuk mengatasi masalah disposisi, Edwards merekomendasikan dua strategi utama. Pertama, manipulasi insentif: mengubah struktur insentif sehingga pelaksana terdorong untuk mengimplementasikan kebijakan sebagaimana yang diinginkan. Kedua, pengisian staf: memastikan bahwa posisi-posisi kunci dalam implementasi diisi oleh individu yang memiliki komitmen terhadap kebijakan. Di Indonesia, strategi ini dapat dilihat dalam penempatan *champion* kebijakan pada posisi strategis di lembaga-lembaga pelaksana (Kusumanegara, 2022).

4. Variabel Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah dimensi keempat dan seringkali yang paling diabaikan dalam analisis implementasi. Edwards menekankan dua aspek utama struktur birokrasi yang memengaruhi implementasi: prosedur operasional standar (*Standard Operating Procedures/SOP*) dan fragmentasi. SOP berfungsi sebagai panduan perilaku standar bagi pelaksana dalam situasi yang berulang. SOP memungkinkan konsistensi dan efisiensi tindakan, namun juga dapat menjadi hambatan ketika kondisi lapangan memerlukan respons yang lebih fleksibel dan adaptif dari yang diantisipasi oleh SOP. SOP yang terlalu kaku dapat mencegah

pelaksana untuk merespons situasi non-standar dengan cara yang paling efektif.

Fragmentasi adalah kondisi di mana wewenang implementasi tersebar di antara berbagai unit atau lembaga yang berbeda, tanpa adanya satu entitas yang bertanggung jawab secara penuh. Fragmentasi meningkatkan kompleksitas koordinasi dan membuka peluang untuk tumpang tindih, celah, serta konflik antar-aktor. Semakin banyak aktor yang terlibat dan semakin terfragmentasi wewenang, semakin besar risiko kegagalan koordinasi dan akuntabilitas.

Dalam konteks sistem desentralisasi Indonesia, fragmentasi merupakan tantangan struktural yang sangat signifikan. Program-program nasional yang memerlukan koordinasi lintas kementerian, antara pusat dan daerah, serta melibatkan berbagai lembaga non-pemerintah menghadapi risiko fragmentasi yang tinggi. Penelitian Agustino (2022) mencatat bahwa fragmentasi wewenang merupakan salah satu penyebab utama kegagalan koordinasi dalam implementasi program-program sosial nasional di Indonesia.

Tabel 7.1 Empat Variabel Model Edwards III dan Implikasinya

Variabel	Dimensi Kritis	Masalah Umum	Strategi Penguatan
Komunikasi	Transmisi, kejelasan, konsistensi	Ambiguitas pesan, inkonsistensi regulasi	Sosialisasi terstruktur, SOP komunikasi
Sumber Daya	SDM, informasi, kewenangan, finansial	Defisit kapasitas, fragmentasi kewenangan	Capacity building, realokasi anggaran berbasis kinerja
Disposisi	Kognisi, arah, intensitas respons	Penolakan pasif, sabotase halus	Insentif yang selaras, rekrutmen strategis
Struktur Birokrasi	SOP, fragmentasi wewenang	SOP kaku, koordinasi lemah	Reformasi SOP, unit koordinasi khusus

B. Model Van Meter dan Van Horn

Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) mengembangkan model implementasi yang lebih sistematis dan komprehensif dari model-model sebelumnya. Model ini, yang sering disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*, menempatkan hubungan antara kebijakan dan kinerja implementasi dalam kerangka sistemik yang mengakui kompleksitas dan interdependensi antar variabel (Van Meter & Van Horn, 1975). Yang membedakan model Van Meter dan Van Horn dari model Edwards adalah penekanannya pada proses kausal yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja implementasi. Model ini tidak hanya mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi implementasi, tetapi juga mencoba menjelaskan bagaimana dan mengapa variabel-variabel tersebut berinteraksi untuk menghasilkan hasil implementasi yang tertentu.

Model Van Meter dan Van Horn mengidentifikasi enam variabel utama yang secara bersama-sama menentukan kinerja implementasi. Keenam variabel ini tidak bekerja secara linier, melainkan dalam suatu jaringan kausal yang kompleks di mana setiap variabel dapat saling memengaruhi variabel lainnya. Pemahaman tentang jaringan kausal ini sangat penting untuk mengidentifikasi titik-titik intervensi yang paling efektif dalam proses implementasi.

1. Enam Variabel Model Van Meter dan Van Horn

Variabel pertama adalah standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan berfungsi sebagai tolok ukur kinerja implementasi sekaligus panduan bagi pelaksana tentang apa yang harus dicapai. Tujuan yang jelas, konsisten, dan terukur memudahkan koordinasi antar pelaksana dan memungkinkan evaluasi yang objektif atas kinerja implementasi. Sebaliknya, tujuan yang ambigu atau multitafsir membuka ruang bagi interpretasi yang divergen dan melemahkan akuntabilitas implementasi.

Variabel kedua adalah sumber daya. Van Meter dan Van Horn membagi sumber daya ke dalam empat kategori: finansial, staf, informasi dan keahlian, serta kewenangan. Ketersediaan dan distribusi sumber daya yang memadai merupakan kondisi *sine qua non* bagi

implementasi yang efektif. Namun, Van Meter dan Van Horn juga menekankan bahwa sumber daya harus dikaitkan dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan, alokasi sumber daya yang tidak sejalan dengan prioritas kebijakan akan mengakibatkan inefisiensi implementasi.

Variabel ketiga adalah komunikasi antar organisasi dan kegiatan pengukuhan (*inter-organizational communication and enforcement activities*). Implementasi seringkali melibatkan lebih dari satu organisasi, dan koordinasi antar organisasi tersebut memerlukan komunikasi yang efektif. Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya tidak hanya transmisi informasi, tetapi juga kegiatan pengukuhan yang memastikan bahwa informasi dipahami dan diikuti oleh seluruh pihak yang terlibat.

Variabel keempat adalah karakteristik lembaga pelaksana. Karakteristik lembaga pelaksana meliputi kompetensi dan ukuran staf, hierarki kewenangan, kontrol politik, vitalitas organisasi, tingkat komunikasi terbuka, dan hubungan formal serta informal dengan lembaga pembuatan kebijakan. Karakteristik-karakteristik ini membentuk kapasitas dan *predisposition* lembaga dalam mengimplementasikan kebijakan.

Variabel kelima adalah kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Inilah kontribusi paling orisinal dari model Van Meter dan Van Horn, pengakuan bahwa konteks sosio-ekonomi dan politik bukan sekadar latar belakang, melainkan variabel aktif yang membentuk proses implementasi. Kondisi ekonomi lokal, dukungan atau oposisi dari elit politik dan kelompok kepentingan, opini publik, serta karakteristik konstituen memengaruhi cara kebijakan diimplementasikan dan hasilnya.

Variabel keenam adalah disposisi pelaksana. Sejalan dengan Edwards III, Van Meter dan Van Horn mengakui bahwa sikap dan komitmen pelaksana merupakan faktor penting. Namun, model Van Meter dan Van Horn memandang disposisi sebagai hasil dari interaksi antara variabel-variabel lain, bukan hanya sebagai karakteristik inheren pelaksana. Disposisi pelaksana dapat dibentuk melalui seleksi dan rekrutmen, sosialisasi dan pelatihan, serta struktur insentif yang tepat.

2. Relevansi Model Van Meter dan Van Horn untuk Konteks Indonesia

Model Van Meter dan Van Horn memberikan kerangka analisis yang sangat berguna untuk memahami variasi kinerja implementasi program-program pemerintah di berbagai daerah di Indonesia. Kondisi sosial-ekonomi, kapasitas institusional, dan iklim politik lokal berbeda-beda secara signifikan di antara 514 kabupaten/kota di Indonesia, dan perbedaan-perbedaan ini memiliki dampak langsung pada implementasi program nasional (Widodo, 2021).

Penelitian Suwitri (2022) tentang implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di berbagai daerah menemukan bahwa variasi kinerja implementasi yang besar antar daerah tidak dapat dijelaskan semata-mata oleh perbedaan alokasi anggaran. Faktor-faktor seperti kapasitas pendamping sosial, dukungan pemerintah daerah, dan kondisi sosio-ekonomi lokal yang sejalan dengan variabel-variabel Van Meter dan Van Horn jauh lebih determinan dalam menjelaskan perbedaan kinerja tersebut.

Lebih jauh, model ini membantu menjelaskan mengapa kebijakan yang berhasil diimplementasikan di satu provinsi dapat mengalami kegagalan di provinsi lain. Kebijakan *e-government* yang berhasil di DKI Jakarta mungkin sulit direplikasi di daerah dengan kapasitas teknologi dan SDM yang lebih terbatas. Pemahaman tentang kondisi kontekstual yang berbeda ini penting untuk merancang strategi implementasi yang lebih adaptif dan konteks-sensitif.

Tabel 7.2 Enam Variabel Model Van Meter & Van Horn dalam Konteks Implementasi Indonesia

No.	Variabel	Deskripsi	Contoh Penerapan di Indonesia
1	Standar & Tujuan Kebijakan	Kejelasan dan keterukuran tujuan yang harus dicapai pelaksana	Target PKH: persentase KPM yang memenuhi kondisionalitas kesehatan dan pendidikan
2	Sumber Daya	Finansial, staf, informasi, dan kewenangan yang tersedia bagi pelaksana	Alokasi Dana Desa dan kapasitas aparatur desa dalam mengelolanya

No.	Variabel	Deskripsi	Contoh Penerapan di Indonesia
3	Komunikasi Antar-Org.	Koordinasi dan penyampaian informasi antar lembaga pelaksana	Koordinasi antara Kemensos, Kemendagri, dan pemerintah daerah dalam program sosial
4	Karakteristik Lembaga	Kompetensi, hierarki, dan kapasitas organisasional lembaga pelaksana	Perbedaan kapasitas Dinas Sosial antar daerah dalam implementasi program jaminan sosial
5	Kondisi Sosek-Politik	Konteks ekonomi, sosial, dan politik yang membentuk proses implementasi	Pengaruh kondisi geografis dan APBD daerah terhadap implementasi JKN di daerah terpencil
6	Disposisi Pelaksana	Sikap, komitmen, dan motivasi implementor terhadap kebijakan	Komitmen kepala dinas sebagai faktor keberhasilan program inovasi pelayanan publik

C. Model Mazmanian dan Sabatier

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983) mengembangkan salah satu kerangka analisis implementasi paling ambisius dan sistematis dalam literatur kebijakan publik. Karya mereka, *Implementation and Public Policy*, berusaha mengidentifikasi kondisi-kondisi yang diperlukan agar implementasi kebijakan dapat berhasil, berdasarkan analisis komparatif atas berbagai program kebijakan di Amerika Serikat (Mazmanian & Sabatier, 1983).

Model Mazmanian dan Sabatier secara eksplisit berorientasi *top-down*, namun dengan pengakuan yang lebih besar terhadap kompleksitas kondisi yang diperlukan dibandingkan pendekatan *top-down* sebelumnya. Model ini mengorganisasikan variabel-variabel implementasi ke dalam tiga kategori besar: (1) *tractability of the problem* atau kemudahan penanganan masalah; (2) kapasitas undang-undang atau kebijakan untuk menstrukturkan implementasi; dan (3) variabel-variabel *non-statutory* yang memengaruhi implementasi.

1. Kemudahan Penanganan Masalah

Kategori pertama berkaitan dengan karakteristik masalah kebijakan itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier mengidentifikasi empat dimensi yang menentukan seberapa 'mudah' suatu masalah untuk ditangani melalui implementasi kebijakan. Pertama, *technical difficulties* atau kesulitan teknis. Semakin kompleks teknologi yang diperlukan untuk mengatasi masalah, semakin sulit implementasinya. Program vaksinasi yang menuntut rantai dingin yang sempurna jauh lebih sulit diimplementasikan daripada program distribusi suplemen gizi. Kedua, *diversity of behavior regulated*: semakin beragam perilaku yang harus diubah oleh kebijakan, semakin sulit implementasinya.

Ketiga, *target group size and behavior*: semakin besar dan heterogen kelompok target, semakin sulit untuk mengawasi kepatuhan dan memberikan layanan yang relevan. Keempat, *extent of behavioral change required*: perubahan perilaku yang besar dan mendasar jauh lebih sulit dicapai daripada penyesuaian perilaku yang marginal. Reformasi birokrasi yang menuntut perubahan mendasar dalam cara birokrat berpikir dan berperilaku, misalnya, jauh lebih sulit diimplementasikan daripada penambahan prosedur administratif baru.

2. Kapasitas Desain Kebijakan

Kategori kedua adalah kapasitas undang-undang atau peraturan yang mendasari kebijakan untuk menstrukturkan implementasinya. Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa desain kebijakan yang baik dapat secara signifikan meningkatkan peluang keberhasilan implementasi. Mereka mengidentifikasi enam elemen desain yang penting. Elemen pertama adalah *clear and consistent objectives* atau kejelasan dan konsistensi tujuan. Tujuan kebijakan harus dinyatakan secara jelas dan tidak kontradiktif untuk memungkinkan evaluasi yang jelas atas kinerja implementasi. Elemen kedua adalah *incorporation of sound causal theory*. Kebijakan harus didasarkan pada teori kausal yang valid tentang bagaimana variabel-variabel intervensi akan menghasilkan perubahan yang diinginkan. Kebijakan yang didasarkan pada teori kausal yang salah tidak akan berhasil, tidak peduli seberapa baik diimplementasikan.

Elemen ketiga adalah *financial resources*: alokasi sumber daya finansial yang memadai untuk membiayai implementasi. Elemen

keempat adalah *hierarchical integration within and among implementing agencies*: koordinasi vertikal yang efektif di antara berbagai tingkatan lembaga pelaksana. Elemen kelima adalah *decision rules of implementing agencies*: aturan pengambilan keputusan yang memberikan dukungan terhadap tujuan kebijakan. Elemen keenam adalah *recruitment of sympathetic officials*: rekrutmen pejabat yang berkomitmen terhadap tujuan kebijakan di posisi-posisi kunci implementasi.

Sabatier kemudian mengembangkan pemikirannya lebih jauh melalui *Advocacy Coalition Framework* (ACF), yang menekankan peran koalisi-koalisi kepentingan dalam membentuk dan mengubah kebijakan dari waktu ke waktu. Kerangka ini memberikan wawasan yang lebih dinamis tentang bagaimana kebijakan berevolusi dalam respons terhadap pembelajaran dan perubahan kondisi eksternal (Sabatier & Weible, 2021).

3. Variabel *Non-Statutory*

Kategori ketiga mencakup variabel-variabel di luar teks undang-undang atau peraturan yang memengaruhi implementasi. Mazmanian dan Sabatier mengidentifikasi lima variabel utama: (1) kondisi sosio-ekonomi dan teknologi; (2) dukungan publik; (3) sikap dan sumber daya kelompok konstituen; (4) dukungan dari pejabat terpilih; dan (5) komitmen dan keahlian *implementing officials*.

Dalam konteks Indonesia, variabel-variabel *non-statutory* ini memiliki relevansi yang sangat tinggi. Perubahan rezim politik dari pusat atau daerah, fluktuasi dukungan anggaran akibat kondisi ekonomi, dan perubahan prioritas dari kepala daerah yang baru terpilih adalah contoh-contoh variabel *non-statutory* yang secara nyata memengaruhi trajektori implementasi program-program pemerintah di Indonesia (Kusumanegara, 2022).

Implikasi normatif yang terpenting dari model Mazmanian dan Sabatier adalah bahwa keberhasilan implementasi sebagian besar dapat diprediksi dan direkayasa melalui desain kebijakan yang cermat. Ini memberikan harapan bagi para pembuat kebijakan bahwa investasi dalam analisis dan desain kebijakan yang matang akan memberikan *return* berupa kinerja implementasi yang lebih baik.

D. Model Merilee S. Grindle

Merilee Grindle (1980) mengembangkan model implementasi yang sangat relevan untuk konteks negara berkembang, termasuk Indonesia. Model Grindle, yang dikembangkan berdasarkan pengalaman empiris di Amerika Latin, menekankan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh dua dimensi utama: isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*) (Grindle, 1980).

Keistimewaan model Grindle adalah sensitivitasnya terhadap konteks politik dan institusional yang khas negara berkembang. Sementara model-model sebelumnya dikembangkan terutama berdasarkan pengalaman Amerika Serikat, model Grindle mengakui bahwa implementasi kebijakan di negara berkembang beroperasi dalam lingkungan yang ditandai oleh: kapasitas institusional yang terbatas, dinamika politik yang tinggi, ketimpangan kekuasaan yang besar, dan lemahnya *rule of law*. Kondisi-kondisi ini secara fundamental membentuk proses dan hasil implementasi.

1. Dimensi Isi Kebijakan

Dimensi pertama, isi kebijakan (*content of policy*), mencakup enam aspek yang menentukan apakah suatu kebijakan memiliki prasyarat yang memadai untuk berhasil diimplementasikan. Aspek pertama adalah kepentingan yang terdampak oleh kebijakan (*interests affected*). Implementasi dipengaruhi oleh seberapa besar dan luas kepentingan yang terdampak, dan apakah kepentingan-kepentingan yang paling berkuasa mendukung atau menentang implementasi. Kebijakan yang mengancam kepentingan elit yang berkuasa akan menghadapi resistensi yang jauh lebih kuat daripada kebijakan yang bersifat distributif.

Aspek kedua adalah tipe manfaat yang ditawarkan (*type of benefits*). Kebijakan yang memberikan manfaat material yang nyata dan mudah dirasakan oleh kelompok yang luas lebih mudah mendapatkan dukungan implementasi daripada kebijakan yang manfaatnya bersifat kolektif, tidak langsung, atau berjangka panjang. Aspek ketiga adalah derajat perubahan yang dikehendaki (*extent of change envisioned*). Semakin besar perubahan yang dituntut oleh kebijakan terhadap

perilaku, nilai, atau distribusi sumber daya, semakin besar tantangan implementasi yang harus diatasi. Reformasi struktural yang mendasar selalu lebih sulit diimplementasikan daripada kebijakan inkremental.

Aspek keempat adalah kedudukan pengambil keputusan (*site of decision making*). Grindle mengajukan pertanyaan tentang di mana dan di tingkatan mana keputusan-keputusan implementasi dibuat. Desentralisasi pengambilan keputusan dapat meningkatkan responsivitas terhadap kondisi lokal, tetapi juga dapat membuka peluang untuk *capture* oleh kepentingan lokal yang sempit. Aspek kelima adalah pelaksana program (*program implementors*). Siapa pelaksana program, apa motivasi mereka, dan apakah mereka memiliki kapasitas yang diperlukan adalah pertanyaan-pertanyaan kritis. Kualitas pelaksana program adalah faktor pembeda utama antara implementasi yang berhasil dan yang gagal. Aspek keenam adalah sumber daya yang dialokasikan (*resources committed*). Kebijakan yang menyediakan sumber daya yang memadai, baik finansial, manusia, maupun informasional jauh lebih mungkin untuk berhasil diimplementasikan daripada kebijakan yang *underfunded* dan *understaffed*.

2. Dimensi Konteks Implementasi

Dimensi kedua, konteks implementasi (*context of implementation*), mencakup tiga aspek yang merefleksikan lingkungan politik dan institusional di mana implementasi berlangsung. Aspek pertama adalah kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor (*power, interests, and strategies of actors involved*). Siapa aktor-aktor yang relevan, apa kepentingan mereka, dan strategi apa yang mereka gunakan untuk memengaruhi implementasi? Analisis aktor yang mendalam adalah langkah pertama yang penting dalam memahami dinamika implementasi di negara berkembang.

Aspek kedua adalah karakteristik rezim dan institusi (*characteristics of the regime and governing institutions*). Apakah rezim bersifat demokratis atau otoriter? Seberapa kuat institusi-institusi pemerintahan? Seberapa besar otonomi birokrasi dari tekanan politik? Karakteristik-karakteristik ini membentuk konteks yang lebih besar di mana implementasi berlangsung dan menentukan batas-batas kemungkinan tindakan implementasi. Aspek ketiga adalah kepatuhan dan responsivitas (*compliance and responsiveness*). Apakah kelompok

target cenderung patuh terhadap kebijakan, dan apakah pelaksana cukup responsif terhadap kebutuhan kelompok target? Tingkat kepatuhan dan responsivitas ini sangat dipengaruhi oleh kualitas hubungan antara negara dan warga dalam konteks yang lebih luas.

Model Grindle sangat berguna untuk menganalisis implementasi kebijakan di Indonesia, di mana dinamika politik lokal, kekuatan aktor kepentingan, dan karakteristik institusional yang beragam memainkan peran yang sangat signifikan dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Penelitian Subarsono (2022) menerapkan model Grindle untuk menganalisis implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat di beberapa daerah dan menemukan bahwa konteks implementasi, khususnya komitmen kepala daerah dan kapasitas birokrasi lokal jauh lebih determinan daripada isi kebijakan itu sendiri.

Tabel 7.3 Dimensi dan Aspek Model Grindle dalam Konteks Indonesia

Dimensi	Aspek	Pertanyaan Kunci	Contoh Kasus Indonesia
Isi Kebijakan	Kepentingan yang terdampak	Siapa yang mendapat manfaat atau dirugikan?	Program reforma agraria: tarik-menarik antara petani kecil, korporasi, dan pemerintah daerah
Isi Kebijakan	Tipe manfaat	Apakah manfaat nyata dan terasa langsung?	Kartu Prakerja: manfaat langsung lebih mudah diimplementasikan dari peningkatan kapasitas jangka panjang
Isi Kebijakan	Derajat perubahan	Seberapa besar perubahan yang dituntut?	Reformasi birokrasi: perubahan mendasar budaya dan cara kerja PNS
Isi Kebijakan	Sumber daya	Apakah sumber daya memadai?	Dana Desa: kecukupan anggaran vs kapasitas pengelolaan

Dimensi	Aspek	Pertanyaan Kunci	Contoh Kasus Indonesia
Konteks Impl.	Kekuasaan & kepentingan	Siapa yang mendukung/menentang?	Kebijakan reklamasi: konflik antara investor, nelayan, dan pemda
Konteks Impl.	Karakteristik rezim	Apakah institusi mendukung implementasi?	Variasi kapasitas PTSP antar daerah dalam implementasi OSS
Konteks Impl.	Kepatuhan & responsivitas	Apakah target patuh dan pelaksana responsif?	Kepatuhan UMKM terhadap kewajiban sertifikasi halal

E. Comparative Analysis of Policy Implementation Models

Setiap model implementasi memiliki fokus dan asumsi yang berbeda, yang membuatnya lebih atau kurang sesuai untuk berbagai konteks analisis. Tidak ada model implementasi yang universal, setiap model memiliki kekuatan dan keterbatasan tersendiri yang harus dipahami oleh analis kebijakan sebelum memutuskan kerangka mana yang paling tepat untuk digunakan.

Model Edwards III paling cocok untuk analisis kapasitas birokrasi dan faktor-faktor organisasional yang memengaruhi implementasi. Model ini memberikan kerangka diagnostik yang berguna untuk mengidentifikasi 'titik lemah' dalam sistem implementasi, apakah masalahnya terletak pada komunikasi, sumber daya, disposisi, atau struktur birokrasi. Model Van Meter dan Van Horn lebih sistematis dalam menghubungkan variabel-variabel implementasi dengan kinerja, dan memberikan perhatian lebih besar pada konteks sosio-ekonomi dan politik.

Model Mazmanian dan Sabatier memberikan kontribusi normatif yang paling kuat, yakni seperangkat rekomendasi tentang bagaimana mendesain kebijakan agar lebih mudah diimplementasikan. Model ini paling berguna dalam fase desain kebijakan, ketika masih ada ruang untuk mempengaruhi karakteristik kebijakan yang akan menentukan kemudahan implementasinya. Model Grindle menonjol dalam konteks negara berkembang karena perhatiannya yang besar pada dinamika

politik dan kekuasaan. Model ini tidak naif tentang netralitas birokrasi atau rasionalitas proses kebijakan. Sebaliknya, model ini mengakui bahwa implementasi adalah proses politik di mana kepentingan, kekuasaan, dan strategi aktor memainkan peran yang sangat determinan.

Penting untuk dicatat bahwa pendekatan *bottom-up*, yang diwakili oleh karya Lipsky (1980) tentang *street-level bureaucracy* dan Hjern dan Hull (1982) tentang *implementation structures*, memberikan perspektif komplementer yang penting. Pendekatan *bottom-up* menekankan bahwa implementasi yang sesungguhnya terjadi di tingkat pelaksana lapangan, dan bahwa diskresi yang digunakan oleh birokrat garis depan dalam interaksi mereka dengan warga merupakan elemen determinan dalam menentukan apa yang benar-benar terjadi dalam implementasi (deLeon & deLeon, 2002).

Sintesis dari berbagai model ini menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang implementasi sebagai proses yang kompleks, multidimensi, dan konteks-sensitif. Para peneliti dan praktisi kebijakan di Indonesia sebaiknya tidak membatasi diri pada satu model saja, melainkan menggunakan kombinasi dari berbagai kerangka analisis sesuai dengan pertanyaan yang dihadapi dan konteks yang spesifik (Saetren, 2021; Purwanto, 2022).

Tabel 7.4 Matriks Perbandingan Komprehensif Model-Model Implementasi Kebijakan

Dimensi Perbandingan	Edwards III	Van Meter & Van Horn	Mazmanian & Sabatier	Grindle
Orientasi Pendekatan	Top-down analitis	Top-down sistemik	Top-down normatif	Kontekstual -politik
Variabel Utama	Kom., Sumber daya, Disposisi, Birokrasi	6 variabel interaktif termasuk sosek-politik	Masalah, Desain, Non-statutory	Isi kebijakan & Konteks implementasi
Konteks Asal	Kebijakan AS modern	Program sosial AS	Regulasi lingkungan AS	Program pembangunan Amerika Latin

Dimensi Perbandingan	Edwards III	Van Meter & Van Horn	Mazmanian & Sabatier	Grindle
Kekuatan Utama	Diagnostik kapasitas birokrasi	Sistematis & komprehensif	Desain kebijakan berbasis bukti	Relevansi negara berkembang
Keterbatasan	Kurang memperhitungkan konteks politik	Kompleks, sulit operasionalisasi	Terlalu deterministik	Kurang terstruktur secara kausal
Konteks Penggunaan Terbaik	Analisis kapasitas organisasi	Evaluasi program lintas sektoral	Desain kebijakan baru	Kebijakan di negara berkembang
Relevansi untuk Indonesia	Tinggi — masalah kapasitas birokrasi umum	Tinggi — variasi konteks daerah besar	Sedang — perlu adaptasi untuk konteks lokal	Sangat Tinggi — cocok untuk dinamika politik lokal

Gambar 7.1 Kerangka Integratif Model-Model Implementasi Kebijakan



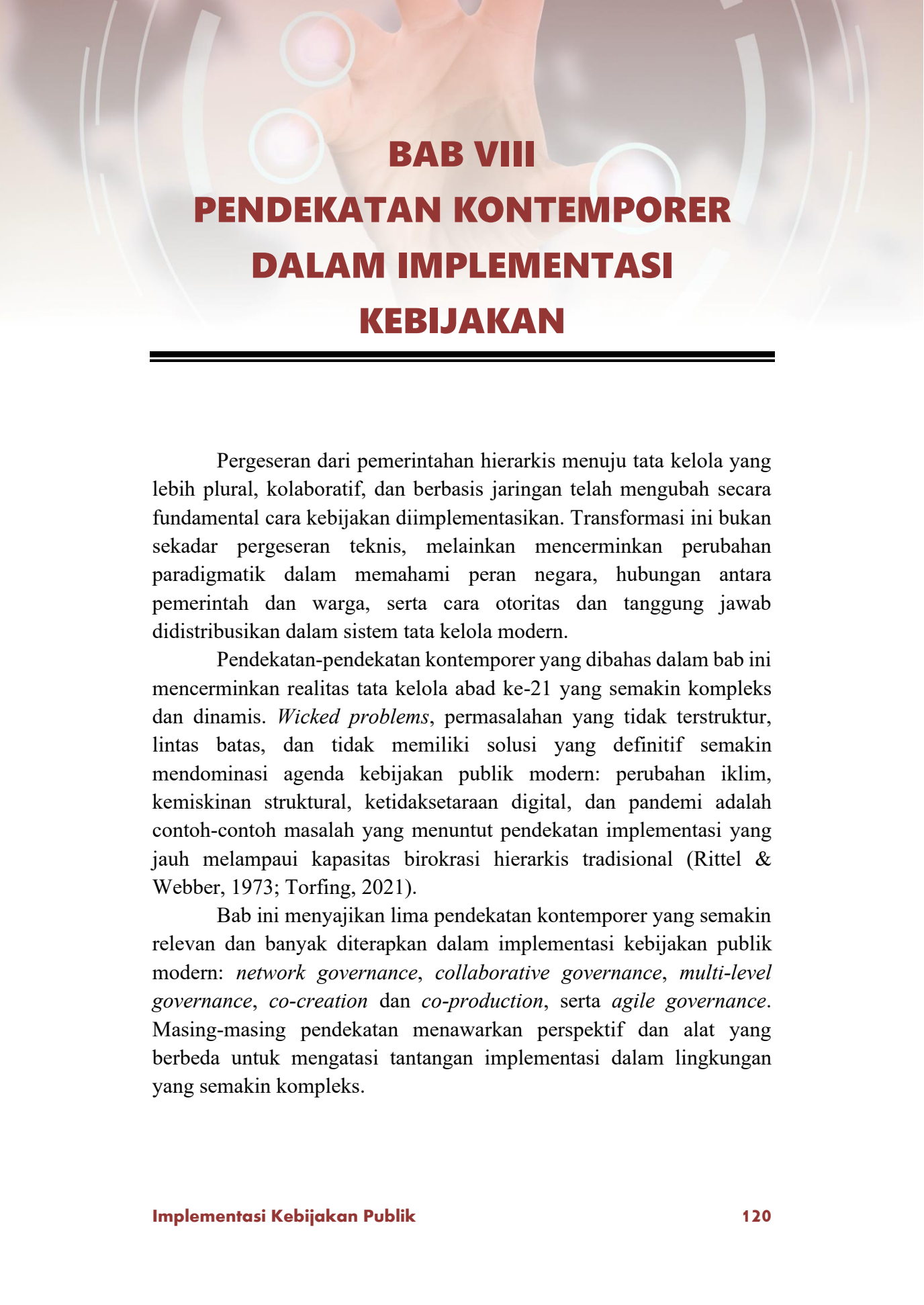
1. Implikasi Metodologis

Dari analisis komparatif di atas, beberapa implikasi metodologis penting dapat ditarik untuk penelitian implementasi kebijakan di Indonesia. Pertama, tidak ada model tunggal yang mampu menangkap seluruh kompleksitas implementasi. Penelitian implementasi yang komprehensif sebaiknya mengombinasikan elemen-elemen dari berbagai model.

Kedua, konteks sangat penting. Model yang digunakan harus dipilih dan diadaptasi berdasarkan konteks spesifik kebijakan yang diteliti, jenis kebijakan, tingkatan implementasi, dan kondisi institusional yang berlaku. Penggunaan model secara mekanis tanpa pertimbangan konteks akan menghasilkan analisis yang dangkal dan rekomendasi yang tidak operasional.

Ketiga, diperlukan triangulasi metodologis. Analisis implementasi yang baik sebaiknya menggunakan berbagai sumber data dan metode, wawancara mendalam, observasi lapangan, analisis dokumen, dan analisis kuantitatif, untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif. Ketergantungan pada satu sumber data atau metode tunggal akan menghasilkan gambaran yang parsial dan berpotensi menyesatkan (Saetren, 2021).

Keempat, perspektif multi-aktor perlu dikedepankan. Implementasi adalah proses sosial yang melibatkan berbagai aktor dengan perspektif, kepentingan, dan kapasitas yang berbeda. Penelitian implementasi yang hanya mengambil perspektif satu aktor, misalnya hanya perspektif birokrasi pusat akan menghasilkan gambaran yang bias. Analisis yang baik harus mampu merangkum perspektif dari seluruh aktor yang relevan, termasuk kelompok target (*beneficiaries*) dari kebijakan (Purwanto, 2022).



BAB VIII

PENDEKATAN KONTEMPORER DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Pergeseran dari pemerintahan hierarkis menuju tata kelola yang lebih plural, kolaboratif, dan berbasis jaringan telah mengubah secara fundamental cara kebijakan diimplementasikan. Transformasi ini bukan sekadar pergeseran teknis, melainkan mencerminkan perubahan paradigmatik dalam memahami peran negara, hubungan antara pemerintah dan warga, serta cara otoritas dan tanggung jawab didistribusikan dalam sistem tata kelola modern.

Pendekatan-pendekatan kontemporer yang dibahas dalam bab ini mencerminkan realitas tata kelola abad ke-21 yang semakin kompleks dan dinamis. *Wicked problems*, permasalahan yang tidak terstruktur, lintas batas, dan tidak memiliki solusi yang definitif semakin mendominasi agenda kebijakan publik modern: perubahan iklim, kemiskinan struktural, ketidaksetaraan digital, dan pandemi adalah contoh-contoh masalah yang menuntut pendekatan implementasi yang jauh melampaui kapasitas birokrasi hierarkis tradisional (Rittel & Webber, 1973; Torfing, 2021).

Bab ini menyajikan lima pendekatan kontemporer yang semakin relevan dan banyak diterapkan dalam implementasi kebijakan publik modern: *network governance*, *collaborative governance*, *multi-level governance*, *co-creation* dan *co-production*, serta *agile governance*. Masing-masing pendekatan menawarkan perspektif dan alat yang berbeda untuk mengatasi tantangan implementasi dalam lingkungan yang semakin kompleks.

Network governance merujuk pada koordinasi kebijakan melalui jaringan interdependensi antar aktor yang otonom, menggantikan atau melengkapi koordinasi hierarkis pemerintah (Rhodes, 1997). Dalam model ini, tidak ada satu aktor pun yang memiliki informasi dan kapasitas lengkap untuk mengelola sendiri permasalahan publik yang kompleks. Sebaliknya, kebijakan diimplementasikan melalui proses interaksi, negosiasi, dan kolaborasi antar berbagai aktor yang saling membutuhkan namun tetap mempertahankan otonomi relatif mereka.

Konsep *network governance* lahir dari kritik terhadap dua model tata kelola yang sebelumnya dominan: hierarki birokratis (*bureaucratic hierarchy*) dan mekanisme pasar (*market mechanism*). Hierarki birokratis dianggap terlalu kaku dan tidak responsif untuk mengelola masalah-masalah kompleks yang memerlukan koordinasi lintas lembaga dan sektor. Mekanisme pasar, di sisi lain, cenderung menghasilkan kegagalan pasar dalam penyediaan barang publik dan mengatasi eksternalitas negatif. *Network governance* menawarkan 'jalan ketiga' yang mengombinasikan fleksibilitas pasar dengan kemampuan koordinasi yang lebih besar dari hierarki (Rhodes, 1997; Klijn & Koppenjan, 2021).

1. Tipologi Jaringan Kebijakan

Agranoff dan McGuire (2003) mengidentifikasi empat tipe jaringan kebijakan yang berbeda berdasarkan tingkat integrasi dan tujuan koordinasinya: *informational*, *developmental*, *outreach*, dan *action networks*. *Informational networks* adalah jaringan yang paling longgar dan berfokus pada berbagi informasi antar anggota. Jaringan ini tidak melibatkan pengambilan keputusan bersama atau alokasi sumber daya bersama, melainkan hanya pertukaran pengetahuan dan informasi yang relevan. Contoh: forum komunikasi antar kepala dinas kesehatan kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Developmental networks memiliki tingkat integrasi yang lebih tinggi dan berfokus pada peningkatan kapasitas anggota. Jaringan ini melibatkan pembagian sumber daya dan kompetensi, serta upaya bersama untuk membangun kapasitas kolektif. Contoh: konsorsium universitas dan lembaga penelitian dalam pengembangan kebijakan

berbasis bukti. *Outreach networks* berfokus pada koordinasi dalam memberikan layanan kepada kelompok target tertentu. Jaringan ini melibatkan pembagian tugas dan tanggung jawab yang lebih eksplisit antar anggota dalam mencapai tujuan layanan bersama. Contoh: jaringan penanganan korban kekerasan dalam rumah tangga yang melibatkan polisi, rumah sakit, lembaga sosial, dan NGO.

Action networks adalah jaringan yang paling terintegrasi, di mana anggota bersama-sama membuat keputusan dan mengambil tindakan untuk mencapai tujuan bersama. Jaringan ini memerlukan komitmen yang lebih besar dari anggota dan mekanisme koordinasi yang lebih formal. Contoh: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) yang melibatkan berbagai instansi dan organisasi masyarakat sipil.

2. Manajemen Jaringan

Pengelolaan jaringan (*network management*) memerlukan kompetensi baru dari manajer publik yang berbeda dari kompetensi manajerial tradisional. Klijn dan Koppenjan (2021) mengidentifikasi empat jenis aktivitas manajemen jaringan yang kritis.

- a. *Activation* atau aktivasi: mengidentifikasi dan memobilisasi aktor-aktor yang memiliki sumber daya dan kepentingan yang relevan untuk mengatasi masalah yang dihadapi. Manajer jaringan harus mampu mengidentifikasi 'siapa yang perlu ada' dalam jaringan dan mampu meyakinkan mereka untuk terlibat.
- b. *Framing* atau penentuan kerangka: mengembangkan definisi masalah dan tujuan yang dapat diterima oleh seluruh anggota jaringan. Ini adalah pekerjaan komunikasi dan negosiasi yang sangat penting, karena aktor-aktor yang berbeda sering membawa perspektif dan framing masalah yang berbeda.
- c. *Arranging* atau pengaturan: merancang dan mengelola pengaturan interaksi antar aktor, termasuk forum pertemuan, prosedur pengambilan keputusan, dan mekanisme penyelesaian konflik. Tanpa pengaturan yang memadai, jaringan cenderung terjebak dalam kebuntuan koordinasi.
- d. *Connecting* atau koneksi: menjembatani hubungan antar aktor, membangun kepercayaan, dan mengelola ketegangan dan konflik

yang tidak terhindarkan dalam jaringan yang melibatkan aktor-aktor dengan kepentingan yang berbeda.

Di Indonesia, *network governance* termanifestasi dalam berbagai bentuk: koordinasi kebijakan dalam forum rapat koordinasi nasional (Rakornas), jaringan antar-daerah dalam program *city network* seperti APEKSI dan APPSI, kemitraan lintas sektoral dalam program-program pembangunan berbasis komunitas seperti PNPM Mandiri, serta koordinasi *pentahelix* (pemerintah, bisnis, akademisi, masyarakat, dan media) dalam berbagai program pemberdayaan (Hidayat, 2022).

Tabel 8.1 Perbandingan Empat Tipe Jaringan Kebijakan

Tipe Jaringan	Tingkat Integrasi	Aktivitas Utama	Mekanisme Koordinasi	Contoh Indonesia
Informational	Rendah	Berbagi informasi dan pengetahuan	Pertemuan berkala, laporan bersama	Forum komunikasi antar-Dinas Kesehatan provinsi
Developmental	Sedang-rendah	Membangun kapasitas kolektif anggota	Pelatihan bersama, konsorsium riset	Klaster industri dengan dukungan BPPT dan perguruan tinggi
Outreach	Sedang-tinggi	Koordinasi layanan kepada target	Pembagian tugas dan tanggung jawab formal	Sistem rujukan terpadu layanan ODHA
Action	Tinggi	Pengambilan keputusan & tindakan bersama	MoU, protokol koordinasi, sekretariat bersama	TKPKD (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah)

B. Collaborative Governance

Collaborative governance (tata kelola kolaboratif) adalah salah satu konsep paling berpengaruh dalam administrasi publik kontemporer. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikannya sebagai:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy.

Definisi ini menekankan beberapa elemen kunci: (1) keterlibatan langsung lembaga publik; (2) partisipasi *non-state stakeholders* — aktor non-pemerintah; (3) proses pengambilan keputusan yang formal dan terstruktur; (4) orientasi konsensus; dan (5) sifat deliberatif dari prosesnya. Kombinasi elemen-elemen ini membedakan *collaborative governance* dari mekanisme partisipasi publik yang lebih konvensional seperti konsultasi publik atau dengar pendapat.

Ansell dan Gash mengembangkan model *collaborative governance* berdasarkan meta-analisis atas 137 studi kasus *collaborative governance* dari berbagai sektor dan konteks. Model mereka mengidentifikasi empat komponen utama yang saling berinteraksi: kondisi awal, desain institusional, proses kolaboratif, dan kepemimpinan fasilitatif.

2. Kondisi Awal

Kondisi awal (*starting conditions*) adalah konteks yang dibawa oleh para peserta ke dalam arena kolaboratif. Ansell dan Gash mengidentifikasi tiga aspek kondisi awal yang paling signifikan. Pertama, riwayat kerjasama atau konflik (*prior history of antagonism or cooperation*). Riwayat kerjasama yang positif antar aktor menciptakan modal sosial yang memudahkan kolaborasi; sebaliknya, riwayat konflik yang dalam menciptakan ketidakpercayaan yang harus diatasi sebelum kolaborasi dapat berlangsung secara produktif.

Kedua, insentif untuk berpartisipasi (*incentives for participation*). Aktor akan terlibat dalam proses kolaboratif hanya jika mereka melihat manfaat yang melebihi biaya partisipasi. Ketika tidak ada insentif yang kuat atau ketika manfaat dapat dinikmati tanpa berpartisipasi (*free rider problem*), kolaborasi cenderung tidak berkelanjutan. Ketiga, ketidakseimbangan kekuasaan (*power imbalances*). Ketika perbedaan kekuasaan antar aktor sangat besar, pihak yang lebih lemah cenderung merasa bahwa suara mereka tidak dihargai dan menarik diri dari proses kolaboratif. Desain institusional yang baik

harus mampu mengelola ketidakseimbangan kekuasaan ini agar kolaborasi dapat berjalan secara genuine.

3. Desain Institusional

Desain institusional (*institutional design*) merujuk pada aturan-aturan dasar yang mengatur proses kolaboratif. Desain yang baik mencakup: aturan partisipasi yang inklusif dan jelas; transparansi proses yang memungkinkan semua pihak untuk memahami dan mengikuti proses pengambilan keputusan; kesepakatan awal (*ground rules*) tentang bagaimana konflik akan dikelola; dan mekanisme akuntabilitas yang memastikan bahwa keputusan bersama diimplementasikan dengan baik.

Penelitian empiris menunjukkan bahwa investasi awal dalam membangun desain institusional yang kuat sangat *worth it* dalam jangka panjang. Forum kolaboratif yang memiliki desain institusional yang lemah cenderung terjebak dalam konflik prosedural atau didominasi oleh kepentingan aktor-aktor yang paling berkuasa (Ansell & Gash, 2018).

3. Proses Kolaboratif

Proses kolaboratif (*collaborative process*) adalah inti dari model Ansell dan Gash. Mereka mengidentifikasi enam elemen proses yang saling memperkuat: *face-to-face dialogue* (dialog tatap muka), *trust building* (pembangunan kepercayaan), *commitment to process* (komitmen terhadap proses), *shared understanding* (pemahaman bersama), *intermediate outcomes* (hasil antara), dan *small wins* (keberhasilan kecil yang membangun momentum).

Elemen-elemen ini bekerja dalam siklus yang memperkuat diri sendiri (*virtuous cycle*): dialog tatap muka membangun kepercayaan, kepercayaan meningkatkan komitmen terhadap proses, komitmen memfasilitasi pengembangan pemahaman bersama, pemahaman bersama memungkinkan pencapaian *intermediate outcomes*, dan keberhasilan kecil memotivasi investasi lebih lanjut dalam proses kolaboratif.

4. Tantangan Collaborative Governance di Indonesia

Tantangan implementasi *collaborative governance* di Indonesia cukup substansial. Purwanto (2022) mengidentifikasi empat tantangan utama yang perlu mendapat perhatian serius. Pertama, kesenjangan

kapasitas antar aktor. Perbedaan yang besar dalam kapasitas teknis, sumber daya, dan informasi antara instansi pemerintah dengan organisasi masyarakat sipil dan komunitas masyarakat sering mengakibatkan *power asymmetry* yang melemahkan kualitas kolaborasi.

Kedua, budaya birokrasi yang cenderung hierarkis. Birokrasi Indonesia, yang sebagian warisan sistem kolonial dan Orde Baru, masih cenderung bersifat hierarkis dan top-down. Mengadopsi pola kerja kolaboratif yang setara memerlukan perubahan budaya yang tidak mudah dan tidak instan. Ketiga, keterbatasan mekanisme akuntabilitas untuk keputusan kolaboratif. Ketika keputusan diambil secara kolektif, akuntabilitas menjadi lebih difus dan sulit untuk diidentifikasi. Siapa yang bertanggung jawab ketika implementasi gagal — apakah pemerintah, organisasi masyarakat sipil, atau bersama-sama? Ketidakjelasan akuntabilitas dapat menjadi insentif untuk menghindari tanggung jawab. Keempat, risiko *collaborative inertia*, di mana proses kolaborasi berjalan lambat dan menghabiskan banyak waktu dan sumber daya tanpa menghasilkan keputusan atau tindakan yang konkret. Dorongan untuk mencapai konsensus dapat mengakibatkan proses yang berlarut-larut, terutama ketika kepentingan aktor-aktor yang terlibat sangat berbeda.

C. Multi-Level Governance

Multi-Level Governance (MLG) mengacu pada sistem pemerintahan di mana kewenangan dan proses kebijakan tersebar di berbagai tingkatan (supranasional, nasional, regional, dan lokal) yang saling terhubung namun tidak berhierarkis secara ketat (Marks & Hooghe, 2004). Konsep ini awalnya dikembangkan untuk menjelaskan tata kelola Uni Eropa, yang menawarkan contoh paling canggih tentang bagaimana kekuasaan dibagi antara lembaga supranasional, negara anggota, dan pemerintah daerah.

Marks dan Hooghe membedakan dua tipe MLG. *Type I MLG* mencirikan distribusi kewenangan di antara tingkatan pemerintahan yang jumlahnya terbatas, di mana setiap tingkatan memiliki yurisdiksi yang komprehensif atas wilayah tertentu. Ini adalah model yang umumnya ditemukan dalam sistem federal seperti Amerika Serikat, Jerman, atau Australia. *Type II MLG* mencirikan pengaturan tata kelola

yang lebih fleksibel dan spesifik-tugas, di mana yurisdiksi tidak terikat pada batas wilayah tertentu dan jumlah tingkatan tidak terbatas. Model ini semakin umum dalam tata kelola fungsional seperti pengelolaan daerah aliran sungai, kawasan metropolitan, atau kawasan ekonomi khusus.

1. *Multi-Level Governance* dalam Konteks Desentralisasi Indonesia

Dalam konteks Indonesia, *Multi-Level Governance* menggambarkan kompleksitas hubungan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan bahkan desa pasca-UU Desa (UU No. 6 Tahun 2014). Reformasi desentralisasi yang dimulai pada tahun 1999 telah menciptakan sistem *Multi-Level Governance* yang kompleks, di mana kewenangan pemerintahan tersebar di antara empat tingkatan: nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa/kelurahan.

Implementasi program nasional seperti PKH (*Program Keluarga Harapan*), PIP (*Program Indonesia Pintar*), dan KIS (*Kartu Indonesia Sehat*) melibatkan koordinasi vertikal yang kompleks antara kementerian pusat dan pemerintah daerah. Tantangan koordinasi ini diperparah oleh fakta bahwa Indonesia memiliki 34 provinsi, 514 kabupaten/kota, dan lebih dari 83.000 desa, yang masing-masing memiliki kapasitas dan iklim politik yang berbeda-beda.

Penelitian Hidayat dan Tri Yuniarta (2023) menemukan bahwa konflik regulasi vertikal adalah penyebab utama inefisiensi implementasi di 47% program pusat yang diteliti. Konflik ini dapat berupa: peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan pusat, interpretasi yang berbeda antara pemerintah pusat dan daerah tentang pembagian kewenangan, serta celah regulasi (*regulatory gaps*) yang tidak ditangani oleh peraturan di tingkatan manapun.

2. Tantangan dan Solusi *Multi-Level Governance* di Indonesia

Tantangan utama *Multi-Level Governance* di Indonesia dapat dikelompokkan dalam tiga kategori. Pertama, *regulatory overlap* dan *regulatory gap*. Dengan lebih dari empat lapisan regulasi (undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah), potensi tumpang tindih (*overlap*) dan celah (*gap*) sangat besar. Pembersihan regulasi (*regulatory streamlining*) secara sistematis diperlukan untuk mengurangi konflik regulasi.

Kedua, ketidakseimbangan kapasitas antar tingkatan. Kapasitas teknis dan finansial pemerintah pusat jauh lebih besar dari sebagian besar pemerintah daerah. Desentralisasi yang tidak disertai dengan transfer kapasitas yang memadai akan menghasilkan implementasi yang tidak merata dan suboptimal.

Ketiga, mekanisme koordinasi vertikal yang lemah. Koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah sering bersifat satu arah (dari atas ke bawah) dan kurang responsif terhadap umpan balik dari tingkatan yang lebih rendah. Penguatan mekanisme umpan balik dan koordinasi dua arah (*two-way coordination*) adalah kebutuhan mendesak dalam tata kelola multilevel di Indonesia.

Sebagai solusi, beberapa pendekatan inovatif telah dicoba. Di sektor kesehatan, platform *Health Information System* (SIKDA) berupaya menyediakan data real-time dari fasilitas kesehatan di seluruh Indonesia yang dapat diakses oleh berbagai tingkatan pemerintahan. Di sektor keuangan daerah, sistem SIPD (*Sistem Informasi Pemerintahan Daerah*) yang dikembangkan Kemendagri berupaya mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran di seluruh tingkatan pemerintahan (Hidayat & Tri Yuniarta, 2023).

Gambar 8.1 Arsitektur Multi-Level Governance di Indonesia



D. *Co-Creation dan Co-Production Policy*

Co-creation dan *co-production* mengacu pada keterlibatan aktif warga negara dan pemangku kepentingan dalam proses desain, implementasi, dan evaluasi layanan dan kebijakan publik (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Berbeda dari konsultasi publik konvensional, *co-production* menempatkan warga sebagai mitra aktif yang memiliki peran substantif dalam proses kebijakan, bukan sekadar penerima pasif layanan pemerintah.

Konsep *co-production* pertama kali diperkenalkan oleh Elinor Ostrom pada akhir 1970-an dalam studinya tentang layanan kepolisian di Chicago. Ostrom menemukan bahwa layanan kepolisian yang efektif tidak hanya bergantung pada profesionalisme polisi, tetapi juga pada keterlibatan aktif warga dalam melaporkan kejahatan, menjaga keamanan lingkungan, dan bekerja sama dengan polisi (Ostrom, 1996, dalam Bovaird & Loeffler, 2020).

Sejak itu, konsep *co-production* telah berkembang jauh melampaui layanan kepolisian dan kini mencakup hampir semua bidang kebijakan: pendidikan, kesehatan, lingkungan, pemberdayaan ekonomi, dan tata kelola kota. Meta-analisis Voorberg et al. (2015) atas 122 studi *co-creation* dan *co-production* menunjukkan bahwa keterlibatan warga secara aktif dalam proses kebijakan secara konsisten dikaitkan dengan layanan yang lebih relevan, efektif, dan berkelanjutan.

1. *Fase-Fase Co-Production*

Co-production dapat terjadi pada berbagai fase dalam siklus kebijakan. Bovaird dan Loeffler (2020) mengidentifikasi empat fase utama *co-production*. Fase pertama adalah *co-commissioning*, yaitu warga dan pemangku kepentingan terlibat dalam menentukan prioritas layanan dan kebijakan. Ini adalah bentuk *co-production* yang paling fundamental, karena menentukan *apa* yang akan dilakukan. *Co-commissioning* memerlukan mekanisme partisipasi yang inklusif dan mampu mengakomodasi suara dari kelompok-kelompok yang sering terpinggirkan.

Fase kedua adalah *co-design*, di mana warga berpartisipasi aktif dalam merancang kebijakan atau layanan. *Co-design* memungkinkan penggabungan pengetahuan lokal dan pengalaman hidup (*lived*

experience) warga dengan keahlian teknis birokrasi, menghasilkan desain yang lebih responsif dan kontekstual. Fase ketiga adalah *co-delivery*, yaitu warga dan komunitas berpartisipasi aktif dalam implementasi kebijakan atau penyediaan layanan. Contoh klasik *co-delivery* adalah posyandu di Indonesia, di mana kader masyarakat memainkan peran kunci dalam penyediaan layanan kesehatan dasar bagi ibu dan anak. Fase keempat adalah *co-assessment*, di mana warga berpartisipasi dalam monitoring dan evaluasi kebijakan atau layanan. Mekanisme *co-assessment* yang efektif tidak hanya mengumpulkan kepuasan pengguna, tetapi memungkinkan warga untuk menilai relevansi, kualitas, dan dampak kebijakan secara substantif.

2. Co-Production di Indonesia: Potensi dan Tantangan

Di Indonesia, semangat *co-production* tercermin dalam berbagai program dan tradisi yang sudah lama berakar: dari tradisi *gotong royong* dan musyawarah hingga program-program modern seperti PNPM Mandiri, Musrenbang (*Musyawarah Perencanaan Pembangunan*), dan program *smart village*. Program Dana Desa merupakan contoh menarik tentang potensi dan tantangan *co-production* di Indonesia. Secara desain, Dana Desa dimaksudkan untuk mendorong perencanaan pembangunan yang partisipatif melalui mekanisme Musyawarah Desa. Namun, penelitian Suharto (2021) menemukan bahwa banyak Musyawarah Desa yang berlangsung hanya sebagai formalitas, dengan agenda yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh perangkat desa, sehingga tidak menjadi arena *co-production* yang genuinely partisipatif.

Tantangan utama dalam mewujudkan *co-production* yang genuine di Indonesia meliputi: (1) kesenjangan kapasitas antara aparat pemerintah dengan warga dalam hal informasi dan keterampilan partisipasi; (2) budaya paternalistik yang masih kuat di banyak daerah, di mana pemerintah memposisikan diri sebagai 'pemberi' dan warga sebagai 'penerima'; (3) keterbatasan waktu dan kapasitas warga terutama kelompok yang paling membutuhkan layanan untuk terlibat dalam proses-proses yang panjang dan kompleks; dan (4) absennya insentif yang kuat bagi birokrasi untuk benar-benar berbagi kekuasaan dengan warga (Suharto, 2021).

Meski demikian, terdapat contoh-contoh sukses *co-production* yang dapat menjadi inspirasi. Program *Surabaya Smart City* telah

mengembangkan mekanisme *co-production* yang relatif efektif dalam perencanaan tata ruang dan penyediaan layanan publik. Aplikasi pelaporan warga yang diintegrasikan dengan respons birokrasi yang terukur telah berhasil meningkatkan keterlibatan warga dan kualitas layanan secara bersamaan.

Tabel 8.2 Fase-Fase Co-Production dan Contoh Penerapan di Indonesia

Fase <i>Co-Production</i>	Deskripsi	Metode Partisipasi	Contoh Indonesia
<i>Co-commissioning</i>	Menentukan prioritas bersama	Survey warga, deliberasi publik, voting partisipatif	Musrenbang Kelurahan dalam penentuan prioritas APBD
<i>Co-design</i>	Merancang solusi bersama	Lokakarya desain, <i>focus group</i> , prototipe bersama	Desain partisipatif kampung tematik di Semarang
<i>Co-delivery</i>	Implementasi bersama	Kader komunitas, kelompok kerja warga	Posyandu, kader Jumantik, dasawisma
<i>Co-assessment</i>	Evaluasi bersama	<i>Scorecard</i> komunitas, <i>citizen audit</i> , <i>dashboard</i> publik	Aplikasi pelaporan layanan Qlue, LAPOR!

E. *Agile Governance* dalam Implementasi Kebijakan

Agile governance meminjam prinsip-prinsip metodologi pengembangan perangkat lunak *agile* untuk diterapkan dalam tata kelola dan implementasi kebijakan (Mergel, Gong & Bertot, 2018). *Agile* pertama kali dikembangkan dalam industri teknologi sebagai respons terhadap kegagalan pendekatan *waterfall* tradisional yang linear dan kaku dalam menghadapi ketidakpastian dan perubahan yang cepat. *Agile Manifesto* yang dipublikasikan pada 2001 menekankan: individu dan interaksi di atas proses dan alat; perangkat lunak yang berjalan di atas dokumentasi komprehensif; kolaborasi dengan pelanggan di atas negosiasi kontrak; dan respons terhadap perubahan mengikuti rencana.

Penerapan prinsip-prinsip *agile* dalam kebijakan publik menawarkan potensi yang menarik, terutama dalam mengatasi salah satu kelemahan terbesar pemerintahan modern: ketidakmampuan untuk beradaptasi secara cepat terhadap perubahan kondisi dan belajar dari pengalaman implementasi. Lingkungan yang berubah cepat dari perubahan iklim hingga disrupsi teknologi, dari dinamika pasar global hingga pergeseran demografi menuntut kapasitas adaptasi yang lebih besar dari yang disediakan proses kebijakan tradisional (Torfing, 2021).

1. Prinsip-Prinsip *Agile Governance*

Mergel *et al.* (2018) mengidentifikasi enam prinsip *agile governance* yang diadaptasi dari konteks teknologi ke konteks kebijakan publik. Prinsip pertama adalah *iterative and incremental delivery*: kebijakan diimplementasikan dalam siklus pendek (*sprints*) yang menghasilkan output yang dapat dievaluasi, daripada dalam rencana implementasi jangka panjang yang kaku. Setiap siklus menghasilkan pembelajaran yang digunakan untuk memperbaiki siklus berikutnya.

Prinsip kedua adalah *cross-functional teams*: tim implementasi yang terdiri dari individu dengan keahlian yang berbeda-beda, bekerja secara kolaboratif menuju tujuan bersama. Dalam konteks pemerintahan, ini berarti menggabungkan analis kebijakan, implementor lapangan, pengguna layanan, dan ahli teknis dalam satu tim yang terintegrasi. Prinsip ketiga adalah *continuous feedback*: mekanisme umpan balik yang berlangsung terus-menerus dari pengguna layanan dan pelaksana lapangan, yang digunakan untuk menyesuaikan implementasi secara *real-time*. Ini mensyaratkan sistem monitoring yang mampu mengumpulkan dan memproses umpan balik dengan cepat.

Prinsip keempat adalah *embracing change*: kesediaan untuk mengubah rencana ketika bukti dan kondisi menunjukkan bahwa perubahan diperlukan. Ini bertentangan dengan budaya birokrasi tradisional yang cenderung bersikap defensif terhadap perubahan dan memandang deviasi dari rencana awal sebagai kegagalan. Prinsip kelima adalah *transparency*: visibilitas yang tinggi atas proses dan kemajuan implementasi bagi semua pemangku kepentingan, termasuk publik. Transparansi mendorong akuntabilitas dan membangun kepercayaan publik. Prinsip keenam adalah *user-centricity*: orientasi utama pada nilai

yang dirasakan oleh pengguna akhir layanan, bukan pada kepatuhan prosedural atau pencapaian target administratif.

2. Penerapan *Agile* di Pemerintahan

Beberapa negara telah mencapai kemajuan signifikan dalam mengadopsi pendekatan *agile* dalam tata kelola digital dan penyediaan layanan publik. Estonia yang dikenal sebagai salah satu pemerintahan digital paling maju di dunia telah lama menerapkan prinsip *agile* dalam pengembangan layanan digitalnya. Singapura melalui GovTech (*Government Technology Agency*) mengadopsi metodologi *agile* dalam pengembangan platform-platform layanan publik digitalnya. Di Inggris, *Government Digital Service* (GDS) telah mengembangkan kerangka *agile* yang diadaptasi untuk konteks pemerintahan.

Di Indonesia, semangat *agile* dapat dilihat dalam perkembangan *smart city* di berbagai kota besar. Surabaya, Bandung, Semarang, dan Banyuwangi telah mengembangkan platform digital yang menerapkan prinsip-prinsip *agile*, pengembangan iteratif, umpan balik warga yang berkelanjutan, dan adaptasi berbasis data. Meski belum secara eksplisit menggunakan terminologi *agile*, pendekatan ini mencerminkan semangat yang sama (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2022).

3. Hambatan *Agile Governance*

Meski menjanjikan, penerapan *agile governance* menghadapi hambatan struktural yang serius dalam konteks birokrasi. Luna-Reyes dan Gil-Garcia (2022) mengidentifikasi empat hambatan utama. Pertama, proses anggaran tahunan yang kaku. Siklus anggaran pemerintah yang tahunan dan terstruktur tidak kompatibel dengan pendekatan *agile* yang memerlukan fleksibilitas alokasi sumber daya antar periode. Prinsip *agile* untuk merespons perubahan memerlukan kemampuan untuk mengalokasikan anggaran secara fleksibel, yang sering dibatasi oleh regulasi keuangan negara.

Kedua, regulasi pengadaan yang tidak fleksibel. Regulasi pengadaan barang dan jasa pemerintah dirancang untuk memastikan akuntabilitas dan mencegah korupsi, namun sering kali tidak kompatibel dengan pendekatan *agile* memerlukan kontrak lebih fleksibel dan iteratif. Ketiga, budaya birokrasi yang menghindari risiko. Birokrasi yang

terlatih untuk menghindari kesalahan akan sulit mengadopsi pendekatan eksperimental dan iteratif yang merupakan inti dari *agile governance*. Toleransi terhadap kegagalan yang produktif (*failure as learning*) sulit dibangun dalam budaya yang lebih mengutamakan kepatuhan prosedural.

Keempat, tekanan akuntabilitas yang menuntut prediktabilitas. Lembaga-lembaga akuntabilitas seperti BPK dan DPR cenderung menuntut rencana yang detail dan kepatuhan terhadap rencana tersebut. Deviasi dari rencana bahkan ketika deviasi tersebut didasarkan pada pembelajaran valid diperlakukan sebagai pelanggaran akuntabilitas.

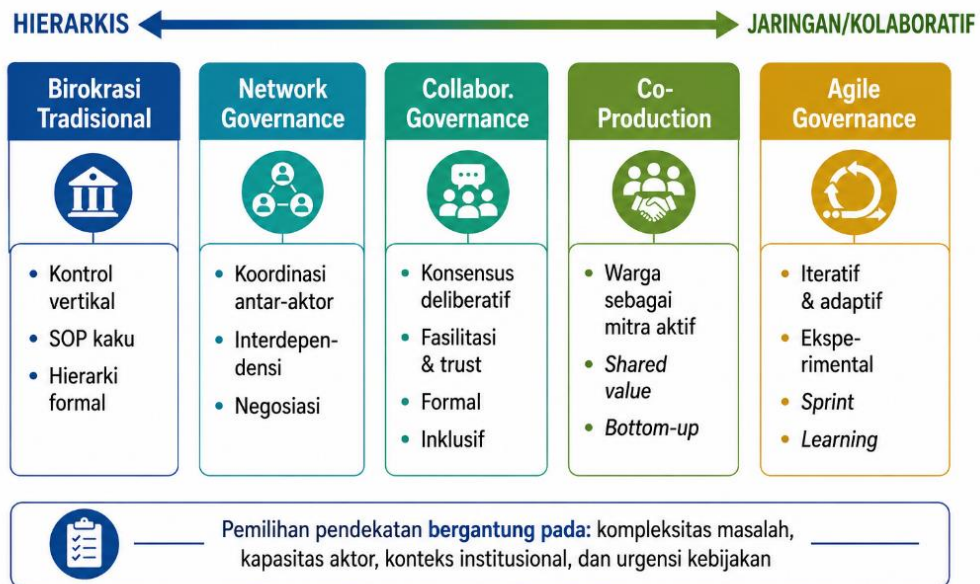
Tabel 8.3 Perbandingan *Governance* Tradisional vs *Agile Governance*

Dimensi	<i>Governance</i> Tradisional	<i>Agile Governance</i>	Implikasi untuk Birokrasi Indonesia
Perencanaan	Rencana detail jangka panjang, kaku	<i>Roadmap</i> adaptif, <i>sprint</i> pendek	Perlu reformasi mekanisme perencanaan untuk mengakomodasi perubahan <i>mid-course</i>
Pengambilan Keputusan	Hierarkis, lambat, terpusat	Desentralisasi, cepat, berbasis tim	Butuh pendelegasian wewenang yang lebih besar kepada pelaksana lapangan
Respons Perubahan	Resistif, perubahan dianggap kegagalan	Adaptif, perubahan dianggap belajar	Perubahan budaya birokrasi dari <i>compliance</i> ke <i>outcome orientation</i>
Monitoring	Laporan periodik, retrospektif	<i>Dashboard real-time, continuous feedback</i>	Investasi dalam sistem monitoring digital yang komprehensif
Akuntabilitas	Akuntabilitas proses dan kepatuhan	Akuntabilitas hasil dan nilai	Reformasi instrumen akuntabilitas (SAKIP) untuk fokus pada dampak

4. Spektrum Pendekatan Implementasi Kontemporer

Kelima pendekatan yang dibahas dalam bab ini dapat dipandang sebagai berada dalam suatu spektrum kontinuum yang membentang dari pendekatan yang lebih hierarkis di satu ujung hingga yang lebih jaringan dan kolaboratif di ujung lain. Gambar 8.2 mengilustrasikan spektrum ini beserta karakteristik utama masing-masing pendekatan.

Gambar 8.2 Spektrum Pendekatan Implementasi Kebijakan Kontemporer



Pemilihan pendekatan yang tepat bukan tentang memilih satu pendekatan dan menolak yang lain, melainkan tentang mengombinasikan elemen-elemen dari berbagai pendekatan sesuai dengan konteks spesifik yang dihadapi. Masalah kebijakan yang berbeda dari regulasi teknis hingga pemberdayaan komunitas, dari penanganan krisis hingga reformasi institusional jangka panjang menuntut pendekatan implementasi yang berbeda (Torfing, 2021).



BAB IX

FAKTOR PENENTU KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Di balik kompleksitas model dan pendekatan implementasi kebijakan, terdapat faktor-faktor fundamental yang secara konsisten membedakan implementasi yang berhasil dari yang gagal. Studi komparatif atas ribuan program kebijakan di berbagai negara dan sektor menunjukkan pola yang berulang: program-program yang berhasil tidak selalu memiliki desain yang paling canggih atau anggaran yang paling besar, tetapi hampir selalu memiliki kepemimpinan yang kuat, komunikasi yang efektif, partisipasi yang bermakna, budaya organisasi yang mendukung, dan manajemen risiko yang sistematis.

Bab ini mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penentu tersebut secara mendalam, berdasarkan sintesis dari literatur empiris dan teoritis mutakhir, serta pengalaman implementasi kebijakan di Indonesia. Tujuannya bukan untuk memberikan resep yang sederhana, karena tidak ada resep universal untuk keberhasilan implementasi melainkan untuk membangun pemahaman yang lebih dalam tentang dinamika yang membentuk keberhasilan dan kegagalan implementasi, sehingga para pembuat kebijakan dan praktisi dapat membuat keputusan yang lebih terinformasi.

A. Kepemimpinan dan Kapasitas Institusi

Kepemimpinan yang efektif adalah salah satu prediktor terkuat keberhasilan implementasi kebijakan (Roberts, 2019). Berbagai studi empiris konsisten menemukan bahwa kualitas kepemimpinan baik di tingkat puncak maupun di tingkat menengah dan lapangan, memiliki dampak yang sangat besar pada kinerja implementasi, bahkan ketika kondisi-kondisi lain kurang mendukung.

Kepemimpinan yang dimaksud bukan semata kepemimpinan puncak (*top-level leadership*), tetapi mencakup keseluruhan rantai kepemimpinan dari tingkat kementerian/dinas hingga pelaksana lapangan. Van Wart (2020) dalam studi komprehensifnya tentang *Leadership in Public Organizations* menekankan bahwa keberhasilan implementasi memerlukan kepemimpinan yang efektif di setiap tingkatan hierarki, dari kepala kementerian hingga staf garis depan yang berinteraksi langsung dengan warga.

1. Karakteristik Kepemimpinan Efektif dalam Implementasi

Van Wart (2020) mengidentifikasi beberapa karakteristik kepemimpinan yang secara konsisten dikaitkan dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Pertama, kemampuan menterjemahkan visi kebijakan ke dalam instruksi operasional yang jelas (*translating vision into action*). Pemimpin yang baik tidak hanya memahami tujuan kebijakan secara abstrak, tetapi mampu menerjemahkan tujuan tersebut ke dalam tugas-tugas konkret yang dapat dilaksanakan oleh tim mereka. Kedua, kapasitas membangun koalisi dukungan di antara aktor-aktor yang relevan (*coalition building*). Implementasi kebijakan hampir selalu memerlukan dukungan dari berbagai pihak, unit-unit lain dalam lembaga, mitra eksternal, pemangku kepentingan, dan masyarakat. Pemimpin yang efektif mampu membangun dan memelihara koalisi dukungan yang cukup luas untuk menggerakkan implementasi.

Ketiga, kemampuan mengelola resistensi dan konflik (*managing resistance and conflict*). Setiap perubahan kebijakan pasti menghadapi resistensi dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam atau yang ragu dengan efektivitas kebijakan. Pemimpin yang efektif mampu mengelola resistensi ini, baik melalui persuasi, negosiasi, atau dalam kasus tertentu, penerapan kewenangan tanpa merusak hubungan dan kepercayaan yang diperlukan untuk kolaborasi jangka panjang. Keempat, orientasi pada pembelajaran dan perbaikan berkelanjutan (*learning orientation*). Implementasi yang berhasil bukan tentang melaksanakan rencana awal dengan sempurna, melainkan tentang belajar dari pengalaman dan melakukan penyesuaian yang diperlukan. Pemimpin yang memiliki orientasi belajar menciptakan lingkungan yang aman bagi tim mereka untuk melaporkan masalah secara terbuka dan mencoba solusi baru.

Kelima, integritas dan akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya. Kepercayaan adalah fondasi implementasi yang berkelanjutan, dan kepercayaan dibangun di atas integritas yang konsisten. Pemimpin yang menggunakan sumber daya secara tidak transparan atau yang tidak bertanggung jawab atas hasil kerja mereka akan merusak kepercayaan yang diperlukan untuk kolaborasi efektif.

2. Kapasitas Institusi

Selain kepemimpinan individual, kapasitas institusi secara keseluruhan merupakan determinan kritis keberhasilan implementasi. UNDP (2021) mendefinisikan kapasitas institusi sebagai kemampuan lembaga untuk melaksanakan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan dalam jangka panjang. UNDP (2021) membagi kapasitas institusi ke dalam empat dimensi yang saling terkait. Pertama, kapasitas teknis: keahlian substantif yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas implementasi. Implementasi program gizi, misalnya, memerlukan kapasitas teknis di bidang ilmu gizi, epidemiologi, logistik rantai dingin, dan komunikasi kesehatan.

Kedua, kapasitas organisasional: sistem manajemen yang fungsional, termasuk sistem perencanaan, penganggaran, monitoring, evaluasi, dan manajemen sumber daya manusia yang efektif. Tanpa sistem organisasional yang baik, bahkan sumber daya yang melimpah pun akan terkelola secara tidak efisien. Ketiga, kapasitas finansial: akses ke sumber daya yang memadai dan kemampuan untuk mengelolanya secara efektif. Ini mencakup tidak hanya ketersediaan anggaran, tetapi juga kemampuan untuk merencanakan anggaran berbasis kebutuhan nyata, mengelola kas secara efektif, dan mencegah kebocoran. Keempat, kapasitas relasional: kemampuan bekerja secara efektif dengan pemangku kepentingan lain, lembaga pemerintah lain, mitra swasta, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas sasaran. Kapasitas relasional yang kuat memungkinkan lembaga untuk memobilisasi sumber daya dan dukungan di luar batas organisasinya sendiri.

Pembangunan kapasitas harus dipandang sebagai investasi jangka panjang, bukan pengeluaran sekali waktu. Banyak program pembangunan kapasitas yang gagal karena dirancang sebagai kegiatan yang dilakukan sekali, pelatihan singkat, konsultasi teknis jangka pendek tanpa mekanisme untuk memastikan bahwa kapasitas yang

dibangun tertanam secara permanen dalam lembaga dan tidak hilang ketika individu-individu kunci rotasi atau keluar dari lembaga.

Tabel 9.1 Matriks Kapasitas Institusi dan Strategi Penguatannya

Dimensi Kapasitas	Indikator Kunci	Hambatan Umum	Strategi Penguatan	Contoh Indonesia
Kapasitas Teknis	Kompetensi SDM, sistem informasi, peralatan	SDM kurang terlatih, rotasi cepat	Pelatihan berkelanjutan, retensi talenta	Akademi Pelatihan Aparatur Kemenkes untuk tenaga gizi
Kapasitas Organisasional	Kualitas SOP, sistem M&E, manajemen kinerja	Struktur silos, SOP usang	Reformasi organisasi, SAKIP berbasis hasil	Program Reformasi Birokrasi Kemenpan RB
Kapasitas Finansial	Penyerapan anggaran, efisiensi belanja	Defisit APBD, birokrasi pengadaan	Alokasi berbasis kinerja, simplifikasi pengadaan	Penggunaan DAK nonfisik untuk BOK Puskesmas
Kapasitas Relasional	Jaringan kemitraan, kepercayaan mitra	Koordinasi siloed, kurang kepercayaan	Forum multi-stakeholder, MoU antar lembaga	Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda)

B. Komunikasi dan Koordinasi Antar Aktor

Komunikasi yang efektif dalam implementasi kebijakan adalah jauh lebih dari sekadar penyampaian informasi, ia adalah proses sosial yang membangun pemahaman bersama, membangun kepercayaan, dan mengkoordinasikan tindakan di antara aktor-aktor yang beragam. Edwards III (1980) mengidentifikasi tiga dimensi komunikasi yang

kritis: transmisi, kejelasan, dan konsistensi, ketiganya sama pentingnya untuk keberhasilan implementasi.

Koordinasi antar aktor adalah tantangan struktural yang sering diabaikan dalam desain implementasi. O'Toole (2000) mencatat bahwa semakin banyak aktor yang terlibat dalam implementasi, semakin tinggi risiko kegagalan koordinasi suatu proposisi yang relevan terutama untuk program lintas-sektoral. Dengan bertambahnya satu aktor dalam jaringan implementasi, jumlah hubungan yang harus dikelola bertumbuh secara kuadratik, sehingga kompleksitas koordinasi meningkat jauh lebih cepat dari jumlah aktor.

1. Desain Komunikasi Implementasi

Desain komunikasi implementasi yang efektif harus menjawab beberapa pertanyaan fundamental: Siapa yang perlu tahu apa? Kapan informasi harus tersedia? Dalam format apa informasi harus disampaikan? Melalui saluran apa informasi akan dikomunikasikan? Dan bagaimana memastikan bahwa informasi benar-benar diterima dan dipahami? Dalam konteks program nasional di Indonesia, desain komunikasi implementasi sering mengabaikan keragaman kapasitas penerimaan informasi antar daerah. Informasi yang dikomunikasikan dalam format teknis yang kompleks dan dalam bahasa birokratis yang kaku sering gagal dipahami oleh pelaksana di tingkatan yang lebih rendah, terutama di daerah dengan kapasitas SDM yang lebih terbatas. Adaptasi format dan saluran komunikasi sesuai dengan karakteristik penerima adalah prinsip dasar komunikasi yang sering dilupakan dalam desain implementasi.

2. Inovasi dalam Koordinasi Antar-Instansi

Inovasi dalam koordinasi antar-instansi semakin difasilitasi oleh teknologi digital. Gil-Garcia, Pardo, dan Burke (2021) mengidentifikasi empat jenis inovasi teknologi yang transformatif dalam koordinasi pemerintahan. Pertama, *shared data platforms* atau portal data bersama yang memungkinkan berbagai instansi untuk mengakses dan berkontribusi pada basis data yang sama secara *real-time*. Di Indonesia, Sistem Informasi Ketahanan Pangan dan Gizi Kementan, SIMDA Kemendagri, dan berbagai sistem informasi sektoral lainnya berupaya

mewujudkan ini, meskipun integrasi antar sistem masih menjadi tantangan besar.

Kedua, sistem *alert* dan notifikasi otomatis yang memungkinkan informasi kritis tentang kejadian, kondisi yang menyimpang dari norma, atau kebutuhan tindakan segera untuk dikomunikasikan secara cepat kepada pihak-pihak yang relevan tanpa bergantung pada proses pelaporan formal yang lambat. Ketiga, platform kolaborasi digital yang memfasilitasi kerja bersama secara lintas batas organisasi. Dalam konteks kerja jarak jauh pasca-pandemi, platform-platform ini semakin kritis untuk memungkinkan koordinasi yang efektif tanpa harus mengandalkan pertemuan fisik.

Keempat, *dashboard* monitoring bersama yang memungkinkan seluruh aktor yang terlibat dalam implementasi untuk memantau kemajuan program secara transparan dan real-time, sehingga memungkinkan respons yang lebih cepat terhadap masalah yang muncul. Namun, Gil-Garcia et al. (2021) menekankan bahwa teknologi hanyalah pemungkin (*enabler*), bukan pengganti kepercayaan dan kesepakatan antar-aktor yang dibangun melalui proses sosial. Platform koordinasi digital yang paling canggih pun akan gagal jika dioperasikan oleh aktor-aktor yang tidak saling mempercayai atau tidak memiliki komitmen terhadap tujuan bersama.

C. Partisipasi Masyarakat dan *Stakeholder Engagement*

Partisipasi masyarakat yang bermakna dalam implementasi kebijakan bukan sekadar persyaratan prosedural atau kewajiban demokratis, ia adalah faktor substantif yang memengaruhi kualitas, relevansi, dan keberlanjutan implementasi (Fung, 2015). Bukti empiris yang semakin kuat menunjukkan bahwa program-program yang melibatkan partisipasi aktif kelompok sasaran cenderung lebih efektif, lebih efisien, dan lebih berkelanjutan daripada program-program yang dirancang dan diimplementasikan secara sepihak oleh birokrasi.

Keterlibatan aktif kelompok sasaran berkontribusi pada keberhasilan implementasi melalui beberapa mekanisme. Pertama, meningkatkan *relevance* program dengan mengintegrasikan pengetahuan lokal dan pengalaman hidup kelompok sasaran ke dalam desain dan implementasi. Kedua, membangun rasa kepemilikan

(*ownership*) yang meningkatkan kepatuhan dan kesukarelaan berpartisipasi. Ketiga, menghasilkan informasi *feedback* lapangan yang penting bagi penyesuaian program yang tepat sasaran. Keempat, membangun kapasitas komunitas yang meningkatkan keberlanjutan program pasca-proyek.

1. Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Publik

Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan aktif warga negara dalam berbagai tahapan proses kebijakan publik, mulai dari identifikasi masalah, perumusan kebijakan, implementasi program, hingga evaluasi hasil kebijakan. Dalam sistem pemerintahan demokratis, partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip utama yang menjamin bahwa kebijakan yang dihasilkan mencerminkan kebutuhan, aspirasi, dan kepentingan masyarakat yang terdampak. Partisipasi tidak hanya dipahami sebagai kehadiran masyarakat dalam forum konsultasi, tetapi juga mencakup keterlibatan dalam pengambilan keputusan, pengawasan pelaksanaan program, serta pemberian umpan balik terhadap hasil kebijakan. Melalui partisipasi yang efektif, pemerintah dapat memperoleh informasi yang lebih akurat mengenai kondisi lapangan, kebutuhan masyarakat, dan potensi dampak suatu kebijakan. Selain itu, partisipasi masyarakat dapat meningkatkan rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap program pemerintah sehingga mendorong keberhasilan implementasi kebijakan dan memperkuat legitimasi keputusan publik.

2. Konsep *Stakeholder Engagement* dalam Tata Kelola Publik

Stakeholder engagement merupakan proses membangun komunikasi, kolaborasi, dan hubungan yang berkelanjutan antara pemerintah dengan berbagai pihak yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan atau program. Pemangku kepentingan (*stakeholders*) tidak hanya mencakup masyarakat umum, tetapi juga organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, akademisi, media, lembaga swadaya masyarakat, komunitas lokal, dan institusi pemerintah lainnya yang terlibat atau terdampak oleh kebijakan.

Pendekatan *stakeholder engagement* bertujuan menciptakan proses pengambilan keputusan yang lebih inklusif, transparan, dan responsif. Dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, pemerintah dapat memperoleh beragam perspektif yang membantu menghasilkan kebijakan yang lebih komprehensif dan berkelanjutan. Keterlibatan tersebut juga dapat meminimalkan konflik kepentingan, meningkatkan dukungan publik, serta memperkuat koordinasi antaraktor dalam pelaksanaan kebijakan.

3. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat dan *Stakeholder Engagement*

Partisipasi masyarakat dan *stakeholder engagement* dapat diwujudkan melalui berbagai mekanisme sesuai dengan tujuan dan karakteristik kebijakan yang akan dijalankan. Salah satu bentuk yang paling umum adalah konsultasi publik, yaitu proses meminta masukan, saran, atau tanggapan dari masyarakat terhadap rancangan kebijakan atau program tertentu. Selain itu, pemerintah dapat menyelenggarakan forum diskusi, musyawarah perencanaan pembangunan (*Musrenbang*), dengar pendapat publik, survei kepuasan masyarakat, lokakarya, maupun forum kelompok terarah (*focus group discussion*).

Pada tingkat yang lebih tinggi, partisipasi dapat berbentuk kemitraan (*partnership*), di mana masyarakat dan pemangku kepentingan terlibat secara langsung dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Dalam beberapa kasus, masyarakat juga dapat diberikan kewenangan tertentu dalam mengelola program pembangunan berbasis komunitas. Berbagai bentuk keterlibatan tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat tidak bersifat tunggal, melainkan berada pada spektrum yang luas mulai dari pemberian informasi hingga kolaborasi dalam pengambilan keputusan.

4. Manfaat Partisipasi Masyarakat dan *Stakeholder Engagement*

Keterlibatan masyarakat dan pemangku kepentingan memberikan berbagai manfaat bagi proses kebijakan publik. Pertama, partisipasi membantu meningkatkan kualitas kebijakan karena keputusan yang diambil didasarkan pada informasi yang lebih lengkap dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, keterlibatan publik

dapat meningkatkan legitimasi kebijakan karena masyarakat merasa bahwa aspirasi mereka telah dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan.

Ketiga, partisipasi masyarakat berkontribusi pada peningkatan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan. Melalui keterbukaan informasi dan mekanisme pengawasan publik, risiko penyalahgunaan wewenang dapat diminimalkan. Keempat, *stakeholder engagement* dapat memperkuat koordinasi dan kerja sama antaraktor sehingga pelaksanaan program menjadi lebih efektif dan efisien. Selain itu, keterlibatan berbagai pihak juga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan memperkuat hubungan antara negara dan warga negara.

5. Peran Partisipasi dalam Evaluasi Kebijakan

Dalam proses evaluasi kebijakan, partisipasi masyarakat memiliki peran yang sangat penting karena masyarakat merupakan pihak yang secara langsung merasakan dampak kebijakan. Melalui keterlibatan masyarakat, evaluator dapat memperoleh informasi mengenai tingkat kepuasan, efektivitas program, kendala implementasi, serta dampak yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Informasi tersebut sering kali tidak dapat diperoleh hanya melalui data administratif atau laporan resmi pemerintah.

Pendekatan evaluasi partisipatif (*participatory evaluation*) memungkinkan masyarakat berperan sebagai sumber informasi sekaligus mitra dalam proses evaluasi. Hasil evaluasi yang melibatkan masyarakat cenderung lebih komprehensif karena menggabungkan data kuantitatif dengan pengalaman dan persepsi para penerima manfaat. Selain itu, keterlibatan pemangku kepentingan dalam evaluasi dapat meningkatkan penerimaan terhadap hasil evaluasi dan mempermudah implementasi rekomendasi perbaikan kebijakan di masa mendatang.

6. Tantangan dan Strategi Peningkatan Partisipasi

Meskipun partisipasi masyarakat dan *stakeholder engagement* memiliki banyak manfaat, implementasinya sering menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah rendahnya tingkat partisipasi masyarakat akibat kurangnya informasi, keterbatasan kapasitas, atau rendahnya kepercayaan terhadap pemerintah. Selain itu,

terdapat risiko dominasi kelompok tertentu yang memiliki sumber daya atau pengaruh lebih besar dibandingkan kelompok lainnya sehingga dapat mengurangi representativitas proses partisipasi.

Tantangan lainnya adalah kompleksitas koordinasi antarberbagai pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan, nilai, dan tujuan yang berbeda. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengembangkan strategi yang mampu menciptakan proses partisipasi yang inklusif dan adil. Strategi tersebut dapat dilakukan melalui peningkatan akses informasi publik, pemanfaatan teknologi digital untuk konsultasi publik, penguatan kapasitas masyarakat, penyediaan forum dialog yang terbuka, serta penerapan mekanisme umpan balik yang transparan dan responsif.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dan *stakeholder engagement* merupakan elemen penting dalam tata kelola publik modern. Keterlibatan yang bermakna dari masyarakat dan berbagai pemangku kepentingan tidak hanya meningkatkan kualitas kebijakan dan efektivitas implementasi program, tetapi juga memperkuat legitimasi pemerintah, menciptakan nilai publik, serta mendorong terwujudnya pemerintahan yang demokratis, inklusif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

D. Budaya Organisasi dan Adaptasi Kebijakan

Budaya organisasi yaitu pola nilai, keyakinan, dan perilaku yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi memiliki pengaruh yang kuat dan sering kali tidak disadari terhadap cara kebijakan diimplementasikan (Schein, 2010). Budaya organisasi bukanlah sesuatu yang diputuskan dalam rapat strategis; ia terbentuk secara bertahap melalui akumulasi pengalaman, respons terhadap tantangan, dan perilaku yang diberi penghargaan atau dihukum oleh sistem.

Schein (2010) membedakan tiga tingkatan budaya organisasi. Tingkat paling dangkal adalah *artifacts*, hal-hal yang dapat dilihat dan didengar, seperti tata ruang kantor, *dress code*, ritual organisasi, dan bahasa yang digunakan. Tingkat menengah adalah *espoused values*, nilai-nilai yang secara eksplisit dinyatakan oleh organisasi sebagai panduan perilaku, seperti visi, misi, dan kode etik. Tingkat paling dalam adalah *basic underlying assumptions*, asumsi-asumsi fundamental yang telah menjadi 'taken for granted' dalam kehidupan organisasi dan yang

secara tidak sadar membentuk persepsi, pemikiran, dan perilaku anggota organisasi. Dalam konteks implementasi kebijakan, yang paling relevan adalah tingkat paling dalam ini, asumsi-asumsi tidak sadar yang menentukan bagaimana anggota organisasi memahami peran mereka, hubungan mereka dengan atasan dan bawahan, dan apa yang dianggap sebagai perilaku yang wajar dan tidak wajar dalam melaksanakan tugas.

1. Pola Budaya Birokrasi yang Menghambat Implementasi

O'Flynn (2021) mengidentifikasi tiga pola budaya birokrasi yang paling menghambat implementasi kebijakan secara efektif. Pertama, *blame culture* (budaya menyalahkan). Dalam organisasi dengan *blame culture* yang kuat, kesalahan dan kegagalan diperlakukan sebagai bukti ketidakkompetensi atau ketidakloyalan, bukan sebagai peluang pembelajaran. Akibatnya, anggota organisasi menjadi sangat berhati-hati dan menghindari risiko, bahkan risiko yang sebenarnya pantas diambil. Masalah disembunyikan daripada dilaporkan secara terbuka, dan informasi negatif tentang kinerja program tidak mengalir dengan bebas ke atas. Ini menciptakan lingkungan di mana pengambil kebijakan membuat keputusan berdasarkan informasi yang terdistorsi dan tidak akurat. Dalam konteks birokrasi Indonesia, *blame culture* sering diperparah oleh ketakutan terhadap aparat penegak hukum yaitu BPK, BPKP, KPK yang interpretasinya terhadap regulasi keuangan negara sering tidak dapat diprediksi. Ketakutan ini mendorong banyak pejabat untuk mengambil keputusan defensif yang mengutamakan keamanan hukum mereka sendiri daripada efektivitas program.

Kedua, *silo mentality* (mentalitas silo). Dalam organisasi dengan mentalitas silo yang kuat, unit-unit organisasi beroperasi secara tertutup dan enggan untuk berbagi informasi, sumber daya, atau kredit dengan unit-unit lain. Mentalitas ini menghasilkan duplikasi upaya, kesenjangan dalam pelayanan, dan kegagalan untuk memanfaatkan sinergi antar-program. Dalam konteks pemerintahan Indonesia, mentalitas silo sering diekspresikan dalam bentuk: perlindungan terhadap 'wilayah' anggaran dan kewenangan; resistensi terhadap berbagi data antar sistem informasi kementerian; dan lemahnya koordinasi antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Ketiga, *compliance culture* (budaya kepatuhan). Dalam organisasi dengan *compliance culture* yang dominan, fokus utama adalah pada kepatuhan terhadap prosedur dan regulasi, bukan pada pencapaian hasil. Pegawai dinilai berdasarkan apakah mereka mengikuti SOP yang benar, bukan berdasarkan apakah mereka menghasilkan dampak yang berarti. Ini menciptakan kondisi di mana pegawai yang bekerja sesuai SOP namun tidak menghasilkan dampak apa pun dipandang sebagai tidak bersalah, sementara pegawai yang berani melakukan inovasi namun melanggar SOP dipandang sebagai pelanggar aturan.

2. Strategi Transformasi Budaya Organisasi

Cameron dan Quinn (2019) dalam *Diagnosing and Changing Organizational Culture* menawarkan kerangka untuk memahami dan mengubah budaya organisasi. Mereka mengidentifikasi empat tipe budaya organisasi dalam *Competing Values Framework*: hierarki, pasar, klan, dan adhokrasi. Masing-masing tipe memiliki kekuatan dan kelemahan dalam konteks implementasi kebijakan. Transformasi budaya organisasi menuju tipe yang lebih mendukung implementasi efektif memerlukan strategi yang komprehensif dan jangka panjang. Cameron dan Quinn (2019) merekomendasikan empat strategi transformasi yang saling melengkapi.

Pertama, *leadership by example* (kepemimpinan melalui teladan). Perubahan budaya tidak dapat dimandatkan dari atas, ia harus dihidupkan melalui perilaku nyata para pemimpin. Pemimpin yang ingin membangun budaya yang lebih inovatif dan berorientasi hasil harus konsisten menunjukkan perilaku tersebut dalam keseharian mereka: merespons berita buruk dengan rasa ingin tahu dan bukan kemarahan; merayakan eksperimen yang gagal jika prosesnya baik; dan secara aktif mencari umpan balik dari bawahan dan stakeholder. Kedua, *aligned incentive systems*. Sistem insentif dan sanksi harus selaras dengan nilai-nilai budaya yang ingin dibangun. Jika ingin membangun budaya yang berorientasi hasil, maka penilaian kinerja harus mengukur hasil, bukan hanya proses. Jika ingin membangun budaya inovasi, maka inovasi harus dihargai baik yang berhasil maupun yang gagal dengan cara yang terhormat.

Ketiga, pelatihan dan pengembangan kapasitas yang berorientasi pada nilai, bukan hanya keterampilan teknis. Selain pelatihan teknis, program pengembangan kapasitas harus mencakup komponen yang membantu pegawai untuk mengembangkan mentalitas yang sesuai dengan nilai-nilai yang ingin dibangun: orientasi pada pengguna layanan, kesiapan untuk bereksperimen, dan komitmen terhadap transparansi dan akuntabilitas. Keempat, rekrutmen dan promosi yang mempertimbangkan *cultural fit* dan nilai-nilai yang sejalan. Transformasi budaya akan berjalan lebih cepat jika organisasi secara aktif merekrut dan mempromosikan individu-individu yang sudah memiliki nilai-nilai yang sesuai dengan arah transformasi yang diinginkan.

E. Manajemen Risiko Kebijakan

Budaya Manajemen risiko dalam implementasi kebijakan mengacu pada proses sistematis untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan merespons risiko-risiko yang dapat mengancam pencapaian tujuan kebijakan (Renn, 2021). Berbeda dari manajemen risiko dalam konteks bisnis yang terutama berfokus pada risiko finansial, manajemen risiko kebijakan harus mencakup spektrum risiko yang jauh lebih luas: teknis, finansial, sosial, lingkungan, dan politis.

Kebutuhan akan manajemen risiko yang sistematis dalam implementasi kebijakan publik semakin diakui oleh berbagai lembaga internasional. ISO 31000:2018 (*Risk Management Guidelines*) menyediakan standar internasional untuk manajemen risiko yang telah diadopsi oleh banyak pemerintah di seluruh dunia sebagai kerangka acuan. OECD (2021) dalam *Governance of Policy Evaluation* juga menekankan pentingnya integrasi manajemen risiko ke dalam siklus kebijakan.

1. Kerangka Manajemen Risiko Komprehensif

Kerangka manajemen risiko yang komprehensif untuk implementasi kebijakan mencakup beberapa komponen yang saling terhubung. Pertama, *risk identification* (identifikasi risiko): mengidentifikasi seluruh risiko yang mungkin mengancam keberhasilan implementasi. Ini dilakukan melalui berbagai metode: analisis

pemangku kepentingan, analisis lingkungan (*environmental scanning*), wawancara dengan pelaksana berpengalaman, dan tinjauan atas kegagalan implementasi serupa di masa lalu. Identifikasi risiko yang komprehensif harus mencakup risiko yang berasal dari dalam sistem implementasi (risiko operasional, risiko SDM, risiko teknologi) maupun dari lingkungan eksternal (risiko politik, risiko ekonomi, risiko sosial-budaya, risiko alam).

Kedua, *risk assessment* (penilaian risiko): menilai setiap risiko yang teridentifikasi berdasarkan dua dimensi, kemungkinan terjadinya (*likelihood*) dan besarnya dampak jika terjadi (*impact*). Hasil penilaian ini digunakan untuk memprioritaskan risiko mana yang paling perlu mendapat perhatian. Ketiga, *risk treatment* (penanganan risiko): mengembangkan strategi untuk menangani risiko-risiko prioritas. Ada empat strategi penanganan risiko yang umum: menghindari risiko (*avoid*), mengurangi risiko (*reduce*), mentransfer risiko (*transfer*), dan menerima risiko (*accept*). Pilihan strategi tergantung pada tingkat risiko, biaya penanganan, dan kapasitas organisasi.

Keempat, *risk monitoring* (pemantauan risiko): memantau perkembangan risiko-risiko yang telah diidentifikasi secara berkelanjutan dan mengidentifikasi risiko-risiko baru yang mungkin muncul seiring berjalannya implementasi. Ini memerlukan sistem monitoring yang sensitif terhadap 'sinyal-sinyal peringatan dini' yang mengindikasikan bahwa suatu risiko sedang meningkat. Kelima, *contingency planning* (rencana kontingensi): mengembangkan rencana respons yang telah disiapkan sebelumnya untuk risiko-risiko dengan dampak tinggi. Rencana kontingensi yang baik menetapkan: kapan rencana kontingensi diaktifkan (*trigger conditions*), siapa yang bertanggung jawab untuk mengaktifkan dan mengeksekusi rencana, sumber daya apa yang tersedia, dan tindakan apa yang harus diambil.

2. Dimensi *Risk Equity*

Dalam konteks kebijakan publik, manajemen risiko juga harus mempertimbangkan dimensi *risk equity*, siapa yang menanggung risiko dan siapa yang menikmati manfaat. Sunstein (2021) berpendapat bahwa analisis kebijakan yang baik tidak hanya menilai efisiensi agregat dari suatu kebijakan, tetapi juga memperhatikan distribusi risiko dan manfaat di antara kelompok-kelompok yang berbeda. Kebijakan yang mengkonsentrasikan risiko pada kelompok yang sudah rentan, misalnya kebijakan pembangunan infrastruktur yang memindahkan pemukiman miskin tanpa kompensasi yang memadai, menghadapi persoalan keadilan yang mendasar, bahkan jika secara agregat kebijakan tersebut menghasilkan manfaat bersih yang positif. Ketidakadilan distribusi risiko adalah salah satu sumber utama konflik sosial dan resistensi terhadap kebijakan yang harus diperhitungkan dalam analisis dan desain implementasi (Renn, 2021).

Di Indonesia, dimensi *risk equity* menjadi sangat relevan dalam konteks pembangunan infrastruktur, pengembangan kawasan industri, dan kebijakan-kebijakan yang memerlukan pembebasan lahan. Konflik agraria yang terus terjadi di berbagai daerah di Indonesia sebagian besar mencerminkan kegagalan dalam mempertimbangkan *risk equity*, di mana manfaat pembangunan dinikmati oleh investor dan pemerintah, sementara risiko dan biaya ditanggung oleh masyarakat yang paling rentan (Renn, 2021).

Tabel 9.2 Matriks Penilaian Risiko Implementasi Kebijakan

Kategori Risiko	Jenis Risiko	Strategi Mitigasi Utama
Risiko Teknis	Kegagalan sistem IT, kesalahan metodologi	Uji coba pilot, <i>backup system</i> , peer review teknis sebelum implementasi
Risiko Finansial	Penyimpangan anggaran, korupsi, pemotongan dana	Audit internal berkala, sistem <i>e-procurement</i> , monitoring anggaran real-time
Risiko SDM	Rotasi pejabat kunci, kurang kompetensi	Dokumentasi pengetahuan, kaderisasi, manajemen talenta

Kategori Risiko	Jenis Risiko	Strategi Mitigasi Utama
Risiko Sosial	Resistensi komunitas, konflik lokal	Analisis pemangku kepentingan, konsultasi publik, mekanisme pengaduan
Risiko Politik	Pergantian pejabat, perubahan prioritas	Institusionalisasi kebijakan, regulasi yang kuat, koalisi dukungan luas
Risiko Regulasi	Konflik regulasi, interpretasi berbeda	<i>Legal review</i> , harmonisasi regulasi, pedoman teknis yang jelas



BAB X

MONITORING, LEARNING, DAN ADAPTIVE MANAGEMENT

Monitoring, pembelajaran, dan manajemen adaptif membentuk *triumvirat* fondasi bagi tata kelola kebijakan yang responsif dan berkelanjutan. Ketiganya saling memperkuat dalam siklus yang virtuous: monitoring menghasilkan data, pembelajaran menghasilkan pengetahuan dari data, dan manajemen adaptif mengubah pengetahuan menjadi penyesuaian kebijakan. Tanpa monitoring yang baik, tidak ada data untuk dipelajari. Tanpa kapasitas pembelajaran yang memadai, data tidak akan menjadi pengetahuan yang dapat ditindaklanjuti. Tanpa manajemen adaptif, pengetahuan tidak akan mengubah praktik.

Relevansi topik ini semakin besar di era yang ditandai oleh kompleksitas yang meningkat, perubahan yang cepat, dan ketidakpastian yang tinggi. Asumsi bahwa kebijakan dapat dirancang sekali dengan sempurna dan kemudian diimplementasikan tanpa perubahan telah terbukti tidak realistis dalam hampir semua bidang kebijakan. Perubahan kondisi sosial, ekonomi, teknologi, dan ekologi yang berlangsung terus-menerus menuntut kebijakan yang mampu beradaptasi dan adaptasi yang efektif hanya mungkin jika didasarkan pada informasi yang akurat dan pembelajaran yang sistematis.

Pengalaman pandemi COVID-19 memberikan pelajaran yang tak ternilai tentang pentingnya ketiga komponen ini. Negara-negara yang memiliki sistem monitoring epidemiologi yang kuat, mekanisme pembelajaran kebijakan yang cepat, dan kapasitas untuk mengadaptasi kebijakan berdasarkan bukti yang berkembang mampu merespons pandemi dengan jauh lebih efektif daripada negara-negara yang tidak memiliki ketiga kapasitas ini (Capano *et al.*, 2020).

A. Konsep Monitoring Kebijakan Modern

Monitoring kebijakan modern telah jauh berkembang melampaui pemantauan kepatuhan prosedural yang menjadi fokus monitoring tradisional. Kusek dan Rist (2004) dalam karya *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System* memelopori pergeseran paradigma menuju monitoring yang berfokus pada hasil (*results-based monitoring and evaluation/RBM&E*), yang tidak hanya memantau *apakah* kegiatan dilaksanakan sesuai rencana, tetapi *apakah* kegiatan tersebut menghasilkan output, *outcome*, dan dampak yang diinginkan.

Pendekatan *results-based monitoring and evaluation* yang dipromosikan oleh Bank Dunia, UNDP, dan lembaga multilateral lainnya telah menjadi standar internasional yang semakin diadopsi oleh pemerintah di seluruh dunia. Di Indonesia, penerapan *results-based monitoring and evaluation* dalam kerangka SAKIP (*Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*) merupakan upaya paling sistematis untuk menggeser fokus monitoring dari input dan proses menuju output dan *outcome* (KemenPANRB, 2021).

1. Komponen Sistem Monitoring yang Efektif

OECD/DAC (2021) mengidentifikasi komponen-komponen utama sistem monitoring yang efektif yang mencakup beberapa elemen yang saling terhubung. Komponen pertama adalah kerangka indikator yang *SMART* (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*). Indikator yang baik adalah fondasi dari sistem monitoring yang efektif. Indikator yang tidak terukur tidak dapat dimonitor; indikator yang tidak spesifik tidak dapat diinterpretasikan; indikator yang tidak relevan dengan tujuan kebijakan tidak memberikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan.

Komponen kedua adalah mekanisme pengumpulan data yang sistematis dan terpercaya. Ini mencakup: identifikasi sumber data yang tersedia; pengembangan instrumen pengumpulan data yang valid dan reliabel; prosedur yang jelas tentang siapa mengumpulkan data apa, kapan, dan bagaimana; serta alokasi sumber daya yang memadai untuk pengumpulan data. Komponen ketiga adalah proses verifikasi dan validasi data. Data yang dikumpulkan harus diverifikasi keakuratannya dan divalidasi konsistensinya sebelum digunakan untuk pengambilan

keputusan. Tanpa proses verifikasi dan validasi yang sistematis, sistem monitoring akan menghasilkan data yang tidak dapat diandalkan dan berpotensi menyesatkan pengambil kebijakan.

Komponen keempat adalah analisis dan interpretasi data secara reguler. Data yang terkumpul tidak memberikan nilai apapun kecuali jika dianalisis dan diinterpretasikan dengan benar. Analisis yang baik tidak hanya menyajikan angka-angka, tetapi menjelaskan apa yang angka-angka tersebut berarti dalam konteks tujuan kebijakan, mengidentifikasi tren dan pola, dan menghubungkan temuan dengan implikasi kebijakan yang konkret. Komponen kelima adalah mekanisme umpan balik yang efektif kepada pemangku kebijakan. Hasil monitoring hanya berguna jika sampai kepada pengambil keputusan yang tepat, dalam format yang tepat, dan pada waktu yang tepat untuk mempengaruhi keputusan. Seringkali, rantai umpan balik ini terputus, data dikumpulkan, laporan dibuat, tetapi informasi tidak mencapai pengambil keputusan atau tidak digunakan untuk menginformasikan keputusan.

2. SAKIP sebagai Kerangka Monitoring Nasional

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan kerangka monitoring kinerja nasional yang diatur dalam PP No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, dan diperkuat dengan Perpres No. 29 Tahun 2014 tentang SAKIP. SAKIP mewajibkan setiap instansi pemerintah untuk menyusun Rencana Strategis (*Renstra*), Rencana Kinerja Tahunan (RKT), Penetapan Kinerja (PK), melaksanakan monitoring, dan melaporkan capaian kinerja secara triwulanan dan tahunan (KemenPANRB, 2021).

Dalam beberapa tahun terakhir, KemenPANRB telah secara konsisten mendorong peningkatan kualitas SAKIP dari sekadar pelaporan kinerja menuju sistem manajemen kinerja yang terintegrasi. Evaluasi SAKIP tahunan yang mengklasifikasikan instansi dari level 'AA' (*Memuaskan*) hingga 'D' (*Sangat Kurang*) memberikan insentif bagi instansi untuk terus meningkatkan kualitas sistem monitoring dan manajemen kinerja mereka.

Namun, evaluasi kritis terhadap implementasi SAKIP menunjukkan sejumlah kelemahan yang perlu diatasi. Pertama, masih banyak instansi yang menetapkan indikator kinerja yang tidak benar-benar mengukur dampak kebijakan, melainkan mengukur kegiatan atau

input. Kedua, laporan kinerja sering lebih berfokus pada membenaran keberhasilan daripada pada analisis jujur atas capaian dan kekurangan. Ketiga, kaitan antara hasil monitoring dan penyesuaian kebijakan masih lemah, data kinerja dikumpulkan dan dilaporkan, tetapi tidak secara sistematis digunakan untuk menginformasikan revisi kebijakan atau program (KemenPANRB, 2021).

Tabel 10.1 Kriteria Indikator Kinerja SMART dan Penerapannya

Kriteria	Definisi	Pertanyaan Uji	Contoh Indikator Baik	Contoh Indikator Buruk
<i>Specific</i>	Jelas, tidak multitafsir	Apakah semua pihak mengartikannya sama?	Persentase ibu hamil yang mendapatkan pelayanan ANC K4	Peningkatan layanan kesehatan ibu
<i>Measurable</i>	Dapat diukur secara objektif	Bagaimana cara mengukurnya?	Jumlah peserta didik yang lulus ujian kompetensi	Peningkatan kualitas pendidikan
<i>Achievable</i>	Realistis dicapai dengan sumber daya tersedia	Apakah target realistis?	Penurunan angka stunting 2% per tahun	Eliminasi stunting dalam 1 tahun
<i>Relevant</i>	Relevan dengan tujuan kebijakan	Apakah ini yang benar-benar ingin dicapai?	Tingkat kepuasan pengguna layanan PTSP	Jumlah loket pelayanan PTSP
<i>Time-bound</i>	Memiliki batas waktu yang jelas	Kapan target harus dicapai?	Cakupan imunisasi dasar lengkap 95% pada akhir 2025	Peningkatan cakupan imunisasi

B. *Learning Organization* dalam Sektor Publik

Konsep *learning organization* yang dipopulerkan oleh Peter Senge (1990) dalam *The Fifth Discipline* memberikan kerangka yang sangat berguna untuk memahami bagaimana organisasi publik dapat meningkatkan kapasitas mereka untuk belajar dari pengalaman dan beradaptasi terhadap perubahan. Senge mendefinisikan *learning organization* sebagai organisasi yang terus-menerus mengembangkan kapasitasnya untuk menciptakan masa depan yang diinginkan melalui pembelajaran yang terus-menerus.

Lima disiplin yang diidentifikasi Senge sebagai fondasi *learning organization*, *personal mastery*, *mental models*, *shared vision*, *team learning*, dan *systems thinking* memiliki relevansi yang kuat dalam konteks sektor publik. *Systems thinking*, kemampuan untuk melihat pola interkoneksi dan ketergantungan dalam sistem yang kompleks adalah disiplin yang paling transformatif dan paling relevan untuk mengatasi *wicked problems* yang menjadi tantangan utama kebijakan publik kontemporer.

1. Pilar *Learning Organization* dalam Sektor Publik

Hartley dan Rashman (2018) mengidentifikasi beberapa pilar yang diperlukan untuk membangun *learning organization* dalam konteks sektor publik yang berbeda dari sektor swasta. Pilar pertama adalah budaya yang mendorong eksperimentasi dan toleransi terhadap kegagalan yang produktif. Ini berarti menciptakan lingkungan psikologis yang aman di mana pegawai dapat mencoba pendekatan baru tanpa takut hukuman jika pendekatan tersebut tidak berhasil. Eksperimen yang gagal, jika prosesnya baik, harus dipandang sebagai kontribusi pembelajaran, bukan sebagai kesalahan yang patut dihukum.

Pilar kedua adalah sistem pengetahuan yang memungkinkan penyebaran pelajaran secara efektif di dalam dan antar organisasi. Ini mencakup: sistem dokumentasi yang sistematis tentang pengalaman implementasi, platform berbagi pengetahuan antar unit dan instansi, komunitas praktik yang memfasilitasi pertukaran pengalaman, dan mekanisme *peer learning* yang terstruktur. Pilar ketiga adalah kepemimpinan yang memodelkan pembelajaran. Para pemimpin yang secara aktif dan visibel terlibat dalam pembelajaran, yang bertanya, yang

mengakui ketidaktahuan, yang berbagi apa yang telah mereka pelajari dari kegagalan menciptakan izin kultural bagi seluruh organisasi untuk melakukan hal yang sama.

Pilar keempat adalah insentif yang menghargai inovasi dan pembelajaran. Jika sistem penilaian kinerja hanya menghargai pencapaian target kuantitatif dan tidak memberikan penghargaan atas inovasi, eksperimentasi, atau kontribusi terhadap pengetahuan organisasi, maka perilaku *learning* tidak akan muncul secara organik.

2. Hambatan *Learning Organization* dalam Birokrasi

Hambatan utama *learning organization* dalam birokrasi publik cukup substansial dan telah didokumentasikan secara luas oleh para peneliti organisasi publik. Hambatan pertama dan yang paling mendasar adalah *blame culture* yang membuat orang takut melaporkan kegagalan atau masalah. Dalam lingkungan di mana melaporkan masalah berarti mengundang pertanyaan tentang kompetensi atau loyalitas, orang akan belajar untuk menyembunyikan masalah dan menampilkan wajah terbaik di laporan resmi. Ini menciptakan kondisi di mana organisasi 'buta' terhadap kegagalan implementasi yang nyata.

Hambatan kedua adalah tekanan politik untuk menunjukkan keberhasilan. Karena lembaga pemerintah beroperasi di bawah tekanan publik dan politis yang kuat, ada kecenderungan kuat untuk membingkai semua hasil sebagai keberhasilan atau paling tidak, untuk meminimalkan laporan tentang kegagalan. Tekanan ini menghasilkan distorsi informasi yang merusak kapasitas pembelajaran organisasi. Hambatan ketiga adalah rotasi pejabat yang mengakibatkan hilangnya *institutional memory*. Di Indonesia, rotasi pejabat yang cepat dan secara rata-rata terjadi setiap 2-3 tahun merupakan ancaman serius bagi keberlanjutan pembelajaran organisasi. Ketika pejabat yang telah mengakumulasi pemahaman yang mendalam tentang suatu program dipindahkan, pengetahuan yang telah dibangunnya sering tidak terdokumentasikan dan hilang dari organisasi.

Hambatan keempat adalah kurangnya waktu dan sumber daya untuk refleksi dan pembelajaran. Birokrat yang dibebani dengan tugas operasional yang berat sering tidak memiliki waktu untuk merefleksikan pengalaman mereka, mendokumentasikan pelajaran, atau terlibat dalam proses pembelajaran yang terstruktur. Pembelajaran dipandang sebagai

'mewah' yang tidak terjangkau ketika pekerjaan rutin sudah menumpuk (Hartley & Rashman, 2018). Untuk mengatasi hambatan-hambatan ini, beberapa strategi yang terbukti efektif mencakup: pembentukan unit *knowledge management* yang didedikasikan untuk mendokumentasikan dan menyebarkan pelajaran implementasi; pengembangan platform digital berbagi pengetahuan antar instansi; penyelenggaraan forum *after-action review* secara reguler setelah penyelesaian fase-fase penting implementasi; dan pengembangan *Community of Practice* di kalangan pejabat yang menangani program-program serupa di berbagai daerah.

C. *Adaptive Policy Management*

Adaptive Policy Management (APM) adalah pendekatan yang mengintegrasikan monitoring berkelanjutan, evaluasi reguler, dan mekanisme penyesuaian ke dalam siklus kebijakan secara sistematis (Walker et al., 2001). *Adaptive Policy Management* dirancang khusus untuk kebijakan yang beroperasi dalam lingkungan yang tidak pasti dan kompleks, di mana kondisi awal dan asumsi dasar dapat berubah secara signifikan seiring berjalannya waktu.

Konsep *Adaptive Policy Management* berakar dalam manajemen sumber daya alam dan ekologi, di mana ketidakpastian tentang respons ekosistem terhadap intervensi manajemen adalah inheren dan tidak dapat dihilangkan. Para ahli ekologi seperti Holling (1978) dan Walters (1986) mengembangkan konsep *adaptive management* sebagai pendekatan untuk mengelola ekosistem dalam kondisi ketidakpastian yang tinggi, dengan menempatkan intervensi manajemen sebagai 'eksperimen' yang menghasilkan pembelajaran. Pendekatan ini kemudian diadaptasi ke konteks kebijakan publik oleh Walker et al. (2001) dan Haasnoot et al. (2020).

1. Langkah-Langkah *Adaptive Policy Management*

Walker et al. (2001) mengidentifikasi empat langkah utama dalam siklus *Adaptive Policy Management* yang direpresentasikan sebagai siklus yang berkelanjutan. Langkah pertama adalah *policy design with explicit decision points*: merancang kebijakan dengan titik-titik pengambilan keputusan yang eksplisit untuk evaluasi dan penyesuaian. Berbeda dari pendekatan desain kebijakan tradisional yang

berupaya mengantisipasi semua kemungkinan dalam rencana awal, *Adaptive Policy Management* mengakui keterbatasan pengetahuan awal dan secara eksplisit membangun peluang untuk penyesuaian ke dalam arsitektur kebijakan itu sendiri. Ini dapat berbentuk review milestones yang dijadwalkan secara reguler atau *trigger conditions* yang mengaktifkan review ketika indikator tertentu mencapai ambang batas tertentu.

Langkah kedua adalah *building monitoring systems*: membangun sistem monitoring yang mampu mendeteksi sinyal perubahan kondisi yang relevan bagi kebijakan. Berbeda dari monitoring yang hanya memantau kinerja program, monitoring dalam konteks *Adaptive Policy Management* juga harus memantau perubahan dalam asumsi-asumsi dasar yang menjadi fondasi kebijakan, perubahan kondisi sosial, ekonomi, teknologi, atau ekologi yang mungkin membuat kebijakan yang semula tepat menjadi tidak lagi relevan atau efektif.

Langkah ketiga adalah *establishing trigger criteria*: menetapkan kriteria yang jelas untuk memicu penyesuaian kebijakan. Kapan penyesuaian diperlukan? Kriteria *trigger* yang terlalu sensitif akan menghasilkan perubahan kebijakan yang terlalu sering dan merusak konsistensi implementasi; kriteria yang terlalu tidak sensitif akan mengakibatkan keterlambatan dalam merespons perubahan kondisi yang signifikan. Penetapan kriteria *trigger* yang tepat adalah salah satu tantangan desain terpenting dalam *Adaptive Policy Management*.

Langkah keempat adalah *developing response options*: mengembangkan opsi-opsi respons yang telah disiapkan sebelumnya untuk berbagai skenario perubahan kondisi. Memiliki 'menu' respons yang sudah dipikirkan dan dirancang sebelumnya beserta analisis kelebihan dan kekurangan masing-masing, memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih terinformasi ketika kondisi yang mengaktifkan respons terjadi.

2. Pelajaran dari Pandemi COVID-19

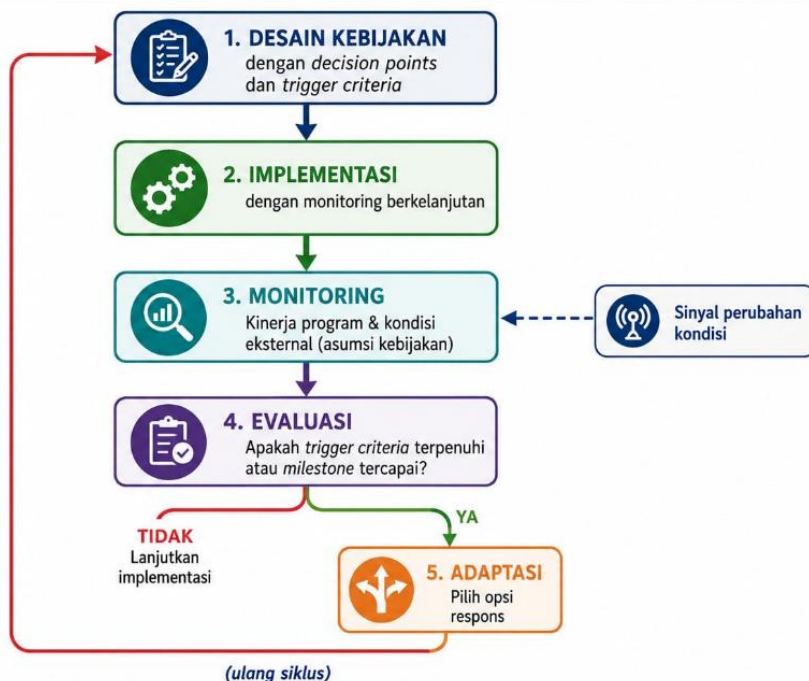
Pengalaman penanganan pandemi COVID-19 di berbagai negara memberikan pelajaran berharga yang paling kontemporer dan dramatis tentang pentingnya *Adaptive Policy Management*. Capano *et al.* (2020) dalam analisis komparatif atas 20 negara menemukan bahwa kapasitas untuk merespons perubahan kondisi pandemi secara adaptif adalah

faktor pembeda utama antara negara-negara yang relatif berhasil dan yang kurang berhasil dalam mengelola pandemi.

Negara-negara seperti Taiwan, Selandia Baru, dan Korea Selatan yang memiliki kapasitas monitoring yang kuat (sistem pengawasan epidemiologi yang responsif) dan mekanisme adaptasi yang fleksibel (kemampuan untuk mengubah kebijakan PSBB, vaksinasi, dan pembukaan kembali berdasarkan indikator epidemiologi) mampu merespons perubahan kondisi dengan jauh lebih cepat dan tepat daripada negara-negara yang terjebak dalam rencana awal mereka.

Indonesia menghadapi tantangan *Adaptive Policy Management* yang signifikan dalam penanganan pandemi, sistem surveilans epidemiologi yang kurang komprehensif, koordinasi multilevel yang tidak selalu efektif, dan tekanan politik yang sering memengaruhi keputusan-keputusan kebijakan yang seharusnya didasarkan pada bukti epidemiologis. Pelajaran dari pengalaman ini harus menjadi masukan penting untuk memperkuat kapasitas *Adaptive Policy Management* Indonesia ke depan, tidak hanya untuk kesiapsiagaan pandemi tetapi untuk manajemen kebijakan secara umum.

Gambar 10.1 Siklus *Adaptive Policy Management* (APM)



D. Monitoring Berbasis Teknologi Digital

Teknologi digital telah mentransformasi kapasitas monitoring kebijakan secara fundamental. Konvergensi beberapa tren teknologi yaitu *Internet of Things* (IoT), analitika data besar (*big data analytics*), kecerdasan buatan (*artificial intelligence*), dan konektivitas digital yang semakin meluas membuka peluang untuk monitoring yang jauh lebih komprehensif, real-time, dan analitik daripada yang pernah mungkin dilakukan sebelumnya (Janssen, Brous & Estevez, 2020).

Sensor IoT yang dipasang di berbagai infrastruktur publik seperti jalan, sungai, fasilitas kesehatan, sekolah, pasar, dapat mengumpulkan data tentang kondisi fisik dan operasional secara otomatis dan berkelanjutan. Kamera dan sistem pengenalan wajah memungkinkan pemantauan kerumunan dan keamanan publik. Data telekomunikasi dari operator seluler memberikan informasi tentang pergerakan populasi yang berharga untuk perencanaan transportasi dan respons bencana. Platform digital seperti media sosial menjadi sumber data *real-time* tentang sentimen publik dan keluhan terhadap layanan pemerintah.

1. Sistem E-Monitoring di Indonesia

Di Indonesia, pemerintah telah mengembangkan berbagai sistem e-monitoring untuk meningkatkan transparansi dan efektivitas pemantauan implementasi program. Sistem MONEV (*Monitoring dan Evaluasi*) online Bappenas memungkinkan pemantauan capaian program pembangunan nasional secara terpadu. Sistem SMART (*Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu*) Kemenkeu memantau penyerapan dan kinerja anggaran belanja pemerintah pusat secara *real-time*. Aplikasi Inarisk BNPB memungkinkan masyarakat untuk melaporkan risiko bencana dan memantau distribusi bantuan bencana.

Di tingkat daerah, berbagai kabupaten dan kota telah mengembangkan *dashboard* monitoring kinerja yang terintegrasi. Kota Surabaya dengan sistem *e-government* yang komprehensif, Kabupaten Banyuwangi dengan *dashboard* pembangunan daerah, dan Kota Bandung dengan *command center* yang memantau berbagai indikator kota secara real-time adalah contoh-contoh terdepan dalam pemanfaatan teknologi untuk monitoring pemerintahan.

2. Risiko dan Tantangan Monitoring Digital

Namun, monitoring digital menghadirkan risiko dan tantangan tersendiri yang harus diantisipasi dengan serius. Wieringa et al. (2021) mengidentifikasi empat risiko utama. Risiko pertama adalah *surveillance creep*, perluasan pemantauan melampaui tujuan awal yang menyebabkan pelanggaran privasi warga. Sistem monitoring yang awalnya dirancang untuk tujuan spesifik sering kali meluas untuk memantau perilaku warga secara umum, menciptakan ancaman terhadap kebebasan sipil.

Risiko kedua adalah insentif untuk manipulasi data digital demi penilaian kinerja yang baik. Ketika penilaian kinerja didasarkan pada indikator digital yang mudah dimanipulasi, terdapat insentif kuat bagi pelaksana untuk memanipulasi data daripada meningkatkan kinerja yang sebenarnya. Fenomena ini yang dikenal sebagai *Goodhart's Law* ('when a measure becomes a target, it ceases to be a good measure') adalah ancaman sistemik dalam sistem monitoring berbasis indikator.

Risiko ketiga adalah kesenjangan akses digital yang membiaskan data. Di Indonesia, dengan tingkat penetrasi internet dan literasi digital yang sangat tidak merata, sistem monitoring digital yang mengandalkan partisipasi warga (seperti aplikasi pelaporan) akan mengumpulkan data yang sangat bias terhadap populasi perkotaan yang terdidik dan terhubung secara digital, sementara suara komunitas terpencil dan rentan yang justru paling membutuhkan perlindungan kebijakan akan terpinggirkan.

Risiko keempat adalah ancaman keamanan siber terhadap sistem monitoring. Sistem monitoring pemerintah yang menyimpan data sensitif tentang warga dan kinerja program merupakan target yang menarik bagi serangan siber. Kegagalan keamanan siber tidak hanya mengancam integritas data, tetapi juga kepercayaan publik terhadap sistem monitoring digital pemerintah.

E. *Continuous Improvement* dalam Kebijakan Publik

Continuous improvement atau perbaikan berkelanjutan, yang berakar dalam filosofi *kaizen* Jepang dan kemudian dipopulerkan melalui *Total Quality Management* (TQM) dan *Lean Management*, menawarkan pendekatan yang sistematis dan operasional untuk membangun budaya pembelajaran dan perbaikan dalam organisasi

publik (Radnor & Walley, 2019). Konsep *kaizen* yang secara harfiah berarti 'perubahan ke arah yang lebih baik' dalam bahasa Jepang menekankan bahwa perbaikan yang besar dan dramatis bukanlah satu-satunya atau bahkan cara terbaik untuk meningkatkan kinerja. Sebaliknya, akumulasi dari banyak perbaikan kecil yang dilakukan secara terus-menerus oleh seluruh anggota organisasi dapat menghasilkan peningkatan kinerja yang lebih besar, lebih berkelanjutan, dan lebih ramah bagi kapasitas organisasi daripada transformasi dramatis yang sesekali.

1. Siklus PDCA (*Plan-Do-Check-Act*)

Pendekatan *Plan-Do-Check-Act* (PDCA) atau *Deming Cycle* yang dikembangkan oleh W. Edwards Deming dan telah menjadi standar manajemen kualitas di seluruh dunia menyediakan kerangka operasional yang sederhana namun kuat untuk siklus perbaikan berkelanjutan.

- a. Fase *Plan* (Rencanakan): identifikasi masalah atau peluang perbaikan, analisis akar masalah, dan kembangkan rencana perbaikan yang spesifik. Fase ini harus didasarkan pada data yang akurat tentang kinerja aktual, bukan asumsi atau intuisi.
- b. Fase *Do* (Lakukan): implementasikan rencana perbaikan, idealnya dimulai dengan pilot yang terbatas sebelum diperluas. Implementasi pilot memungkinkan pengujian hipotesis perbaikan dalam skala yang lebih kecil dan terkontrol sebelum berkomitmen pada implementasi skala penuh.
- c. Fase *Check* (Periksa): evaluasi hasil implementasi. Apakah perbaikan menghasilkan dampak yang diharapkan? Apa yang berhasil dan apa yang tidak? Apa pelajaran yang dapat dipetik? Fase ini adalah inti dari siklus pembelajaran tanpa evaluasi yang jujur dan kritis, siklus PDCA hanya menjadi rutinitas tanpa pembelajaran yang sesungguhnya.
- d. Fase *Act* (Tindak): berdasarkan hasil evaluasi, tentukan tindakan selanjutnya. Jika perbaikan berhasil, standardisasikan dan perluas ke skala yang lebih besar. Jika tidak berhasil, identifikasi mengapa dan mulai siklus baru dengan perbaikan yang berbeda. Kunci dari fase ini adalah ketidakpuasan yang produktif dan kesediaan untuk terus mencari perbaikan bahkan ketika kinerja sudah baik.

2. Penerapan *Continuous Improvement* di Pemerintahan Indonesia

Beberapa inisiatif *continuous improvement* yang layak dicatat di Indonesia menunjukkan bahwa pendekatan ini dapat beradaptasi dengan baik dalam konteks birokrasi Indonesia ketika didukung oleh kepemimpinan yang tepat.

Program TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik yang diselenggarakan tahunan oleh KemenPAN-RB merupakan mekanisme nasional yang mendorong budaya inovasi dan pembelajaran di kalangan ASN. Meski fokusnya pada inovasi daripada *continuous improvement* yang lebih inkremental, program ini menciptakan platform yang penting untuk berbagi pengetahuan dan menginspirasi perbaikan di seluruh instansi pemerintah (KemenPAN-RB, 2022).

Penerapan metodologi *Lean Government* di beberapa instansi pemerintah yang berfokus pada identifikasi dan eliminasi pemborosan (*waste*) dalam proses pelayanan telah menghasilkan perbaikan signifikan dalam efisiensi dan kecepatan layanan di beberapa dinas dan kementerian. Kantor Pelayanan Pajak di beberapa daerah yang menerapkan *Lean* melaporkan pengurangan waktu layanan yang signifikan dan peningkatan kepuasan wajib pajak.

Sistem SIPD (*Sistem Informasi Pemerintahan Daerah*) yang dikembangkan Kemendagri menyediakan infrastruktur digital yang dapat mendukung siklus PDCA dalam perencanaan dan penganggaran daerah, meskipun pemanfaatannya untuk *continuous improvement* yang sesungguhnya masih belum optimal di banyak daerah.

Tabel 10.2 Matriks Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Faktor	Indikator Kunci	Hambatan Umum di Indonesia	Strategi Penguatan
Kepemimpinan	Komitmen pimpinan, konsistensi arahan, koalisi dukungan	Pergantian pejabat cepat, konflik kepentingan	Institusionalisasi, kaderisasi, insentif integritas

Faktor	Indikator Kunci	Hambatan Umum di Indonesia	Strategi Penguatan
Sumber Daya	Kecukupan anggaran, SDM kompeten, kewenangan jelas	Defisit fiskal daerah, rotasi SDM kunci	<i>Capacity building</i> berkelanjutan, alokasi berbasis kinerja
Komunikasi	Kejelasan SOP, frekuensi koordinasi, konsistensi pesan	Silos informasi, distorsi pesan berlapis	Sistem komunikasi digital, protokol koordinasi lintas instansi
Partisipasi	Inklusivitas, tingkat partisipasi substantif	Tokenisme, kesenjangan kapasitas warga	Mekanisme partisipasi formal & inklusif, fasilitasi komunitas
Budaya Organisasi	Orientasi hasil, toleransi eksperimen, kolaborasi lintas silo	<i>Blame culture, mentalitas silo, compliance culture</i>	OD <i>intervention</i> , sistem insentif selaras, <i>role modelling</i> pimpinan
Manajemen Risiko	Komprehensi vitas risk register, kualitas rencana kontingensi	Menghindari risiko berlebihan, tidak sistematis	<i>Risk register, monitoring proaktif, contingency planning</i>
Monitoring	Kualitas indikator SMART, akurasi data, utilisasi hasil	Indikator input- <i>focused</i> , manipulasi data kinerja	RBM&E, sistem e-monitoring terintegrasi, audit independen

Faktor	Indikator Kunci	Hambatan Umum di Indonesia	Strategi Penguatan
Pembelajaran	Kecepatan siklus belajar, institutionalisasi pelajaran	Hilangnya <i>institutional memory, blame culture</i>	KM unit, CoP, <i>after-action review</i> , dokumentasi sistematis
Adaptasi	Responsivitas terhadap perubahan, kualitas APM	Rigiditas perencanaan, anggaran kaku	APM, trigger criteria, opsi respons yang telah disiapkan



BAB XI

EVALUASI DAN IMPLEMENTASI

KEBIJAKAN BERBASIS DIGITAL

Digitalisasi telah mengubah secara fundamental cara kebijakan publik dirancang, diimplementasikan, dipantau, dan dievaluasi. Lebih dari sekadar otomasi proses yang ada, transformasi digital membuka kemungkinan kebijakan yang sebelumnya tidak terbayangkan sekaligus menghadirkan risiko dan tantangan yang memerlukan respons hati-hati.

A. *Digital Governance* dan *Smart Government*

1. Konsep *Digital Governance*

Digital governance merupakan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan publik. Konsep ini berkembang seiring dengan transformasi digital yang mendorong pemerintah untuk mengintegrasikan teknologi ke dalam berbagai proses administrasi, pengambilan keputusan, serta interaksi dengan masyarakat. Berbeda dengan pendekatan birokrasi tradisional yang banyak bergantung pada prosedur manual, *digital governance* memanfaatkan sistem elektronik, data digital, dan platform daring untuk mendukung pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Penerapan *digital governance* bertujuan menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Melalui penggunaan teknologi digital, pemerintah dapat mempercepat proses pelayanan, mengurangi biaya administrasi, meningkatkan aksesibilitas layanan publik, serta memperkuat koordinasi antarinstansi. Selain itu, digitalisasi juga memungkinkan masyarakat memperoleh informasi dan layanan pemerintah secara lebih mudah, cepat, dan transparan.

2. Konsep *Smart Government*

Smart government merupakan pengembangan lebih lanjut dari *digital governance* yang menekankan pemanfaatan teknologi cerdas, data besar (*big data*), kecerdasan buatan (*artificial intelligence*), *Internet of Things* (IoT), komputasi awan (*cloud computing*), dan analitik data dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsep ini tidak hanya berfokus pada digitalisasi layanan, tetapi juga pada kemampuan pemerintah untuk menggunakan data dan teknologi secara strategis dalam mendukung pengambilan keputusan yang lebih tepat, cepat, dan berbasis bukti.

Dalam *smart government*, data yang dikumpulkan dari berbagai sumber dianalisis untuk memahami kebutuhan masyarakat, mengidentifikasi permasalahan publik, serta merancang solusi yang lebih efektif. Pemerintah tidak hanya bertindak sebagai penyedia layanan, tetapi juga sebagai organisasi yang mampu belajar, beradaptasi, dan berinovasi melalui pemanfaatan teknologi digital. Oleh karena itu, *smart government* sering dianggap sebagai fondasi penting dalam pembangunan kota cerdas (*smart city*) dan pemerintahan modern.

3. Karakteristik Utama *Digital Governance* dan *Smart Government*

Penerapan *digital governance* dan *smart government* memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari model pemerintahan konvensional. Pertama, adanya integrasi sistem dan data antarinstansi pemerintah sehingga informasi dapat diakses dan dikelola secara lebih efektif. Kedua, penggunaan teknologi digital untuk mendukung pelayanan publik yang cepat, mudah, dan dapat diakses kapan saja oleh masyarakat.

Ketiga, pengambilan keputusan berbasis data (*data-driven decision making*) yang memungkinkan pemerintah merumuskan kebijakan berdasarkan informasi yang akurat dan terkini. Keempat, peningkatan transparansi melalui keterbukaan data (*open data*) dan akses informasi publik yang lebih luas. Kelima, adanya partisipasi masyarakat secara digital melalui berbagai platform daring yang memungkinkan warga memberikan masukan, melaporkan masalah, dan berinteraksi langsung dengan pemerintah. Karakteristik tersebut menjadikan pemerintahan lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan dan kebutuhan masyarakat.

4. Manfaat Penerapan *Digital Governance* dan *Smart Government*

Penerapan *digital governance* dan *smart government* memberikan berbagai manfaat bagi pemerintah maupun masyarakat. Dari sisi pemerintahan, digitalisasi mampu meningkatkan efisiensi operasional melalui otomatisasi proses administrasi, mengurangi penggunaan dokumen fisik, serta mempercepat pertukaran informasi antarinstansi. Hal ini dapat mengurangi biaya operasional sekaligus meningkatkan produktivitas birokrasi.

Dari sisi masyarakat, teknologi digital memberikan kemudahan dalam mengakses layanan publik seperti administrasi kependudukan, perizinan usaha, pembayaran pajak, layanan kesehatan, dan pendidikan secara daring. Selain itu, transparansi yang lebih tinggi membantu meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Pemanfaatan data secara cerdas juga memungkinkan pemerintah mengidentifikasi kebutuhan masyarakat secara lebih akurat sehingga kebijakan yang dihasilkan menjadi lebih tepat sasaran dan efektif.

5. Implementasi *Digital Governance* dan *Smart Government* di Indonesia

Di Indonesia, transformasi menuju *digital governance* dan *smart government* terus berkembang melalui berbagai program reformasi birokrasi dan transformasi digital pemerintahan. Salah satu implementasi yang penting adalah pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang bertujuan mengintegrasikan berbagai layanan dan proses administrasi pemerintah dalam satu ekosistem digital. Selain itu, berbagai instansi pemerintah telah mengembangkan layanan elektronik untuk mempermudah akses masyarakat terhadap pelayanan publik.

Pemerintah daerah juga mulai mengembangkan konsep *smart city* yang didukung oleh prinsip *smart government*. Berbagai inovasi seperti layanan perizinan daring, sistem pengaduan masyarakat berbasis aplikasi, manajemen lalu lintas berbasis teknologi, dan penggunaan data digital dalam perencanaan pembangunan menunjukkan upaya pemerintah dalam memanfaatkan teknologi untuk meningkatkan kualitas tata kelola. Implementasi tersebut menjadi bagian dari strategi nasional

dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih modern, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik.

Meskipun menawarkan banyak manfaat, penerapan *digital governance* dan *smart government* menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah kesenjangan digital yang menyebabkan tidak semua masyarakat memiliki akses yang sama terhadap teknologi dan internet. Selain itu, keterbatasan infrastruktur digital, rendahnya literasi digital, serta resistensi terhadap perubahan organisasi dapat menghambat proses transformasi digital pemerintahan.

Tantangan lainnya berkaitan dengan keamanan siber, perlindungan data pribadi, dan tata kelola data yang semakin kompleks seiring meningkatnya penggunaan teknologi digital. Pemerintah perlu memastikan bahwa sistem digital yang digunakan memiliki tingkat keamanan yang memadai untuk melindungi informasi publik dan data masyarakat. Di samping itu, pengembangan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi digital menjadi faktor penting dalam mendukung keberhasilan transformasi pemerintahan.

Ke depan, perkembangan teknologi seperti kecerdasan buatan, *machine learning*, analitik prediktif, dan teknologi blockchain diperkirakan akan semakin memperkuat implementasi *digital governance* dan *smart government*. Pemanfaatan teknologi tersebut berpotensi meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, mempercepat pelayanan publik, serta menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih adaptif, inovatif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, *digital governance* dan *smart government* menjadi pilar penting dalam mewujudkan pemerintahan modern yang efektif, transparan, partisipatif, dan berkelanjutan.

B. E-Government sebagai Instrumen Kebijakan

E-government merupakan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, serta interaksi dengan berbagai pemangku kepentingan. Konsep ini mencakup hubungan antara pemerintah dengan warga negara (*Government to Citizen* atau G2C), pemerintah dengan dunia usaha (*Government to Business* atau G2B), serta pemerintah dengan lembaga pemerintahan lainnya (*Government to*

Government atau G2G). Melalui penerapan *e-government*, pemerintah berupaya menciptakan layanan yang lebih cepat, transparan, efisien, dan mudah diakses oleh masyarakat. Dalam konteks kebijakan publik, *e-government* tidak hanya berfungsi sebagai alat teknologi, tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk mendukung reformasi birokrasi, meningkatkan akuntabilitas, serta memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Di Indonesia, implementasi *e-government* memperoleh landasan hukum yang kuat melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Regulasi ini menjadi tonggak penting dalam transformasi digital sektor publik dengan tujuan mengintegrasikan berbagai sistem informasi pemerintah ke dalam satu ekosistem digital yang terpadu. Sebelum diterbitkannya regulasi tersebut, banyak instansi pemerintah mengembangkan aplikasi dan sistem informasi secara mandiri tanpa koordinasi yang memadai, sehingga menimbulkan duplikasi fungsi, inefisiensi anggaran, serta kesulitan dalam pertukaran data antarinstansi. Kehadiran SPBE diharapkan mampu mengatasi fragmentasi tersebut melalui penerapan standar, interoperabilitas sistem, dan integrasi layanan digital pemerintah.

SPBE dirancang untuk mewujudkan pemerintahan digital yang terintegrasi dan berorientasi pada kebutuhan pengguna layanan. Pemerintah menargetkan berbagai capaian strategis dalam implementasi SPBE, termasuk integrasi layanan prioritas nasional, pengembangan *cloud government*, serta peningkatan kualitas tata kelola digital di seluruh instansi pemerintah. Integrasi layanan publik memungkinkan masyarakat memperoleh berbagai layanan pemerintahan melalui platform yang lebih sederhana dan terhubung, sehingga mengurangi kompleksitas birokrasi dan meningkatkan kepuasan pengguna layanan. Selain itu, penerapan *cloud government* diharapkan mampu meningkatkan efisiensi pengelolaan infrastruktur teknologi informasi sekaligus memperkuat keamanan dan interoperabilitas data pemerintah.

Sebagai instrumen kebijakan, *e-government* memberikan berbagai manfaat strategis bagi penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, digitalisasi layanan publik mampu meningkatkan efisiensi operasional melalui otomatisasi proses administrasi dan pengurangan penggunaan dokumen fisik. Kedua, sistem digital mempercepat akses

masyarakat terhadap layanan pemerintahan tanpa dibatasi oleh ruang dan waktu. Ketiga, keterbukaan informasi yang didukung teknologi digital dapat memperkuat transparansi dan akuntabilitas publik. Keempat, integrasi data dan sistem informasi memungkinkan pemerintah mengambil keputusan yang lebih cepat dan berbasis bukti (*evidence-based policy making*). Dengan demikian, *e-government* berperan penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sekaligus memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Meskipun demikian, implementasi SPBE di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan yang cukup kompleks. Salah satu tantangan utama adalah fragmentasi data dan sistem informasi yang masih tinggi akibat banyaknya aplikasi yang dikembangkan secara terpisah oleh berbagai instansi pemerintah. Kondisi ini menyebabkan terjadinya duplikasi data, ketidakkonsistenan informasi, serta kesulitan dalam membangun interoperabilitas sistem. Selain itu, terdapat kesenjangan kapasitas sumber daya manusia teknologi informasi antarinstansi yang menyebabkan tingkat kematangan digital tidak merata. Beberapa lembaga pemerintah telah memiliki kemampuan digital yang baik, sementara sebagian lainnya masih menghadapi keterbatasan kompetensi, infrastruktur, dan dukungan teknis.

Tantangan lain yang tidak kalah penting adalah keterbatasan anggaran, resistensi birokrasi terhadap perubahan, serta meningkatnya risiko keamanan siber dan perlindungan data pribadi. Transformasi digital memerlukan investasi yang signifikan dalam pembangunan infrastruktur, pengembangan sistem, serta peningkatan kompetensi aparatur. Di sisi lain, perubahan budaya kerja birokrasi sering kali menghadapi hambatan karena adanya kecenderungan mempertahankan prosedur konvensional yang telah lama digunakan. Selain itu, semakin luasnya penggunaan teknologi digital meningkatkan kebutuhan akan sistem keamanan yang kuat untuk melindungi data pemerintah dan informasi masyarakat dari ancaman siber.

Dengan demikian, *e-government* melalui implementasi SPBE menjadi instrumen kebijakan yang sangat penting dalam mendorong transformasi digital pemerintahan di Indonesia. Keberhasilan implementasinya tidak hanya bergantung pada ketersediaan teknologi, tetapi juga memerlukan integrasi sistem yang efektif, penguatan kapasitas sumber daya manusia, dukungan regulasi yang memadai, serta

komitmen seluruh pemangku kepentingan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih modern, efisien, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik.

C. *Artificial Intelligence* dalam Pengambilan Keputusan Publik

Penggunaan *Artificial Intelligence* (AI) dalam pengambilan keputusan publik berkembang dengan pesat seiring meningkatnya kapasitas teknologi digital dan ketersediaan data dalam jumlah besar. AI memungkinkan pemerintah mengolah data secara lebih cepat, akurat, dan efisien untuk mendukung proses perumusan kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policy making*). Menurut Sun dan Medaglia (2019), penerapan AI di sektor publik mencakup berbagai bidang, seperti sistem prediktif untuk mengidentifikasi warga yang berisiko mengalami masalah sosial atau kesehatan, *chatbot* layanan publik, analitik risiko kriminalitas, optimasi alokasi sumber daya, serta deteksi kecurangan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Melalui kemampuan analisis yang tinggi, AI dapat membantu pemerintah mengambil keputusan yang lebih tepat sasaran dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu manfaat utama AI dalam pemerintahan adalah kemampuannya dalam melakukan analisis prediktif (*predictive analytics*). Dengan memanfaatkan data historis dan algoritma *machine learning*, pemerintah dapat memprediksi berbagai fenomena sosial, ekonomi, maupun kesehatan sehingga tindakan pencegahan dapat dilakukan lebih dini. Misalnya, AI dapat digunakan untuk mengidentifikasi wilayah yang berpotensi mengalami peningkatan angka kemiskinan, risiko penyebaran penyakit, atau kebutuhan layanan publik tertentu. Selain itu, penggunaan *chatbot* berbasis AI memungkinkan penyediaan layanan informasi publik selama dua puluh empat jam tanpa keterbatasan waktu dan lokasi, sehingga meningkatkan efisiensi birokrasi serta aksesibilitas layanan bagi masyarakat (Sun & Medaglia, 2019).

Dalam bidang keamanan publik, AI juga dimanfaatkan untuk menganalisis pola kriminalitas dan mengidentifikasi area yang memiliki tingkat risiko kejahatan yang tinggi. Teknologi ini membantu aparat penegak hukum dalam merencanakan strategi pencegahan dan

pengalokasian sumber daya keamanan secara lebih efektif. Selain itu, AI dapat digunakan untuk mengoptimalkan distribusi anggaran, penempatan tenaga kerja pemerintah, pengelolaan transportasi publik, serta pengawasan pelaksanaan program pembangunan. Pada sektor pengadaan barang dan jasa, algoritma AI mampu mendeteksi pola transaksi yang tidak wajar dan mengidentifikasi indikasi penyimpangan, sehingga dapat membantu memperkuat transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara (Sun & Medaglia, 2019).

Meskipun menawarkan berbagai manfaat, penggunaan AI dalam konteks publik juga menghadirkan sejumlah risiko yang memerlukan tata kelola yang ketat. Salah satu isu utama adalah *algorithmic bias*, yaitu bias yang muncul dalam hasil keputusan algoritma akibat penggunaan data yang tidak representatif atau mengandung diskriminasi historis. Sistem AI yang dilatih menggunakan data masa lalu berpotensi mereproduksi bahkan memperkuat ketidakadilan yang sudah ada dalam masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Obermeyer et al. (2019) menunjukkan bahwa algoritma yang digunakan dalam sektor kesehatan dapat menghasilkan keputusan yang bias terhadap kelompok tertentu apabila data pelatihan mencerminkan ketimpangan sosial yang telah berlangsung sebelumnya. Oleh karena itu, penggunaan AI harus disertai mekanisme evaluasi dan pengawasan yang mampu mengidentifikasi serta meminimalkan potensi diskriminasi algoritmik.

Selain persoalan bias, tantangan lain yang sering muncul adalah kurangnya transparansi atau *explainability* dalam sistem AI, terutama yang berbasis *deep learning*. Banyak algoritma bekerja sebagai *black box*, yaitu menghasilkan keputusan yang sulit dijelaskan secara rinci kepada pengguna maupun pembuat kebijakan. Kondisi ini menimbulkan persoalan akuntabilitas karena masyarakat memiliki hak untuk mengetahui dasar pertimbangan yang digunakan pemerintah dalam mengambil keputusan yang berdampak terhadap kehidupan mereka. Dalam konteks administrasi publik, transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip fundamental yang harus dijaga agar kepercayaan publik terhadap pemerintah tetap terpelihara.

Di Indonesia, pengembangan dan pemanfaatan AI telah memperoleh perhatian serius melalui penerbitan *Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial 2020–2045* oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) yang kemudian menjadi bagian dari agenda nasional

riset dan inovasi yang dikoordinasikan oleh Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Dokumen tersebut mengidentifikasi lima sektor prioritas utama pengembangan AI, yaitu layanan kesehatan, reformasi birokrasi, pendidikan, ketahanan pangan, serta mobilitas dan kota pintar (*smart city*) (BRIN, 2020). Kelima sektor tersebut dipandang memiliki potensi besar untuk memperoleh manfaat dari pemanfaatan teknologi AI dalam meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan kualitas layanan publik.

Meskipun demikian, regulasi yang secara khusus mengatur tata kelola AI di Indonesia masih berada dalam tahap pengembangan. Berbagai isu seperti perlindungan data pribadi, etika AI, keamanan siber, transparansi algoritma, dan tanggung jawab hukum masih memerlukan pengaturan yang lebih komprehensif. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi AI dalam pengambilan keputusan publik tidak hanya bergantung pada kemajuan teknologi, tetapi juga pada kemampuan pemerintah membangun kerangka tata kelola yang menjamin keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan hak-hak warga negara. Dengan pendekatan yang tepat, AI dapat menjadi instrumen strategis untuk mendukung transformasi digital pemerintahan dan meningkatkan kualitas kebijakan publik di masa depan.

D. *Blockchain* untuk Transparansi Kebijakan

Blockchain merupakan teknologi penyimpanan data terdistribusi (*distributed ledger technology*) yang memungkinkan pencatatan transaksi secara aman, transparan, dan tidak mudah diubah. Data dalam sistem *blockchain* disimpan dalam bentuk blok-blok yang saling terhubung melalui mekanisme kriptografi, sehingga setiap perubahan pada satu blok akan memengaruhi keseluruhan rantai data. Karakteristik ini menjadikan *blockchain* sebagai teknologi yang memiliki tingkat integritas dan keamanan yang tinggi. Menurut Swan (2015), kemampuan *blockchain* dalam menciptakan catatan transaksi yang bersifat permanen (*immutable*) membuatnya sangat potensial untuk digunakan dalam berbagai sektor yang membutuhkan transparansi, akuntabilitas, dan kepercayaan publik, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan dan implementasi kebijakan publik.

Dalam konteks kebijakan publik, *blockchain* dipandang sebagai inovasi yang mampu meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan melalui penciptaan sistem yang lebih transparan dan mudah diaudit. Salah satu keunggulan utama teknologi ini adalah kemampuannya menyediakan jejak audit (*audit trail*) yang lengkap dan dapat diverifikasi oleh seluruh pihak yang memiliki akses ke jaringan. Dengan demikian, setiap transaksi atau perubahan data dapat ditelusuri secara akurat tanpa bergantung pada satu otoritas pusat. Kondisi ini dapat mengurangi risiko manipulasi data, penyalahgunaan wewenang, serta praktik korupsi yang sering menjadi tantangan dalam pengelolaan sektor publik.

Aplikasi potensial *blockchain* dalam kebijakan publik sangat beragam. Dalam bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah, teknologi ini dapat digunakan untuk mencatat seluruh proses pengadaan secara transparan mulai dari tahap perencanaan, tender, evaluasi penawaran, hingga pelaksanaan kontrak. Setiap transaksi yang tercatat dalam jaringan *blockchain* dapat diawasi secara real-time sehingga meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi peluang terjadinya kecurangan. Selain itu, *blockchain* juga dapat dimanfaatkan dalam penyaluran bantuan sosial dengan memastikan bahwa dana atau bantuan yang diberikan pemerintah dapat diterima langsung oleh penerima manfaat tanpa perantara yang berpotensi menimbulkan kebocoran anggaran (Ølnes, Ubacht, & Janssen, 2017).

Pada sektor pertanahan dan administrasi aset, *blockchain* menawarkan solusi untuk meningkatkan keamanan dan keandalan pencatatan hak kepemilikan. Sistem pencatatan berbasis *blockchain* memungkinkan data kepemilikan tanah dan aset lainnya tersimpan secara permanen dan mudah diverifikasi, sehingga dapat mengurangi sengketa kepemilikan akibat pemalsuan dokumen atau perubahan data yang tidak sah. Selain itu, teknologi ini juga berpotensi digunakan dalam verifikasi dokumen kependudukan seperti kartu identitas, akta kelahiran, sertifikat pendidikan, dan berbagai dokumen resmi lainnya. Dengan sistem yang terdesentralisasi dan aman, proses verifikasi dapat dilakukan secara lebih cepat, akurat, dan efisien.

Salah satu aplikasi yang paling banyak mendapat perhatian adalah penggunaan *blockchain* dalam sistem pemungutan suara elektronik (*electronic voting* atau *e-voting*). Teknologi ini memungkinkan proses pemungutan suara yang lebih transparan, aman,

dan dapat diaudit tanpa mengorbankan kerahasiaan pemilih. Setiap suara yang diberikan dapat dicatat secara permanen dan diverifikasi tanpa risiko perubahan atau manipulasi data. Oleh karena itu, banyak negara dan organisasi mulai mengeksplorasi pemanfaatan *blockchain* sebagai alternatif untuk meningkatkan integritas proses demokrasi dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap hasil pemilihan umum (Ølnes et al., 2017).

Di Indonesia, pemanfaatan *blockchain* dalam sektor publik masih berada pada tahap pengembangan dan uji coba. Beberapa inisiatif telah dilakukan oleh berbagai lembaga pemerintah untuk mengeksplorasi potensi teknologi ini. Kementerian Keuangan, misalnya, telah melakukan pengujian pemanfaatan *blockchain* dalam pengelolaan sertifikat obligasi negara guna meningkatkan efisiensi dan keamanan transaksi keuangan. Selain itu, Badan Pertanahan Nasional juga mulai mengkaji penggunaan teknologi digital, termasuk *blockchain*, untuk mendukung modernisasi sistem administrasi pertanahan dan pengelolaan sertifikat tanah. Sejumlah pemerintah daerah juga mulai mengembangkan proyek percontohan yang memanfaatkan *blockchain* dalam pengadaan barang dan jasa serta pengelolaan data publik (Kementerian Keuangan, 2023).

Meskipun memiliki potensi yang besar, implementasi *blockchain* dalam kebijakan publik masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah masalah skalabilitas, yaitu kemampuan sistem untuk menangani transaksi dalam jumlah besar secara cepat dan efisien. Selain itu, beberapa jenis *blockchain* memerlukan konsumsi energi yang tinggi sehingga menimbulkan kekhawatiran terkait keberlanjutan lingkungan. Tantangan lainnya adalah belum tersedianya kerangka regulasi yang komprehensif untuk mengatur penggunaan *blockchain* dalam sektor publik. Aspek hukum, keamanan data, perlindungan privasi, interoperabilitas sistem, serta standar teknis masih memerlukan pengembangan lebih lanjut agar implementasi teknologi ini dapat berjalan secara optimal.

Dengan demikian, *blockchain* menawarkan peluang besar untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan integritas dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Karakteristiknya yang aman, terdesentralisasi, dan sulit dimanipulasi menjadikan teknologi ini sebagai instrumen yang potensial dalam mendukung tata kelola

pemerintahan modern. Namun, keberhasilan implementasinya memerlukan kesiapan infrastruktur, penguatan kapasitas sumber daya manusia, serta dukungan regulasi yang memadai agar manfaat yang dihasilkan dapat dirasakan secara luas oleh masyarakat.

E. Etika dan Perlindungan Data Publik

Transformasi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan telah meningkatkan kemampuan negara dalam mengumpulkan, menyimpan, mengelola, dan menganalisis data masyarakat dalam skala yang sangat besar. Berbagai layanan publik berbasis digital, seperti administrasi kependudukan, layanan kesehatan, perpajakan, pendidikan, bantuan sosial, dan sistem pemerintahan elektronik, menghasilkan volume data yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Kondisi ini memberikan peluang besar bagi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan menghasilkan kebijakan yang lebih tepat sasaran. Namun, di sisi lain, digitalisasi juga menimbulkan berbagai persoalan etis yang berkaitan dengan privasi, keamanan data, persetujuan penggunaan data, serta potensi penyalahgunaan informasi oleh pihak yang tidak berwenang. Menurut Shoshana Zuboff (2019), perkembangan teknologi digital telah menciptakan tantangan baru terkait pengawasan dan eksploitasi data pribadi yang dapat mengancam kebebasan individu apabila tidak diatur secara memadai.

Dalam konteks pemerintahan digital, perlindungan data publik menjadi aspek yang sangat penting karena data warga negara merupakan aset strategis yang harus dikelola secara bertanggung jawab. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan hanya digunakan untuk tujuan yang sah, sesuai dengan prinsip legalitas, transparansi, dan kepentingan publik. Selain itu, masyarakat juga harus diberikan informasi yang jelas mengenai jenis data yang dikumpulkan, tujuan penggunaannya, serta hak-hak yang dimiliki terkait pengelolaan data tersebut. Oleh karena itu, tata kelola data yang baik tidak hanya berfokus pada aspek teknis, tetapi juga mencakup dimensi etika dan perlindungan hak asasi manusia.

Di Indonesia, penguatan kerangka hukum perlindungan data pribadi ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 27

Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (PDP). Undang-undang ini merupakan tonggak penting dalam upaya membangun sistem perlindungan data yang lebih komprehensif dan sejalan dengan praktik internasional. UU PDP mengatur berbagai aspek pengelolaan data pribadi, termasuk hak-hak subjek data, kewajiban pengendali data, mekanisme pemrosesan data, serta sanksi administratif dan pidana terhadap pelanggaran yang terjadi (Pemerintah Republik Indonesia, 2022). Kehadiran regulasi ini memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sekaligus menjadi pedoman bagi instansi pemerintah dan sektor swasta dalam mengelola data secara bertanggung jawab.

Salah satu aspek penting yang diatur dalam UU PDP adalah pengakuan terhadap hak-hak pemilik data. Hak tersebut mencakup hak untuk memperoleh informasi mengenai penggunaan data pribadi, hak untuk mengakses dan memperbaiki data yang tidak akurat, hak untuk menarik persetujuan atas pemrosesan data, serta hak untuk mengajukan keberatan terhadap penggunaan data yang dianggap merugikan. Di sisi lain, pengendali data diwajibkan menerapkan langkah-langkah keamanan yang memadai untuk melindungi data dari kebocoran, akses tidak sah, maupun penyalahgunaan oleh pihak lain. Dengan demikian, UU PDP berupaya menciptakan keseimbangan antara kebutuhan pemanfaatan data untuk kepentingan publik dan perlindungan hak privasi individu.

Meskipun kerangka hukum telah tersedia, implementasi perlindungan data di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah keterbatasan kapasitas institusi dalam menerapkan standar keamanan data yang memadai. Banyak organisasi, baik di sektor publik maupun swasta, masih memerlukan peningkatan kompetensi sumber daya manusia, penguatan infrastruktur keamanan siber, serta penyusunan prosedur tata kelola data yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, meningkatnya ancaman serangan siber dan kebocoran data menuntut adanya investasi yang lebih besar dalam sistem keamanan informasi serta mekanisme pengawasan yang efektif.

Perkembangan teknologi *Artificial Intelligence* (AI) juga menimbulkan kebutuhan untuk memperkuat dimensi etika dalam pengelolaan data publik. Sistem AI umumnya bergantung pada data dalam jumlah besar untuk menghasilkan prediksi dan rekomendasi yang

akurat. Namun penggunaan data tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip etika agar tidak menimbulkan diskriminasi, pelanggaran privasi, atau penyalahgunaan kekuasaan. Berbagai organisasi internasional telah mengembangkan pedoman etika AI untuk memastikan bahwa teknologi ini digunakan secara bertanggung jawab. UNESCO (2021), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (2019), serta kerangka regulasi *EU AI Act* menekankan pentingnya prinsip transparansi, akuntabilitas, keadilan, keamanan, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dalam pengembangan maupun penggunaan AI.

Prinsip transparansi mengharuskan pemerintah dan pengembang sistem AI menjelaskan bagaimana suatu keputusan dihasilkan oleh algoritma. Prinsip akuntabilitas menegaskan bahwa setiap keputusan yang diambil melalui sistem digital tetap harus dapat dipertanggungjawabkan oleh manusia atau institusi yang berwenang. Prinsip keadilan bertujuan mencegah munculnya bias algoritmik yang dapat merugikan kelompok tertentu. Sementara itu, prinsip keamanan dan perlindungan privasi mengharuskan adanya langkah-langkah teknis maupun administratif untuk melindungi data individu dari ancaman penyalahgunaan. Seluruh prinsip tersebut menjadi landasan penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap teknologi digital dan sistem pemerintahan berbasis data.

Dengan demikian, etika dan perlindungan data publik merupakan elemen fundamental dalam transformasi digital pemerintahan. Keberhasilan implementasi pemerintahan digital tidak hanya ditentukan oleh kemajuan teknologi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah dalam menjaga privasi, menjamin keamanan data, menghormati hak-hak warga negara, serta menerapkan prinsip-prinsip etika dalam pengelolaan informasi. Melalui kombinasi regulasi yang kuat, kapasitas institusi yang memadai, dan penerapan standar etika yang konsisten, pemerintah dapat menciptakan ekosistem digital yang aman, terpercaya, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.



BAB XII

EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UNTUK *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGs)*

Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan yang diadopsi oleh 193 negara anggota PBB pada 2015 menetapkan 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) sebagai peta jalan pembangunan global hingga 2030. Implementasi dan evaluasi kebijakan untuk SDGs menghadirkan tantangan metodologis dan institusional yang unik.

A. Kebijakan Berorientasi Pembangunan Berkelanjutan

Kebijakan berorientasi pembangunan berkelanjutan merupakan pendekatan dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik yang bertujuan memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Konsep pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan secara luas melalui laporan *Our Common Future* yang diterbitkan oleh *World Commission on Environment and Development* pada tahun 1987. Laporan tersebut menegaskan bahwa pembangunan harus mampu menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan perlindungan lingkungan secara simultan. Dengan demikian, keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari peningkatan indikator ekonomi, tetapi juga dari kemampuan menjaga keberlanjutan sumber daya alam dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara berkelanjutan.

Dalam konteks kebijakan publik, pembangunan berkelanjutan menuntut pemerintah untuk mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan ke dalam setiap proses pengambilan keputusan. Dimensi ekonomi berfokus pada pertumbuhan yang inklusif, produktivitas, dan

penciptaan lapangan kerja. Dimensi sosial menekankan peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengurangan kemiskinan, pemerataan kesempatan, dan perlindungan kelompok rentan. Sementara itu, dimensi lingkungan bertujuan menjaga kelestarian ekosistem, mengurangi pencemaran, serta memastikan pemanfaatan sumber daya alam dilakukan secara bertanggung jawab. Ketiga dimensi tersebut dikenal sebagai konsep *triple bottom line*, yaitu keseimbangan antara *profit*, *people*, dan *planet* (Elkington, 1997).

Pentingnya orientasi pembangunan berkelanjutan semakin menguat sejak disepakatinya agenda *United Nations* berupa *Sustainable Development Goals* pada tahun 2015. SDGs terdiri atas 17 tujuan dan 169 target yang menjadi pedoman global dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif, adil, dan berkelanjutan hingga tahun 2030. Tujuan-tujuan tersebut mencakup penghapusan kemiskinan, peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan yang baik, kesetaraan gender, energi bersih, pekerjaan layak, pengurangan ketimpangan, perlindungan lingkungan, serta penguatan institusi yang efektif dan akuntabel. Dalam konteks ini, kebijakan publik berperan sebagai instrumen utama untuk menerjemahkan tujuan pembangunan berkelanjutan ke dalam program dan tindakan nyata di tingkat nasional maupun daerah.

Di Indonesia, komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan tercermin dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan nasional, termasuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), serta kebijakan pelaksanaan SDGs. Pemerintah berupaya mengintegrasikan prinsip-prinsip keberlanjutan ke dalam berbagai sektor pembangunan seperti pendidikan, kesehatan, energi, pertanian, industri, infrastruktur, dan lingkungan hidup. Pendekatan ini bertujuan memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi yang dicapai tidak menimbulkan kerusakan lingkungan atau memperlebar kesenjangan sosial. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan menjadi paradigma penting dalam tata kelola pembangunan nasional.

Salah satu karakteristik utama kebijakan berorientasi pembangunan berkelanjutan adalah penggunaan pendekatan jangka panjang dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan tidak hanya mempertimbangkan manfaat yang diperoleh dalam jangka pendek, tetapi

juga memperhitungkan dampak yang mungkin muncul pada masa mendatang. Misalnya, kebijakan eksploitasi sumber daya alam harus mempertimbangkan daya dukung lingkungan dan keberlanjutan ekosistem agar tidak menimbulkan kerusakan yang merugikan generasi berikutnya. Demikian pula, kebijakan pembangunan infrastruktur perlu memperhatikan aspek sosial dan lingkungan agar manfaat ekonomi yang dihasilkan tidak diikuti oleh peningkatan risiko bencana atau penurunan kualitas hidup masyarakat.

Meskipun konsep pembangunan berkelanjutan telah diterima secara luas, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan. Konflik antara kepentingan ekonomi dan perlindungan lingkungan sering kali menjadi hambatan dalam proses perumusan kebijakan. Selain itu, keterbatasan sumber daya, koordinasi antarlembaga yang belum optimal, serta rendahnya kesadaran masyarakat terhadap isu keberlanjutan juga dapat menghambat pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan. Tantangan lainnya adalah kebutuhan akan data yang akurat dan sistem monitoring yang efektif untuk mengukur kemajuan pembangunan secara komprehensif.

Untuk mengatasi berbagai tantangan tersebut, diperlukan pendekatan kebijakan yang terintegrasi, partisipatif, dan berbasis bukti. Pemerintah perlu memperkuat koordinasi lintas sektor, melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, serta mengembangkan sistem evaluasi yang mampu mengukur dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan secara seimbang. Selain itu, inovasi teknologi, transformasi digital, dan penguatan tata kelola pemerintahan menjadi faktor penting dalam mendukung implementasi pembangunan berkelanjutan.

Dengan demikian, kebijakan berorientasi pembangunan berkelanjutan merupakan pendekatan strategis yang bertujuan menciptakan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan kelestarian lingkungan. Melalui integrasi prinsip-prinsip keberlanjutan ke dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, pemerintah dapat memastikan bahwa pembangunan yang dilakukan tidak hanya memberikan manfaat bagi generasi saat ini, tetapi juga menjamin keberlanjutan kehidupan dan kesejahteraan bagi generasi yang akan datang.

B. Evaluasi Program SDGs

Evaluasi Program *Sustainable Development Goals* (SDGs) merupakan proses sistematis untuk menilai efektivitas, efisiensi, relevansi, dampak, dan keberlanjutan berbagai kebijakan serta program yang dirancang untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. SDGs yang diadopsi oleh United Nations pada tahun 2015 terdiri atas 17 tujuan, 169 target, dan lebih dari 230 indikator global yang menjadi acuan bagi negara-negara dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan hingga tahun 2030 (United Nations, 2015). Mengingat cakupan SDGs yang sangat luas, evaluasi menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa program-program yang dilaksanakan benar-benar memberikan kontribusi terhadap pencapaian target yang telah ditetapkan.

Tujuan utama evaluasi program SDGs adalah mengukur sejauh mana intervensi kebijakan mampu menghasilkan perubahan yang diharapkan pada aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Evaluasi tidak hanya berfokus pada pencapaian output, seperti jumlah program yang dilaksanakan atau besarnya anggaran yang diserap, tetapi juga menilai outcome dan impact yang dihasilkan bagi masyarakat. Misalnya, dalam tujuan pengentasan kemiskinan (*Goal 1*), evaluasi tidak hanya menghitung jumlah bantuan sosial yang disalurkan, tetapi juga mengukur sejauh mana program tersebut berhasil menurunkan tingkat kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan kelompok sasaran. Dengan demikian, evaluasi SDGs berfungsi sebagai alat pembelajaran sekaligus dasar perbaikan kebijakan yang berkelanjutan.

Salah satu karakteristik penting dalam evaluasi SDGs adalah penggunaan pendekatan multidimensional. Pembangunan berkelanjutan mengakui bahwa berbagai tujuan pembangunan saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Sebagai contoh, peningkatan kualitas pendidikan (*Goal 4*) dapat berkontribusi pada pengurangan kemiskinan (*Goal 1*), peningkatan kesehatan (*Goal 3*), serta pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif (*Goal 8*). Oleh karena itu, evaluasi SDGs harus mampu mengidentifikasi keterkaitan antarprogram dan menilai dampaknya secara komprehensif. Pendekatan ini membantu pemerintah memahami bagaimana suatu kebijakan dapat memberikan manfaat yang meluas pada berbagai sektor pembangunan.

Dalam praktiknya, evaluasi program SDGs menggunakan berbagai indikator yang telah disepakati secara internasional maupun indikator yang disesuaikan dengan konteks nasional. Indikator tersebut mencakup aspek sosial, ekonomi, lingkungan, dan kelembagaan. Contohnya adalah tingkat kemiskinan, angka partisipasi sekolah, angka kematian ibu dan bayi, akses terhadap air bersih, tingkat emisi karbon, proporsi energi terbarukan, serta indeks kualitas institusi publik. Penggunaan indikator yang terukur memungkinkan pemerintah dan pemangku kepentingan memantau kemajuan pembangunan secara objektif dan membandingkan capaian dari waktu ke waktu. Selain itu, data yang dihasilkan juga menjadi dasar dalam penyusunan laporan kemajuan SDGs di tingkat nasional maupun global.

Di Indonesia, evaluasi program SDGs dilaksanakan melalui mekanisme pemantauan dan pelaporan yang melibatkan berbagai kementerian, lembaga pemerintah, pemerintah daerah, sektor swasta, akademisi, organisasi masyarakat sipil, serta komunitas internasional. Pendekatan multipihak (*multi-stakeholder approach*) ini penting karena pencapaian SDGs tidak dapat dilakukan oleh pemerintah semata, melainkan memerlukan kolaborasi seluruh elemen masyarakat. Pemerintah Indonesia secara berkala menyusun laporan *Voluntary National Review* (VNR) yang disampaikan kepada United Nations sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kemajuan implementasi SDGs di tingkat nasional. Laporan tersebut memuat berbagai capaian, tantangan, dan strategi yang dilakukan untuk mempercepat pencapaian target pembangunan berkelanjutan.

Meskipun demikian, evaluasi program SDGs menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah ketersediaan dan kualitas data. Banyak indikator SDGs memerlukan data yang rinci, mutakhir, dan terdistribusi hingga tingkat daerah, sementara kapasitas pengumpulan dan pengelolaan data masih belum merata. Selain itu, kompleksitas hubungan antarindikator sering kali menyulitkan identifikasi kontribusi suatu program terhadap pencapaian target tertentu. Tantangan lainnya adalah keterbatasan sumber daya, perbedaan kapasitas kelembagaan antarwilayah, serta perubahan kondisi global seperti pandemi, krisis ekonomi, dan perubahan iklim yang dapat memengaruhi capaian pembangunan.

Untuk meningkatkan efektivitas evaluasi SDGs, diperlukan penguatan sistem monitoring dan evaluasi berbasis data, pemanfaatan teknologi digital, serta peningkatan kapasitas institusi dalam melakukan analisis kebijakan. Pendekatan evaluasi yang partisipatif juga perlu dikembangkan agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat berkontribusi dalam memberikan masukan terhadap pelaksanaan program. Selain itu, penggunaan metode evaluasi berbasis dampak (*impact evaluation*) dan pendekatan berbasis bukti (*evidence-based evaluation*) dapat membantu menghasilkan informasi yang lebih akurat mengenai efektivitas kebijakan pembangunan berkelanjutan.

Dengan demikian, evaluasi program SDGs memiliki peran yang sangat penting dalam memastikan bahwa berbagai kebijakan dan program pembangunan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Melalui evaluasi yang komprehensif, pemerintah dapat mengidentifikasi keberhasilan, tantangan, serta peluang perbaikan yang diperlukan untuk mempercepat pencapaian SDGs. Selain menjadi alat akuntabilitas publik, evaluasi juga berfungsi sebagai sarana pembelajaran dan pengambilan keputusan yang mendukung terwujudnya pembangunan yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan bagi seluruh masyarakat.

C. Implementasi Kebijakan Lingkungan dan Perubahan Iklim

Implementasi kebijakan lingkungan dan perubahan iklim merupakan proses penerapan berbagai regulasi, program, dan strategi yang dirancang untuk melindungi lingkungan hidup serta mengurangi dampak negatif perubahan iklim terhadap kehidupan manusia dan ekosistem. Isu perubahan iklim telah menjadi salah satu tantangan global terbesar abad ke-21 karena berdampak pada berbagai aspek pembangunan, seperti ketahanan pangan, kesehatan masyarakat, ketersediaan air bersih, keanekaragaman hayati, pertumbuhan ekonomi, serta stabilitas sosial. Menurut *Intergovernmental Panel on Climate Change* (2023), peningkatan suhu global yang disebabkan oleh emisi gas rumah kaca telah memicu berbagai fenomena cuaca ekstrem, kenaikan permukaan laut, serta perubahan pola iklim yang mengancam keberlanjutan pembangunan di berbagai negara. Oleh karena itu, pemerintah di seluruh dunia dituntut untuk mengembangkan dan

mengimplementasikan kebijakan yang mampu mendukung mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim.

Kebijakan lingkungan dan perubahan iklim umumnya berfokus pada dua strategi utama, yaitu mitigasi dan adaptasi. Mitigasi perubahan iklim bertujuan mengurangi emisi gas rumah kaca atau meningkatkan kemampuan penyerapan karbon melalui berbagai upaya, seperti penggunaan energi terbarukan, peningkatan efisiensi energi, pengelolaan hutan berkelanjutan, serta pengembangan transportasi rendah emisi. Sementara itu, adaptasi perubahan iklim berfokus pada peningkatan kapasitas masyarakat, ekonomi, dan lingkungan dalam menghadapi dampak yang sudah atau akan terjadi akibat perubahan iklim. Bentuk adaptasi dapat berupa pembangunan infrastruktur tahan bencana, pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan, pengembangan varietas tanaman yang tahan terhadap perubahan cuaca, serta penguatan sistem peringatan dini terhadap bencana alam.

Landasan global implementasi kebijakan perubahan iklim diperkuat melalui Paris Agreement yang disepakati pada tahun 2015 di bawah kerangka United Nations Framework Convention on Climate Change. Perjanjian tersebut menetapkan komitmen negara-negara untuk menjaga kenaikan suhu global tetap berada jauh di bawah 2°C dan berupaya membatasinya hingga 1,5°C dibandingkan tingkat pra-industri. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, setiap negara diwajibkan menyusun dan melaksanakan *Nationally Determined Contributions* (NDC), yaitu komitmen nasional dalam mengurangi emisi gas rumah kaca dan meningkatkan ketahanan terhadap dampak perubahan iklim (UNFCCC, 2015). Implementasi NDC menjadi salah satu indikator utama dalam menilai keseriusan suatu negara dalam mendukung agenda pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan global.

Di Indonesia, implementasi kebijakan lingkungan dan perubahan iklim telah menjadi bagian penting dari agenda pembangunan nasional. Sebagai negara kepulauan yang rentan terhadap dampak perubahan iklim, Indonesia menghadapi berbagai risiko seperti banjir, kekeringan, kenaikan muka air laut, kebakaran hutan, serta gangguan terhadap sektor pertanian dan perikanan. Untuk menjawab tantangan tersebut, pemerintah telah mengintegrasikan isu perubahan iklim ke dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan nasional, termasuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan

strategi pembangunan rendah karbon (*Low Carbon Development Initiative*). Selain itu, Indonesia juga telah menetapkan target penurunan emisi gas rumah kaca melalui dokumen NDC yang diperbarui secara berkala sesuai dengan perkembangan komitmen global.

Implementasi kebijakan lingkungan di Indonesia mencakup berbagai program strategis, seperti rehabilitasi hutan dan lahan, pengembangan energi baru terbarukan, pengurangan penggunaan bahan bakar fosil, pengelolaan sampah berkelanjutan, serta penguatan konservasi keanekaragaman hayati. Pemerintah juga mengembangkan berbagai instrumen ekonomi lingkungan, termasuk perdagangan karbon, pajak karbon, dan mekanisme pembiayaan hijau (*green financing*) untuk mendorong partisipasi sektor swasta dalam upaya mitigasi perubahan iklim. Selain itu, berbagai program adaptasi juga dilakukan melalui peningkatan ketahanan wilayah pesisir, pengelolaan risiko bencana, dan pembangunan infrastruktur yang lebih tahan terhadap dampak perubahan iklim.

Meskipun berbagai kebijakan telah diterapkan, implementasi kebijakan lingkungan dan perubahan iklim masih menghadapi sejumlah tantangan. Salah satu tantangan utama adalah adanya konflik kepentingan antara pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan. Aktivitas industri, eksploitasi sumber daya alam, dan ekspansi pembangunan sering kali memberikan tekanan terhadap ekosistem dan meningkatkan emisi gas rumah kaca. Selain itu, keterbatasan pendanaan, kapasitas kelembagaan, koordinasi lintas sektor, serta kesenjangan pengetahuan masyarakat mengenai isu perubahan iklim juga dapat menghambat efektivitas implementasi kebijakan. Tantangan lainnya adalah kebutuhan akan data dan sistem pemantauan yang akurat untuk mengukur capaian program mitigasi dan adaptasi secara berkelanjutan.

Dalam konteks evaluasi kebijakan publik, keberhasilan implementasi kebijakan lingkungan dan perubahan iklim dapat diukur melalui berbagai indikator, seperti penurunan emisi gas rumah kaca, peningkatan luas kawasan konservasi, penggunaan energi terbarukan, peningkatan kualitas lingkungan hidup, serta meningkatnya kapasitas adaptasi masyarakat terhadap risiko iklim. Evaluasi juga perlu memperhatikan dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan yang diterapkan agar transisi menuju pembangunan rendah karbon dapat berlangsung secara adil dan inklusif. Pendekatan ini dikenal sebagai *just*

transition, yaitu upaya memastikan bahwa perubahan menuju ekonomi hijau tidak menimbulkan ketimpangan atau kerugian bagi kelompok masyarakat tertentu.

Dengan demikian, implementasi kebijakan lingkungan dan perubahan iklim merupakan bagian penting dari upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Kebijakan yang efektif tidak hanya berkontribusi pada pengurangan emisi dan perlindungan lingkungan, tetapi juga meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap risiko perubahan iklim serta mendukung terciptanya kesejahteraan yang berkelanjutan. Melalui kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, dan komunitas internasional, tujuan pembangunan yang berorientasi pada keberlanjutan dapat dicapai secara lebih optimal.

D. *Green Governance* dan *Green Policy*

1. Konsep *Green Governance* dan *Green Policy*

Green governance merupakan pendekatan tata kelola pemerintahan yang menempatkan prinsip keberlanjutan lingkungan sebagai bagian integral dalam proses pengambilan keputusan publik, perencanaan pembangunan, dan penyelenggaraan pemerintahan. Konsep ini berkembang sebagai respons terhadap meningkatnya berbagai permasalahan lingkungan global, seperti perubahan iklim, deforestasi, pencemaran, hilangnya keanekaragaman hayati, dan eksploitasi sumber daya alam yang tidak berkelanjutan. Menurut United Nations Environment Programme (2019), *green governance* menekankan pentingnya integrasi aspek lingkungan ke dalam seluruh sektor pembangunan agar pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial dapat dicapai tanpa mengorbankan kelestarian lingkungan hidup.

Sementara itu, *green policy* merujuk pada berbagai kebijakan, regulasi, program, dan instrumen yang dirancang untuk mendukung perlindungan lingkungan serta mendorong pembangunan berkelanjutan. Kebijakan hijau tidak hanya berfokus pada pengendalian kerusakan lingkungan, tetapi juga berupaya menciptakan sistem ekonomi dan sosial yang lebih ramah lingkungan melalui penggunaan sumber daya yang efisien, pengurangan emisi, dan pengembangan teknologi berkelanjutan. Dengan demikian, *green governance* berfungsi sebagai kerangka tata

kelola, sedangkan *green policy* merupakan instrumen yang digunakan untuk mewujudkan tujuan keberlanjutan tersebut.

2. Prinsip-Prinsip *Green Governance*

Implementasi *green governance* didasarkan pada sejumlah prinsip yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip pertama adalah keberlanjutan (*sustainability*), yaitu memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dilakukan secara bijaksana sehingga tetap tersedia bagi generasi mendatang. Prinsip kedua adalah integrasi kebijakan, yang mengharuskan pertimbangan lingkungan dimasukkan ke dalam seluruh sektor pembangunan, termasuk industri, energi, transportasi, pertanian, dan tata ruang.

Prinsip ketiga adalah partisipasi publik, yang menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan sektor swasta dalam proses perumusan serta evaluasi kebijakan lingkungan. Prinsip keempat adalah transparansi dan akuntabilitas, yang memastikan bahwa keputusan terkait pengelolaan lingkungan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Selain itu, terdapat prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*), yaitu tindakan pencegahan harus dilakukan meskipun bukti ilmiah mengenai potensi dampak lingkungan belum sepenuhnya pasti. Prinsip-prinsip tersebut menjadi fondasi dalam menciptakan tata kelola lingkungan yang efektif dan berkelanjutan.

3. Instrumen dan Implementasi *Green Policy*

Green policy diwujudkan melalui berbagai instrumen kebijakan yang bertujuan mengurangi tekanan terhadap lingkungan dan mendorong praktik pembangunan yang berkelanjutan. Salah satu instrumen yang banyak digunakan adalah regulasi lingkungan, seperti standar emisi, pengendalian pencemaran, perlindungan kawasan konservasi, dan pengelolaan limbah. Selain itu, pemerintah juga dapat menerapkan instrumen ekonomi lingkungan, seperti pajak karbon (*carbon tax*), perdagangan karbon (*carbon trading*), subsidi energi terbarukan, serta insentif bagi perusahaan yang menerapkan praktik ramah lingkungan.

Implementasi kebijakan hijau juga mencakup pengembangan energi terbarukan, peningkatan efisiensi energi, pengurangan

penggunaan bahan bakar fosil, pengelolaan sampah berbasis ekonomi sirkular (*circular economy*), serta penguatan konservasi sumber daya alam. Dalam sektor perkotaan, *green policy* diwujudkan melalui pembangunan transportasi berkelanjutan, ruang terbuka hijau, bangunan ramah lingkungan, dan sistem pengelolaan air yang efisien. Berbagai instrumen tersebut bertujuan menciptakan keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan perlindungan lingkungan.

4. Peran *Green Governance* dalam Pembangunan Berkelanjutan

Green governance memiliki peran penting dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan atau Sustainable Development Goals. Pendekatan ini membantu memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak menyebabkan kerusakan lingkungan yang dapat mengancam kesejahteraan masyarakat di masa depan. Melalui tata kelola yang berorientasi pada keberlanjutan, pemerintah dapat mengintegrasikan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam setiap kebijakan yang diambil.

Selain itu, *green governance* berkontribusi dalam meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap dampak perubahan iklim dan bencana lingkungan. Pengelolaan sumber daya alam yang baik dapat mengurangi risiko degradasi lingkungan, menjaga ketersediaan air dan pangan, serta melindungi keanekaragaman hayati yang menjadi penopang kehidupan manusia. Dengan demikian, tata kelola hijau tidak hanya berfungsi sebagai strategi perlindungan lingkungan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara berkelanjutan.

5. Implementasi *Green Governance* dan *Green Policy* di Indonesia

Indonesia telah mengadopsi berbagai kebijakan yang mencerminkan prinsip *green governance* dan *green policy*. Salah satu landasan penting adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menegaskan pentingnya pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan dalam setiap aktivitas pembangunan. Selain itu, pemerintah juga mengembangkan berbagai kebijakan terkait pengurangan emisi gas rumah kaca, rehabilitasi hutan dan lahan, konservasi keanekaragaman hayati, serta pengembangan energi baru dan terbarukan.

Komitmen Indonesia terhadap pembangunan hijau juga terlihat melalui pelaksanaan pembangunan rendah karbon (*Low Carbon Development Initiative*) dan target pencapaian *Net Zero Emissions* pada pertengahan abad ke-21. Berbagai program seperti rehabilitasi mangrove, pengembangan kendaraan listrik, perdagangan karbon, serta penguatan ekonomi hijau menunjukkan upaya pemerintah dalam mengintegrasikan aspek lingkungan ke dalam agenda pembangunan nasional. Kebijakan-kebijakan tersebut menjadi bagian dari strategi untuk memenuhi komitmen internasional sekaligus menjaga keberlanjutan sumber daya alam nasional.

Meskipun implementasi *green governance* dan *green policy* menunjukkan perkembangan yang positif, berbagai tantangan masih perlu diatasi. Salah satu tantangan utama adalah konflik antara kebutuhan pertumbuhan ekonomi dengan upaya perlindungan lingkungan. Aktivitas industri, pertambangan, dan ekspansi pembangunan sering kali menimbulkan tekanan terhadap ekosistem dan sumber daya alam. Selain itu, keterbatasan pendanaan, kapasitas kelembagaan, koordinasi antarinstansi, serta tingkat kepatuhan terhadap regulasi lingkungan masih menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan hijau.

Tantangan lainnya adalah perlunya perubahan perilaku masyarakat dan dunia usaha menuju pola produksi dan konsumsi yang lebih berkelanjutan. Transformasi menuju ekonomi hijau memerlukan investasi yang besar, inovasi teknologi, serta dukungan kebijakan yang konsisten dalam jangka panjang. Di sisi lain, perkembangan teknologi hijau, meningkatnya kesadaran lingkungan global, serta komitmen internasional terhadap pengurangan emisi memberikan peluang besar bagi penguatan tata kelola hijau di masa depan.

Dengan demikian, *green governance* dan *green policy* merupakan komponen penting dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Melalui integrasi prinsip-prinsip keberlanjutan ke dalam tata kelola pemerintahan dan kebijakan publik, pemerintah dapat menciptakan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan perlindungan lingkungan. Pendekatan ini menjadi semakin relevan dalam menghadapi tantangan perubahan iklim dan degradasi lingkungan yang memerlukan solusi yang terintegrasi, partisipatif, dan berorientasi jangka panjang.

E. Pengukuran Dampak Berkelanjutan

Pengukuran dampak berkelanjutan merupakan proses sistematis untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan, program, atau proyek mampu menghasilkan manfaat ekonomi, sosial, dan lingkungan secara seimbang dalam jangka panjang. Dalam paradigma pembangunan berkelanjutan, keberhasilan suatu kebijakan tidak lagi hanya diukur melalui pertumbuhan ekonomi atau pencapaian target administratif semata, tetapi juga berdasarkan kontribusinya terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelestarian lingkungan hidup, dan keberlanjutan sumber daya bagi generasi mendatang. Oleh karena itu, pengukuran dampak berkelanjutan menjadi instrumen penting dalam memastikan bahwa pembangunan yang dilakukan benar-benar mendukung prinsip keberlanjutan sebagaimana ditekankan dalam konsep pembangunan berkelanjutan yang diperkenalkan oleh *World Commission on Environment and Development* (1987).

Dalam konteks kebijakan publik, pengukuran dampak berkelanjutan bertujuan untuk mengidentifikasi perubahan yang terjadi sebagai akibat dari suatu intervensi pemerintah, baik perubahan yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Pengukuran ini membantu pemerintah memahami apakah suatu program telah memberikan manfaat yang diharapkan, apakah dampaknya dapat dipertahankan dalam jangka panjang, serta apakah terdapat konsekuensi negatif yang muncul selama implementasi kebijakan. Dengan demikian, hasil pengukuran dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan perbaikan kebijakan, meningkatkan efektivitas program, dan memperkuat akuntabilitas publik.

Salah satu pendekatan yang banyak digunakan dalam pengukuran dampak berkelanjutan adalah konsep *Triple Bottom Line* yang diperkenalkan oleh John Elkington (1997). Pendekatan ini menekankan bahwa keberhasilan pembangunan harus dinilai berdasarkan tiga dimensi utama, yaitu ekonomi (*profit*), sosial (*people*), dan lingkungan (*planet*). Dimensi ekonomi mencakup pertumbuhan pendapatan, produktivitas, penciptaan lapangan kerja, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dimensi sosial meliputi peningkatan kualitas hidup, akses terhadap pendidikan dan kesehatan, kesetaraan sosial, serta pengurangan

kemiskinan. Sementara itu, dimensi lingkungan mencakup konservasi sumber daya alam, pengurangan emisi, pengelolaan limbah, dan perlindungan keanekaragaman hayati. Pengukuran yang memperhatikan ketiga dimensi tersebut memungkinkan evaluasi yang lebih komprehensif terhadap dampak suatu kebijakan.

Dalam implementasinya, pengukuran dampak berkelanjutan menggunakan berbagai indikator yang disesuaikan dengan tujuan kebijakan dan karakteristik program yang dievaluasi. Pada dimensi ekonomi, indikator yang sering digunakan antara lain pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), tingkat investasi, tingkat pengangguran, dan pendapatan masyarakat. Pada dimensi sosial, indikator dapat berupa tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia, angka harapan hidup, tingkat pendidikan, serta akses terhadap layanan dasar. Sementara itu, indikator lingkungan mencakup kualitas udara dan air, tingkat emisi gas rumah kaca, luas kawasan konservasi, konsumsi energi terbarukan, dan tingkat pengelolaan limbah. Kombinasi berbagai indikator tersebut memungkinkan pemerintah memperoleh gambaran yang lebih menyeluruh mengenai dampak pembangunan yang telah dilakukan.

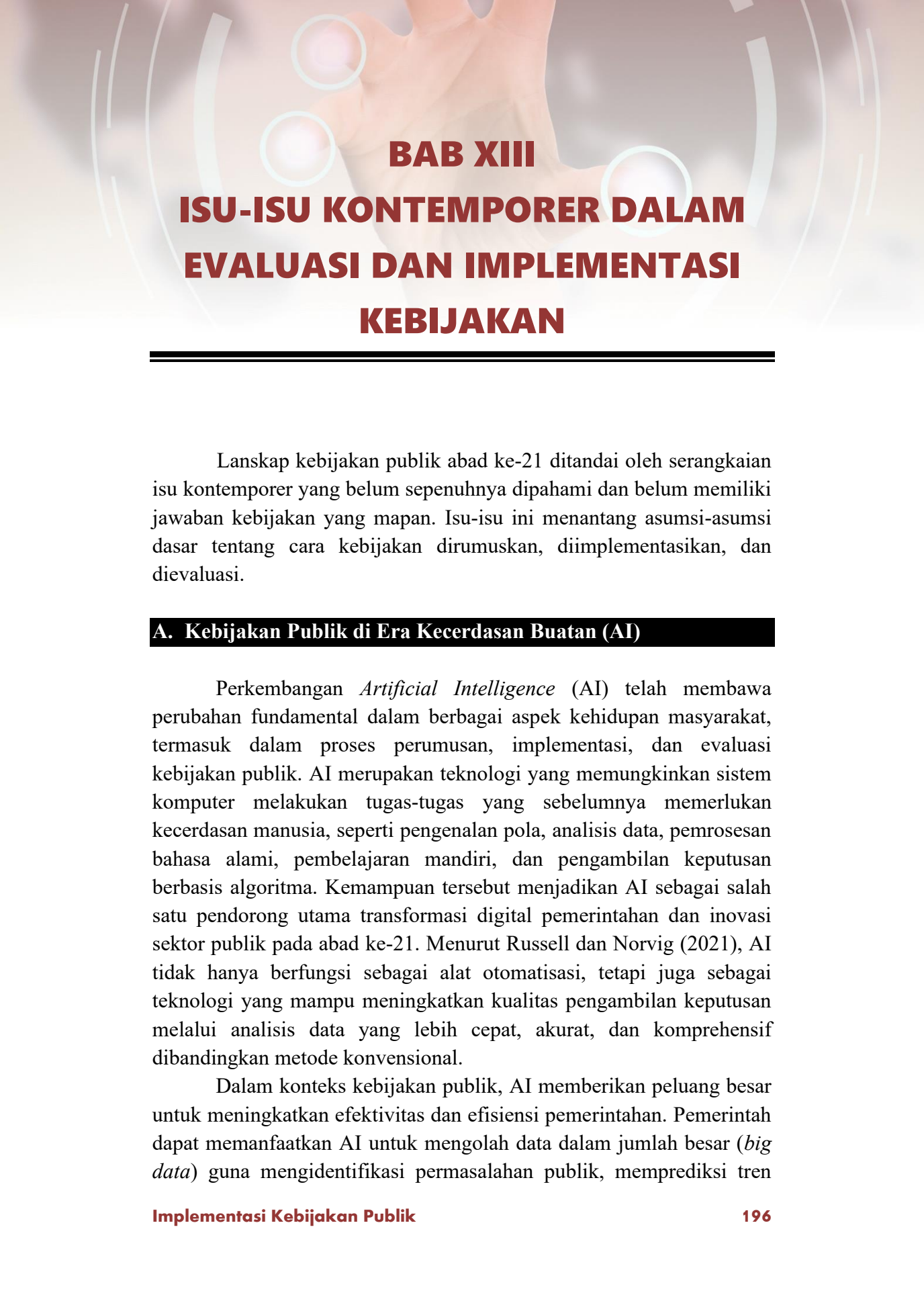
Agenda *Sustainable Development Goals* yang diadopsi oleh United Nations pada tahun 2015 juga memberikan kerangka global yang penting dalam pengukuran dampak berkelanjutan. SDGs terdiri atas 17 tujuan dan 169 target yang dilengkapi dengan indikator-indikator terukur untuk memantau kemajuan pembangunan di berbagai bidang. Penggunaan indikator SDGs memungkinkan pemerintah dan organisasi internasional melakukan evaluasi yang terstandarisasi serta membandingkan capaian pembangunan antarwilayah dan antarnegara. Selain itu, indikator SDGs membantu memastikan bahwa pembangunan tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memperhatikan aspek sosial, lingkungan, dan tata kelola yang baik.

Perkembangan teknologi digital turut memberikan kontribusi penting dalam pengukuran dampak berkelanjutan. Pemanfaatan *big data*, sistem informasi geografis (*Geographic Information System* atau GIS), kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence*), serta teknologi pemantauan berbasis satelit memungkinkan pengumpulan dan analisis data dilakukan secara lebih cepat dan akurat. Teknologi tersebut membantu pemerintah memantau perubahan lingkungan, mengevaluasi efektivitas program pembangunan, serta mengidentifikasi wilayah yang memerlukan

intervensi lebih lanjut. Dengan dukungan teknologi digital, proses pengukuran dampak menjadi lebih efisien dan mampu menghasilkan informasi yang lebih komprehensif untuk mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti.

Meskipun demikian, pengukuran dampak berkelanjutan masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah kompleksitas hubungan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan yang sering kali sulit diukur secara bersamaan. Selain itu, keterbatasan data, perbedaan metodologi pengukuran, serta kesulitan dalam mengidentifikasi dampak jangka panjang suatu kebijakan dapat memengaruhi akurasi hasil evaluasi. Tantangan lainnya adalah kebutuhan untuk mengintegrasikan berbagai sumber data dan memastikan bahwa indikator yang digunakan benar-benar mencerminkan kondisi yang terjadi di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan sistem monitoring dan evaluasi yang kuat, dukungan kelembagaan yang memadai, serta kolaborasi antara pemerintah, akademisi, sektor swasta, dan masyarakat dalam proses pengukuran dampak.

Dengan demikian, pengukuran dampak berkelanjutan merupakan elemen penting dalam evaluasi kebijakan dan pembangunan berkelanjutan. Melalui pengukuran yang komprehensif dan berbasis data, pemerintah dapat menilai efektivitas kebijakan, memastikan penggunaan sumber daya yang lebih efisien, serta mengidentifikasi langkah-langkah perbaikan yang diperlukan untuk mencapai tujuan pembangunan jangka panjang. Pengukuran dampak yang baik tidak hanya mendukung akuntabilitas publik, tetapi juga menjadi landasan bagi terciptanya pembangunan yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.



BAB XIII

ISU-ISU KONTEMPORER DALAM EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Lanskap kebijakan publik abad ke-21 ditandai oleh serangkaian isu kontemporer yang belum sepenuhnya dipahami dan belum memiliki jawaban kebijakan yang mapan. Isu-isu ini menantang asumsi-asumsi dasar tentang cara kebijakan dirumuskan, diimplementasikan, dan dievaluasi.

A. Kebijakan Publik di Era Kecerdasan Buatan (AI)

Perkembangan *Artificial Intelligence* (AI) telah membawa perubahan fundamental dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. AI merupakan teknologi yang memungkinkan sistem komputer melakukan tugas-tugas yang sebelumnya memerlukan kecerdasan manusia, seperti pengenalan pola, analisis data, pemrosesan bahasa alami, pembelajaran mandiri, dan pengambilan keputusan berbasis algoritma. Kemampuan tersebut menjadikan AI sebagai salah satu pendorong utama transformasi digital pemerintahan dan inovasi sektor publik pada abad ke-21. Menurut Russell dan Norvig (2021), AI tidak hanya berfungsi sebagai alat otomatisasi, tetapi juga sebagai teknologi yang mampu meningkatkan kualitas pengambilan keputusan melalui analisis data yang lebih cepat, akurat, dan komprehensif dibandingkan metode konvensional.

Dalam konteks kebijakan publik, AI memberikan peluang besar untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan. Pemerintah dapat memanfaatkan AI untuk mengolah data dalam jumlah besar (*big data*) guna mengidentifikasi permasalahan publik, memprediksi tren

sosial dan ekonomi, serta merancang kebijakan yang lebih tepat sasaran. Misalnya, analisis data berbasis AI dapat digunakan untuk memprediksi tingkat kemiskinan, mengidentifikasi wilayah yang rentan terhadap bencana, memantau penyebaran penyakit menular, atau memperkirakan kebutuhan layanan publik di masa mendatang. Dengan demikian, proses pengambilan keputusan dapat menjadi lebih responsif, berbasis bukti (*evidence-based policy making*), dan adaptif terhadap perubahan lingkungan yang cepat.

Salah satu karakteristik utama kebijakan publik di era AI adalah meningkatnya penggunaan data sebagai dasar pengambilan keputusan. Jika pada masa lalu kebijakan sering kali disusun berdasarkan survei terbatas atau pengalaman birokrasi, kini pemerintah memiliki akses terhadap berbagai sumber data yang dihasilkan oleh aktivitas digital masyarakat. AI memungkinkan data tersebut dianalisis secara real-time untuk menghasilkan informasi yang relevan bagi pembuat kebijakan. Menurut Sun dan Medaglia (2019), penggunaan AI di sektor publik mencakup berbagai aplikasi seperti sistem prediktif, *chatbot* pelayanan publik, analisis risiko, pengelolaan lalu lintas, deteksi kecurangan, hingga pengawasan pelaksanaan program pemerintah. Pemanfaatan teknologi tersebut dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sekaligus mengurangi biaya operasional pemerintahan.

Selain mendukung pengambilan keputusan, AI juga mendorong lahirnya model tata kelola pemerintahan yang lebih inovatif dan kolaboratif. Konsep *smart government* berkembang sebagai bentuk pemerintahan yang memanfaatkan teknologi digital dan AI untuk meningkatkan kualitas layanan publik, transparansi, serta partisipasi masyarakat. Dalam model ini, pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai penyedia layanan, tetapi juga sebagai pengelola ekosistem data yang memungkinkan kolaborasi antara sektor publik, sektor swasta, akademisi, dan masyarakat sipil. Kehadiran AI memungkinkan pemerintah memberikan layanan yang lebih personal, cepat, dan sesuai dengan kebutuhan warga negara.

Namun demikian, penggunaan AI dalam kebijakan publik juga menimbulkan berbagai tantangan yang perlu mendapatkan perhatian serius. Salah satu isu utama adalah *algorithmic bias*, yaitu bias yang muncul akibat penggunaan data atau algoritma yang tidak representatif. Sistem AI yang dilatih menggunakan data historis berpotensi

mereproduksi bahkan memperkuat diskriminasi yang telah ada dalam masyarakat. Penelitian oleh Ziad Obermeyer et al. (2019) menunjukkan bahwa algoritma dalam sektor kesehatan dapat menghasilkan keputusan yang bias terhadap kelompok tertentu apabila data pelatihan mengandung ketimpangan sosial. Oleh karena itu, pengembangan dan penggunaan AI dalam sektor publik harus memperhatikan prinsip keadilan dan non-diskriminasi.

Tantangan lainnya berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas. Banyak sistem AI, terutama yang menggunakan teknologi *deep learning*, bekerja sebagai *black box* sehingga proses pengambilan keputusannya sulit dipahami oleh pengguna maupun pembuat kebijakan. Kondisi ini dapat menimbulkan persoalan ketika keputusan yang dihasilkan AI memiliki dampak signifikan terhadap hak dan kepentingan masyarakat. Dalam sistem demokrasi, setiap keputusan publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan. Oleh karena itu, konsep *explainable AI* menjadi semakin penting untuk memastikan bahwa proses dan hasil keputusan algoritmik dapat dijelaskan serta diawasi secara efektif.

Selain isu bias dan transparansi, perlindungan data pribadi juga menjadi tantangan besar dalam era AI. Sistem AI membutuhkan data dalam jumlah besar untuk dapat berfungsi secara optimal, sehingga meningkatkan risiko pelanggaran privasi dan penyalahgunaan informasi pribadi. Oleh karena itu, regulasi terkait perlindungan data menjadi komponen penting dalam tata kelola AI. Di Indonesia, penguatan perlindungan data dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 yang mengatur hak-hak subjek data, kewajiban pengendali data, serta mekanisme perlindungan terhadap informasi pribadi masyarakat (Pemerintah Republik Indonesia, 2022).

Indonesia juga telah menunjukkan komitmen dalam pengembangan AI melalui *Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial 2020–2045* yang disusun sebagai pedoman pengembangan teknologi AI nasional. Strategi tersebut menetapkan lima sektor prioritas, yaitu kesehatan, reformasi birokrasi, pendidikan, ketahanan pangan, serta mobilitas dan kota pintar (*smart city*) (BRIN, 2020). Melalui strategi ini, pemerintah berupaya memanfaatkan AI untuk meningkatkan daya saing nasional sekaligus mendukung transformasi digital sektor publik. Namun, keberhasilan implementasi AI memerlukan dukungan regulasi,

infrastruktur digital, sumber daya manusia yang kompeten, serta kerangka etika yang mampu menjamin penggunaan teknologi secara bertanggung jawab.

Dengan demikian, kebijakan publik di era kecerdasan buatan ditandai oleh meningkatnya pemanfaatan data, algoritma, dan teknologi digital dalam proses pemerintahan. AI menawarkan peluang besar untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, efektivitas kebijakan, dan efisiensi birokrasi. Akan tetapi, pemanfaatan teknologi ini juga menghadirkan berbagai tantangan terkait etika, privasi, transparansi, dan akuntabilitas yang memerlukan tata kelola yang kuat. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan publik di era AI tidak hanya ditentukan oleh kemajuan teknologi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah dalam memastikan bahwa inovasi yang dikembangkan tetap sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia.

B. Disinformasi dan Tantangan Kebijakan Digital

Disinformasi (*disinformation*) dan misinformasi (*misinformation*) merupakan salah satu tantangan terbesar dalam era digital yang dapat memengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan dan proses kebijakan publik. Misinformasi merujuk pada penyebaran informasi yang tidak akurat tanpa adanya niat untuk menyesatkan, sedangkan disinformasi merupakan penyebaran informasi palsu yang dilakukan secara sengaja untuk memengaruhi opini publik, menciptakan kebingungan, atau mencapai tujuan tertentu. Menurut Wardle dan Derakhshan (2017), perkembangan teknologi digital dan media sosial telah memungkinkan produksi serta penyebaran informasi palsu dengan biaya yang sangat rendah namun memiliki jangkauan yang sangat luas. Kondisi ini menciptakan lingkungan informasi yang terkontaminasi, di mana masyarakat semakin sulit membedakan antara informasi yang valid dan informasi yang menyesatkan.

Kemajuan teknologi komunikasi dan meningkatnya penggunaan media sosial telah mempercepat penyebaran disinformasi dalam skala yang belum pernah terjadi sebelumnya. Informasi yang bersifat sensasional, kontroversial, atau emosional sering kali lebih cepat menyebar dibandingkan informasi yang telah diverifikasi kebenarannya.

Algoritma platform digital yang dirancang untuk meningkatkan keterlibatan pengguna (*engagement*) juga dapat memperkuat penyebaran konten yang memancing reaksi emosional, termasuk berita palsu dan informasi menyesatkan. Akibatnya, ruang publik digital menjadi rentan terhadap manipulasi informasi yang dapat memengaruhi persepsi, sikap, dan perilaku masyarakat terhadap berbagai isu kebijakan.

Dampak disinformasi terhadap proses kebijakan publik bersifat multidimensional. Salah satu dampak yang paling signifikan adalah terdistorsinya persepsi publik mengenai suatu masalah kebijakan. Informasi yang salah dapat membentuk pemahaman masyarakat yang tidak sesuai dengan fakta sehingga menghambat penerimaan terhadap kebijakan yang sebenarnya didasarkan pada bukti ilmiah. Sebagai contoh, penyebaran disinformasi mengenai vaksin dan kesehatan selama pandemi COVID-19 telah menyebabkan keraguan masyarakat terhadap program vaksinasi dan mempersulit implementasi kebijakan kesehatan publik di berbagai negara. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya bergantung pada kualitas perumusannya, tetapi juga pada kualitas informasi yang diterima oleh masyarakat (Roozenbeek et al., 2020).

Selain mendistorsi persepsi publik, disinformasi juga dapat menciptakan *chilling effect* terhadap kebijakan yang sensitif secara sosial dan politik. Ketika suatu isu dipenuhi oleh narasi yang menyesatkan, pembuat kebijakan sering kali menghadapi tekanan publik yang tinggi sehingga enggan mengambil keputusan yang sebenarnya diperlukan. Situasi ini dapat menghambat proses reformasi kebijakan dan mengurangi efektivitas pemerintah dalam menangani permasalahan publik yang kompleks. Disinformasi juga berpotensi meningkatkan polarisasi sosial karena mendorong terbentuknya kelompok-kelompok yang hanya menerima informasi yang sesuai dengan keyakinan mereka sendiri. Akibatnya, ruang dialog publik menjadi semakin sempit dan upaya membangun konsensus dalam masyarakat menjadi lebih sulit.

Dampak lain yang tidak kalah penting adalah menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik. Penyebaran informasi palsu mengenai pemerintah, lembaga negara, proses demokrasi, atau kebijakan tertentu dapat melemahkan legitimasi institusi publik di mata masyarakat. Ketika masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap sumber informasi resmi, efektivitas komunikasi kebijakan akan

menurun dan kepatuhan terhadap berbagai program pemerintah dapat berkurang. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi mengganggu stabilitas sosial dan menghambat pelaksanaan pembangunan yang memerlukan dukungan publik yang luas (Roozenbeek et al., 2020).

Menghadapi tantangan tersebut, pemerintah perlu merumuskan respons kebijakan yang mampu menyeimbangkan antara perlindungan ruang publik digital dan penghormatan terhadap hak kebebasan berekspresi. Pendekatan yang terlalu represif berisiko membatasi kebebasan berpendapat dan hak masyarakat untuk memperoleh informasi, sementara pendekatan yang terlalu longgar dapat memperburuk penyebaran disinformasi. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang proporsional, transparan, dan berbasis hak asasi manusia dalam menangani persoalan disinformasi di ruang digital.

Salah satu strategi yang banyak direkomendasikan adalah penguatan literasi digital masyarakat secara masif. Literasi digital tidak hanya mencakup kemampuan menggunakan teknologi, tetapi juga kemampuan berpikir kritis dalam mengevaluasi kredibilitas sumber informasi, memahami konteks informasi, dan mengidentifikasi konten yang menyesatkan. Masyarakat yang memiliki tingkat literasi digital yang baik akan lebih mampu menghadapi arus informasi yang kompleks dan tidak mudah terpengaruh oleh berita palsu. Selain itu, platform digital juga dapat menerapkan mekanisme pelabelan (*content labeling*) terhadap konten yang berpotensi mengandung informasi yang belum terverifikasi atau menyesatkan sehingga pengguna memperoleh konteks yang lebih jelas sebelum menyebarkan informasi tersebut (UNESCO, 2022).

Kolaborasi antara pemerintah, platform digital, media massa, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil juga menjadi elemen penting dalam penanganan disinformasi. Kerja sama ini dapat mencakup pengembangan sistem deteksi konten berbahaya, peningkatan transparansi algoritma platform, pertukaran informasi mengenai ancaman disinformasi, serta penyusunan standar tata kelola informasi digital yang lebih efektif. Di samping itu, keberadaan jurnalisme investigatif yang independen dan profesional memiliki peran strategis dalam memverifikasi informasi, mengungkap fakta yang sebenarnya, serta memberikan edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya konsumsi informasi yang bertanggung jawab.

Dengan demikian, disinformasi dan misinformasi merupakan tantangan besar bagi kebijakan publik di era digital karena dapat mendistorsi persepsi masyarakat, menghambat proses pengambilan keputusan, memperlemah konsensus sosial, dan menurunkan kepercayaan terhadap institusi publik. Oleh karena itu, diperlukan kombinasi kebijakan yang mencakup penguatan literasi digital, peningkatan tanggung jawab platform digital, kolaborasi multipihak, serta dukungan terhadap jurnalisme yang berkualitas. Pendekatan yang seimbang antara perlindungan ruang publik dan penghormatan terhadap kebebasan berekspresi menjadi kunci dalam membangun ekosistem informasi yang sehat dan mendukung proses demokrasi yang berkualitas.

C. Ketahanan Kebijakan pada Masa Krisis dan Bencana

Ketahanan kebijakan (*policy resilience*) merupakan kemampuan suatu sistem kebijakan untuk menghadapi, menyerap, beradaptasi, dan pulih dari berbagai guncangan atau krisis tanpa kehilangan fungsi utamanya dalam melayani masyarakat. Konsep ini semakin memperoleh perhatian dalam studi kebijakan publik seiring meningkatnya frekuensi dan kompleksitas berbagai krisis global, seperti pandemi COVID-19, perubahan iklim, bencana alam, krisis ekonomi, gangguan rantai pasok global, serta konflik geopolitik internasional. Pengalaman berbagai negara selama pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa keberhasilan suatu pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh kualitas kebijakan yang dimiliki, tetapi juga oleh kemampuan sistem kebijakan tersebut untuk beradaptasi secara cepat terhadap situasi yang berubah secara dinamis. Menurut Duit et al. (2020), *policy resilience* mencerminkan kapasitas sistem pemerintahan untuk mempertahankan fungsi pentingnya sekaligus melakukan penyesuaian yang diperlukan ketika menghadapi kondisi yang penuh ketidakpastian.

Dalam konteks kebijakan publik, ketahanan kebijakan menjadi sangat penting karena krisis sering kali terjadi secara tiba-tiba dan menghasilkan dampak yang luas terhadap berbagai sektor kehidupan. Sebuah kebijakan yang tangguh harus mampu mengantisipasi risiko, mengurangi kerentanan, serta menjaga keberlangsungan pelayanan publik meskipun berada dalam situasi darurat. Oleh karena itu, pendekatan ketahanan kebijakan tidak hanya berfokus pada respons

terhadap krisis setelah terjadi, tetapi juga mencakup upaya pencegahan, kesiapsiagaan, mitigasi risiko, dan pembangunan kapasitas adaptif sebelum krisis muncul. Pendekatan ini sejalan dengan paradigma manajemen risiko modern yang menempatkan kesiapsiagaan sebagai bagian integral dari proses pembangunan dan tata kelola pemerintahan.

Salah satu komponen utama dalam ketahanan kebijakan adalah kapasitas redundansi (*redundancy capacity*). Redundansi merujuk pada ketersediaan cadangan sumber daya, infrastruktur, sistem, maupun mekanisme alternatif yang dapat digunakan ketika sistem utama mengalami gangguan. Dalam konteks pelayanan publik, redundansi dapat berupa cadangan logistik kesehatan, sumber energi alternatif, sistem komunikasi darurat, maupun mekanisme distribusi bantuan yang mampu beroperasi ketika infrastruktur utama mengalami kerusakan. Keberadaan kapasitas redundansi memungkinkan pemerintah tetap menjalankan fungsi-fungsi penting meskipun menghadapi gangguan yang signifikan. Pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa negara yang memiliki cadangan sumber daya kesehatan dan sistem tanggap darurat yang kuat cenderung lebih mampu mengelola krisis dibandingkan negara yang memiliki kapasitas cadangan yang terbatas.

Komponen kedua adalah fleksibilitas (*flexibility*), yaitu kemampuan sistem kebijakan untuk beradaptasi terhadap perubahan kondisi yang tidak terduga. Fleksibilitas memungkinkan pemerintah melakukan penyesuaian terhadap strategi, regulasi, maupun mekanisme pelayanan sesuai dengan perkembangan situasi di lapangan. Dalam masa krisis, kebijakan yang terlalu kaku sering kali sulit memberikan respons yang efektif terhadap tantangan yang muncul secara cepat. Sebaliknya, kebijakan yang fleksibel memungkinkan pemerintah mengambil langkah-langkah inovatif dan menyesuaikan prioritas pembangunan sesuai kebutuhan masyarakat. Kemampuan beradaptasi ini menjadi faktor penting dalam menghadapi lingkungan yang semakin kompleks dan penuh ketidakpastian.

Komponen ketiga adalah desentralisasi (*decentralization*), yaitu penyebaran kewenangan dan kapasitas pengambilan keputusan ke berbagai tingkat pemerintahan atau unit organisasi. Sistem yang terlalu terpusat cenderung lebih rentan terhadap gangguan karena bergantung pada satu titik pengambilan keputusan atau satu sumber daya utama. Sebaliknya, desentralisasi memungkinkan respons yang lebih cepat dan

sesuai dengan kondisi lokal. Pemerintah daerah yang memiliki kapasitas dan kewenangan yang memadai dapat mengambil tindakan yang lebih efektif dalam menangani krisis di wilayahnya masing-masing tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, desentralisasi menjadi salah satu elemen penting dalam membangun sistem kebijakan yang lebih tangguh dan responsif terhadap berbagai ancaman.

Komponen keempat adalah kapasitas pembelajaran (*learning capacity*), yaitu kemampuan sistem pemerintahan untuk mengambil pelajaran dari pengalaman masa lalu dan menggunakannya untuk memperbaiki kebijakan di masa depan. Setiap krisis memberikan pengalaman berharga yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesiapsiagaan dan efektivitas respons terhadap krisis berikutnya. Kapasitas pembelajaran mencakup proses evaluasi kebijakan, dokumentasi pengalaman, pengembangan inovasi, serta penguatan kelembagaan berdasarkan hasil pembelajaran tersebut. Pemerintah yang memiliki budaya pembelajaran yang kuat cenderung lebih mampu meningkatkan kualitas kebijakannya dari waktu ke waktu dan lebih siap menghadapi tantangan yang baru.

Bagi Indonesia, pengembangan ketahanan kebijakan memiliki tingkat urgensi yang sangat tinggi mengingat karakteristik geografis dan kondisi sosial yang dimiliki. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang terletak di kawasan *Ring of Fire*, Indonesia menghadapi berbagai risiko bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung api, banjir, tanah longsor, kekeringan, serta bencana hidrometeorologi yang semakin meningkat akibat perubahan iklim. Selain itu, tantangan nonalam seperti pandemi, krisis pangan, dan gangguan ekonomi global juga berpotensi memengaruhi stabilitas pembangunan nasional. Kondisi tersebut menuntut adanya sistem kebijakan yang mampu mengantisipasi berbagai skenario risiko secara komprehensif dan berkelanjutan.

Dalam upaya memperkuat ketahanan nasional terhadap bencana, Badan Nasional Penanggulangan Bencana terus mengembangkan berbagai kebijakan dan strategi yang berorientasi pada pengurangan risiko bencana serta peningkatan kapasitas masyarakat. Pendekatan yang dikembangkan mencakup integrasi manajemen risiko bencana ke dalam perencanaan pembangunan, penguatan sistem peringatan dini, peningkatan kapasitas pemerintah daerah, serta pengembangan

mekanisme koordinasi lintas sektor dalam penanganan bencana (BNPB, 2023). Selain itu, pemerintah juga mendorong penerapan prinsip *build back better*, yaitu pembangunan kembali yang lebih baik dan lebih tangguh setelah terjadinya bencana, sehingga risiko kerugian di masa mendatang dapat diminimalkan.

Dengan demikian, ketahanan kebijakan merupakan elemen penting dalam tata kelola pemerintahan modern yang menghadapi berbagai ketidakpastian dan risiko global. Kebijakan yang tangguh harus memiliki kapasitas redundansi, fleksibilitas, desentralisasi, dan kemampuan pembelajaran yang memadai agar mampu menyerap guncangan, beradaptasi terhadap perubahan, serta pulih secara efektif setelah krisis terjadi. Dalam konteks Indonesia yang memiliki tingkat kerentanan bencana yang tinggi, penguatan ketahanan kebijakan menjadi prasyarat penting untuk menjaga keberlanjutan pembangunan, melindungi masyarakat, dan meningkatkan kapasitas negara dalam menghadapi berbagai tantangan di masa depan.

D. Kebijakan Inklusif dan Kesenjangan Sosial

Kebijakan inklusif merupakan pendekatan kebijakan publik yang secara aktif mempertimbangkan dan merespons kebutuhan seluruh kelompok masyarakat, terutama kelompok yang secara historis mengalami marginalisasi atau kurang terwakili dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan. Kelompok tersebut mencakup perempuan, penyandang disabilitas, lanjut usia, anak-anak, masyarakat adat, serta berbagai kelompok minoritas lainnya. Menurut *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (2021), pembangunan yang inklusif menjadi prasyarat penting bagi terciptanya masyarakat yang adil dan berkelanjutan karena memastikan setiap warga negara memiliki kesempatan yang setara untuk memperoleh manfaat pembangunan, mengakses layanan publik, dan berpartisipasi dalam kehidupan sosial, ekonomi, maupun politik. Dengan demikian, kebijakan inklusif tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan, tetapi juga pada pemerataan hasil pembangunan.

Salah satu pendekatan penting dalam memahami inklusivitas kebijakan adalah *intersectionality* yang diperkenalkan oleh Kimberlé Crenshaw (1989). Pendekatan ini menjelaskan bahwa pengalaman

individu terhadap suatu kebijakan tidak ditentukan oleh satu identitas sosial saja, melainkan oleh perpotongan berbagai identitas seperti gender, kelas sosial, etnis, usia, lokasi geografis, dan kemampuan fisik. Collins dan Bilge (2020) menegaskan bahwa berbagai bentuk ketidaksetaraan sering kali saling beririsan dan menghasilkan kerentanan yang lebih kompleks. Oleh karena itu, kebijakan publik yang efektif harus mampu memahami keragaman kondisi masyarakat dan menghindari asumsi bahwa semua kelompok memiliki kebutuhan yang sama.

Dalam perspektif kesetaraan sosial, tujuan utama kebijakan inklusif adalah menciptakan kesempatan yang adil bagi seluruh warga negara. Kesetaraan sosial tidak berarti setiap orang diperlakukan secara identik, melainkan setiap individu memperoleh dukungan dan akses yang sesuai dengan kebutuhannya agar dapat mencapai tingkat kesejahteraan yang setara. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah perlu mengembangkan berbagai kebijakan afirmatif, seperti perlindungan sosial, pendidikan inklusif, aksesibilitas layanan publik, pemberdayaan ekonomi kelompok rentan, serta perlindungan terhadap hak-hak kelompok minoritas. Kebijakan semacam ini bertujuan mengurangi hambatan struktural yang selama ini menyebabkan ketimpangan sosial dalam masyarakat.

Di Indonesia, upaya mewujudkan kebijakan yang inklusif telah dilakukan melalui penerapan Pengarusutamaan Gender (*Gender Mainstreaming*) yang diwajibkan melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000. Kebijakan ini mengharuskan seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah mengintegrasikan perspektif gender dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan. Namun, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan kapasitas kelembagaan, kurangnya data yang terpilah berdasarkan gender dan kelompok sosial, serta masih kuatnya bias budaya dalam berbagai sektor pembangunan. Oleh karena itu, analisis anggaran responsif gender dan penggunaan data yang terdisagregasi menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan benar-benar memperhatikan kebutuhan seluruh kelompok masyarakat.

Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, kebijakan inklusif memiliki hubungan yang erat dengan prinsip *leaving no one behind*

dalam agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs). Prinsip ini menekankan bahwa keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari capaian nasional secara agregat, tetapi juga dari kemampuan pemerintah menjangkau kelompok yang paling rentan dan memastikan mereka memperoleh manfaat pembangunan secara adil. Oleh karena itu, inklusivitas harus menjadi prinsip yang melekat dalam seluruh tahapan siklus kebijakan publik, mulai dari identifikasi masalah, perumusan kebijakan, implementasi program, hingga evaluasi dampak. Dengan pendekatan yang inklusif, pemerintah dapat mengurangi ketimpangan sosial, memperkuat kohesi masyarakat, serta meningkatkan kualitas demokrasi dan pembangunan yang berkelanjutan.

E. Transformasi Kebijakan dalam Era *Society 5.0*

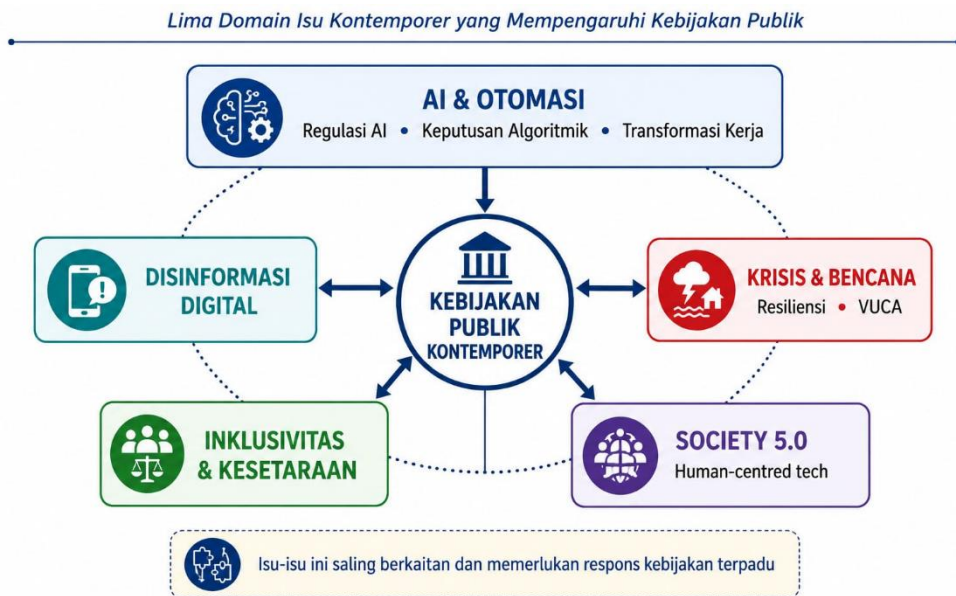
Konsep *Society 5.0* yang diprakarsai oleh Cabinet Office of Japan (2019) menggambarkan suatu masyarakat super-cerdas yang menempatkan manusia sebagai pusat pembangunan dengan memanfaatkan integrasi antara dunia fisik (*physical space*) dan dunia digital (*cyber space*). Berbagai teknologi seperti *Artificial Intelligence* (AI), *Internet of Things* (IoT), *Big Data*, robotika, dan komputasi awan dimanfaatkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan sosial sekaligus meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Konsep ini muncul sebagai respons terhadap tantangan global yang semakin kompleks, termasuk penuaan penduduk, urbanisasi, perubahan iklim, ketimpangan sosial, dan transformasi ekonomi digital yang memerlukan pendekatan kebijakan yang lebih inovatif dan adaptif.

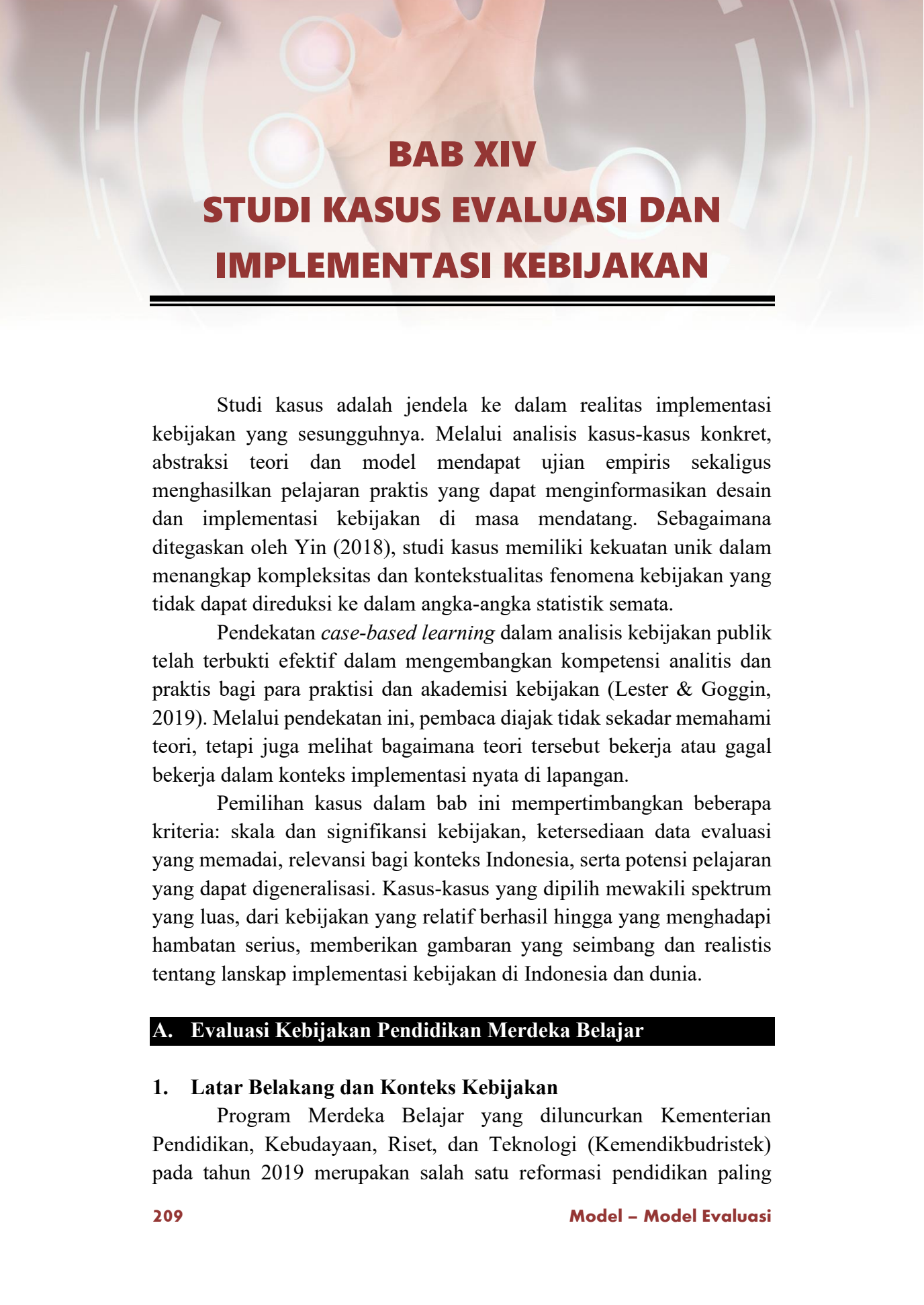
Berbeda dengan konsep *Industry 4.0* yang berfokus pada digitalisasi dan otomatisasi proses produksi industri, *Society 5.0* menekankan pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Menurut Fukuyama (2018), teknologi dalam *Society 5.0* tidak diposisikan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai sarana untuk menyelesaikan berbagai masalah sosial secara efektif dan berkelanjutan. Pendekatan ini mendorong pemerintah untuk mengembangkan kebijakan yang lebih manusia-sentris dengan mengintegrasikan teknologi ke dalam berbagai aspek pelayanan publik, pembangunan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pengelolaan lingkungan. Dengan demikian, transformasi kebijakan dalam era *Society 5.0* menuntut

perubahan paradigma dari pemerintahan yang berorientasi prosedur menuju pemerintahan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Implikasi Society 5.0 terhadap kebijakan publik terlihat pada meningkatnya penggunaan data dan teknologi untuk menghasilkan layanan yang lebih personal, responsif, dan berbasis kebutuhan warga negara. Pemanfaatan analisis data dan sistem prediktif memungkinkan pemerintah mengidentifikasi permasalahan lebih dini, mengantisipasi kebutuhan masyarakat sebelum muncul, serta merancang kebijakan yang lebih tepat sasaran. Selain itu, teknologi juga membuka peluang untuk menyelesaikan berbagai *wicked problems* seperti kemiskinan, perubahan iklim, ketahanan pangan, kesehatan masyarakat, dan kemacetan perkotaan melalui integrasi kecerdasan manusia dan kecerdasan mesin. Pendekatan *data-driven policy* ini memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih cepat, akurat, dan berbasis bukti.

Gambar 13.1 Tantangan Isu Kontemporer Kebijakan Publik





BAB XIV

STUDI KASUS EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Studi kasus adalah jendela ke dalam realitas implementasi kebijakan yang sesungguhnya. Melalui analisis kasus-kasus konkret, abstraksi teori dan model mendapat ujian empiris sekaligus menghasilkan pelajaran praktis yang dapat menginformasikan desain dan implementasi kebijakan di masa mendatang. Sebagaimana ditegaskan oleh Yin (2018), studi kasus memiliki kekuatan unik dalam menangkap kompleksitas dan kontekstualitas fenomena kebijakan yang tidak dapat direduksi ke dalam angka-angka statistik semata.

Pendekatan *case-based learning* dalam analisis kebijakan publik telah terbukti efektif dalam mengembangkan kompetensi analitis dan praktis bagi para praktisi dan akademisi kebijakan (Lester & Goggin, 2019). Melalui pendekatan ini, pembaca diajak tidak sekadar memahami teori, tetapi juga melihat bagaimana teori tersebut bekerja atau gagal bekerja dalam konteks implementasi nyata di lapangan.

Pemilihan kasus dalam bab ini mempertimbangkan beberapa kriteria: skala dan signifikansi kebijakan, ketersediaan data evaluasi yang memadai, relevansi bagi konteks Indonesia, serta potensi pelajaran yang dapat digeneralisasi. Kasus-kasus yang dipilih mewakili spektrum yang luas, dari kebijakan yang relatif berhasil hingga yang menghadapi hambatan serius, memberikan gambaran yang seimbang dan realistis tentang lanskap implementasi kebijakan di Indonesia dan dunia.

A. Evaluasi Kebijakan Pendidikan Merdeka Belajar

1. Latar Belakang dan Konteks Kebijakan

Program Merdeka Belajar yang diluncurkan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) pada tahun 2019 merupakan salah satu reformasi pendidikan paling

ambisius dalam sejarah Indonesia. Program ini mencakup 24 episode kebijakan yang bertujuan mentransformasi ekosistem pendidikan dari pendekatan birokratis-standardistik ke arah yang lebih otonom, kontekstual, dan berorientasi kompetensi.

Reformasi ini lahir dari kesadaran mendalam bahwa sistem pendidikan Indonesia mengalami apa yang oleh para ahli disebut sebagai *learning crisis*, sebuah kondisi di mana angka partisipasi sekolah relatif tinggi, namun capaian pembelajaran aktual sangat jauh dari harapan (World Bank, 2020). Data *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2018 menempatkan Indonesia pada peringkat 72 dari 77 negara dalam kemampuan membaca, dan peringkat 73 dalam matematika, sebuah indikasi nyata bahwa banyak anak Indonesia bersekolah namun tidak belajar secara efektif.

Konteks politis reformasi ini juga penting untuk dipahami. Pelantikan Menteri Nadiem Makarim, seorang pengusaha teknologi tanpa latar belakang birokrasi pendidikan, sebagai Menteri Pendidikan menciptakan dinamika yang unik. Di satu sisi, perspektif outsider ini memungkinkan pemikiran yang lebih segar dan berani keluar dari zona nyaman birokrasi. Di sisi lain, hal ini juga menimbulkan resistensi dari kalangan insider pendidikan yang merasa terpinggirkan (Heyward & Bagus Takwin, 2021).

Merdeka Belajar dapat dipahami sebagai respon terhadap setidaknya empat patologi utama sistem pendidikan Indonesia yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Pertama, hegemoni ujian standar nasional yang mereduksi proses pembelajaran menjadi sekadar latihan mengerjakan soal pilihan ganda. Kedua, kesenjangan mutu yang sangat lebar antara sekolah di perkotaan dengan di pedesaan, antara Jawa dengan luar Jawa. Ketiga, ketidakcocokan antara kompetensi lulusan dengan kebutuhan pasar kerja dan kehidupan nyata. Keempat, beban administratif guru yang sangat berat sehingga menyita waktu dan energi yang seharusnya untuk mengajar.

2. Desain Program dan Kerangka Teoritis

Dari perspektif desain kebijakan, Merdeka Belajar mengadopsi pendekatan *systems thinking* yang berupaya mengintervensi berbagai simpul dalam ekosistem pendidikan secara simultan. Ini berbeda dari reformasi pendidikan sebelumnya yang cenderung bersifat parsial dan

sektoral. Pendekatan holistik ini selaras dengan gagasan *whole system reform* yang dikemukakan oleh Fullan (2021), yang menekankan pentingnya mengubah sistem secara menyeluruh, bukan hanya memperbaiki bagian-bagian yang rusak secara terpisah.

Pada level kurikulum, Kurikulum Merdeka yang diluncurkan pada Episode 15 mewakili pergeseran paradigmatis dari kurikulum berbasis konten ke kompetensi dan karakter. Kurikulum ini memberikan fleksibilitas kepada sekolah untuk mengadaptasi konten pembelajaran sesuai konteks lokal, mengurangi beban materi wajib nasional sekitar 30-40%, dan memperkenalkan konsep Projek Penguatan Profil Pelajar Pancasila (P5) sebagai wahana pembelajaran kontekstual. Dari perspektif teori pembelajaran, Kurikulum Merdeka sangat dipengaruhi oleh *constructivist learning theory* (Vygotsky, dalam Wertsch, 2020) yang menekankan bahwa pengetahuan dibangun secara aktif oleh pelajar melalui interaksi dengan lingkungan dan teman sebayanya. Pendekatan *project-based learning* yang diwujudkan dalam P5 merupakan manifestasi praktis dari teori ini.

Pada level penilaian, penggantian Ujian Nasional dengan Asesmen Nasional Berbasis Kompetensi (ANBK) merupakan salah satu perubahan paling signifikan. ANBK tidak mengukur penguasaan materi kurikulum secara langsung, melainkan kompetensi minimum literasi dan numerasi, serta kualitas iklim sekolah melalui Survei Karakter dan Survei Lingkungan Belajar. Hasil ANBK tidak digunakan untuk kelulusan siswa individual, melainkan sebagai data diagnostik untuk perbaikan kualitas di tingkat satuan pendidikan dan daerah.

Tabel 14.1 Perbandingan Sistem Penilaian: Ujian Nasional vs. Asesmen Nasional

Dimensi	Ujian Nasional (sebelum 2021)	Asesmen Nasional (2021–sekarang)
Tujuan Utama	Penentu kelulusan siswa individual	Diagnostik kualitas pembelajaran sekolah
Yang Diukur	Penguasaan materi pelajaran	Literasi, numerasi, dan karakter
Level Analisis	Individu siswa	Satuan pendidikan dan sistem

Dimensi	Ujian Nasional (sebelum 2021)	Asesmen Nasional (2021–sekarang)
Konsekuensi	<i>High-stakes</i> : menentukan kelulusan	<i>Low-stakes</i> : untuk perbaikan mutu
Cakupan Sampel	Seluruh siswa kelas akhir	Sampel representatif per sekolah

Sumber: Kemendikbudristek (2023)

3. Dinamika Resistensi dan Manajemen Perubahan

Salah satu aspek yang sering luput dari analisis kebijakan pendidikan adalah dinamika resistensi dan bagaimana kebijakan meresponsnya. Merdeka Belajar menghadapi spektrum resistensi yang beragam, dari yang bersifat ideologis hingga yang murni berbasis kepentingan ekonomi. Dari perspektif *change management theory* (Kotter, 2021), resistensi terhadap perubahan adalah respons yang normal dan dapat diprediksi. Yang membedakan reformasi yang berhasil dari yang gagal adalah bagaimana pemimpin perubahan mengidentifikasi, memahami, dan merespons resistensi tersebut secara konstruktif.

Dalam kasus Merdeka Belajar, setidaknya terdapat empat sumber resistensi utama. Pertama, resistensi kognitif: banyak guru dan kepala sekolah yang sesungguhnya tidak memahami apa yang harus berubah dan mengapa, sehingga mereka merasa tidak aman dan memilih status quo. Kedua, resistensi kompetensi: sebagian guru merasa tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk mengimplementasikan pendekatan baru, terutama pembelajaran berbasis proyek yang memerlukan perencanaan dan fasilitasi yang sangat berbeda dari mengajar konvensional.

Ketiga, resistensi struktural: sistem evaluasi kinerja guru yang masih terhubung dengan metrik konvensional menciptakan insentif yang tidak selaras dengan tuntutan Merdeka Belajar. Keempat, resistensi kepentingan: industri penerbitan buku teks dan bimbel yang telah lama bergantung pada sistem standar nasional memiliki kepentingan ekonomi yang bertentangan dengan arah reformasi. Respons Kemendikbudristek terhadap resistensi ini cukup beragam. Platform Merdeka Mengajar (PMM) dirancang sebagai ekosistem digital yang menyediakan sumber

belajar, pelatihan, dan komunitas bagi guru, sebuah pendekatan *pull rather than push* yang relatif inovatif. Namun, evaluasi terhadap kualitas dan penggunaan aktual PMM masih perlu dilakukan secara lebih sistematis (Handayani & Dewi, 2023).

4. Evaluasi Implementasi: Menggunakan Kerangka CIPP

Beberapa pelajaran kritis yang dapat dipetik dari pengalaman Merdeka Belajar antara lain:

- a. Reformasi pendidikan yang ambisius memerlukan strategi komunikasi yang intensif dan berkelanjutan. Tidak cukup hanya mengumumkan kebijakan; para pemimpin perubahan harus terus-menerus menjelaskan mengapa perubahan diperlukan dan bagaimana perubahan tersebut akan menguntungkan semua pihak.
- b. Pembangunan kapasitas guru harus berjalan paralel dengan bahkan mendahului implementasi kebijakan baru. Guru tidak dapat mengimplementasikan apa yang tidak mereka pahami dan kuasai.

Mekanisme monitoring yang memungkinkan adaptasi cepat sangat penting. Kebijakan pendidikan yang baik harus mampu merespons umpan balik dari lapangan secara cepat dan fleksibel, sebuah prinsip yang dikenal sebagai *adaptive management* dalam literatur implementasi kebijakan (Howlett & Rayner, 2023).

- a. Perencanaan keberlanjutan harus menjadi bagian integral dari desain kebijakan sejak awal, bukan sesuatu yang baru dipikirkan ketika pemimpin reformasi akan meninggalkan jabatannya.
- b. Komitmen untuk melakukan evaluasi yang rigorous, termasuk desain penelitian yang memungkinkan inferensi kausal harus menjadi standar dalam kebijakan pendidikan Indonesia ke depan.

B. Implementasi Kebijakan Kesehatan dan Transformasi Digital

1. Konteks dan Sejarah JKN

Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diluncurkan pada 1 Januari 2014 merupakan salah satu pencapaian kebijakan sosial terbesar dalam sejarah Indonesia. Dengan cakupan mencapai 266 juta jiwa pada akhir 2023, JKN merupakan program jaminan kesehatan

universal (*Universal Health Coverage/UHC*) terbesar di dunia berdasarkan jumlah peserta yang dikelola oleh satu lembaga tunggal (WHO, 2023).

JKN dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Program ini mengintegrasikan berbagai skema jaminan kesehatan yang sebelumnya terpisah-pisah: Askes untuk PNS, Jamsostek untuk pekerja swasta formal, Jamkesmas untuk masyarakat miskin, dan Jamkesda untuk program daerah. Transformasi dari sistem yang terfragmentasi ke sistem tunggal yang terintegrasi merupakan capaian institusional yang luar biasa, mengingat kompleksitas kepentingan yang harus dikelola. Namun, pencapaian kuantitatif dalam hal cakupan tidak serta-merta berarti keberhasilan kualitatif dalam hal akses terhadap layanan kesehatan yang berkualitas.

2. Analisis Implementasi: Perspektif Edwards III

Model implementasi Edwards III mengidentifikasi empat variabel kritis yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (dalam Wahab, 2021). Keempat variabel ini saling berinteraksi dan memengaruhi satu sama lain dalam proses implementasi JKN.

- a. Komunikasi
- b. Sumber Daya
- c. Disposisi Implementor
- d. Struktur Birokrasi

3. Transformasi Digital JKN: Mobile JKN dan Ekosistem Digital

Digitalisasi layanan JKN merupakan salah satu perkembangan paling signifikan dalam fase kedua implementasi program. Aplikasi Mobile JKN yang diluncurkan pada 2017 dan terus diperbarui telah mengintegrasikan berbagai layanan: pengecekan status kepesertaan, pembayaran iuran, pendaftaran antrian di FKTP, pengajuan keluhan, dan akses ke riwayat layanan kesehatan. Pendekatan *mobile-first* ini relevan mengingat penetrasi smartphone di Indonesia yang telah mencapai 69% pada 2023 (Statista, 2023).

Evaluasi terhadap implementasi Mobile JKN menunjukkan dampak yang signifikan dalam hal pengurangan waktu tunggu dan peningkatan aksesibilitas layanan. Survei kepuasan BPJS Kesehatan (2023) menunjukkan bahwa pengguna aplikasi Mobile JKN melaporkan waktu tunggu rata-rata 45 menit lebih singkat dibandingkan pendaftaran manual. Jumlah peserta yang mendaftar antrian secara digital meningkat dari 12 juta pada 2021 menjadi 51 juta pada 2023.

Namun, transformasi digital juga menciptakan risiko eksklusi yang perlu diantisipasi secara serius. Konsep *digital divide* (van Dijk, 2020) tidak hanya mencakup kesenjangan akses terhadap perangkat dan koneksi internet, tetapi juga kesenjangan dalam literasi digital, kemampuan untuk menggunakan teknologi secara efektif. Kelompok lansia, penduduk pedesaan, dan kelompok pendapatan rendah menghadapi hambatan yang lebih besar dalam mengakses layanan digital JKN.

Implementasi antrian digital di banyak puskesmas dan klinik justru menciptakan *bottleneck* baru: petugas loket yang kelebihan beban membantu pasien yang tidak bisa mendaftar secara mandiri, sementara kapasitas total layanan tidak meningkat. Ini menunjukkan bahwa digitalisasi tanpa diikuti dengan perubahan proses bisnis dan peningkatan kapasitas justru dapat memperburuk inefisiensi yang ada.

4. Inovasi Pembayaran dan Reformasi Skema Tarif

Sistem pembayaran berbasis kasus *Indonesian Case Based Groups* (INA-CBGs) yang digunakan JKN merupakan adaptasi dari sistem *Diagnosis Related Groups* (DRG) yang digunakan di berbagai negara maju. Teori di balik sistem ini adalah bahwa pembayaran prospektif berdasarkan kelompok diagnosis akan mendorong efisiensi fasilitas kesehatan dalam mengelola biaya, karena mereka akan mendapatkan bayaran tetap terlepas dari berapa banyak sumber daya yang digunakan untuk menangani setiap kasus.

Dalam praktiknya, implementasi INA-CBGs di Indonesia menghadapi berbagai tantangan. Tarif yang ditetapkan dalam banyak kelompok diagnosis dianggap terlalu rendah oleh rumah sakit, mendorong beberapa fasilitas untuk melakukan *upcoding* (mendaftarkan pasien pada kode diagnosis yang lebih mahal dari yang sesungguhnya)

atau menerima pasien JKN seadanya sambil mendorong penggunaan layanan berbayar di luar tanggungan BPJS.

Inovasi terbaru dalam skema pembayaran mencakup pengenalan kapitasi berbasis kinerja untuk FKTP, di mana pembayaran tidak hanya didasarkan pada jumlah peserta terdaftar tetapi juga pada capaian indikator kesehatan spesifik. Evaluasi awal menunjukkan hasil yang menjanjikan dalam hal peningkatan preventif care, meski masih perlu kajian lebih lanjut untuk menentukan ukuran efek yang lebih presisi.

5. Pelajaran yang Dapat Dipetik

- a. Keberlanjutan finansial harus direncanakan secara aktuarial yang benar sejak awal program. Penetapan iuran yang terlalu rendah demi daya tarik politik jangka pendek dapat menciptakan krisis finansial yang mengancam keberlanjutan seluruh program.
- b. *Digital inclusion* harus menjadi bagian integral dari strategi transformasi digital layanan publik, bukan tambahan yang baru dipikirkan setelah sistem digital diluncurkan. Kanal layanan paralel untuk kelompok yang belum melek digital harus tetap dipertahankan selama transisi.
- c. Koordinasi lintas kementerian memerlukan mekanisme formal yang kuat dengan otoritas yang jelas. Tanpa mekanisme koordinasi yang efektif, kepentingan sektoral akan selalu mengalahkan kepentingan program secara keseluruhan.
- d. Partisipasi fasilitas kesehatan swasta dalam JKN memerlukan sistem insentif yang lebih terstruktur dan monitoring yang lebih ketat untuk mencegah berbagai bentuk moral hazard dan adverse selection.

C. Evaluasi Kebijakan Perlindungan Sosial

1. Arsitektur Perlindungan Sosial Indonesia

Sistem perlindungan sosial Indonesia telah berkembang secara signifikan dalam dua dekade terakhir, dari respons ad hoc terhadap krisis menuju arsitektur yang lebih sistematis dan berbasis hak. Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT/Sembako) merupakan dua pilar utama dari sistem ini, menjangkau puluhan juta keluarga di seluruh Indonesia. Dalam kerangka

teori *social protection floor* yang dikembangkan ILO (2023), setiap negara idealnya memiliki jaminan minimum yang memastikan bahwa seluruh warganya dapat mengakses pelayanan kesehatan, pendidikan, dan memenuhi kebutuhan dasar sepanjang hidup mereka. Indonesia dengan PKH dan BPNT/Sembako sedang dalam proses membangun fondasi dari perlindungan sosial universal ini.

2. Program Keluarga Harapan: Desain dan Logika Program

PKH merupakan program *conditional cash transfer* (CCT) yang dirancang berdasarkan bukti dari pengalaman internasional, khususnya program Oportunidades/Prospera di Meksiko dan Bolsa Família di Brasil. Logika program ini bertumpu pada dua mekanisme sekaligus: efek langsung berupa peningkatan konsumsi rumah tangga melalui transfer tunai, dan efek jangka panjang melalui pembentukan human capital melalui kondisionalitas yang mewajibkan anak-anak bersekolah dan anggota keluarga memanfaatkan layanan kesehatan.

PKH menjangkau sekitar 10 juta keluarga penerima manfaat (KPM) dengan total anggaran Rp. 28,7 triliun pada 2023. Besaran bantuan bervariasi berdasarkan komposisi keluarga: keluarga dengan ibu hamil mendapatkan Rp. 3.000.000/tahun; keluarga dengan anak usia dini Rp. 3.000.000/tahun; anak SD Rp. 900.000/tahun; anak SMP Rp. 1.500.000/tahun; anak SMA Rp. 2.000.000/tahun; serta komponen lansia dan disabilitas masing-masing Rp. 2.400.000/tahun.

Kondisionalitas PKH mencakup kewajiban bagi KPM untuk membawa anak ke posyandu secara rutin, memastikan anak usia sekolah hadir di sekolah minimal 85% dari hari efektif, dan memeriksakan kehamilan secara berkala. Kepatuhan terhadap kondisionalitas ini dipantau oleh pendamping PKH, pekerja sosial yang bertugas mendampingi KPM dalam memahami dan memenuhi kewajiban mereka.

3. Evaluasi Dampak: Bukti dari Studi Rigorous

Evaluasi dampak PKH yang paling komprehensif dilakukan oleh tim peneliti Bank Dunia menggunakan desain *Randomized Controlled Trial* (RCT) di mana kabupaten-kabupaten secara acak dialokasikan ke kelompok perlakuan (menerima PKH lebih awal) dan kelompok kontrol (menerima PKH dengan penundaan). Metodologi ini memungkinkan estimasi dampak kausal yang lebih dapat diandalkan dibandingkan metode observasional (Alatas et al., 2022).

Temuan evaluasi menunjukkan dampak yang signifikan pada berbagai dimensi kesejahteraan. Konsumsi rumah tangga KPM meningkat rata-rata 10% dibandingkan kelompok kontrol—sebuah peningkatan yang cukup substansial mengingat rata-rata transfer hanya sekitar 15-20% dari total konsumsi keluarga. Dampak multiplikasi ini menunjukkan bahwa transfer tunai digunakan secara efektif untuk meningkatkan produktivitas, bukan hanya konsumsi langsung.

Dampak pada pendidikan juga signifikan: angka partisipasi sekolah anak usia 6-21 tahun di keluarga PKH meningkat 6,7 persentase poin dibandingkan kelompok kontrol, dengan efek yang lebih besar pada tingkat SMP dan SMA di mana angka putus sekolah secara historis lebih tinggi. Dampak pada kesehatan mencakup peningkatan kunjungan ke posyandu sebesar 20% dan peningkatan cakupan imunisasi anak.

4. Tantangan Targeting: *Exclusion* dan *Inclusion Errors*

Efektivitas program perlindungan sosial sangat bergantung pada ketepatan sasaran, apakah program berhasil menjangkau mereka yang benar-benar membutuhkan. Tantangan targeting PKH tidak dapat dilepaskan dari kualitas Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang menjadi basis identifikasi penerima manfaat. Dalam literatur targeting perlindungan sosial (Brown et al., 2022), dua jenis kesalahan sasaran yang paling kritis adalah *exclusion errors* (warga miskin yang tidak masuk dalam daftar penerima) dan *inclusion errors* (warga tidak miskin yang masuk dalam daftar penerima). Kedua jenis kesalahan ini memiliki konsekuensi yang berbeda: *exclusion errors* menciptakan ketidakadilan dan meninggalkan kelompok yang paling rentan tanpa perlindungan, sementara *inclusion errors* mengurangi efisiensi fiskal program.

Audit Kemensos (2023) menemukan bahwa DTKS mengandung sekitar 8,5 juta entri yang perlu diverifikasi ulang, mencakup data ganda, data penduduk yang telah meninggal, dan warga yang kondisi sosial ekonominya telah berubah. Sementara itu, diperkirakan masih ada sekitar 5-7 juta keluarga yang seharusnya masuk kriteria penerima PKH namun belum terdaftar dalam DTKS. Pembaruan DTKS menghadapi tantangan teknis dan politik yang kompleks. Secara teknis, pengumpulan data yang akurat di wilayah terpencil dengan infrastruktur yang terbatas sangatlah sulit. Secara politik, proses verifikasi dan pembaruan DTKS sering diwarnai oleh kepentingan lokal: kepala desa atau kelurahan memiliki diskresi yang cukup besar dalam menentukan siapa yang masuk daftar, menciptakan peluang untuk manipulasi berbasis kepentingan politik lokal.

5. Tantangan Graduasi: Dari Dependensi ke Kemandirian

Salah satu tantangan paling fundamental dalam program *conditional cash transfer* di mana pun di dunia adalah bagaimana memastikan penerima manfaat tidak terus-menerus bergantung pada bantuan sosial, melainkan mampu keluar dari kemiskinan secara mandiri. Tantangan ini dalam literatur disebut sebagai masalah *graduation* (Banerjee *et al.*, 2022).

PKH memiliki mekanisme graduasi yang mengharuskan penerima manfaat yang kondisi ekonominya telah membaik untuk keluar dari program. Namun, implementasi mekanisme ini menghadapi berbagai hambatan. Di sisi penerima, banyak KPM yang merasa tidak siap secara ekonomi untuk keluar dari program, bahkan ketika kondisi objektif mereka telah memenuhi kriteria graduasi. Di sisi implementor, pendamping PKH yang bertanggung jawab merekomendasikan graduasi sering menghadapi dilema moral karena mengetahui kondisi nyata keluarga yang mereka dampingi.

Program pendamping ekonomi melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan akses ke program pemberdayaan lainnya dimaksudkan sebagai jembatan menuju kemandirian. Namun, evaluasi menunjukkan bahwa integrasi antara PKH dengan program pemberdayaan ekonomi masih sangat lemah, mencerminkan *silo mentality* dalam birokrasi perlindungan sosial Indonesia (TNP2K, 2023).

6. BPNT/Sembako: Pelajaran dari Program Bantuan Pangan Digital

Program Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) yang kemudian berkembang menjadi Program Sembako merupakan inovasi dalam mekanisme penyaluran bantuan pangan. Alih-alih mendistribusikan bahan pangan secara langsung (*in-kind transfer*), BPNT/Sembako memberikan bantuan dalam bentuk kartu elektronik yang dapat digunakan untuk membeli bahan pangan bergizi di e-warong yang telah bermitra dengan BPJS Kesehatan dan bank Himbara.

Desain ini didasarkan pada argumen ekonomi yang kuat: transfer tunai atau semi-tunai umumnya lebih efisien dibandingkan transfer barang karena memungkinkan penerima memilih kombinasi barang yang paling sesuai dengan preferensi dan kebutuhan mereka. Di sisi lain, mengarahkan pada bahan pangan bergizi (sumber protein dan sayuran) merupakan bentuk nudge untuk mendorong konsumsi yang lebih sehat.

Evaluasi dampak BPNT/Sembako menunjukkan hasil yang umumnya positif: cakupan konsumsi pangan bergizi meningkat, nilai tukar bantuan lebih tinggi dibandingkan distribusi sembako konvensional, dan transaksi digital menciptakan jejak keuangan yang memudahkan monitoring dan pengurangan kebocoran. Namun, tantangan dalam hal ketersediaan dan kualitas e-warong di daerah terpencil masih menjadi isu yang perlu diatasi.

D. Implementasi Kebijakan Lingkungan dan Energi Terbarukan

1. Lanskap Energi Indonesia: Antara Sumber Daya Alam dan Ketergantungan Fosil

Indonesia berada dalam posisi paradoksial dalam hal energi. Di satu sisi, negara ini memiliki potensi energi terbarukan yang sangat besar: sekitar 3.294 GW potensi energi surya, 95 GW potensi energi angin, 75 GW potensi hidro, dan 23,9 GW potensi panas bumi (geothermal) yang terakhir merupakan terbesar di dunia (IESR, 2023). Di sisi lain, bauran energi Indonesia masih didominasi oleh batu bara (60,3% dari pembangkitan listrik), dengan energi terbarukan baru mencapai 14,1% pada 2022. Ketergantungan pada batu bara bukan hanya masalah lingkungan; ia juga merupakan masalah ekonomi dan keamanan energi jangka panjang. Cadangan batu bara Indonesia diperkirakan akan

habis dalam 50-60 tahun ke depan jika dieksploitasi dengan laju saat ini. Sementara itu, investasi dalam pembangkit batu bara yang berumur 25-30 tahun menciptakan risiko aset terdampar yang signifikan dalam konteks transisi energi global.

2. Kerangka Kebijakan Transisi Energi Indonesia

Indonesia telah menetapkan serangkaian target ambisius dalam transisi energi. *Enhanced Nationally Determined Contribution* (ENDC) 2022 menargetkan pengurangan emisi 31,89% dengan upaya sendiri dan 43,2% dengan dukungan internasional pada 2030, dibandingkan skenario *business-as-usual*. Target bauran energi terbarukan 23% pada 2025 dan *net-zero emission* pada 2060 menjadi penanda ambisi kebijakan. Kerangka regulasi transisi energi mencakup berbagai instrumen: Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2021 tentang Nilai Ekonomi Karbon yang memperkenalkan skema *cap-and-trade* dan pajak karbon; Peraturan Menteri ESDM yang mengatur *feed-in tariff* untuk energi terbarukan; dan berbagai insentif fiskal melalui Kementerian Keuangan. Namun, kohérensi dan konsistensi antara berbagai instrumen ini masih menjadi pertanyaan.

3. Hambatan Struktural Transisi Energi

Terlepas dari ambisi kebijakan, implementasi transisi energi menghadapi hambatan struktural yang sangat mendasar. Pemahaman tentang hambatan-hambatan ini diperlukan untuk merancang intervensi yang lebih efektif. Pertama, dominasi PLN sebagai *single buyer* (offtaker tunggal) listrik di Indonesia menciptakan posisi tawar yang tidak seimbang dalam negosiasi kontrak dengan pengembang energi terbarukan. Kekhawatiran PLN tentang intermittensi energi terbarukan, kebutuhan investasi dalam infrastruktur transmisi, dan tekanan untuk menjaga tarif listrik yang terjangkau menciptakan insentif yang tidak selaras dengan percepatan transisi energi (Yee & Moerenhout, 2022).

Kedua, subsidi energi fosil yang sangat besar mencapai Rp. 502 triliun pada 2022, menciptakan distorsi harga yang membuat energi terbarukan sulit bersaing secara ekonomis. Subsidi ini juga menciptakan kelompok kepentingan yang kuat yang memiliki insentif untuk

mempertahankan status *quo*. Meski ada momentum untuk mereformasi subsidi energi, ketakutan akan dampak sosial pada kelompok miskin menjadi hambatan politik yang sulit diatasi. Ketiga, keterbatasan jaringan transmisi dan distribusi listrik yang ada membatasi kemampuan untuk mengintegrasikan energi terbarukan yang bersifat intermiten dalam skala besar. Investasi besar dalam jaringan pintar dan infrastruktur penyimpanan energi diperlukan, namun sumber pendanaannya masih menjadi tanda tanya.

Keempat, ketidakpastian regulasi yang terus berubah menghambat keputusan investasi swasta. Survei investor energi terbarukan di Indonesia (IRENA, 2022) menemukan *bahwa regulatory uncertainty* merupakan hambatan investasi yang paling sering disebutkan, jauh di atas hambatan teknis atau finansial. Perubahan *feed-in tariff* yang berulang kali dilakukan tanpa konsultasi yang memadai dengan industri telah menciptakan reputasi Indonesia sebagai pasar yang sulit diprediksi.

4. Studi Kasus: Program PLTS Atap dan Peta Jalannya

Program Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS) Atap merupakan salah satu kebijakan energi terbarukan yang paling dapat diamati dampaknya di level mikro. Program ini memungkinkan konsumen listrik PLN untuk memasang panel surya dan mengekspor kelebihan daya ke jaringan PLN dengan skema *net metering*, di mana kelebihan listrik yang diekspor dikreditkan terhadap tagihan listrik bulan berikutnya.

Kapasitas terpasang PLTS Atap tumbuh dari hanya 32 MW pada 2019 menjadi lebih dari 800 MW pada 2023, sebuah pertumbuhan yang mengesankan namun masih sangat jauh dari potensi teknisnya. Hambatan utama mencakup biaya investasi awal yang masih relatif tinggi, kerumitan proses perizinan dan teknis koneksi ke jaringan PLN, serta ketentuan ekspor yang berubah-ubah dan sering tidak menguntungkan bagi konsumen. Revisi regulasi PLTS Atap pada 2023 yang mengurangi rasio ekspor dari 1:1 menjadi 0,65:1 menimbulkan kontroversi besar dan dianggap sebagai kemunduran serius. Keputusan ini mencerminkan ketegangan mendasar antara kepentingan PLN yang khawatir kehilangan pendapatan dan kepentingan percepatan transisi energi.

5. Peluang dan Agenda Reformasi

Di balik berbagai hambatan, terdapat juga peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mempercepat transisi energi Indonesia. Pertama, penurunan biaya teknologi energi terbarukan yang dramatis, biaya *levelized cost of energy* (LCOE) surya telah turun lebih dari 89% dalam dekade terakhir, membuat energi terbarukan semakin kompetitif secara ekonomis tanpa memerlukan subsidi (IRENA, 2023).

Kedua, tekanan dari komunitas internasional dan investor global yang semakin memprioritaskan *Environmental, Social, and Governance* (ESG) criteria menciptakan insentif bagi perusahaan Indonesia untuk bertransisi ke energi bersih demi mempertahankan akses ke pasar ekspor dan pembiayaan internasional.

Ketiga, *Just Energy Transition Partnership* (JETP) yang disepakati pada KTT G20 Bali 2022 membuka peluang pendanaan internasional sebesar USD 20 miliar untuk mendukung transisi energi Indonesia. Realisasi komitmen ini dan mekanisme pengelolaan yang transparan dan akuntabel menjadi kunci untuk memanfaatkan peluang bersejarah ini. Keempat, pengembangan industri kendaraan listrik (EV) yang tengah diupayakan pemerintah dapat menciptakan permintaan baru yang signifikan terhadap energi bersih, sekaligus membuka peluang industri baterai berbasis nikel yang potensinya sangat besar mengingat Indonesia memiliki cadangan nikel terbesar di dunia.

6. Pelajaran untuk Kebijakan Energi Berkelanjutan

- a. Transisi energi memerlukan paket kebijakan yang koheren dan konsisten dalam jangka panjang, bukan serangkaian kebijakan sektoral yang terisolasi dan mudah berubah.
- b. Reformasi subsidi energi harus didesain secara hati-hati dengan memperhatikan dampak distribusional. Skema perlindungan sosial yang ditargetkan untuk kelompok rentan dapat menjadi komplemen dari reformasi subsidi, sehingga manfaat efisiensi dapat direalisasikan tanpa mengorbankan kelompok miskin. Pendekatan ini sering disebut sebagai *subsidy reform with social protection* dalam literatur ekonomi energi (Arze del Granado *et al.*, 2022).

- c. Kepastian regulasi dan konsistensi kebijakan merupakan prasyarat investasi yang tidak dapat dikompromikan. Perubahan regulasi yang tiba-tiba dan tanpa konsultasi memadai akan selalu menghancurkan kepercayaan investor.
- d. Transformasi PLN dari perusahaan berbasis batu bara menjadi utilitas yang berorientasi energi terbarukan memerlukan reformasi internal yang mendalam, termasuk dalam hal model bisnis, kompetensi SDM, dan struktur insentif manajemen.

E. Lesson Learned dari Berbagai Negara

1. Estonia: Model *E-Government* Global

Estonia sering disebut sebagai negara pertama di dunia yang menerapkan pemerintahan digital secara komprehensif. Dari sebuah negara pasca-Soviet dengan infrastruktur yang nyaris dari nol pada 1991, Estonia berhasil membangun ekosistem pemerintahan digital yang saat ini menjadi benchmark global. Lebih dari 99% layanan publik tersedia secara digital 24/7, termasuk layanan yang di banyak negara lain masih memerlukan kehadiran fisik: mendaftarkan perusahaan (18 menit), mengajukan pajak (3-5 menit), dan bahkan pemilihan umum secara online (i-Voting).

Fondasi teknis keberhasilan *e-government* Estonia adalah sistem X-Road, sebuah infrastruktur pertukaran data terdesentralisasi yang memungkinkan berbagai sistem informasi pemerintah dan swasta untuk berkomunikasi secara aman dan efisien. X-Road adalah contoh nyata dari prinsip *interoperability by design*: sistem dirancang sejak awal untuk dapat saling bertukar data, sehingga warga tidak perlu menyerahkan informasi yang sama berulang kali ke berbagai instansi (Mergel *et al.*, 2022).

Fondasi identitas digital adalah kartu identitas nasional *electronic ID* (eID) yang dimiliki setiap warga Estonia sejak 2002. eID tidak hanya berfungsi sebagai kartu identitas fisik, tetapi juga sebagai sertifikat digital yang memungkinkan autentikasi dan penandatanganan dokumen secara elektronik. Kartu yang sama digunakan untuk mengakses *e-health*, *e-tax*, *e-banking*, dan bahkan *e-voting*.

Kunci keberhasilan Estonia bukanlah teknologinya semata, teknologi yang digunakan Estonia pada 2000-an jauh lebih sederhana

dari yang tersedia saat ini melainkan kepemimpinan politik yang konsisten selama lebih dari tiga dekade dan kepercayaan publik yang tinggi terhadap sistem digital. Masyarakat Estonia memiliki tingkat kepercayaan terhadap pemerintah digital tertinggi di Eropa, sebagian besar karena sistem ini benar-benar bekerja dan telah terbukti aman.

2. Rwanda: Reformasi Birokrasi Radikal di Negara Berkembang

Rwanda menawarkan pelajaran yang sangat berbeda dan dalam banyak hal lebih relevan bagi Indonesia daripada Estonia. Setelah tragedi genosida 1994 yang menghancurkan, Rwanda berhasil membangun kembali tidak hanya infrastruktur fisiknya, tetapi juga tata kelola birokasinya secara radikal. Di bawah kepemimpinan Presiden Paul Kagame yang konsisten sejak 2000, Rwanda mencatatkan salah satu transformasi birokrasi paling dramatis dalam sejarah kontemporer.

Sistem *Imihigo* (kontrak kinerja) merupakan jantung dari reformasi birokrasi Rwanda. Setiap tahun, semua kepala daerah dan pemimpin instansi pemerintah menandatangani kontrak kinerja dengan presiden, dengan target yang terukur dan konsekuensi yang nyata bagi kegagalan. Sistem ini menciptakan akuntabilitas vertikal yang sangat kuat dan mengubah budaya birokrasi dari berorientasi proses menjadi berorientasi hasil (Andrews, 2020).

Hasil reformasi Rwanda sangat mengesankan. Dalam periode 2010-2020, Rwanda naik 57 peringkat dalam *Indeks Ease of Doing Business World Bank*. Waktu untuk memulai bisnis turun dari 16 hari menjadi hanya 4 jam. Rwanda bahkan beberapa kali meraih peringkat ke-1 di Afrika dalam hal kemudahan berbisnis. Korupsi turun drastis, tercermin dalam peningkatan skor Rwanda dalam *Corruption Perceptions Index* dari 3,5 (2010) menjadi 5,4 dari skala 10 (2022).

Program *Citizen Report Cards* dan *Community Score Cards* merupakan mekanisme umpan balik *bottom-up* yang melengkapi akuntabilitas *top-down* dari sistem Imihigo. Warga secara reguler diminta menilai kualitas layanan publik yang mereka terima, dan hasilnya dipublikasikan serta digunakan sebagai dasar evaluasi kinerja pejabat (Mukherjee, 2023).

3. Selandia Baru: *Wellbeing Budgeting* dan Paradigma Baru Kebijakan Publik

Selandia Baru memimpin eksperimen kebijakan yang paling berani di antara negara-negara OECD: mengganti Produk Domestik Bruto (PDB) sebagai kriteria utama keberhasilan pemerintah dengan kerangka kesejahteraan (*wellbeing*) yang lebih holistik. Sejak 2019, Selandia Baru menetapkan anggaran berdasarkan kontribusinya terhadap empat kapital yang menentukan kesejahteraan jangka panjang: kapital manusia, kapital sosial, kapital alam, dan kapital fisik/finansial (The Treasury NZ, 2023).

Kerangka *Wellbeing Budget* ini secara fundamental mengubah cara pemerintah mengalokasikan sumber daya. Alih-alih hanya bertanya 'berapa besar pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan kebijakan ini?', pemerintah Selandia Baru kini bertanya 'sejauh mana kebijakan ini meningkatkan kesejahteraan warga sekarang dan generasi mendatang?' Pertanyaan ini lebih kompleks dan memerlukan data yang lebih kaya, namun juga lebih mencerminkan tujuan yang sesungguhnya dari kebijakan publik.

Implementasi *wellbeing budgeting* memerlukan transformasi dalam sistem pengumpulan data dan indikator kinerja. Selandia Baru mengembangkan *Living Standards Framework*, sebuah sistem indikator yang mencakup lebih dari 60 dimensi kesejahteraan, dari pendapatan dan lapangan kerja hingga kesehatan mental, konektivitas sosial, dan kualitas lingkungan hidup.

Relevansi bagi Indonesia adalah signifikan. Pendekatan RPJPN 2025-2045 sebagai Visi Indonesia Emas sesungguhnya mengandung aspirasi yang serupa, keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pemerataan, dan keberlanjutan lingkungan. Mengintegrasikan prinsip *wellbeing budgeting* ke dalam sistem perencanaan dan penganggaran Indonesia dapat memberikan kerangka operasional yang lebih konkret bagi aspirasi ini (Stiglitz *et al.*, 2021).

4. Korea Selatan: Transformasi dari Negara Berkembang ke Inovator Global

Korea Selatan menawarkan pelajaran tentang bagaimana kebijakan publik yang strategis dapat mengakselerasi transformasi ekonomi dan sosial secara dramatis. Dalam lima dekade, Korea Selatan bertransformasi dari salah satu negara termiskin di dunia menjadi anggota OECD dan kekuatan ekonomi global peringkat 10. Transformasi ini tidak terjadi secara alamiah, melainkan merupakan hasil dari kebijakan industri yang sangat strategis dan sistem pendidikan yang berorientasi jangka panjang.

Konsep *developmental state* (Woo-Cumings, dalam Johnson, 2022) sangat relevan untuk memahami keberhasilan Korea Selatan. Pemerintah berperan aktif dalam mengarahkan alokasi sumber daya ekonomi, mendukung industri-industri strategis, dan menciptakan kapabilitas teknologi yang akan menjadi fondasi daya saing jangka panjang. Ini kontras dengan pendekatan *laissez-faire* yang menyerahkan seluruh alokasi sumber daya kepada mekanisme pasar.

Program *Digital New Deal* Korea Selatan yang diluncurkan pada 2020 sebagai respons terhadap pandemi COVID-19 merupakan contoh terkini dari kebijakan industrial strategis. Investasi besar dalam infrastruktur digital, kecerdasan buatan, dan data memposisikan Korea Selatan untuk menjadi pemimpin dalam gelombang berikutnya dari revolusi digital (OECD, 2022).

Pelajaran dari Korea Selatan yang paling relevan bagi Indonesia mencakup pentingnya investasi dalam pendidikan kejuruan dan penelitian dan pengembangan (R&D), kebijakan industri yang strategis namun adaptif, dan kesediaan untuk membuat pilihan-pilihan sulit dalam alokasi sumber daya nasional yang terbatas.

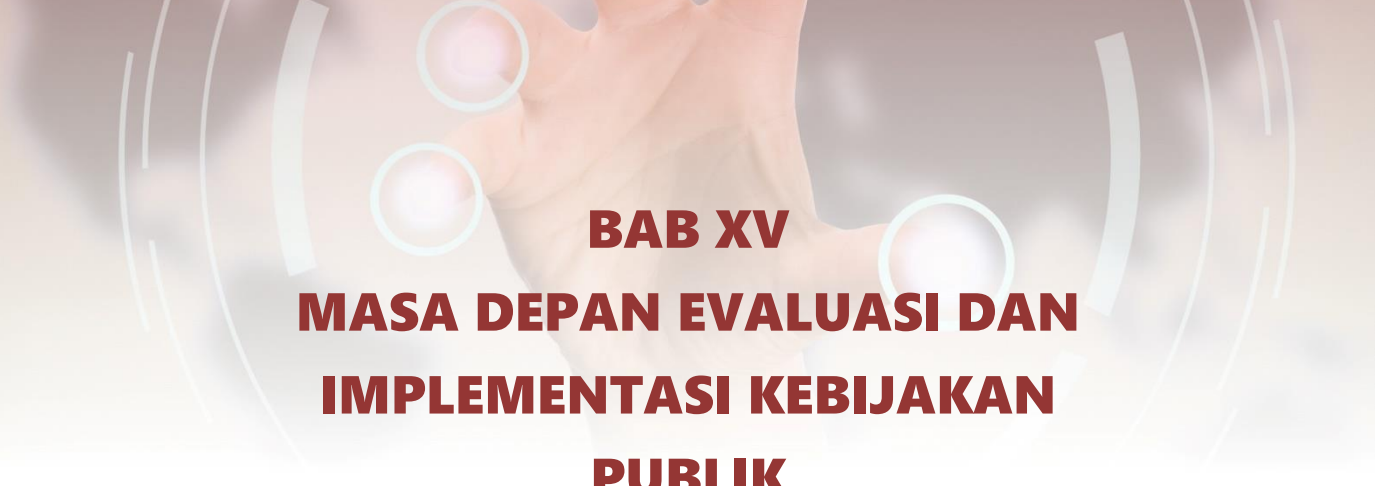
5. Denmark: *Fleksicurity* dan Model Ketenagakerjaan Adaptif

Denmark menawarkan model yang berbeda dari logika umum: negara dengan perlindungan sosial yang kuat sekaligus pasar tenaga kerja yang fleksibel, sebuah kombinasi yang sering dianggap kontradiktif. Konsep *flexicurity* (gabungan dari *flexibility* dan *security*) menggambarkan model Denmark: kemudahan bagi perusahaan untuk merekrut dan memPHK pekerja (fleksibilitas), dikombinasikan dengan

sistem tunjangan pengangguran yang sangat murah hati dan program pelatihan ulang yang ekstensif (keamanan) (Ilsøe & Madsen, 2022).

Hasilnya adalah tingkat pengangguran yang relatif rendah (4-5%), produktivitas tenaga kerja yang tinggi, dan tingkat kepuasan kerja yang salah satu tertinggi di dunia. Pekerja tidak takut kehilangan pekerjaan karena mereka tahu bahwa tunjangan pengangguran akan mencukupi kebutuhan dasar mereka dan bahwa program pelatihan akan membantu mereka menemukan pekerjaan baru.

Relevansi model *flexicurity* bagi Indonesia terletak pada tantangan transformasi ekonomi yang sedang berlangsung. Otomatisasi dan digitalisasi akan menggantikan banyak pekerjaan yang ada saat ini, sementara menciptakan pekerjaan baru yang memerlukan keterampilan berbeda. Membangun sistem perlindungan sosial yang memungkinkan *labour market mobility* ini penting bagi Indonesia untuk dapat beradaptasi terhadap perubahan teknologi yang sangat cepat (ILO, 2023).



BAB XV

MASA DEPAN EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. *Future of Public Policy*

1. Dari Krisis Tunggal ke *Polycrisis*

Konsep *polycrisis*, kondisi di mana beberapa krisis global terjadi secara simultan dan saling memperkuat, mencerminkan realitas yang semakin sulit diabaikan oleh para pembuat kebijakan. Perubahan iklim, disrupsi teknologi, ketidaksetaraan yang meningkat, ketegangan geopolitik, dan risiko pandemi bukan hanya krisis yang terjadi satu per satu, melainkan saling terkait dalam sistem yang kompleks di mana setiap krisis memperburuk yang lain (Lawrence *et al.*, 2022).

Perubahan iklim, misalnya, memperburuk ketidaksetaraan karena kelompok miskin yang paling rentan terhadap bencana iklim namun paling sedikit memiliki sumber daya untuk beradaptasi. Ketidaksetaraan yang meningkat memperburuk ketegangan sosial dan politik, menciptakan kondisi yang memudahkan populisme dan ekstremisme berkembang. Populisme dan ketegangan geopolitik menghambat kerja sama internasional yang dibutuhkan untuk mengatasi perubahan iklim. Lingkaran ini merupakan contoh nyata dari apa yang disebut *doom loop* dalam analisis sistem (Meadows, 2021).

Implikasi bagi kebijakan publik sangat mendalam. Pendekatan sektoral dan linier yang selama ini mendominasi, di mana setiap kementerian menangani masalahnya sendiri dengan asumsi bahwa sistem lain berjalan normal, tidak lagi memadai untuk menghadapi tantangan yang saling terkait ini. Kebijakan publik perlu mengadopsi pendekatan yang lebih sistemik, lebih adaptif, dan lebih berperspektif jangka panjang.

Konsep *wicked problems*, masalah yang tidak memiliki solusi definitif, yang setiap upaya pemecahannya menciptakan masalah baru, dan yang pada dasarnya bersifat unik sehingga tidak ada formula yang dapat diterapkan secara universal, sangat relevan untuk memahami tantangan kebijakan di era polycrisis (Rittel & Webber, dalam Head, 2022). Sebagian besar masalah kebijakan terbesar hari ini adalah kemiskinan struktural, perubahan iklim, radikalisasi, ketimpangan digital adalah *wicked problems* yang tidak dapat diselesaikan dengan pendekatan teknis yang sederhana.

2. Mega-Tren yang Membentuk Kebijakan Publik

Beberapa mega-tren telah diidentifikasi oleh berbagai lembaga foresight internasional sebagai kekuatan yang paling mungkin membentuk lanskap kebijakan publik dalam dua hingga tiga dekade ke depan. OECD Strategic Foresight Unit (2022) mengidentifikasi empat *megatrends* utama: (1) akselerasi digitalisasi dan kecerdasan buatan; (2) transisi demografis global; (3) akselerasi perubahan iklim dan transisi energi; serta (4) fragmentasi tatanan geopolitik global.

B. Predictive Policy dan Foresight Analysis

1. Dari Kebijakan Reaktif ke Kebijakan Antisipatif

Kebijakan publik konvensional cenderung bersifat reaktif: masalah muncul, barulah kebijakan dirancang untuk meresponsnya. Pendekatan *predictive policy* mencoba membalik logika ini: menggunakan model komputasional, analitik data besar, dan teknik foresight untuk mengantisipasi masalah kebijakan sebelum mereka menjadi krisis yang penuh, dan mendesain intervensi yang lebih tepat sasaran (Shaxson, 2021).

Contoh aplikasi *predictive analytics* dalam kebijakan publik sudah mulai berkembang. Di bidang kesehatan, model prediktif digunakan untuk mengantisipasi wabah penyakit sebelum menjadi epidemi besar. Di bidang pendidikan, analitik data dapat mengidentifikasi siswa yang berisiko putus sekolah jauh sebelum mereka benar-benar keluar, memungkinkan intervensi yang lebih dini. Di bidang perlindungan sosial, model prediktif dapat mengidentifikasi

keluarga yang rentan mengalami kedaruratan ekonomi sebelum mereka jatuh ke dalam kemiskinan (Dutz et al., 2022).

Namun, *predictive policy* juga menghadirkan risiko yang serius. Pertama, risiko kesalahan prediksi: model yang tidak akurat dapat menyebabkan sumber daya dialokasikan secara salah atau individu-individu yang tidak bersalah mendapat perlakuan yang tidak tepat. Kedua, risiko bias algoritmik: model yang dilatih pada data historis yang mencerminkan diskriminasi masa lalu akan cenderung mereplikasi dan bahkan memperkuat diskriminasi tersebut. Ketiga, risiko erosi privasi: pengumpulan data masif yang diperlukan untuk model prediktif dapat melanggar hak privasi warga.

2. Foresight Analysis: Metode dan Aplikasi

Foresight analysis adalah seperangkat metode yang digunakan untuk mengeksplorasi kemungkinan masa depan dan mengidentifikasi implikasi strategisnya bagi kebijakan. Berbeda dari prediksi yang mencoba menentukan satu masa depan yang paling mungkin, *foresight* secara eksplisit mengakui ketidakpastian dan berusaha mempersiapkan kebijakan untuk berbagai kemungkinan skenario (Bishop & Hines, 2020). Metode-metode utama dalam *foresight analysis* mencakup:

- a. *Scenario planning* adalah metode yang paling luas digunakan, mengembangkan beberapa narasi masa depan yang secara internal konsisten namun berbeda secara signifikan dalam asumsi-asumsi kuncinya. Skenario-skenario ini tidak dimaksudkan sebagai prediksi, melainkan sebagai alat untuk melatih organisasi berpikir tentang bagaimana mereka akan merespons berbagai kemungkinan masa depan.
- b. *Delphi method* melibatkan pengumpulan dan sintesis penilaian dari panel ahli melalui beberapa putaran konsultasi terstruktur. Metode ini efektif untuk mengidentifikasi konsensus maupun ketidaksepakatan di antara para ahli tentang perkembangan masa depan yang paling mungkin dan paling signifikan.
- c. *Horizon scanning* adalah proses sistematis untuk mengidentifikasi sinyal-sinyal awal dari perubahan signifikan yang mungkin terjadi di masa depan disebut sebagai *weak signals* atau *emerging issues*, sebelum sinyal-sinyal tersebut menjadi tren yang nyata dan tidak dapat diabaikan.

- d. *Agent-based modeling* (ABM) menggunakan simulasi komputasional yang memodelkan interaksi antara banyak agen (individu, organisasi, negara) untuk memahami bagaimana perilaku kolektif yang kompleks muncul dari aturan-aturan interaksi individual yang sederhana. ABM sangat berguna untuk memodelkan sistem sosial yang kompleks di mana perilaku agregat tidak dapat diprediksi secara sederhana dari perilaku individual.

3. Penerapan *Foresight* dalam Sistem Perencanaan Indonesia

Indonesia telah memiliki beberapa inisiatif *foresight* yang perlu diperkuat dan dilembagakan secara lebih sistematis. Penyusunan RPJPN 2025-2045 sebagai Visi Indonesia Emas merupakan kesempatan yang belum sepenuhnya dimanfaatkan untuk mengintegrasikan *foresight analysis* secara mendalam ke dalam proses perencanaan nasional.

Bappenas telah mengembangkan kajian Indonesia 2045 yang mengidentifikasi beberapa skenario masa depan berdasarkan kemajuan di empat dimensi: perekonomian, pembangunan manusia, ketahanan alam, dan stabilitas pembangunan. Namun, integrasi kajian ini ke dalam proses perencanaan dan penganggaran tahunan masih sangat terbatas, kesenjangan antara visi jangka panjang dan kebijakan jangka pendek yang merupakan tantangan universal dalam perencanaan pembangunan (Bappenas, 2022).

Untuk memperkuat kapasitas *foresight* dalam sistem pemerintahan Indonesia, yaitu: Pertama, pembentukan unit *foresight* yang permanen di Bappenas dengan mandat yang jelas untuk melakukan horizon *scanning*, *scenario planning*, dan memberikan masukan terhadap RPJM dan APBN. Kedua, pengembangan jaringan *foresight* yang menghubungkan akademisi, *think tank*, dan pemerintah untuk berbagi pengetahuan dan perspektif. Ketiga, pelatihan pejabat senior dalam metode dan pemikiran *foresight*.

C. *Data-Driven Decision Making*

1. Fondasi Konseptual *Data-Driven Decision Making*

Data-driven decision making adalah pendekatan di mana keputusan kebijakan didasarkan pada analisis data yang sistematis,

bukan hanya pada intuisi, pengalaman, atau tekanan politik. Istilah ini telah menjadi semacam mantra dalam reformasi tata kelola modern, namun implementasinya jauh lebih kompleks dari sekadar mengumpulkan lebih banyak data (Barends & Rousseau, 2018).

Dalam konteks kebijakan publik, *data-driven decision making* memerlukan setidaknya empat komponen yang saling mendukung. Pertama, infrastruktur data yang kuat: sistem yang mampu mengumpulkan, menyimpan, mengintegrasikan, dan menyediakan data yang relevan dengan kualitas yang memadai dan tepat waktu. Kedua, kapasitas analitik: SDM yang memiliki kemampuan untuk menganalisis data secara tepat menggunakan metode yang sesuai. Ketiga, budaya berbasis bukti: norma dan nilai dalam organisasi yang menghargai penggunaan data dalam pengambilan keputusan, bukan hanya sebagai formalitas. Keempat, mekanisme translasi: proses yang memastikan temuan analitik benar-benar digunakan dalam keputusan nyata, bukan hanya dalam laporan yang tidak dibaca (Kitchin, 2023).

2. Tantangan *Data-Driven Decision Making* di Sektor Publik

Meskipun retorikanya populer, implementasi *data-driven decision making* di sektor publik menghadapi berbagai tantangan yang tidak mudah diatasi. Tantangan pertama adalah kualitas dan kelengkapan data. Data pemerintah sering kali terfragmentasi di berbagai sistem yang tidak terhubung, menggunakan format dan definisi yang berbeda, dan diperbarui dengan frekuensi dan akurasi yang bervariasi. Program Satu Data Indonesia yang diluncurkan melalui Perpres No. 39 Tahun 2019 merupakan upaya untuk mengatasi fragmentasi ini, namun implementasinya masih berjalan lambat di banyak kementerian dan daerah (Bappenas, 2023).

Tantangan kedua adalah kesenjangan antara ketersediaan data dan kapasitas analitik. Bahkan ketika data berkualitas tersedia, keputusan kebijakan sering tidak menggunakannya karena pembuat kebijakan tidak memiliki kemampuan untuk menginterpretasikan analisis yang kompleks, atau karena analis tidak memiliki kemampuan untuk mengkomunikasikan temuan mereka dengan cara yang relevan bagi pembuat kebijakan. Tantangan ketiga adalah tekanan politik yang dapat mengalahkan bukti empiris. Dalam sistem politik mana pun, keputusan kebijakan tidak semata-mata didasarkan pada bukti, ia juga

dipengaruhi oleh kepentingan politik, tekanan kelompok kepentingan, dan pertimbangan elektoral. *Data-driven decision making* bukan berarti menghilangkan pertimbangan politik; melainkan memastikan bahwa pertimbangan politik tersebut setidaknya dibuat dalam konteks pemahaman yang akurat tentang fakta (Head, 2022).

Tantangan keempat adalah risiko *datafication* yang berlebihan, kecenderungan untuk mereduksi kompleksitas realitas sosial ke dalam angka-angka yang dapat diukur, mengabaikan dimensi-dimensi yang tidak mudah dikuantifikasi namun sangat penting. Seperti yang diingatkan oleh Strathern (1997, dalam Espeland & Sauder, 2021): '*When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure.*' Indikator kinerja yang awalnya dimaksudkan untuk mengukur kemajuan dapat menjadi tujuan itu sendiri, mendorong perilaku yang meningkatkan angka indikator tanpa meningkatkan realitas yang ingin diukur.

3. Infrastruktur Data Nasional: Fondasi *Data-Driven Decision Making* yang Efektif

Pembangunan infrastruktur data nasional yang terintegrasi merupakan prasyarat yang tidak dapat dinegosiasikan untuk *data-driven decision making* yang efektif. Infrastruktur ini mencakup beberapa lapisan: lapisan data (registri kependudukan, administrasi perpajakan, data program sosial, dan sebagainya); lapisan pertukaran (standar dan protokol yang memungkinkan interoperabilitas antar sistem); dan lapisan analitik (platform untuk pengolahan dan analisis data besar).

Satu Data Indonesia merupakan inisiatif kebijakan yang tepat arah, namun pelaksanaannya memerlukan akselerasi yang signifikan. Beberapa prinsip desain yang dapat memperkuat efektivitasnya: pertama, prinsip *data stewardship* yang menetapkan dengan jelas siapa bertanggung jawab atas kualitas dan pembaruan data tertentu; kedua, prinsip *privacy by design* yang mengintegrasikan perlindungan privasi sejak tahap awal desain sistem, bukan sebagai lapisan tambahan yang dipasang belakangan; ketiga, prinsip *open data by default* yang menjadikan keterbukaan data publik sebagai standar, dengan pengecualian hanya untuk data yang benar-benar sensitif.

Investasi dalam kapasitas statistik nasional juga sangat diperlukan. Badan Pusat Statistik (BPS) yang berperan sebagai tulang

punggung sistem data statistik nasional memerlukan penguatan dari segi SDM, teknologi, dan anggaran untuk dapat memenuhi tuntutan yang semakin besar dari sistem pemerintahan berbasis data.

D. Model Evaluasi dan Implementasi Kebijakan Generasi Baru

1. Paradigma Baru dalam Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan sedang mengalami transformasi paradigmatic yang signifikan. Model evaluasi generasi baru ditandai oleh beberapa karakteristik yang berbeda secara mendasar dari pendekatan evaluasi konvensional yang didominasi oleh pengukuran output dan dampak secara periodik (Bamberger *et al.*, 2022). Pertama, pergeseran dari evaluasi periodik ke *real-time evaluation*. Evaluasi konvensional sering dilakukan pada akhir program atau setiap beberapa tahun, menghasilkan temuan yang terlambat untuk mempengaruhi keputusan implementasi. Evaluasi *real-time* memanfaatkan data kontinu dari sensor, platform digital, dan sistem administratif untuk menghasilkan *near-real-time insights* yang dapat segera digunakan untuk penyesuaian implementasi.

Kedua, integrasi antara evaluasi dan implementasi. Dalam model evaluasi konvensional, evaluasi adalah kegiatan terpisah yang dilakukan setelah (atau setidaknya di luar) proses implementasi. Model baru mengintegrasikan evaluasi ke dalam proses implementasi itu sendiri, menciptakan siklus *learn-do-adjust* yang berkelanjutan (Leeuw & Donaldson, 2022). Ketiga, pendekatan *developmental evaluation* yang dikembangkan oleh Patton (2021) sangat relevan untuk konteks program-program inovatif yang sedang berkembang. Dalam pendekatan ini, evaluator berperan bukan sebagai hakim eksternal yang menilai keberhasilan atau kegagalan program, melainkan sebagai mitra belajar yang membantu program berkembang dan beradaptasi secara reflektif.

2. Real-Time Evaluation: Teknologi dan Metodologi

Real-time evaluation bergantung pada infrastruktur data dan teknologi yang memungkinkan pengumpulan data yang kontinu dan hampir-instan. Beberapa inovasi teknologi yang mendukungnya antara lain: sistem registrasi dan pelaporan berbasis mobile yang memungkinkan pengumpulan data di titik layanan secara langsung; teknologi *remote sensing* dan citra satelit untuk memantau kondisi fisik

dari kondisi pertanian hingga penutupan hutan; analisis media sosial untuk mengukur persepsi dan kepuasan publik secara real-time; dan integrasi data administratif lintas kementerian untuk membangun gambaran yang lebih lengkap tentang kondisi penerima program (Bamberger *et al.*, 2022).

Studi kasus yang menarik adalah penggunaan data transaksi BPNT/Sembako untuk pemantauan implementasi program. Data digital dari setiap transaksi di e-warong memberikan informasi yang sangat berharga: siapa yang menggunakan bantuan, kapan, di mana, dan untuk membeli apa. Analisis terhadap data ini dapat mengidentifikasi e-warong yang tidak berfungsi, penerima manfaat yang tidak menggunakan bantuan mereka (yang mungkin mengindikasikan hambatan akses), dan pola konsumsi yang dapat digunakan untuk meningkatkan desain program.

Namun, *real-time evaluation* juga menghadapi tantangan metodologis yang serius. Data yang dikumpulkan secara digital cenderung merefleksikan interaksi dengan sistem formal, sementara pengalaman kelompok yang tidak terjangkau secara digital sering tidak terdata. *Survivorship bias*, kecenderungan data untuk mencerminkan mereka yang berhasil mengakses sistem dapat menyebabkan underestimasi masalah aksesibilitas yang dialami oleh kelompok yang paling rentan.

3. Participatory AI-Augmented Evaluation

Model evaluasi generasi baru yang paling menjanjikan adalah integrasi antara kecerdasan buatan dalam pengolahan data skala besar dengan penilaian manusia dalam interpretasi kontekstual dan pertimbangan nilai. AI mempercepat dan memperluas cakupan analisis; manusia memastikan relevansi kontekstual, keadilan, dan pertimbangan nilai yang tidak dapat direduksi ke dalam algoritma. Dalam praktiknya, model ini dapat mencakup: penggunaan *natural language processing* (NLP) untuk menganalisis ribuan respons survei terbuka atau laporan kualitatif dalam waktu singkat; penggunaan *machine learning* untuk mengidentifikasi pola dan anomali dalam data administratif berskala besar yang tidak mungkin dianalisis secara manual; dan penggunaan *computer vision* untuk menganalisis gambar dari monitoring lapangan secara otomatis.

Dimensi partisipatoris dalam model ini memastikan bahwa teknologi melayani kepentingan komunitas yang menjadi subyek program, bukan sekadar efisiensi administratif. Warga dan penerima manfaat terlibat aktif dalam mendefinisikan pertanyaan evaluasi, menginterpretasikan temuan, dan mengadvokasi penggunaan hasil evaluasi untuk perbaikan program. Kerangka *human-centered AI* (Shneiderman, 2022) menjadi panduan penting: AI seharusnya meningkatkan kemampuan manusia, bukan menggantikannya, terutama dalam konteks keputusan yang melibatkan hak-hak dan kesejahteraan manusia.

4. Reformasi Siklus Implementasi Kebijakan

Model implementasi generasi baru juga memerlukan reformasi dalam siklus kebijakan itu sendiri. Siklus kebijakan konvensional, identifikasi masalah, formulasi kebijakan, adopsi, implementasi, evaluasi seringkali terlalu linear dan tidak mencerminkan kompleksitas proses kebijakan yang sesungguhnya. Model *agile governance* menawarkan pendekatan yang lebih iteratif dan responsif (Mergel *et al.*, 2021).

Dalam model *agile governance*, kebijakan tidak diperlakukan sebagai produk yang final yang tinggal diimplementasikan, melainkan sebagai hipotesis yang perlu terus-menerus diuji dan disempurnakan berdasarkan umpan balik dari implementasi. Ini memerlukan perubahan dalam cara pemerintah merancang, mengganggu, dan mengevaluasi kebijakan, termasuk kesediaan untuk melakukan *pivot* (perubahan arah yang signifikan) ketika bukti menunjukkan bahwa pendekatan yang ada tidak bekerja.

Praktik *spending review* yang mengintegrasikan evaluasi ke dalam siklus anggaran merupakan mekanisme yang menjanjikan. Beberapa negara seperti Inggris, Kanada, dan Australia telah mengembangkan sistem *spending review* yang sistematis, di mana setiap program secara berkala harus membuktikan efektivitasnya sebagai syarat untuk mendapatkan anggaran berikutnya. Ini menciptakan insentif yang kuat untuk investasi dalam evaluasi dan penggunaan hasilnya (Raudla *et al.*, 2022).

Tabel 15.1 Perbandingan Model Evaluasi: Konvensional vs. Generasi Baru

Dimensi	Model Konvensional	Model Generasi Baru
Timing evaluasi	Periodik (akhir program atau tahunan)	Kontinu (real-time) dan periodik
Hubungan dengan implementasi	Terpisah dari implementasi	Terintegrasi dengan siklus implementasi
Peran evaluator	Penilai eksternal yang objektif	Mitra belajar; fasilitator refleksi
Penggunaan teknologi	Survei manual; analisis statistik dasar	<i>Big data; machine learning; NLP; remote sensing</i>
Partisipasi stakeholder	Terbatas pada responden survei	Ko-desain; <i>participatory sense-making</i>
Penanganan kompleksitas	Cenderung menyederhanakan; fokus pada dampak rata-rata	Menangkap heterogenitas; <i>non-linearitas; emergence</i>
Orientasi keputusan	Akuntabilitas retrospektif	Pembelajaran adaptif dan perbaikan berkelanjutan
Kerangka kausalitas	Kontrafaktual eksperimental (RCT)	<i>Contribution analysis; realist evaluation; QCA</i>

Sumber: Bamberger et al. (2022); Patton (2021); Leeuw & Donaldson (2022)

E. Roadmap Kebijakan Publik Adaptif dan Berkelanjutan

Menutup buku ini, penting untuk menawarkan sebuah *roadmap* yang dapat menjadi panduan bagi pengembangan sistem kebijakan publik yang adaptif dan berkelanjutan, khususnya dalam konteks Indonesia yang sedang bertransformasi menuju visi Indonesia Emas 2045. *Roadmap* ini bukan sebuah rencana yang kaku dan deterministik,

melainkan sebuah kompas yang mengidentifikasi arah perjalanan dan tonggak-tonggak pencapaian yang penting.

Visi yang ingin dicapai adalah sebuah sistem tata kelola publik yang: (1) adaptif, mampu belajar dari pengalaman dan menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan; (2) inklusif, memastikan bahwa suara dan kepentingan semua kelompok, termasuk yang paling marginal, dipertimbangkan dalam proses kebijakan; (3) berbasis bukti, menggunakan data dan penelitian sebagai fondasi pengambilan keputusan; dan (4) berorientasi masa depan, mempertimbangkan dampak jangka panjang dan kepentingan generasi mendatang dalam setiap kebijakan saat ini.

Lima pilar transformasi yang diidentifikasi dalam roadmap ini saling melengkapi dan tidak dapat diimplementasikan secara terpisah. Kemajuan di satu pilar akan mendukung dan diperkuat oleh kemajuan di pilar lainnya, sebaliknya kegagalan di satu pilar dapat menghambat kemajuan di pilar-pilar yang lain.

1. Pilar Pertama: Penguatan Kapasitas Institusional

Kapasitas institusional adalah fondasi dari seluruh sistem kebijakan. Tanpa institusi yang kompeten, komitmen kebijakan yang paling ambisius pun akan gagal dalam implementasi. Penguatan kapasitas institusional mencakup tiga dimensi yang saling terkait: kapasitas manusia (kompetensi ASN), kapasitas organisasi (sistem, proses, dan budaya kerja), dan kapasitas lingkungan (kerangka hukum, insentif, dan akuntabilitas).

a. Transformasi Kompetensi ASN

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah implementor utama dari setiap kebijakan publik. Kompetensi mereka secara langsung menentukan kualitas layanan yang diterima oleh warga. Sistem manajemen ASN yang ada masih sangat berorientasi kepatuhan prosedural, bukan pada penguasaan kompetensi substantif yang relevan bagi tugas masing-masing (Kemenpanrb, 2023).

Reformasi yang diperlukan mencakup: pertama, pengembangan sistem kompetensi yang dinamis dan kontekstual, menggantikan daftar kompetensi yang statis dengan sistem yang secara reguler memperbarui definisi kompetensi yang dibutuhkan berdasarkan perubahan tugas dan lingkungan; kedua,

investasi masif dalam program *reskilling* dan *upskilling* ASN, khususnya dalam bidang analitik data, pemikiran sistem, manajemen perubahan, dan literasi digital; ketiga, reformasi sistem rekrutmen untuk memastikan bahwa ASN baru memiliki kompetensi yang relevan untuk tugas-tugas di era digital.

b. Reformasi Sistem Insentif dan Akuntabilitas

Sistem manajemen kinerja ASN yang ada saat ini, meskipun telah mengalami berbagai reformasi, masih belum efektif dalam mendorong orientasi pada hasil dan inovasi. Indikator kinerja yang digunakan sering bersifat input-output yang mudah dimanipulasi, bukan outcome yang mencerminkan dampak nyata bagi warga (Lembaga Administrasi Negara, 2023).

Inspirasinya dapat diambil dari model Rwanda (Imihigo) dan pengalaman berbagai negara yang berhasil meningkatkan akuntabilitas birokrasi. Sistem *performance contracting* yang menghubungkan insentif karir dan remunerasi ASN secara langsung dengan capaian hasil yang terukur dan bermakna bagi warga, bukan sekadar prosedur administratif, harus menjadi arah reformasi yang konkret.

2. Pilar Kedua: Transformasi Infrastruktur Data

Infrastruktur data yang kuat merupakan syarat yang semakin mutlak bagi kebijakan berbasis bukti dan pelayanan publik digital yang efektif. Investasi dalam infrastruktur data bukan hanya investasi teknis, ia adalah investasi dalam kemampuan pemerintah untuk memahami dan merespons kebutuhan warga dengan tepat dan efisien.

a. Akselerasi Satu Data Indonesia

Implementasi Satu Data Indonesia harus dipercepat secara signifikan. Peta jalan yang jelas dengan target yang terukur, mekanisme koordinasi yang efektif, dan akuntabilitas yang nyata bagi instansi yang tidak memenuhi standar data harus ditetapkan. Pembentukan Dewan Data Nasional yang memiliki otoritas lintas kementerian untuk menetapkan dan menegakkan standar data nasional perlu dipertimbangkan.

Prinsip-prinsip desain yang harus menjadi panduan: *privacy by design* dan *security by design* yang mengintegrasikan perlindungan privasi dan keamanan siber sejak awal desain

sistem; *interoperability by default* yang mewajibkan setiap sistem informasi pemerintah untuk dapat bertukar data dengan sistem lain menggunakan standar terbuka; dan *open data by default* yang menjadikan keterbukaan data sebagai standar untuk semua data yang tidak sensitif.

b. Penguatan Sistem Statistik Nasional

BPS sebagai tulang punggung sistem statistik nasional memerlukan penguatan yang signifikan, tidak hanya dalam hal anggaran dan SDM, tetapi juga dalam hal mandat dan kewenangannya untuk menetapkan dan menegakkan standar data di seluruh pemerintahan. Model *National Statistics Office* yang kuat seperti di Inggris (ONS), Kanada (Statistics Canada), atau Selandia Baru (Stats NZ) dapat menjadi referensi (OECD, 2023).

3. Pilar Ketiga: Reformasi Siklus Kebijakan

Reformasi siklus kebijakan mencakup perubahan cara kebijakan dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi. Inti dari reformasi ini adalah integrasi yang lebih erat antara ketiga tahap tersebut, menciptakan siklus *plan-do-check-act* yang berkelanjutan dan berbasis bukti.

a. Pewajiban *Theory of Change*

Setiap program pemerintah yang mendapatkan anggaran di atas ambang batas tertentu harus menyertakan *theory of change* yang eksplisit, narasi logis yang menjelaskan mengapa dan bagaimana program tersebut diharapkan menghasilkan dampak yang diinginkan. *Theory of change* bukan sekadar persyaratan administratif; ia adalah alat yang mendorong tim program untuk berpikir secara sistematis tentang asumsi-asumsi yang mendasari desain program dan bagaimana asumsi tersebut dapat diuji (Rogers, 2022).

Theory of change yang baik mengidentifikasi: sumber daya yang diperlukan (*inputs*); aktivitas yang akan dilakukan; keluaran langsung yang dihasilkan (*outputs*); perubahan jangka menengah (*outcomes*); dan dampak jangka panjang yang diinginkan (*impacts*). ia juga mengidentifikasi asumsi-asumsi tentang bagaimana setiap langkah dalam rantai perubahan ini akan terwujud, asumsi-asumsi yang kemudian dapat dimonitor dan dievaluasi selama implementasi.

b. Integrasi Evaluasi ke dalam Siklus Anggaran

Mekanisme *spending review* yang sistematis, di mana setiap program secara berkala harus menunjukkan bukti efektivitasnya sebagai syarat untuk mendapatkan anggaran perlu diperkenalkan ke dalam sistem perencanaan dan penganggaran Indonesia. Ini memerlukan koordinasi yang erat antara Bappenas (perencanaan), Kementerian Keuangan (penganggaran), dan instansi-instansi sektoral.

Pilot spending review yang sistematis dapat dimulai dari program-program prioritas nasional dengan anggaran yang signifikan, sebelum diperluas secara bertahap ke seluruh program pemerintah. Pengalaman Inggris dengan *Comprehensive Spending Review* dan Australia dengan *Performance and Accountability Framework* menjadi referensi yang berguna.

4. Pilar Keempat: Membangun Ekosistem Kebijakan yang Inklusif

Kebijakan publik yang baik tidak lahir dari ruang tertutup birokrasi, melainkan dari proses yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan termasuk dan terutama, mereka yang akan paling terdampak oleh kebijakan tersebut. Membangun ekosistem kebijakan yang inklusif berarti menciptakan mekanisme partisipasi yang bermakna bagi warga, masyarakat sipil, akademisi, sektor swasta, dan media dalam semua tahap siklus kebijakan.

a. Penguatan Partisipasi Warga

Partisipasi warga dalam kebijakan publik Indonesia sudah dijamin secara formal melalui berbagai peraturan perundang-undangan, namun implementasinya sering bersifat superfisial sekadar konsultasi formalitas yang tidak benar-benar mempengaruhi keputusan. *Meaningful participation* memerlukan mekanisme yang lebih dari sekadar rapat publik atau survei online: ia memerlukan proses yang secara aktif menjangkau dan melibatkan kelompok yang biasanya tidak bersuara yaitu perempuan, lansia, penyandang disabilitas, dan komunitas adat (Fung, 2021).

Inovasi dalam teknik partisipasi seperti *citizen assemblies*, *deliberative polling*, dan platform digital partisipasi yang aksesibel dapat memperluas dan memperdalam keterlibatan

warga dalam kebijakan. Pengalaman Islandia dan Irlandia dalam menggunakan citizen assemblies untuk menangani isu-isu kebijakan yang sensitif secara politik memberikan inspirasi yang menarik.

b. Penguatan Ekosistem Riset Kebijakan

Ekosistem riset kebijakan yang dinamis yang mencakup universitas, *think tanks*, lembaga penelitian pemerintah, dan organisasi masyarakat sipil merupakan sumber pengetahuan dan inovasi yang sangat penting bagi kebijakan berbasis bukti. Indonesia memiliki ekosistem ini, namun masih perlu diperkuat dalam hal kualitas, independensi, dan keterhubungan dengan proses kebijakan. Investasi dalam program penelitian kebijakan yang kompetitif, mekanisme secondment antara akademisi dan pemerintah, dan platform untuk berbagi pengetahuan kebijakan dapat memperkuat ekosistem ini. Yang sama pentingnya adalah budaya yang menghargai dan menggunakan temuan penelitian dalam proses kebijakan, bukan sekadar memesan penelitian untuk memvalidasi keputusan yang sudah dibuat.

5. Pilar Kelima: Tata Kelola Teknologi yang Bertanggung Jawab

Perkembangan teknologi digital yang pesat menciptakan peluang dan risiko yang sama-sama signifikan bagi kebijakan publik. Memastikan bahwa teknologi menjadi alat pemerataan dan pemberdayaan, bukan sumber ketimpangan dan pengawasan yang berlebihan, memerlukan kerangka tata kelola teknologi yang kuat dan adaptif.

a. Regulasi AI yang Proporsional dan Adaptif

Indonesia memerlukan kerangka regulasi AI yang: pertama, berbasis Risiko mengatur lebih ketat aplikasi AI yang berpotensi menimbulkan dampak negatif besar pada hak-hak dasar warga, seperti pengambilan keputusan dalam layanan publik atau penegakan hukum; kedua, fleksibel menggunakan mekanisme seperti *regulatory sandboxes* yang memungkinkan inovasi berkembang sambil tetap dapat dimonitor; dan ketiga, partisipatif melibatkan berbagai pemangku kepentingan

termasuk masyarakat sipil dan komunitas yang paling rentan terdampak dalam proses perumusannya (Calo, 2021).

Pengalaman Uni Eropa dengan *EU AI Act* yang mengadopsi pendekatan berbasis risiko dapat menjadi referensi, meskipun Indonesia perlu menyesuaikannya dengan konteks nasional dan kapasitas institusionalnya yang berbeda. Kerjasama regional di ASEAN dalam pengembangan standar AI yang kompatibel juga perlu diperkuat.

b. Perlindungan Data dan Privasi

Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP) yang disahkan pada 2022 merupakan langkah maju yang penting, namun efektivitasnya sangat bergantung pada implementasi dan penegakan yang konsisten. Komisi perlindungan data yang independen dengan kapasitas teknis yang memadai, sanksi yang cukup memberikan efek jera, dan mekanisme penegakan yang mudah diakses oleh warga yang merasa haknya dilanggar sangat diperlukan (Mubarak *et al.*, 2023).

c. Keamanan Siber sebagai Prasyarat Kepercayaan Digital

Transformasi digital pemerintah tidak dapat berhasil tanpa fondasi keamanan siber yang kuat. Serangan siber terhadap infrastruktur publik dan kebocoran data pemerintah yang terjadi beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa keamanan siber bukan hanya masalah teknis, tetapi masalah kepercayaan publik yang fundamental. Investasi dalam keamanan siber sektor publik, pengembangan kapasitas *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT) yang efektif, dan budaya keamanan siber di seluruh jajaran birokrasi harus menjadi prioritas yang mendapat perhatian dan anggaran yang memadai. Indonesia juga perlu memperkuat kerjasama internasional dalam keamanan siber, mengingat sifat ancaman yang melintasi batas negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abma, T. A., & Stake, R. E. (2014). Science of the particular: An advocacy of naturalistic case study in health research. *Qualitative Health Research*, 24(8), 1150–1161.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Agustino, L. (2022). *Dasar-dasar kebijakan publik: Kajian proses dan analisis kebijakan* (Edisi Revisi). Alfabeta.
- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari, R., & Wai-Poi, M. (2022). Ordeal mechanisms in targeting: Theory and evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of the European Economic Association*, 20(3), 1098–1139.
- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., & Tobias, J. (2022). Targeting the poor: Evidence from a field experiment in Indonesia. *American Economic Review*, 102(4), 1206–1240.
- Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press.
- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E., & Charalabidis, Y. (2019). Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2), 358–367.
- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2015). *Mastering 'metrics: The path from cause to effect*. Princeton University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Co-creation: The practice and politics of hybrid forms of governance capacity. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 676(1), 88–108.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32.

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bamberger, M., Tarsilla, M., & Hesse-Biber, S. (2022). Why so many evaluations fail to detect real-world complexity: Implications for evaluation design and practice. *Evaluation*, 28(4), 387–410.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty. PublicAffairs.
- Bappenas. (2021). Metadata indikator tujuan pembangunan berkelanjutan (TPB/SDGs) Indonesia: Pilar pembangunan ekonomi. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2021). Pedoman evaluasi kebijakan berbasis teori perubahan. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2022). Kajian pemanfaatan big data untuk evaluasi kebijakan pembangunan nasional. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2022). Laporan perkembangan pelaksanaan RPJMN 2020–2024. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2022). Rancangan teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025-2029. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Bappenas. (2023). Indonesia Emas 2045: Visi Indonesia Maju. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Bappenas. (2023). Laporan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (TPB/SDGs) Indonesia 2023. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2023). Panduan analisis biaya-manfaat program pembangunan nasional. Kementerian PPN/Bappenas.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Laporan ketimpangan ekonomi Indonesia 2022. BPS Indonesia.
- Barends, E., & Rousseau, D. M. (2018). Evidence-based management: How to use evidence to make better organizational decisions. Kogan Page.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). Agendas and instability in American politics. University of Chicago Press.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311–317.

- BNPB. (2023). Rencana nasional penanggulangan bencana 2020–2024. Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). *Cost-benefit analysis: Concepts and practice* (5th ed.). Cambridge University Press.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2020). The role of co-production for better health and wellbeing. IRSPM.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2020). *Public management and governance* (4th ed.). Routledge.
- Bozeman, B., & Johnson, J. (2019). The political economy of public values: A case for the public sphere and progressive opportunity. *American Review of Public Administration*, 49(4), 1–13.
- BPS. (2022). Pemanfaatan big data dalam statistik resmi. Badan Pusat Statistik Indonesia.
- BPS. (2023). Indikator tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) Indonesia 2023. Badan Pusat Statistik.
- BPS. (2023). Laporan perekonomian Indonesia 2023. Badan Pusat Statistik.
- BPS. (2023). Proyeksi penduduk Indonesia 2020-2050 berdasarkan Sensus Penduduk 2020. Badan Pusat Statistik.
- BPJS Kesehatan. (2023). Laporan pengelolaan program dan laporan keuangan jaminan sosial kesehatan tahun 2022. BPJS Kesehatan.
- BRIN. (2020). Strategi nasional kecerdasan artifisial Indonesia 2020–2045. Badan Riset dan Inovasi Nasional.
- Bryson, J., & Winfield, A. F. T. (2021). Standardizing ethical design for artificial intelligence and autonomous systems. *Computer*, 50(5), 116–119.
- Cabinet Office Japan. (2019). Society 5.0. Government of Japan.
- Cahyadi, N., Hanna, R., Olken, B., Prima, R. A., Satriawan, E., & Syamsulhakim, E. (2020). Cumulative impacts of conditional cash transfer programs: Experimental evidence from Indonesia (Working Paper No. 27945). National Bureau of Economic Research.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Palgrave Macmillan.

- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2019). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S. L., Ramesh, M., & Goyal, N. (2020). Mobilizing policy (in)capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. *Policy and Society*, 39(3), 285–308.
- Cascio, J. (2020). Facing the age of chaos. Medium. Retrieved from <https://medium.com/@cascio>
- Chen, H. T. (2015). *Practical program evaluation: Theory-driven evaluation and the integrated evaluation perspective* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Collins, P. H., & Bilge, S. (2020). *Intersectionality* (2nd ed.). Polity Press.
- Connell, J. P., & Kubisch, A. C. (2020). Applying a theory of change approach to the evaluation of comprehensive community initiatives: Progress, prospects, and problems. In K. Fulbright-Anderson, A. C. Kubisch, & J. P. Connell (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives* (Vol. 2, pp. 15–44). Aspen Institute.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Danaher, J., Hogan, M. J., Noone, C., Kennedy, R., Behan, A., De Paor, A., Felzmann, H., Haklay, M., Khoo, S.-M., Morison, J., Murphy, M. H., OSullivan, D., Shankar, P., & Simons, A. (2017). Algorithmic governance: Developing a research agenda through the power of collective intelligence. *Big Data & Society*, 4(2).
- Dasgupta, P. (2021). *The economics of biodiversity: The Dasgupta review*. HM Treasury.
- Deaton, A., & Cartwright, N. (2018). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 210, 2–21.

- DeLeon, P., & deLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). SAGE Publications.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. M. E. Sharpe.
- Donaldson, S. I., Christie, C. A., & Mark, M. M. (2015). *Credible and actionable evidence: The foundation for rigorous and influential evaluations* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Donaldson, S. I., & Lipsey, M. W. (2022). Roles for theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge. In I. Shaw, J. C. Greene, & M. M. Mark (Eds.), *The SAGE handbook of evaluation*. SAGE Publications.
- Doshi-Velez, F., & Kim, B. (2017). Towards a rigorous science of interpretable machine learning. arXiv preprint arXiv:1702.08608.
- Drummond, M. F., Sculpher, M. J., Claxton, K., Stoddart, G. L., & Torrance, G. W. (2015). *Methods for the economic evaluation of health care programmes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Duflo, E., Glennerster, R., & Kremer, M. (2020). Using randomization in development economics research: A toolkit. In T. P. Schultz & J. A. Strauss (Eds.), *Handbook of development economics* (Vol. 4, pp. 3895–3962). Elsevier.
- Duit, A., Galaz, V., Eckerberg, K., & Ebbesson, J. (2020). Governance, complexity, and resilience. *Global Environmental Change*, 20(3), 363–368.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*. Oxford University Press.
- Earl, S., Carden, F., & Smutylo, T. (2001). *Outcome mapping: Building learning and reflection into development programs*. International Development Research Centre.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Eckersley, R. (2021). Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy. *Environmental Politics*, 29(2), 208–230.

- Einav, L., & Levin, J. (2014). Economics in the age of big data. *Science*, 346(6210), 1243089.
- Emmel, N., Greenhalgh, J., Manzano, A., Monaghan, M., & Dalkin, S. (Eds.). (2018). *Doing realist research*. SAGE Publications.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- European Commission. (2024). *EU Artificial Intelligence Act*. Official Journal of the European Union.
- Few, S. (2020). *Show me the numbers: Designing tables and graphs to enlighten* (2nd ed.). Analytics Press.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2021). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (5th ed.). Pearson.
- Flinders, M., Dommett, K., Jennings, W., & Wood, M. (2022). Narratives of public value: How government frames accountability and evaluation. *Public Administration Review*, 82(3), 531–545.
- Flinders, M., Weinberg, A., Weinberg, M., Geddes, M., Kwiatkowski, R., & Jabbar, S. (2022). Governing in the public interest: Reframing the debate. *Public Administration*, 100(2), 302–319.
- Fukuyama, M. (2018). Society 5.0: Aiming for a new human-centered society. *Japan Spotlight*, 27, 47–50.
- Fullan, M. (2021). *The meaning of educational change* (5th ed.). Teachers College Press.
- Fung, A. (2021). Minipublics: Deliberative designs and their consequences. In S. W. Rosenberg (Ed.), *Deliberation, participation and democracy: Can the people govern?* (pp. 159–183). Palgrave Macmillan.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2016). *Impact evaluation in practice* (2nd ed.). World Bank Group.

- Ghaffar zadegan, N., Lyneis, J., & Richardson, G. P. (2021). How small system dynamics models can help the public policy process. *System Dynamics Review*, 27(1), 22–44.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., & Burke, G. B. (2021). Conceptualizing information integration in government. *Government Information Quarterly*, 22(1), 83–109.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., & Burke, G. B. (2021). *Government: From electronic to digital. Transforming public administration in the digital era*. Cambridge University Press.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press.
- Greene, J. C. (2021). *Mixed methods in social inquiry*. Jossey-Bass.
- Haasnoot, M., Kwakkel, J. H., Walker, W. E., & ter Maat, J. (2020). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23(2), 485–498.
- Hartley, J., & Rashman, L. (2018). Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 231–248.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan.
- Healy, K. (2019). *Data visualization: A practical introduction*. Princeton University Press.
- Henderson, J. V., Squires, T., Storeygard, A., & Weil, D. (2021). The global distribution of economic activity: Nature, history, and the role of trade. *Quarterly Journal of Economics*, 133(1), 357–406.
- Hidayat, R. (2022). *Tata kelola jaringan dalam kebijakan publik Indonesia: Perspektif network governance*. Penerbit Universitas Brawijaya Press.
- Hidayat, R., & Tri Yuniarta, G. (2023). Konflik regulasi vertikal dan inefisiensi implementasi program pusat. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(1), 45–68.

- Hidayat, R. (2022). Network governance dalam implementasi kebijakan otonomi daerah Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 45–62.
- Hidayat, R., & Tri Yuniarta, G. (2023). Regulatory overlap and implementation efficiency: Evidence from Indonesia. *Asian Journal of Political Science*, 31(1), 78–95.
- Hill, M., & Hupe, P. (2021). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (4th ed.). SAGE Publications.
- Hill, M., & Hupe, P. (2021). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (4th ed.). SAGE Publications.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- House, E. R. (2015). *Evaluating: Values, biases, and practical wisdom*. Information Age Publishing.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2020). The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33–46.
- Hummelbrunner, R., & Jones, H. (2013). *A guide for planning and strategy development in the face of complexity*. Overseas Development Institute.
- IESR. (2023). *Indonesia energy transition outlook 2023*. Institute for Essential Services Reform.
- Imbens, G. W., & Rubin, D. B. (2015). *Causal inference in statistics, social, and biomedical sciences*. Cambridge University Press.
- IMF. (2023). *Fiscal monitor: Helping people bounce back*. International Monetary Fund.
- ISO 31000. (2018). *Risk management Guidelines*. International Organization for Standardization.

- Janssen, M., Brous, P., & Estevez, E. (2020). Data governance: Organizing data for trustworthy Artificial Intelligence. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101493.
- Jasanoff, S. (2016). *The ethics of invention: Technology and the human future*. W. W. Norton.
- Kasy, M., & Sautmann, A. (2021). Adaptive treatment assignment in experiments for policy choice. *Econometrica*, 89(1), 113–132.
- Kemendikbudristek. (2022). *Evaluasi dampak program Indonesia Pintar 2021*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi.
- Kemenkominfo. (2022). *Panduan implementasi Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi untuk instansi pemerintah*. Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- Kemenkominfo. (2023). *Laporan tahunan Satu Data Indonesia*. Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- KemenPANRB. (2021). *Pedoman teknis penyusunan dan evaluasi SAKIP*. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- KemenPAN-RB. (2022). *Laporan TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik 2022*. Kementerian PAN-RB.
- KemenPAN-RB. (2022). *Laporan capaian SPBE 2022*. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- KemenPANRB. (2020). *Road map reformasi birokrasi 2020–2024*. Kementerian PANRB.
- Kemendikbudristek. (2022). *Laporan kinerja Kemendikbudristek 2022: Merdeka belajar*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Kemendikbudristek. (2022). *Kerangka kurikulum Merdeka*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Kemendikbudristek. (2023). *Laporan kinerja Kemendikbudristek 2022*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Kemenkominfo. (2023). *Laporan tahunan transformasi digital pemerintahan 2023*. Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- Kemenkes. (2023). *Profil kesehatan Indonesia 2022*. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.
- Kemenkeu. (2022). *Laporan keuangan pemerintah pusat 2022*. Kementerian Keuangan RI.

- Kemenkeu. (2023). Implementasi teknologi blockchain dalam sistem keuangan negara. Kementerian Keuangan RI.
- Kemensos. (2023). Laporan evaluasi pemutakhiran DTKS 2023. Kementerian Sosial RI.
- Kemensos. (2023). Laporan kinerja Kementerian Sosial 2022. Kementerian Sosial Republik Indonesia.
- Kementerian PPPA. (2022). Pedoman pengarusutamaan gender dalam perencanaan dan penganggaran. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- Kitchin, R. (2023). Thinking critically about and researching algorithms. *Information, Communication & Society*, 20(1), 14–29.
- KLHK. (2022). Updated nationally determined contribution (NDC) Republic of Indonesia. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2021). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kusumanegara, S. (2022). *Model dan aktor dalam proses kebijakan publik* (Edisi Ke-3). Gava Media.
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. World Bank.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3–15). Stanford University Press.
- Lawrence, M., Homer-Dixon, T., Janzwood, S., Rockstrom, J., Renn, O., & Donges, J. F. (2022). *Global polycrisis: The causal mechanisms of crisis entanglement*. Cambridge University Press.
- Leeuw, F. L., & Donaldson, S. I. (2021). Theory in evaluation: Reducing confusion and encouraging debate. *Evaluation*, 21(4), 467–480.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (2021). *Naturalistic inquiry* (new ed.). SAGE Publications.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation. (Original work published 1980)

- Luke, D. A., Calhoun, A., Robichaux, C. B., Elliott, M. B., & Moreland-Russell, S. (2014). The Program Sustainability Assessment Tool: A new instrument for public health programs. *Preventing Chronic Disease*, 11, E12.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2022). Enabling digital government transformation through agile and adaptive governance. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101638.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2022). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly*, 28(2), 167–177.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 15–30). Oxford University Press.
- Mayne, J. (2019). Contribution analysis: Addressing cause and effect. In R. Schwartz, K. Forss, & M. Marra (Eds.), *Evaluating the complex* (pp. 53–96). Transaction Publishers.
- Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Allen Lane.
- Meadows, D. H. (1999). *Leverage points: Places to intervene in a system*. The Sustainability Institute.
- Meijer, A., & Toonen, T. (2021). Digital technologies and governance: Understanding the transformative potential. *Public Administration Review*, 81(1), 136–148.
- Mellouli, S., Luna-Reyes, L. F., & Zhang, J. (2021). Smart government, citizen participation, and open data. *Information Polity*, 19(1–2), 1–4.
- Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291–298.

- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
- Mertens, D. M. (2023). *Research and evaluation in education and psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods* (5th ed.). SAGE Publications.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2019). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477.
- Moore, M., Audrey, S., Barker, M., Bond, L., Bonell, C., Hardeman, W., Moore, L., O'Donnell, C., Tinati, T., Wight, D., & Baird, J. (2017). Process evaluation of complex interventions: Medical Research Council guidance. *BMJ*, 350, h1258.
- Moore, J. E., Mascarenhas, A., Bain, J., & Straus, S. E. (2017). Developing a comprehensive definition of sustainability. *Implementation Science*, 12(1), 110.
- Mosse, D. (2020). The anthropology of international development. *Annual Review of Anthropology*, 42, 227–246.
- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E., Goodspeed, T., & Keohane, N. (2021). *A guide to social return on investment* (2nd ed.). Social Value International.
- O'Flynn, J. (2021). Confronting the crisis: Implications for public administration and management. *Public Administration Review*, 81(1), 39–44.
- O'Flynn, J. (2021). Where to for public value theory? Perspectives on public value. *Public Management Review*, 23(1), 1–12.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288.
- Obermeyer, Z., Powers, B., Vogeli, C., & Mullainathan, S. (2019). Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations. *Science*, 366(6464), 447–453.
- OECD. (2021). *Government at a glance 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

- OECD. (2021). Building resilient supply chains, revitalising industrial policy and ensuring adequate supply of critical medicines: Key issues for recovery. OECD Publishing.
- OECD. (2022). Government at a glance 2022. OECD Publishing.
- OECD. (2022). Policy coherence for sustainable development 2022. OECD Publishing.
- OECD. (2023). Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave. OECD Publishing.
- OECD. (2023). OECD skills outlook 2023: Skills for a resilient green and digital transition. OECD Publishing.
- OECD/DAC. (2021). *Evaluation criteria for development assistance: An overview*. OECD Publishing.
- OECD/DAC. (2021). OECD DAC criteria for evaluating development assistance. OECD Development Assistance Committee.
- OECD/PISA. (2023). PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education. OECD Publishing.
- Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(1), 2.
- Ølnes, S., Ubacht, J., & Janssen, M. (2017). Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. *Government Information Quarterly*, 34(3), 355–364.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (1990/2021). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action* (Reissue ed.). Cambridge University Press.
- Pasanen, T., & Shaxson, L. (2016). How to integrate research evidence into policy and practice. Overseas Development Institute.
- Pasanen, T., & Shaxson, L. (2016). How to design a monitoring and evaluation framework for a policy research project. Overseas Development Institute.

- Patton, M. Q., McKegg, K., & Wehipeihana, N. (Eds.). (2016). *Developmental evaluation exemplars: Principles in practice*. Guilford Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). SAGE Publications.
- Patton, M. Q. (2016). What is essential in developmental evaluation? On integrity, fidelity, adultery, abstinence, impotence, long-term commitment, integrity, and marriage. *American Journal of Evaluation*, 37(2), 250–265.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. SAGE Publications.
- Pemerintah RI. (2022). Undang-undang nomor 27 tahun 2022 tentang perlindungan data pribadi. Sekretariat Negara.
- Pham, M. T., Rajić, A., Greig, J. D., Sargeant, J. M., Papadopoulos, A., & McEwen, S. A. (2022). A scoping review of scoping reviews: Advancing the approach and enhancing the consistency. *Research Synthesis Methods*, 5(4), 371–385.
- Pluye, P., Potvin, L., & Denis, J.-L. (2004). Making public health programs last: Conceptualizing sustainability. *Evaluation and Program Planning*, 27(2), 121–133.
- Prasojo, E. (2020). *Reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan di Indonesia: Tinjauan kritis dan rekomendasi kebijakan*. Penerbit Universitas Indonesia.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Purwanto, E. A. (2022). *Collaborative governance dalam implementasi kebijakan daerah*. Gadjah Mada University Press.
- Purwanto, E. A. (2022). *Implementasi kebijakan publik: Konsep dan aplikasinya di Indonesia* (Edisi Terbaru). Gava Media.
- Radnor, Z., & Walley, P. (2019). *Lean public services: Theory and practice*. Routledge.
- Rahadi, R. A., Hidayat, M. R., & Wibowo, S. (2023). Penerapan machine learning dalam deteksi fraud layanan BPJS Kesehatan. *Jurnal Sistem Informasi Indonesia*, 8(1), 45–57.
- Renn, O. (2021). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world* (Updated ed.). Earthscan/Routledge.

- Renn, O. (2021). White paper on risk governance: Toward an integrative approach. IRGC.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Roberts, N. (2019). *The age of direct citizen participation*. Routledge.
- Roozenbeek, J., Schneider, C. R., Dryhurst, S., Kerr, J., Freeman, A. L. J., Recchia, G., van der Bles, A. M., & van der Linden, S. (2020). Susceptibility to misinformation about COVID-19 across 26 countries. *Royal Society Open Science*, 7(10), 201199.
- Rosdiana, H., & Irianto, B. S. (2022). Kapasitas fiskal daerah dan kinerja implementasi program kesehatan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 13(2), 89–112.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A systematic approach* (8th ed.). SAGE Publications.
- Sabatier, P., & Weible, C. (Eds.). (2021). *Theories of the policy process* (4th ed.). Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sachs, J. D. (2021). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Saetren, H. (2021). Studying the implementation phase in comparative public policy research: Establishing an agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 23(3), 275–291.
- Sager, F., & Razzolini, T. (2021). Dana Desa and local governance in Indonesia: Evidence from a quasi-experimental evaluation. *Journal of Asian Public Policy*, 14(3), 312–331.
- Savaget, P., Chiarini, T., & Evans, S. (2019). Enabling digital transformation through neo-Schumpeterian entrepreneurship. *Technological Forecasting and Social Change*, 141, 379–394.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Scheirer, M. A., & Dearing, J. W. (2011). An agenda for research on the sustainability of public health programs. *American Journal of Public Health*, 101(11), 2059–2067.

- Scriven, M. (1972). Pros and cons about goal-free evaluation. *Evaluation Comment*, 3(4), 1–7.
- Scriven, M. (2020). *Evaluation thesaurus* (4th ed.). SAGE Publications.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton Mifflin.
- Shaxson, L. (2021). *Is your theory of change fit for purpose? Tools for public service reform*. Overseas Development Institute.
- Shaxson, L. (2021). *Making policies and programmes more "complexity aware": A practitioners guide*. Overseas Development Institute.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (2nd ed.). Macmillan.
- Smutylo, T. (2021). *Outcome mapping: A method for planning and monitoring development programs* (3rd ed.). International Development Research Centre.
- Social Value International. (2021). *A guide to the principles of social value*. Social Value International.
- Stake, R. E. (1975). *The art of case study research*. SAGE Publications.
- Stake, R. E. (2004). *Standards-based and responsive evaluation*. SAGE Publications.
- Stake, R. E. (1975). *The art of case study research*. SAGE Publications.
- Sterman, J. D. (2021). *Business dynamics: Systems thinking and modeling for a complex world*. McGraw-Hill Education.
- Stern, N. (2022). *The economics of climate change: The Stern review*. Cambridge University Press.
- Stufflebeam, D. L. (2001). Evaluation models. *New Directions for Evaluation*, 2001(89), 7–98.
- Stufflebeam, D. L., & Coryn, C. L. S. (2014). *Evaluation theory, models, and applications* (2nd ed.). Jossey-Bass.
- Stufflebeam, D. L., & Zhang, G. (2017). *The CIPP evaluation model: How to evaluate for improvement and accountability*. Guilford Press.
- Subarsono, A. G. (2022). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori dan aplikasi* (Edisi Terbaru). Pustaka Pelajar.

- Suharto, E. (2021). Kebijakan sosial sebagai kebijakan publik (Edisi ke-4). Alfabeta.
- Suharto, E. (2021). *Membangun masyarakat memberdayakan rakyat: Kajian strategis pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial* (Edisi Ke-6). Refika Aditama.
- Sunstein, C. R. (2021). *The cost-benefit revolution* (Paperback ed.). MIT Press.
- Suwitri, S. (2022). *Jejaring kebijakan dalam implementasi program keluarga harapan*. Undip Press.
- Swan, M. (2015). Blockchain: Blueprint for a new economy. O Reilly Media.
- Thabrany, H. (2022). Analisis ekonomi kesehatan dalam kerangka JKN Indonesia. Penerbit UI Press.
- The Treasury NZ. (2023). New Zealand living standards framework. The Treasury New Zealand.
- Torring, J. (2021). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11.
- Tyler, R. W. (1942). General statement on evaluation. *Journal of Educational Research*, 35(7), 492–501.
- Tyler, R. W. (1949). Basic principles of curriculum and instruction. University of Chicago Press.
- UN DESA. (2021). Leaving no one behind: Social development in an ageing world. United Nations.
- UN DESA. (2022). United Nations e-government survey 2022. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- UN Statistics Division. (2021). SDG indicators: Metadata repository. United Nations Statistics Division.
- UNDP. (2021). *Capacity development: A UNDP primer*. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2022). Handbook on monitoring and evaluating for results. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2022). Human development report 2021/2022: Uncertain times, unsettled lives. United Nations Development Programme.
- UNDP Indonesia. (2022). Laporan evaluasi program tata kelola dan reformasi birokrasi 2017–2022. United Nations Development Programme.

- UNESCO. (2021). Recommendation on the ethics of artificial intelligence. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO. (2022). Journalism, fake news and disinformation: Handbook for journalism education and training. UNESCO.
- UNICEF. (2021). Developmental evaluation in UNICEF: A practice guide. UNICEF Evaluation Office.
- Van Wart, M. (2020). Dynamics of leadership in public service: Theory and practice (4th ed.). Routledge.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Van Wart, M. (2020). *Leadership in public organizations: An introduction* (4th ed.). Routledge.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
- Vo, A. T. (2021). Implementation fidelity in educational programs: Concepts, measurement challenges, and research agenda. *Studies in Educational Evaluation*, 69, 101–115.
- Wahab, S. A. (2021). Analisis kebijakan: Dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik (Edisi ke-3). Bumi Aksara.
- Walker, W. E., Rahman, S. A., & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 282–289.
- Walton, M., & Barnett, C. (2022). Rethinking adaptive management: A systems analysis. Overseas Development Institute Working Paper.
- Walton, M., & Barnett, C. (2022). The uses of theory: How evaluation can contribute to broader understanding. *Evaluation*, 28(1), 44–59.
- Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Council of Europe.

- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2nd ed.). Prentice Hall.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 76, 41–55.
- WHO. (2023). Primary health care measurement framework and indicators: Monitoring health systems through a primary health care lens. World Health Organization.
- Wibowo, T. H., & Pratiwi, D. (2023). Implementasi program perlindungan sosial berbasis digital di era pandemi. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 18(2), 145–162.
- Widodo, J. (2021). *Analisis kebijakan publik: Konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik* (Edisi Ke-5). Media Nusa Creative.
- Widodo, J. (2021). *Implementasi kebijakan di Indonesia*. UB Press.
- Wieringa, M., Vasist, P., & Faraj, S. (2021). Digital transformation in public administration: Navigating the technological and institutional landscape. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101565.
- Williams, B. (2020). *Systems thinking and adaptive management*. Pacific Community Initiatives.
- Wilson-Grau, R. (2015). *Outcome harvesting: A tool to understand how global change happens*. Ford Foundation.
- Wilson-Grau, R. (2015). *Outcome harvesting: Principles, steps, and evaluation applications* (3rd ed.). Wilson-Grau Consulting.
- Wilson-Grau, R., & Britt, H. (2023). *Outcome harvesting* (4th ed.). International Development Research Centre.
- Wong, G., Greenhalgh, T., Westhorp, G., Buckingham, J., & Pawson, R. (2022). RAMESES publication standards: Realist syntheses. *BMC Medicine*, 11(1), 21.
- World Bank. (2020). *World development report 2020: Trading for development in the age of global value chains*. World Bank Publications.
- World Bank. (2022). *Poverty and shared prosperity 2022: Correcting course*. World Bank Publications.
- World Bank. (2022). *Indonesia: Country partnership framework evaluation 2016–2021*. World Bank Group.

- World Bank. (2022). World development report 2022: Finance for an equitable recovery. World Bank.
- Worthen, B. R., Sanders, J. R., & Fitzpatrick, J. L. (2004). Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines (3rd ed.). Pearson.
- Zhang, G., Zeller, N., Griffith, R., Metcalf, D., Williams, J., Shea, C., & Misulis, K. (2020). Using the context, input, process, and product evaluation model (CIPP) as a comprehensive framework to guide the planning, implementation, and assessment of service-learning programs. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 15(4), 57–84.
- Zuboff, S. (2019). The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power. PublicAffairs.
- Zuber-Skerritt, O., & Fletcher, M. (2020). The quality of action learning and professional development: A model for better practice. *Learning and Organization Development Journal*, 28(6), 508–523.

GLOSARIUM

Akuntabilitas	Kewajiban pemerintah atau organisasi mempertanggungjawabkan pelaksanaan dan hasil kebijakan kepada masyarakat.
Analisis Kebijakan	Proses mengidentifikasi masalah, menilai alternatif, dan merumuskan rekomendasi kebijakan berdasarkan bukti.
<i>Artificial Intelligence (AI)</i>	Teknologi yang memungkinkan komputer melakukan analisis, pembelajaran, dan pengambilan keputusan secara otomatis.
<i>Big Data</i>	Kumpulan data berukuran besar dan beragam yang dimanfaatkan untuk mendukung analisis kebijakan.
<i>Bottom-Up Implementation</i>	Pendekatan implementasi yang menekankan peran pelaksana lapangan dan masyarakat dalam keberhasilan kebijakan .
<i>Collaborative Governance</i>	Model tata kelola yang melibatkan pemerintah, swasta, akademisi, dan masyarakat dalam penyelenggaraan kebijakan.
<i>Context Evaluation</i>	Evaluasi kebutuhan, masalah, peluang, dan kondisi lingkungan sebagai dasar perencanaan program.
<i>Cost-Benefit Analysis</i>	Metode yang membandingkan biaya dan manfaat suatu kebijakan dalam nilai ekonomi.

<i>Cost-Effectiveness Analysis</i>	Metode yang membandingkan biaya berbagai alternatif untuk mencapai tujuan yang sama.
<i>CIPP Model</i>	Model evaluasi yang terdiri atas <i>Context</i> , <i>Input</i> , <i>Process</i> , dan <i>Product</i> untuk mendukung pengambilan keputusan.
<i>Data Analytics</i>	Proses mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data untuk menghasilkan informasi yang bermanfaat.
<i>Adaptive Governance</i>	Pendekatan tata kelola yang mampu menyesuaikan kebijakan terhadap perubahan dan ketidakpastian.
<i>Digital Governance</i>	Penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan teknologi digital untuk meningkatkan kualitas layanan.
Efektivitas	Tingkat keberhasilan suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.
Efisiensi	Kemampuan mencapai hasil terbaik dengan penggunaan sumber daya yang optimal.
<i>Evidence-Based Policy</i>	Pendekatan penyusunan kebijakan yang didasarkan pada bukti ilmiah dan data empiris.
Evaluabilitas	Tingkat kesiapan suatu program untuk dievaluasi berdasarkan tujuan, indikator, dan data yang tersedia.
Evaluasi Dampak	Penilaian terhadap perubahan jangka panjang yang dihasilkan oleh suatu kebijakan.

Evaluasi Formatif	Evaluasi yang dilakukan selama program berlangsung untuk mendukung perbaikan pelaksanaan.
Evaluasi Kebijakan	Proses sistematis untuk menilai pelaksanaan, hasil, dan dampak suatu kebijakan.
Evaluasi Sumatif	Evaluasi pada akhir program untuk menilai keberhasilan dan manfaat keseluruhan.
<i>Feedback</i>	Informasi hasil pelaksanaan yang digunakan sebagai dasar perbaikan kebijakan.
<i>Goal Attainment Model</i>	Model evaluasi yang mengukur keberhasilan berdasarkan tingkat pencapaian tujuan.
<i>Good Governance</i>	Prinsip pemerintahan yang menekankan transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan partisipasi.
Implementasi Kebijakan	Proses pelaksanaan kebijakan menjadi tindakan melalui kegiatan administratif dan operasional.
Indikator Kinerja	Ukuran kuantitatif atau kualitatif untuk menilai keberhasilan suatu program.
<i>Input Evaluation</i>	Evaluasi terhadap sumber daya, strategi, dan rencana sebelum program dilaksanakan.
Inovasi Kebijakan	Pengembangan pendekatan atau mekanisme baru untuk meningkatkan kualitas kebijakan.

<i>Logic Model</i>	Kerangka yang menunjukkan hubungan antara <i>input</i> , <i>aktivitas</i> , <i>output</i> , <i>outcome</i> , dan dampak.
<i>Monitoring</i>	Kegiatan pemantauan pelaksanaan program secara berkala untuk memastikan kesesuaian dengan rencana.
<i>Multi-Level Governance</i>	Pendekatan tata kelola yang melibatkan berbagai tingkat pemerintahan dan aktor nonpemerintah.
<i>Outcome</i>	Perubahan jangka pendek atau menengah yang dihasilkan oleh suatu program.
<i>Outcome Mapping</i>	Pendekatan evaluasi yang berfokus pada perubahan perilaku individu atau organisasi.
<i>Output</i>	Hasil langsung berupa produk atau layanan yang dihasilkan oleh program.
<i>Participatory Evaluation</i>	Pendekatan evaluasi yang melibatkan pemangku kepentingan dalam seluruh proses evaluasi.
<i>Policy Cycle</i>	Rangkaian tahapan penyusunan, pelaksanaan, evaluasi, dan perbaikan kebijakan.
<i>Policy Learning</i>	Proses peningkatan kualitas kebijakan melalui pengalaman dan hasil evaluasi.
<i>Process Evaluation</i>	Evaluasi terhadap pelaksanaan program untuk menilai kesesuaian dengan rencana.
<i>Product Evaluation</i>	Evaluasi terhadap hasil, manfaat, dan pencapaian tujuan program.

<i>Public Value</i>	Nilai atau manfaat yang diberikan kebijakan bagi masyarakat.
<i>RCT</i>	Metode evaluasi dampak yang menggunakan pembagian kelompok secara acak untuk mengukur hubungan sebab-akibat.
<i>Realist Evaluation</i>	Pendekatan evaluasi yang menjelaskan bagaimana, mengapa, dan dalam kondisi apa suatu program berhasil.
Responsivitas	Kemampuan pemerintah merespons kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara tepat.
<i>Stakeholder</i>	Individu atau organisasi yang memiliki kepentingan atau terdampak oleh suatu kebijakan.
Keberlanjutan	Kemampuan suatu program mempertahankan manfaatnya dalam jangka panjang.
<i>Theory of Change</i>	Kerangka yang menjelaskan hubungan antara aktivitas, hasil, dan dampak suatu program.
<i>Top-Down Implementation</i>	Pendekatan implementasi yang menekankan arahan dan pengendalian dari pembuat kebijakan.
Transformasi Digital	Perubahan proses pemerintahan melalui pemanfaatan teknologi digital untuk meningkatkan pelayanan dan kinerja.
Transparansi	Prinsip keterbukaan informasi mengenai proses, pelaksanaan, dan hasil kebijakan kepada masyarakat.

INDEKS

A

adaptasi, 13, 14, 15, 16, 30, 48,
52, 55, 56, 123, 139, 140,
175, 183, 193, 195, 234, 242
agenda, 4, 5, 14, 15, 16, 33, 55,
60, 126, 137, 181, 242
akuntabilitas, 6, 24, 30, 46, 48,
57, 59, 60, 65, 86, 99, 100,
110, 111, 131, 132, 139, 140,
141, 142, 145, 154, 176, 178,
206, 207, 223, 224, 235, 242
algoritma, 91, 99, 219, 242
amandemen, 247
analisis, 2, 3, 5, 21, 25, 26, 37,
39, 40, 41, 53, 54, 56, 57, 64,
66, 68, 69, 73, 82, 83, 84, 91,
92, 93, 95, 97, 98, 99, 100,
105, 106, 109, 112, 114, 117,
121, 122, 123, 124, 130, 135,
155, 156, 176, 177, 182, 186,
182, 186, 188, 191, 211, 215,
216, 217, 218, 219, 221, 233,
242
artificial intelligence, 91, 184,
242

B

big data, 15, 91, 95, 96, 97,
184, 242
birokrasi, 6, 19, 20, 21, 31, 32,
35, 45, 49, 52, 65, 72, 86, 89,

102, 103, 105, 106, 109, 115,
119, 120, 121, 122, 123, 124,
126, 132, 136, 137, 139, 140,
141, 147, 149, 150, 152, 153,
180, 186, 176, 189, 194, 200,
206, 224, 226, 228, 242
blockchain, 7, 177, 242

D

data, 1, 7, 9, 10, 13, 15, 17, 20,
21, 34, 37, 42, 47, 48, 50, 51,
53, 56, 57, 58, 64, 65, 69, 76,
79, 81, 83, 84, 91, 92, 93, 95,
96, 97, 98, 100, 101, 102,
103, 124, 134, 140, 148, 153,
175, 176, 177, 184, 185, 186,
188, 175, 176, 177, 181, 186,
188, 190, 198, 199, 205, 207,
208, 212, 214, 215, 216, 217,
218, 219, 221, 223, 224, 225,
228, 233, 234, 242
demokrasi, 1, 16, 18, 19, 60,
107, 242, 247
desentralisasi, 18, 28, 70, 105,
110, 133, 185, 242
digital, 1, 5, 7, 11, 13, 14, 16,
17, 19, 20, 30, 56, 57, 96, 97,
106, 126, 140, 141, 148, 149,
181, 183, 184, 185, 187, 188,
175, 176, 184, 185, 186, 192,
195, 196, 201, 204, 205, 208,

211, 218, 219, 223, 224, 226,
227, 228, 234, 237, 247

E

efektivitas, 6, 24, 30, 36, 37,
47, 51, 60, 64, 83, 86, 102,
145, 153, 184, 235, 242
efisiensi, 6, 9, 10, 16, 25, 85,
86, 108, 109, 147, 156, 187,
195, 199, 204, 219, 242
evaluasi, 2, 16, 18, 21, 23, 24,
25, 26, 33, 34, 36, 41, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55,
56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 65,
66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73,
74, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83,
85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94,
95, 96, 97, 98, 100, 102, 103,
111, 115, 135, 136, 146, 177,
181, 186, 180, 181, 182, 186,
188, 191, 192, 193, 198, 200,
207, 210, 218, 219, 220, 221,
234, 235, 236, 237

F

feedback, 32, 39, 139, 141, 150,
242
fiskal, 6, 9, 16, 18, 19, 187,
181, 199, 202, 242
fundamental, i

G

governance, 1, 5, 15, 17, 126,
127, 128, 130, 132, 138, 139,
140, 175, 181, 221, 242

government, 7, 20, 49, 103,
113, 184, 175, 176, 205, 206,
243

H

hak, i, 247
hierarki, 6, 28, 36, 38, 101, 107,
112, 114, 127, 145, 153, 243
hukum, i, 132, 233, 247

I

implementasi, 19, 23, 25, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35,
45, 51, 55, 65, 67, 68, 70, 71,
76, 78, 79, 87, 93, 94, 96, 98,
99, 105, 106, 107, 108, 109,
110, 111, 112, 113, 114, 115,
116, 117, 118, 119, 120, 121,
122, 123, 124, 126, 132, 133,
134, 135, 136, 138, 139, 143,
144, 145, 146, 147, 148, 149,
152, 153, 154, 155, 156, 157,
177, 179, 180, 181, 182, 184,
186, 176, 181, 188, 193, 194,
195, 200, 202, 210, 215, 218,
219, 220, 221, 223, 225, 228,
233, 237, 243, 247
inovasi, 2, 6, 11, 13, 15, 17, 19,
30, 44, 47, 48, 49, 55, 58, 59,
72, 114, 148, 153, 154, 180,
187, 200, 218, 224, 227, 234,
243
institusi, 4, 5, 9, 11, 15, 16, 17,
36, 86, 119, 120, 146, 185,
223, 243

K

- kapasitas, 2, 3, 11, 13, 14, 15,
17, 19, 20, 21, 28, 31, 34, 37,
41, 50, 52, 57, 68, 72, 76, 79,
83, 88, 89, 91, 94, 97, 99,
102, 103, 105, 108, 110, 112,
113, 114, 115, 117, 118, 119,
120, 121, 122, 123, 124, 126,
127, 129, 132, 133, 134, 137,
139, 145, 146, 148, 150, 154,
155, 175, 179, 180, 182, 183,
186, 188, 176, 177, 181, 184,
185, 193, 195, 215, 216, 217,
223, 227, 228, 243
- kebijakan, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10,
11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18,
19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53,
55, 58, 59, 60, 62, 63, 66, 68,
69, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79,
82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91,
92, 94, 95, 96, 97, 98, 99,
100, 101, 102, 103, 105, 106,
107, 108, 109, 111, 112, 113,
114, 115, 116, 117, 118, 119,
121, 122, 123, 124, 126, 127,
128, 132, 135, 136, 138, 139,
143, 144, 145, 147, 149, 150,
152, 153, 154, 155, 156, 157,
175, 176, 177, 178, 179, 181,
182, 183, 185, 175, 177, 180,
181, 182, 184, 185, 186, 188,
189, 190, 191, 192, 193, 194,
201, 202, 203, 204, 207, 208,
210, 211, 212, 214, 215, 216,
217, 218, 220, 221, 222, 223,
224, 225, 226, 227, 233, 234,
235, 236, 237, 243
- kekuasaan, 182, 247
- kepemimpinan, 9, 32, 35, 53,
88, 89, 103, 130, 144, 145,
146, 154, 179, 186, 192, 205,
206, 243
- kepercayaan, 4, 9, 13, 15, 16,
17, 53, 86, 98, 128, 131, 139,
145, 147, 149, 185, 204, 205,
228, 243
- keputusan, 3, 8, 11, 12, 15, 21,
23, 24, 25, 27, 28, 30, 33, 34,
35, 36, 37, 38, 41, 49, 50, 51,
52, 56, 62, 64, 66, 67, 68, 78,
80, 81, 91, 95, 99, 100, 101,
102, 103, 105, 116, 118, 127,
128, 129, 130, 131, 132, 144,
150, 151, 152, 153, 176, 177,
181, 182, 183, 175, 176, 202,
215, 216, 217, 218, 220, 222,
223, 226, 227, 233, 234, 243
- kolaborasi, 5, 7, 9, 14, 74, 127,
130, 131, 132, 138, 145, 146,
149, 188, 185, 186, 243
- kompleksitas, 1, 5, 8, 10, 23,
27, 41, 42, 45, 51, 62, 69, 70,
76, 82, 92, 106, 107, 110,
111, 114, 123, 133, 144, 148,
175, 188, 194, 214, 216, 220,
222, 243
- komprehensif, i
- komunikasi, 13, 17, 29, 32, 50,
84, 91, 106, 107, 110, 112,
121, 127, 128, 129, 144, 146,

148, 151, 188, 176, 193, 194,
243

konstitusi, i, 233, 234, 247

koordinasi, 13, 14, 17, 28, 30,
32, 102, 105, 110, 111, 112,
116, 126, 127, 128, 129, 133,
134, 148, 149, 153, 183, 188,
181, 196, 224, 226, 243

L

legislatif, 96

legitimasi, 6, 9, 15, 16, 21, 33,
76, 85, 150, 243

lembaga, i, 247

M

manajemen, 9, 19, 32, 34, 35,
128, 144, 146, 147, 154, 155,
156, 157, 175, 177, 181, 183,
186, 204, 223, 224, 243

modern, 247

monitoring, 32, 34, 56, 57, 65,
67, 72, 73, 100, 136, 139,
141, 146, 149, 155, 157, 175,
176, 177, 181, 182, 183, 184,
185, 188, 193, 196, 201, 219,
243

N

negara, i, 1, 4, 6, 7, 12, 13, 15,
16, 18, 21, 26, 29, 31, 36, 37,
48, 54, 76, 82, 84, 85, 94,
103, 105, 106, 117, 118, 119,
121, 122, 126, 133, 135, 140,
144, 153, 175, 180, 182, 183,
175, 177, 180, 184, 185, 189,
195, 197, 201, 204, 207, 208,

213, 217, 221, 224, 228, 233,
235, 236, 243, 247

normatif, i

P

partisipasi, 9, 14, 17, 18, 21, 57,
68, 77, 86, 130, 131, 136,
137, 144, 149, 150, 151, 185,
188, 175, 182, 189, 198, 226,
243

pemerintah, 2, 6, 7, 12, 13, 14,
15, 16, 17, 18, 19, 28, 29, 34,
37, 45, 46, 49, 56, 65, 68, 72,
82, 84, 86, 88, 95, 96, 101,
110, 113, 114, 116, 119, 126,
129, 130, 132, 133, 134, 135,
137, 140, 146, 155, 156, 176,
177, 180, 184, 185, 187, 175,
176, 177, 185, 204, 205, 206,
207, 215, 221, 224, 225, 226,
227, 228, 233, 237, 243

pemilu, 233

perubahan, i, 3, 4, 5, 8, 9, 11,
15, 20, 25, 31, 32, 35, 39, 41,
46, 51, 55, 58, 59, 60, 62, 64,
65, 67, 71, 72, 73, 74, 77, 78,
80, 81, 86, 89, 92, 94, 96,
115, 116, 118, 120, 126, 132,
138, 139, 140, 141, 145, 157,
175, 179, 182, 183, 185, 189,
180, 181, 190, 192, 193, 195,
209, 211, 213, 214, 221, 222,
223, 225, 234, 236, 243, 247

politik, 204

program, 2, 13, 16, 23, 24, 25,
26, 27, 31, 34, 35, 41, 45, 46,
47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55,

56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65,
66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73,
74, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83,
86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94,
95, 98, 99, 100, 105, 106,
107, 108, 110, 113, 114, 115,
116, 118, 122, 128, 133, 136,
144, 146, 148, 149, 151, 152,
153, 154, 178, 180, 181, 182,
184, 185, 187, 180, 181, 193,
194, 196, 197, 199, 200, 209,
216, 218, 219, 221, 223, 225,
226, 227, 233, 234, 235, 236,
237, 243
publik, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11,
12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19,
21, 23, 29, 30, 32, 35, 37, 39,
40, 44, 55, 60, 62, 63, 65, 66,
68, 70, 72, 73, 74, 76, 78, 83,
84, 85, 86, 91, 96, 97, 98, 99,
100, 102, 105, 106, 112, 114,
116, 126, 127, 128, 130, 135,
137, 138, 139, 140, 150, 154,
156, 157, 179, 180, 181, 184,
185, 175, 176, 177, 180, 184,
185, 186, 188, 196, 204, 205,
207, 208, 210, 211, 212, 215,
217, 218, 220, 222, 223, 224,
226, 227, 228, 243

R

reformasi, i, 7, 16, 30, 31, 40,
49, 65, 73, 141, 143, 176,
189, 190, 192, 193, 204, 206,
215, 220, 223, 224, 225, 243
regulasi, 15, 17, 20, 31, 82, 85,
88, 96, 97, 98, 99, 100, 107,

108, 110, 133, 134, 140, 143,
153, 157, 176, 177, 184, 186,
189, 201, 202, 203, 204, 211,
215, 217, 222, 227, 243
risiko, 10, 11, 46, 57, 72, 81,
91, 99, 100, 110, 132, 140,
144, 148, 152, 154, 155, 156,
184, 188, 175, 176, 184, 185,
195, 201, 210, 212, 216, 227,
243

S

sistem, i, 4, 10, 11, 13, 18, 19,
30, 31, 32, 34, 35, 37, 39, 40,
41, 42, 47, 48, 51, 56, 57, 60,
62, 65, 67, 74, 76, 82, 84, 88,
95, 96, 98, 99, 102, 103, 105,
110, 121, 126, 132, 133, 134,
139, 141, 146, 147, 149, 152,
153, 155, 156, 157, 175, 176,
177, 179, 180, 182, 183, 184,
185, 188, 176, 181, 182, 184,
185, 189, 190, 191, 192, 193,
194, 195, 196, 197, 205, 207,
208, 209, 210, 211, 213, 215,
216, 217, 218, 219, 220, 221,
222, 223, 224, 225, 243, 247
sosial, 1, 2, 4, 9, 10, 13, 14, 15,
18, 24, 26, 27, 28, 35, 36, 37,
39, 44, 46, 47, 48, 49, 52, 53,
54, 55, 57, 59, 62, 64, 66, 68,
70, 71, 73, 74, 76, 80, 81, 82,
84, 86, 87, 88, 91, 92, 95, 96,
98, 99, 100, 103, 110, 112,
113, 114, 122, 124, 127, 130,
147, 149, 154, 155, 156, 175,
182, 184, 177, 180, 185, 186,

188, 194, 196, 197, 199, 200,
202, 204, 207, 208, 209, 211,
212, 213, 216, 218, 243

T

teknologi, 1, 7, 8, 9, 10, 15, 17,
19, 30, 56, 57, 91, 113, 115,
116, 138, 139, 148, 149, 155,
175, 182, 183, 184, 175, 176,
177, 186, 189, 195, 203, 205,
208, 209, 210, 217, 218, 219,
221, 227, 234, 237, 243
transparansi, 16, 30, 36, 86,
131, 154, 184, 177, 178, 235,
243

BIOGRAFI PENULIS



Dr. Muhammad Nur Budiyanto, S.Sos., MPA.

Lahir di Palembang 10 November 1969. Gelar S1 diselesaikan di jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sriwijaya (UNSRI). Gelar S2 di tempuh di Jurusan Administrasi Publik Universitas Gajah Mada (UGM). Kemudian gelar S3 di Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Saat ini aktif sebagai dosen tetap di Pascasarjana Universitas Sriwijaya. Saat ini menjabat sebagai Ketua Jurusan Administrasi Publik FISIP UNSRI dari tahun 2022-2026. Penulis sering diundang sebagai dosen penguji eksternal di Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Penulis juga aktif sebagai pembimbing eksternal pada PTN dan PTS. Aktif melakukan penelitian dan pengabdian serta aktif menulis di beberapa jurnal ilmiah baik nasional maupun jurnal internasional serta menulis beberapa buku.



(Dr. H. MUHAMMAD GIRI RAMANDA NAZAPUTRA KIEMAS, S.E., M.M.)

Lahir di Jakarta pada tanggal 01 April 1980. Dr. Giri merupakan akademisi dan politisi yang memiliki pengalaman panjang dalam bidang ekonomi, administrasi publik, serta kebijakan pemerintahan. Beliau menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia pada Jurusan Ilmu Ekonomi. Selanjutnya, beliau meraih gelar Magister Manajemen (S2) dari Universitas Sriwijaya dengan konsentrasi Manajemen Keuangan, dan kemudian menyelesaikan Program Doktor (S3) Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya dengan konsentrasi Kebijakan Publik.

Dalam bidang akademik, Dr. Giri aktif mengabdikan diri sebagai tenaga pengajar di berbagai perguruan tinggi. Beliau menjadi Dosen Luar Biasa pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Raden Fatah Palembang serta Fakultas Ekonomi Universitas Sumatera Selatan. Saat ini, beliau merupakan Dosen Tetap Program Pascasarjana Administrasi Publik Universitas Syiahkirti Palembang.

Selain berkiprah di dunia pendidikan, Dr. Giri memiliki rekam jejak yang kuat dalam dunia politik dan pemerintahan. Beliau menjabat sebagai Anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan selama empat periode, yakni dari tahun 2004 hingga 2024. Dalam masa pengabdianya tersebut, beliau pernah dipercaya sebagai Ketua Komisi Bidang Keuangan (2009–2014), Ketua DPRD Provinsi Sumatera Selatan (2014–2018), dan Wakil Ketua DPRD Provinsi Sumatera Selatan (2019–2024). Sejak tahun 2024 hingga sekarang, beliau mengemban amanah sebagai Anggota DPR RI.

Komitmen Dr. Giri terhadap peningkatan kapasitas kepemimpinan dan tata kelola pemerintahan juga tercermin dari berbagai program pendidikan dan pelatihan internasional yang diikutinya, antara lain Pendidikan Anti Korupsi yang diselenggarakan oleh KPK bekerja sama dengan FNS Foundation di Bukittinggi (2005), *Expert Communication for Politician* oleh FNS Foundation Jakarta (2008), program *IDEAS* di Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Amerika Serikat (2010), *Konrad Adenauer School for Young Politician* di Berlin, Jerman (2018), serta *International Visitor Leadership Program (IVLP)* yang diselenggarakan oleh U.S. Department of State di Washington, D.C., Amerika Serikat (2020).

Dengan perpaduan pengalaman akademik, legislatif, dan kepemimpinan publik yang luas, Dr. H. Muhammad Giri Ramanda Nazaputra Kiemas, S.E., M.M. terus berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, kebijakan publik, serta pembangunan daerah dan nasional.

SINOPSIS

Buku referensi "Model-Model Evaluasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Teori Kontemporer, Inovasi, dan Tantangan Kebijakan di Era Digital" membahas berbagai model evaluasi dan implementasi kebijakan publik secara komprehensif dengan mengintegrasikan teori klasik, pendekatan kontemporer, dan perkembangan tata kelola pemerintahan di era digital. Buku ini mengulas konsep, metode, serta inovasi kebijakan yang mendukung efektivitas, akuntabilitas, dan adaptivitas penyelenggaraan pemerintahan. Buku ini ditujukan bagi mahasiswa, dosen, peneliti, praktisi, dan pengambil kebijakan, buku ini diharapkan menjadi referensi ilmiah yang memperkuat pemahaman mengenai evaluasi dan implementasi kebijakan publik serta mampu menjawab tantangan transformasi digital dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih responsif, kolaboratif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

MODEL-MODEL EVALUASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Teori Kontemporer, Inovasi, dan Tantangan Kebijakan di Era Digital

Buku referensi "Model-Model Evaluasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Teori Kontemporer, Inovasi, dan Tantangan Kebijakan di Era Digital" membahas berbagai model evaluasi dan implementasi kebijakan publik secara komprehensif dengan mengintegrasikan teori klasik, pendekatan kontemporer, dan perkembangan tata kelola pemerintahan di era digital. Buku ini mengulas konsep, metode, serta inovasi kebijakan yang mendukung efektivitas, akuntabilitas, dan adaptivitas penyelenggaraan pemerintahan. Buku ini ditujukan bagi mahasiswa, dosen, peneliti, praktisi, dan pengambil kebijakan, buku ini diharapkan menjadi referensi ilmiah yang memperkuat pemahaman mengenai evaluasi dan implementasi kebijakan publik serta mampu menjawab tantangan transformasi digital dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih responsif, kolaboratif, dan berorientasi pada kepentingan publik.