

OPTIMALISASI EVALUASI KERJA SAMA DALAM MENDORONG INOVASI KEBIJAKAN PUBLIK BERKELANJUTAN: STUDI PADA PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TENGAH

Lila Tania Handriani¹, Arman Hakim Nasution²

^{1,2}Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya, Indonesia

Email: lilatania13ljf@gmail.com

Abstrak

Pelaksanaan kerja sama daerah sering kali terjebak dalam formalitas administratif dan stagnasi akibat ketiadaan mekanisme evaluasi yang berorientasi pada dampak dan perbaikan berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kerja sama daerah serta merumuskan kerangka konseptual evaluasi baru berbasis *Theory of Change* (ToC) guna mendorong lahirnya inovasi kebijakan publik yang berkelanjutan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan lokasi penelitian di Provinsi Kalimantan Tengah dan berfokus pada kerja sama antardaerah antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Pemerintah Provinsi Bali. Teknik pengumpulan data diperoleh dari *database* inventarisasi kerja sama, naskah kerja sama, pengumpulan lembar evaluasi Perangkat Daerah, rekapitulasi hasil rapat evaluasi. Data kemudian dianalisis dan diintegrasikan dengan kerangka *Theory of Change* untuk memetakan jalur perubahan mulai analisis kondisi yang ada, *input*, *activity*, *output*, *outcome*, hingga *impact*. Temuan penelitian menunjukkan adanya *gap* antara komitmen naskah kerja sama (*output*) dengan realisasi program di tingkat Perangkat Daerah (*outcome*). Kebaruan penelitian ini menghadirkan model evaluasi kerja sama daerah baru yang mengintegrasikan alur ToC dengan *feedback loop* interaktif antara TKKSD dan Perangkat Daerah pelaksana guna mentransformasi hambatan operasional menjadi rekomendasi inovasi kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kerja sama tidak hanya berperan sebagai instrumen kontrol administratif pasif, melainkan sebagai instrumen pembelajaran organisasi yang dinamis. Untuk memperkuat kerangka ini pemerintah daerah perlu memperkuat regulasi teknis terkait mekanisme dan evaluasi pelaksanaan kerja sama guna menjamin akuntabilitas dan keberlanjutan kerja sama daerah.

Kata Kunci: Evaluasi Kerja Sama Daerah, Theory of Change, Inovasi Kebijakan.

Abstract

The Implementation of regional cooperation is often stuck in administrative formalities and stagnation as a result of the lack of impact and sustainable improvement evaluation mechanism. The study aims to evaluate the implementation of regional cooperation and to formulate a conceptual framework for a new theoretical of change evaluation to promote sustainable public-policy innovation. This study uses a descriptive qualitative approach to the Central Kalimantan Province and focuses on interregional cooperation between the Central Kalimantan Provincial Government and the Bali Provincial Government. Data collection techniques obtained from the inventory database of cooperation, cooperative text work, collection of regional tool valuation sheets, summary results of the evaluation. The data is then analyzed and integrated with a theoretical of change framework to map the change path of change beginning the analysis of existing conditions, input, activity, output, outcome, to impact. New insights lead to a new regional cooperation evaluation model that integrates a ToC grooves with an interactive feedback loop between TKKSD and Technical Regional Government Agency to transform operational barriers into policy innovation

recommendations. Thus, evaluating cooperation ceases to serve as a passive administrative control instrument, rather it serves as a dynamic organizational learning instrument. To strengthen this framework, local governments will need to strengthen technical regulation regarding the mechanisms and assessments of cooperation to ensure accountability and sustainability of regional cooperation.

Keywords: *Regional Cooperation Evaluations, Theory of Change, Policy Innovation.*

A. PENDAHULUAN

Dalam perkembangan tata kelola pemerintahan, dinamika pembangunan daerah tidak lagi hanya diselesaikan dengan pendekatan kewenangan tunggal. Tantangan terhadap keterbatasan sumber daya, pelayanan publik, maupun tuntutan efisiensi anggaran mendorong pemerintah perlu meningkatkan kreativitas dalam mengatasi tantangan yang ada. Hal ini kemudian memicu terciptanya kerja sama antar pemerintah (*intergovernmental collaboration*). Kerja sama merupakan salah satu instrumen strategis yang bertujuan untuk menemukan solusi bersama atas masalah bersama dengan cara mengumpulkan sumber daya dan memfasilitasi aksi bersama (Sørensen and Torfing 2016). Secara luas, tata kelola kolaboratif dianggap sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik yang melibatkan berbagai pihak secara konstruktif untuk melaksanakan tujuan publik yang tidak dapat dicapai dengan cara lain. Tata kelola kolaboratif ini menekankan bahwa keberhasilan kerja sama tidak hanya ditentukan dari kesepakatan awal tetapi juga oleh mekanisme evaluasi yang adaptif dan berkesinambungan (Emerson, Nabatchi, and Balogh 2012). Dalam pelaksanaan kerja sama, evaluasi memegang peranan penting untuk memastikan bahwa kesepakatan yang dibangun tidak sekadar menjadi formalitas birokrasi, melainkan mampu mendorong inovasi kebijakan publik yang berdampak nyata.

Salah satu bentuk kolaborasi yang memiliki nilai strategis adalah kerja sama antar-pemerintah provinsi, sebagaimana terjalin antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Pemerintah Provinsi Bali. Kerja sama lintas wilayah ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan dari masing-masing daerah melalui berbagai aspek seperti pengembangan dan pertukaran potensi di bidang pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan dan kelautan, pengembangan umkm, kepariwisataan, perindustrian, kependudukan, pengembangan masyarakat desa maupun sumber daya aparatur serta penguatan pelayanan publik lainnya. Namun demikian, pada tataran implementasi, proses evaluasi terhadap pelaksanaan kerja sama antardaerah ini sering kali menghadapi tantangan substantif. Evaluasi cenderung berfokus pada pemenuhan kewajiban administratif dan ketaatan regulasi semata, tanpa secara kritis menilai efektivitas instrumen evaluasi tersebut dalam mendorong inovasi kebijakan yang berkelanjutan bagi kedua daerah.

Kajian-kajian terdahulu mengenai kerja sama daerah di Indonesia umumnya masih terfokus pada ranah legal-formal, mekanisme kerja sama, maupun pengembangan kelembagaan kerja sama yang disesuaikan dengan tujuan atau misi pembentukan kerja sama (Zulfikar & Jumiati 2020). Sedangkan studi yang secara khusus mengkaji terkait mekanisme dan model evaluasi kerja sama belum ada disajikan secara signifikan. Dengan demikian terjadi kesenjangan akademis (*research gap*) mengenai bagaimana transformasi instrumen evaluasi kerja sama antar-pemerintah dapat diintegrasikan ke dalam kerangka logis dan dapat mendorong lahirnya inovasi kebijakan publik yang berkelanjutan (*sustainable policy innovation*). Kesenjangan akademis inilah yang perlu diisi agar evaluasi tidak berhenti sebagai dokumen pelaporan, melainkan menjadi umpan balik bagi formulasi kebijakan strategis daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut maka penelitian ini akan difokuskan untuk membahas bagaimana merancang metode evaluasi kerja sama daerah efektif. Menggunakan pendekatan *Theory of Change* (ToC), pola evaluasi lama yang bersifat administratif akan diubah ke dalam

pola baru dengan merancang jalur perubahan dari intervensi menuju *outcome* dan dampak kebijakan. ToC membantu menyusun kerangka logis dan terukur bagi pelaksanaan kerja sama yang berorientasi pada hasil. Sehingga penelitian ini mampu menghadirkan kerangka evaluasi kerja sama daerah dan dapat memberikan rekomendasi kebijakan meningkatkan efektivitas kerja sama. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori dan metodologi evaluasi kebijakan publik, khususnya dalam konteks kerja sama daerah. Sedangkan secara praktis, mampu berkontribusi pada penguatan tata kelola kerja sama daerah melalui pendekatan evaluatif dan berbasis hasil.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Teori tata kelola kolaborasi menyatakan bahwa dalam lingkungan sosial yang kompleks, penyelesaian masalah publik membutuhkan interaksi dan kolaborasi dari banyak aktor bukan tindakan independen dari satu organisasi saja (Hong 2024). Kerja sama kemudian dianggap sebagai instrumen penting dan mempunyai dampak yang signifikan terhadap efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik antara berbagai lembaga administrasi publik dan pemerintah daerah (Rosmalawati, Dawud, and Abdullah Sait 2024). Tata kelola kolaboratif ini muncul sebagai respon untuk mengatasi keterbatasan sumber daya, infrastruktur kelembagaan yang semakin kompleks dan kondisi daerah yang saling bergantung sehingga permintaan kolaborasi semakin meningkat (Ansell & Gash 2008). Banyaknya permintaan dan praktek kolaborasi ini ternyata belum tentu diikuti dengan hasil yang optimal. Efektivitas kerja sama sangat bergantung pada dinamika kolaborasi yang inklusif, desain kelembagaan yang adaptif, serta kepemimpinan yang mampu memfasilitasi dialog lintas sektor. Dalam (Bianchi, Nasi & Rivenbark 2021) dijelaskan bahwa struktur kolaboratif dapat digunakan sebagai wadah penting untuk meminimalisasi ketimpangan peran dan membangun kepercayaan antar-aktor. Kolaborasi tidak serta merta didasari oleh ketergantungan yang mungkin membutuhkan gagasan keahlian untuk menghasilkan nilai publik, namun lebih kompleks lagi implementasi tata kelola kolaboratif ini dilaksanakan guna mewujudkan hasil yang berkelanjutan.

Sebagaimana dijelaskan oleh (Page et al. 2021), jika kolaborasi lintas sektor dilakukan untuk mengatasi masalah, maka dibutuhkan kemampuan untuk mengeksplorasi dan memanfaatkan pengetahuan agar inovasi bisa diwujudkan. Kerja sama sering kali terjalin dari adanya kewajiban maupun gagasan yang minim perhitungan, sehingga kolaborasi dimulai tanpa definisi dan solusi yang siap pakai dan disepakati. Selain itu, perencanaan kerja sama yang matang dan komitmen terhadap pemenuhan kebutuhan sumber daya menjadi prasyarat penting dalam mendukung efektivitas dan keberlanjutan kerja sama daerah (Guenduez et al. 2024). Kolaborasi yang didasari dari kebutuhan nyata dan mampu mendorong lahirnya gagasan baru serta memperkuat pertukaran pengetahuan dan inovasi. Hubungan antara tata kelola kolaboratif dan inovasi kebijakan mengarah pada satu tujuan utama, yaitu penciptaan nilai publik (*Public Value Creation*). Penciptaan nilai publik tidak hanya diukur dari penghematan anggaran atau output fisik semata, melainkan dari sejauh mana kolaborasi mampu menghasilkan manfaat sosial yang adil, memperkuat transparansi, dan meningkatkan legitimasi pemerintah di mata masyarakat. Nilai publik ini merupakan bentuk tanggung jawab atau akuntabilitas organisasi publik dalam masyarakat agar memastikan bahwa kepercayaan yang diberikan masyarakat dapat sukses dalam jangka panjang (Meynhardt 2022).

Evaluasi memegang peranan penting untuk memastikan setiap program atau kebijakan pemerintah dapat berjalan dengan optimal. Jika kebijakan berhenti hanya pada tahapan perancangan, maka evaluasi kebijakan berperan nyata (Moulay Slimane 2024). Hal ini disebabkan evaluasi mampu menyediakan data dan pembelajaran yang menjadi dasar bagi terciptanya kebijakan yang adaptif dan berkelanjutan. Dalam konsep pemerintahan modern, evaluasi dituntut untuk memainkan peran yang lebih besar dalam menyediakan informasi

kinerja untuk meningkatkan akuntabilitas dan kendali berdasarkan hasil, serta dalam menyediakan bukti tentang apa yang berhasil untuk menginformasikan pembelajaran dan perbaikan kebijakan. Bagian yang menjadi tolak ukur yakni konsistensi antara hasil evaluasi dan arah kebijakan daerah. Apabila hasil evaluasi mengindikasikan adanya kebutuhan perubahan, maka ruang ini dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengidentifikasi dan merancang solusi baru. Solusi tersebut tidak hanya bersifat reaktif terhadap permasalahan yang ada, tetapi juga menjadi landasan bagi penyusunan inovasi kebijakan yang berkelanjutan, sehingga mekanisme evaluasi berfungsi sebagai instrumen pembelajaran sekaligus penggerak transformasi kebijakan publik (Sanderson 2002).

Dalam praktek kebijakan publik, aktor publik memiliki kecenderungan untuk fokus pada tahap perancangan ide awal namun jarang diikuti dengan langkah strategis agar program dapat dijalankan dengan baik. Selain itu, minimnya evaluasi kualitas layanan yang diberikan mengakibatkan keberhasilannya tidak selalu tercapai. Dalam konteks penelitian ini, Theory of Change (ToC) menjadi pendekatan konseptual yang menjelaskan bagaimana dan mengapa suatu perubahan dapat terjadi. *Theory Of Chenge* (ToC) merupakan teori tentang bagaimana dan mengapa suatu perubahan dapat terjadi. Secara logis ToC berkaitan dengan logika yang menghubungkan serangkaian peristiwa yang mengarah pada suatu hasil. Membangun kesiapan jalur perubahan sangat penting ketika mempertimbangkan sumber daya dan dukungan, dengan latar belakang aktor maupun kelembagaan yang memungkinkan suatu inisiatif atau inovasi baru dapat dilaksanakan. Pendekatan evaluasi yang berbasis ToC menyediakan kerangka kerja yang menjanjikan untuk mengevaluasi intervensi sosial yang kompleks, karena membantu memperjelas apa yang harus dievaluasi, dan memperkuat kredibilitas (Belur, Tompson, and Jerath 2024).

ToC dalam penerapannya secara eksplisit menunjukkan jalur dari sumber daya menuju hasil, sehingga dapat digunakan untuk menentukan indikator kinerja utama untuk hasil dan keluaran, yang harus dipantau sebagai bagian dari proses manajemen dan pengukuran dampak (Mattos, Scur, and Albuquerque 2022). Penataan ulang jalur evaluasi ini merupakan upaya penataan tata kelola administrasi publik secara khusus. Tata kelola ini memainkan peran penting dalam pambangunan berkelanjutan. Dalam pelaksanaannya tentu diperlukan partisipasi, koherensi kebijakan, reflektivitas dan adaptasi. Unsur-unsur ini sangat penting untuk memastikan keberlanjutan, karena memfasilitasi kolaborasi, sumber daya dan integrasi keberlanjutan ke dalam kebijakan publik.

C. METODE

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang berfokus pada kerja sama daerah di Kalimantan Tengah sebagai unit analisis kebijakan publik. Menurut Walidin, Saifullah & Tabrani dalam (Rijal Fadli 2021), penelitian kualitatif merupakan suatu proses penelitian untuk memahami fenomena-fenomena manusia atau sosial dengan menciptakan gambaran yang menyeluruh dan kompleks yang dapat disajikan dengan kata-kata, melaporkan pandangan terinci yang diperoleh dari sumber informan, serta dilakukan dalam latar *setting* yang alamiah. Pendekatan ini dipilih bertujuan agar peneliti dapat mendeskripsikan secara mendalam dinamika proses evaluasi yang berjalan, menguraikan kendala dan hambatan operasional di lapangan, serta merumuskan langkah-langkah perbaikan yang dibutuhkan berdasarkan kondisi objektif. Pelaksanaan penelitian ini berlokasi di Provinsi Kalimantan Tengah, dengan batasan penelitian secara khusus difokuskan pada pelaksanaan kerja sama daerah antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Pemerintah Provinsi Bali. Penetapan fokus dan batasan ini dimaksudkan agar analisis evaluasi yang dilakukan lebih terarah, spesifik, serta mampu menyajikan pemahaman yang utuh mengenai efektivitas serta dampak dari hubungan kerja sama antar-pemerintah daerah tersebut.

Proses pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui pemanfaatan berbagai sumber data dan dokumen resmi secara sistematis (*multi-source data collection*). Data utama diperoleh dari *database* kerja sama daerah yang memuat dokumen naskah Kesepakatan Bersama maupun Perjanjian Kerja Sama, data inventarisasi kerja sama daerah, hasil penyampaian dan pengisian lembar evaluasi oleh Perangkat Daerah teknis terkait, serta catatan dan notulensi rekapitulasi hasil rapat evaluasi kerja sama. Selain itu, pengumpulan data juga diperkuat dengan teknik analisis dokumen terhadap regulasi, laporan semesteran dan laporan akhir pelaksanaan kerja sama daerah. Karena fokus penelitian telah dibatasi secara khusus pada objek kerja sama antar-kedua provinsi tersebut, penelitian ini memanfaatkan seluruh basis data dan dokumen terkait tanpa menggunakan teknik penarikan sampel.

Untuk menjamin keabsahan, keterpercayaan, dan keandalan data (*trustworthiness*), penelitian ini menerapkan teknik triangulasi data. Validasi data dilaksanakan melalui dua tahapan konfirmasi utama. Tahap pertama dilakukan dengan melakukan wawancara konfirmatif bersama pejabat yang berpengalaman dan pernah menangani langsung kerja sama dimaksud. Wawancara ini juga bertujuan untuk mendapat gambaran terkait perbaikan apa yang diperlukan dari kondisi yang ada. Tahap kedua dilakukan melalui mekanisme pembahasan dan diskusi bersama dengan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) Provinsi Kalimantan Tengah dalam forum rapat teknis evaluasi, guna memastikan keakuratan interpretasi data dan kesesuaian fakta di lapangan serta mendengarkan masukan atau solusi dari hambatan yang ada.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

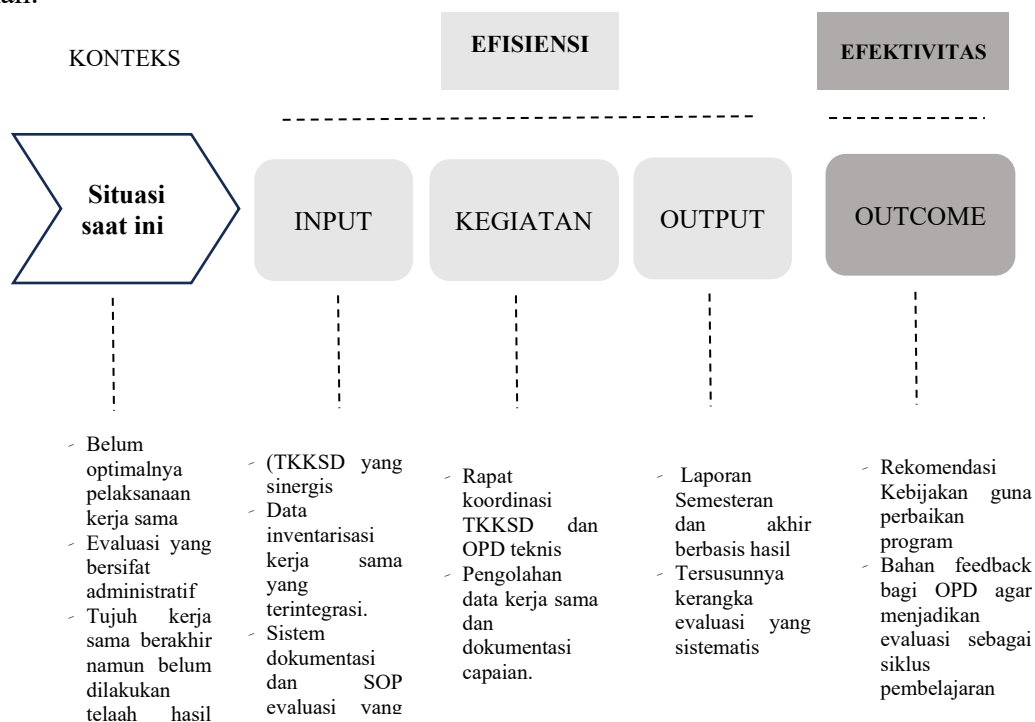
1. Gambaran Umum Kerja Sama Daerah antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dengan Pemerintah Provinsi Bali

Berdasarkan *database* dan arsip yang terdapat pada Bagian Kerja Sama dari periode 2020–2025, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah telah menandatangani Kesepakatan Bersama (MoU) dengan Pemerintah Provinsi Bali tentang Kerja Sama Pembangunan dan Pengembangan Potensi Daerah. Kesepakatan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan lahirnya sepuluh Perjanjian Kerja Sama (PKS) teknis pada bidang pengembangan UMKM, kelautan dan perikanan, pertanian dan peternakan, transmigrasi, perindustrian dan perdagangan, perkebunan, kehutanan, pariwisata, pemberdayaan masyarakat desa, serta pengembangan aparatur. Dari sepuluh PKS tersebut, dua perjanjian berakhir pada tahun 2024, tiga perjanjian telah berakhir pada tahun 2024, dua perjanjian telah berakhir di tahun 2025, dua perjanjian berakhir pada tahun 2026 dan tiga perjanjian masih berlaku hingga tahun 2027. Selama beberapa tahun kerja sama berjalan, hingga saat ini belum tersedia data dan laporan yang komprehensif mengenai hasil maupun tindak lanjut dari implementasi kerja sama tersebut. Hal ini disebabkan mekanisme evaluasi yang dilaksanakan masih bersifat administratif, seperti permintaan data berulang, rapat evaluasi yang tidak berfokus pada hasil, maupun lemahnya koordinasi Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) dengan perangkat daerah teknis. Aktivitas evaluasi semacam ini hanya menekankan pada aspek pencatatan dokumen perjanjian, tanpa menggali lebih jauh apakah kerja sama yang telah ditandatangani benar-benar diimplementasikan dalam bentuk program nyata dan memberikan dampak yang terukur bagi pembangunan daerah.

Kondisi tersebut kemudian menuntut optimalisasi pada aktivitas evaluasi kerja sama daerah menjadi bagian penting agar program tidak hanya berhenti pada penandatanganan dokumen secara seremonial. Optimalisasi merupakan sebuah alur menciptakan sesuatu menjadi lebih baik, lebih tinggi, lebih bagus, dan lebih efektif dengan memanfaatkan sumber daya yang ada secara maksimal untuk melaksanakan kegiatan yang telah dirancang dengan rencana dalam mencapai tujuan yang diharapkan (Rattu, Pioh, and Sampe 2022).

2. Pemetaan Jalur Perubahan Evaluasi Kerja Sama Daerah dengan ToC

Pendekatan Theory of Change (ToC) kemudian dipilih untuk merancang perubahan pola evaluasi kerja sama daerah yang belum optimal ke pola yang lebih terukur. Pemetaan ini bertujuan untuk mengurai keterkaitan kausalitas secara logis dan runtut, mulai dari pengalokasian sumber daya (*input*), pelaksanaan kegiatan, hasil langsung yang diperoleh (*outputs*), hingga perubahan serta dampak jangka panjang (*outcomes & impact*) yang dapat dihasilkan.



Gambar 1. Kerangka Logis ToC Adaptasi dari Allen, Cruz, & Warburton, 2017

Sumber: Mattos et al. (2022)

3. Identifikasi Akar Masalah dan Kendala Implementasi Kerja Sama

Berdasarkan kerangka logis ToC pada Gambar 1, pada tahapan kegiatan apabila sebelumnya rapat evaluasi belum dapat memetakan kondisi yang ada maka pada pola baru ini rapat evaluasi diarahkan agar mampu menggali akar permasalahan dan mengubahnya menjadi sebuah objektivitas tujuan. Akar masalah ini diperoleh berdasarkan hasil rapat evaluasi kerja sama, diskusi dengan perangkat daerah teknis, dan analisis lembar evaluasi sehingga ditemukan beberapa faktor-faktor penyebab kegagalan kerja sama daerah dan indikatornya sebagaimana tersaji dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Faktor dan Indikator Penyebab Kegagalan Kerja Sama

No.	Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Kerja Sama	Indikator
1.	Tidak Ada Komitmen Kepemimpinan	a. Kepala daerah berubah atau tidak konsisten; b. MoU hanya seremonial tanpa tindak lanjut PKS; dan c. Tidak ada <i>champion</i> yang mengawal Banyak MoU tidak pernah turun menjadi proyek nyata karena komitmen pimpinan lemah.

No.	Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Kerja Sama	Indikator
2.	Tujuan Tidak Jelas dan Tidak Terukur	a. Tujuan tidak spesifik; b. Tidak ada baseline dan indikator keberhasilan; dan c. Manfaat tidak konkret bagi warga. Kerja sama gagal jika “gagasan besar” tidak diterjemahkan ke “program nyata”.
3.	Kelemahan Dokumen dan Kepastian Hukum	a. MoU/PKS tidak jelas, copy-paste, atau multitafsir; b. Tidak ada kajian teknis/finansial; c. Tidak mengatur risiko, sanksi, dan <i>exit strategy</i> Dokumen lemah bisa terjadi konflik saat implementasi.
4.	Kapasitas SDM dan Organisasi Lemah	a. Tim kerja sama daerah tidak aktif; b. OPD tidak memahami regulasi dan teknis kerja sama; dan c. Mutasi pejabat tanpa transfer pengetahuan kerja sama. Butuh tim teknis yang solid, bukan hanya tanda tangan kepala daerah.
5.	Ego Sektoral dan Ego Wilayah	a. Daerah enggan berbagi data, kewenangan, atau pendapatan; b. Persaingan politik antar daerah; dan c. Tidak mau mengakui keunggulan pihak lain Ini sering terjadi pada transportasi, air minum, dan pariwisata lintas wilayah
6.	Perencanaan dan Integrasi Anggaran Lemah	a. Tidak masuk dalam RKPD / Renja OPD / APBD; b. Ketergantungan pada bantuan pusat; dan c. Tidak ada model pembiayaan jelas Kerja sama gagal kalau hanya ide tanpa dukungan anggaran.
7.	Kurang Data dan Analisis	a. Tidak ada studi kelayakan; b. Data antar daerah berbeda dan tidak harmonis; dan c. Tidak ada pemetaan stakeholder Tanpa data bersama, koordinasi dan pembagian beban sulit
8.	Koordinasi Buruk	a. SOP koordinasi tidak jelas; b. Forum koordinasi tidak berjalan c. Komunikasi antar OPD lambat atau birokratis. Koordinasi yang lambat = implementasi macet.
9.	Pengawasan dan Monev Tidak Berjalan	a. Tidak ada pelaporan rutin; b. Tidak ada indikator output/outcome c. Tidak ada audit internal Banyak kerja sama “jalan di awal, mati di tengah” karena tidak dipantau.

No.	Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Kerja Sama	Indikator
10.	Ketidakpastian Politik dan Regulasi	a. Pergantian kepala daerah; b. Perubahan RPJMD; dan c. Kebijakan pusat tidak sinkron Kerja sama harus punya payung jangka panjang melewati siklus politik.
11.	Masalah Kepercayaan (<i>Trust Deficit</i>)	a. Pengalaman kerja sama sebelumnya gagal; b. Konflik personal antar pejabat; dan c. Tidak transparan soal biaya dan manfaat Tanpa trust, kerja sama hanya kertas

Sumber: Bahan Paparan Direktur Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan dan Kerja Sama, Ditjen Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri pada Rapat Evaluasi Kerja Sama Daerah di Provinsi Kalimantan Tengah (25 November 2025)

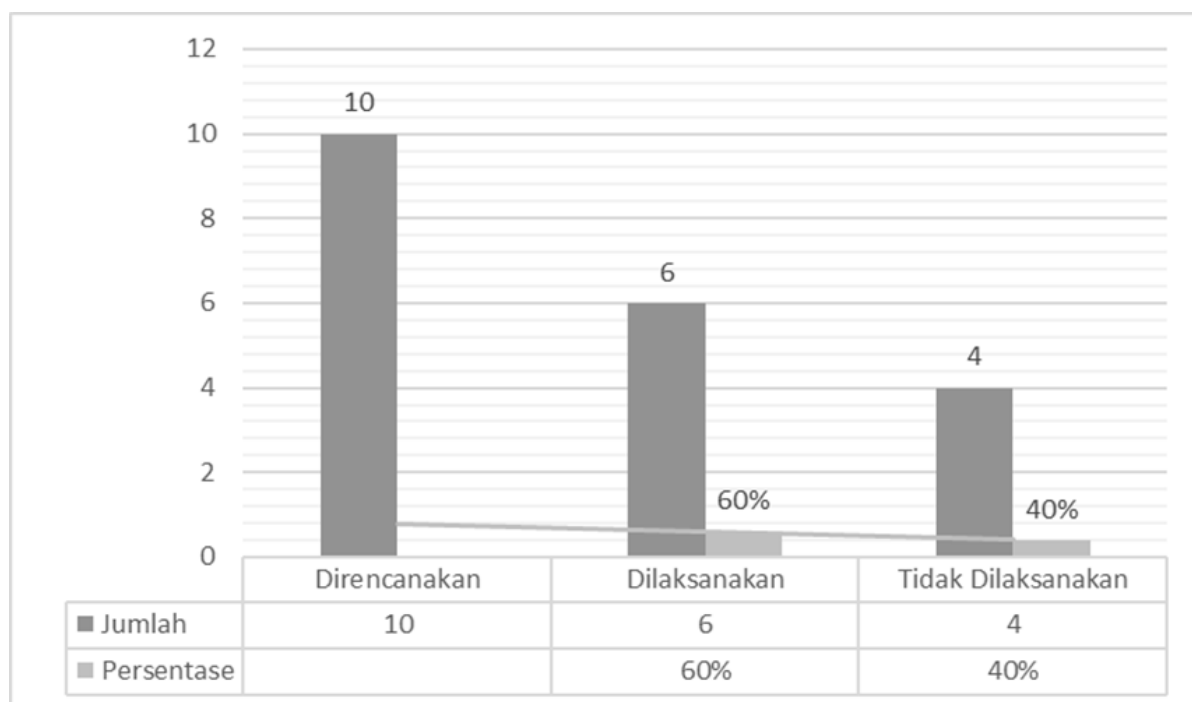
Selanjutnya berikut juga tersaji implementasi pelaksanaan kerja sama antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dengan Pemerintah Provinsi Bali tentang Kerja Sama Pembangunan dan Pengembangan Potensi Daerah dan kendala khusus yang terjadi pada 10 (sepuluh) Perjanjian Kerja Sama (PKS) berikut:

Tabel 2. Implementasi Tindaklanjut PKS Pemprov Kalteng dan Pemprov Bali

Bidang Kerja Sama	Terlaksana	Tidak Terlaksana	Program yang di Laksanakan	Kendala
UMKM	√		Mengikuti Pameran Bali ITTAF	Perencanaan dan penganggaran tidak diprogramkan lebih lanjut
Kelautan dan Perikanan	√		Pengembangan wisata bahari dan area konservasi, kaji tiru pengawasan, koordinasi teknis dan evaluasi	Kendala strategis dan teknis di lapangan seperti infrastruktur, tumpang tindih pelayaran, kesadaran masyarakat dan luasnya wilayah pengawasan
TPHP		√	-	Ketiadaan ternak sesuai kriteria yang diperlukan
Transmigrasi	√		Tahap persiapan penghimpunan data dan lokasi transmigrasi	Tidak berlanjut dengan alasan ego sentral dan sensitivitas wilayah
Perindustrian dan Perdagangan	√		Mengikuti Pameran Bali ITTAF	Tidak ada koordinasi lebih lanjut tentang keberlanjutan program

ARTIKEL

Pariwisata	√		Mengikuti Indocraft Bali 2023	Efisiensi dan Keterbatasan Anggaran
Perkebunan		√	-	Kegiatan tidak tertuang dalam Program/Kegiatan
Kehutanan		√	-	Tidak dilakukan koordinasi tindaklanjut pelaksanaan program
Pemdes	√		Pelatihan pengembangan potensi desa wisata di Desa Paksewali, Bali pada 28-31 Mei 2023	Terhenti pada satu program/kegiatan
Pengembangan Aparatur		√	-	Tidak dilakukan koordinasi tindaklanjut pelaksanaan program



Gambar 2. Persentase Implementasi PKS Provinsi Kalteng dan Provinsi Bali

Sebagaimana dijelaskan dalam landasan teori bahwa pendefinisian program sangat penting dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dari sepuluh PKS yang telah ditandatangani tersebut, terdapat kerja sama yang tidak dilaksanakan sama sekali dan yang lainnya berhenti pada satu *event* pameran. Artinya tidak ada keberlanjutan dari program ini. Kurangnya komitmen pemimpin dalam menterjemahkan perjanjian tersebut dalam program nyata menjadi

kendala yang cukup dominan (Guenduez et al. 2024). Kondisi ini menandakan banyaknya permintaan dan praktek kolaborasi ternyata belum tentu diikuti dengan hasil yang optimal. Efektivitas kerja sama sangat bergantung pada dinamika kolaborasi yang inklusif, desain kelembagaan yang adaptif, serta kepemimpinan yang mampu memfasilitasi dialog lintas sektor

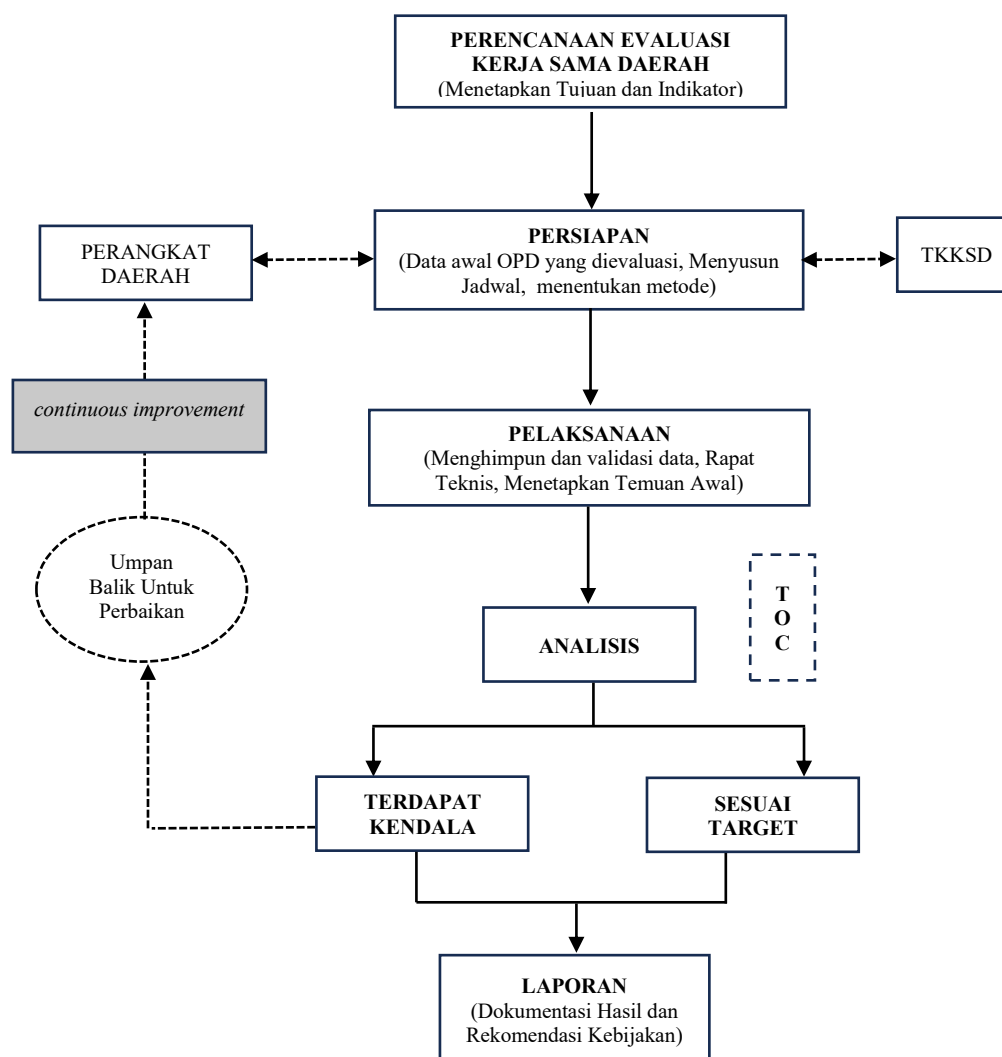
Selain itu, perencanaan dan penganggaran juga menjadi kendala tersendiri. Tahap awal kerja sama yakni persiapan menjadi bagian yang begitu penting untuk menentukan arah dan tujuan kerja sama termasuk analisis dampak dan manfaat serta ketersediaan anggaran. Kerja sama tidak bisa hanya diawali dengan keinginan tanpa perhitungan dan langkah strategis. Dijelaskan oleh (Page et al. 2021) bahwa kolaborasi lintas sektor dilakukan untuk mengatasi masalah, maka dibutuhkan kemampuan untuk mengeksplorasi dan memanfaatkan pengetahuan agar inovasi bisa diwujudkan. Jadi sebelum memulai bekerja sama, petakan terlebih dahulu masalah apa yang ingin diselesaikan, pilih mitra yang sesuai dan program yang paling relevan untuk dikerjakan samakan. Namun faktanya, kemampuan untuk mengeksplorasi dan memanfaatkan pengetahuan ini masih terkendala pada keterbatasan sumber daya yang mengakibatkan lemahnya analisis terhadap kelayakan kerja sama.

Untuk memvalidasi kondisi yang ada, maka dilakukan sesi wawancara yang dilakukan bersama Staf Ahli Gubernur Bidang Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik. Dari wawancara ini dijelaskan kendala program kerja sama sering tidak berkelanjutan yaitu program tersebut sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan Perangkat Daerah Teknis terkait. Gagasan besar yang tidak diikuti komitmen kuat menyebabkan kerja sama hanya menjadi dokumen di atas kertas. Seharusnya kerja sama muncul sebagai alat penting untuk mencapai tujuan bersama dan mengatasi masalah yang kompleks (Tarasenko et al. 2024). Valisasi dan analisis langkah perbaikan juga dilakukan dengan melaksanakan rapat teknis bersama TKKSD yang menyarankan agar pelaksanaan evaluasi tidak lagi dilakukan ketika perjanjian hampir berakhir namun dari awal kerja sama dimulai guna memastikan kegiatan berjalan optimal.

4. Formulasi Model Evaluasi dan Rekomendasi Perbaikan

Dalam rangka memperkuat tata kelola kerja sama daerah, pengembangan model evaluasi menjadi satu kebutuhan penting dalam satu rangkaian utuh penyelenggaraan pemerintah daerah. Sering kali aktivitas ini hanya dianggap kegiatan tambahan dalam proses pelaksanaan kegiatan. Namun faktanya, jika kegiatan evaluasi tidak dilaksanakan dengan baik maka keberhasilan maupun kendala pelaksanaan tidak dapat diketahui guna perbaikan. Selama ini, kegiatan evaluasi sering kali tidak terukur dan hanya menghasilkan laporan formal tanpa memberikan nilai tambah nyata bagi OPD maupun bagi daerah. Oleh karena itu, diperlukan model baru yang dapat dijadikan panduan pelaksanaan evaluasi.

Model Evaluasi Kerja Sama berikut dirancang bertujuan sebagai panduan baru pelaksanaan evaluasi sehingga pelaksanaan kerja sama menjadi lebih optimal dan mendorong inovasi kebijakan publik berkelanjutan. Inovasi dalam kebijakan publik dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan adaptabilitas administrasi publik terhadap perubahan kebutuhan daerah dan publik (Suhindarno, Katili, and Nggilu 2024). Selain itu, adanya tahapan umpan balik merupakan keterbaruan sehingga pelaksanaan evaluasi kerja sama daerah tidak boleh berhenti sebagai formalitas administratif atau sekadar dokumen rekapitulasi pelaporan berkala. Ketika dalam proses evaluasi ditemukan adanya kendala operasional, hambatan koordinasi, maupun pencapaian target yang belum optimal, keberadaan mekanisme umpan balik (*feedback loop*) menjadi instrumen kritis yang wajib dijalankan. Umpan balik dari Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) kepada Perangkat Daerah (OPD) pelaksana berfungsi sebagai sarana komunikasi dua arah yang transformatif untuk menyampaikan diagnosis permasalahan secara presisi, sekaligus memberikan arahan perbaikan yang terukur.



Gambar 3. Pengembangan Model Evaluasi Kerja Sama

E. KESIMPULAN

Belum optimalnya pelaksanaan kerja sama daerah secara umum dipengaruhi oleh kurangnya komitmen pemimpin, tidak jelasnya tujuan, lemahnya dokumen dan kepastian hukum, lemahnya SDM dan organisasi, terjadi ego sektoral dan egowilayah, lemahnya perencanaan dan penganggaran, kurangnya data dan analisis, koordinasi buruk, pengawasan dan evaluasi yang tidak berjalan, kepastian regulasi dan masalah kepercayaan. Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Pemerintah Provinsi Bali masih menunjukkan hasil yang belum maksimal, terdapat enam kerja sama yang ditindaklanjuti dan empat lainnya tidak dilaksanakan. Komitmen pemimpin dalam menindaklanjuti perjanjian ke dalam program nyata serta mengintegrasikannya ke dalam sistem penganggaran masih menjadi kendala utama kerja belum optimalnya pelaksanaan. Kegiatan yang dilaksanakan masih sebatas mengikuti satu event pameran dan tidak ada program berkelanjutan yang mampu memberi manfaat lebih. Kondisi ini juga diperkuat oleh lemahnya sistem monitoring dan evaluasi sebagai sarana kontrol. Evaluasi dilaksanakan sebatas pelaksanaan kegiatan administratif untuk pencatatan data namun belum mampu menggali kondisi yang ada baik keberhasilan maupun tantangan. Melalui pendekatan Theory of Change, jalur perubahan dibangun dengan melakukan analisis terhadap kondisi yang ada kemudian memetakan sumber daya, aktivitas, *output* dan *outcome*. Tersedianya model baru

evaluasi diharapkan dapat menjadi panduan alur pelaksanaan evaluasi di mana feedback dianggap penting ketika pelaksanaan belum memberi hasil yang maksimal.

Keterbatasan dari penelitian ini adalah belum dilakukan pendalaman dampak baik sosial dan ekonomi yang diperoleh dari pelaksanaan kerja sama. Sehingga penulis menyarankan agar penelitian selanjutnya dapat berfokus pada penilaian dampak. Penelitian ini juga merekomendasikan agar pemerintah daerah dapat memperkuat regulasi yang mengatur mekanisme monitoring dan evaluasi kerja sama daerah, peran aktif TKKSD dalam melakukan fungsi pengawasan dan dilakukan dari awal program kerja sama dilaksanakan bukan ketika kerja sama hampir habis masa berlakunya. Evaluasi yang dimulai dari awal program dapat mencegah kegagalan kerja sama karena hambatan dapat dicarikan solusi bersama dari awal. Selain itu, khusus untuk perangkat daerah teknis agar dapat memperkuat koordinasi lintas sektor untuk memaksimalkan implementasi program kerja sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdelghani, K., Boudhar, A., & Oudgou, M. (2024). Assessing Public Policies A Comprehensive Review of Evaluation Methods [Évaluation des politiques publiques: Une revue des méthodes d'évaluation]. *HAL Post-Print*, (hal-04794672).
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Belur, J., Tompson, L., & Jerath, K. (2024). A theory of change driven approach to evaluating a multi-agency stalking intervention programme. *Journal of Criminal Justice*, 92, 102195.
- Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Fadli, M. R. (2021). Memahami Desain Metode Penelitian Kualitatif. *HUMANIKA*, 21(1), 33-54.
- Guenduez, A. A., Frischknecht, R., Frowein, S. C., & Schedler, K. (2024). Government-university collaboration on smart city and smart government projects: What are the success factors?. *Cities*, 144, 104648.
- Hong, M. (2024). Research on management mechanisms of cross-departmental collaboration in solving complex public problems. *Open J. Soc. Sci*, 12, 483-493.
- Mattos, C. A., Scur, G., & Albuquerque, T. L. (2022). Evaluation of circular business model: Theory of Change approach. *Evaluation and Program Planning*, 92, 102069.
- Meynhardt, T. (2022). *Public Value*. Springer International Publishing.
- Page, S. B., Bryson, J. M., Crosby, B. C., Seo, D., & Stone, M. M. (2021). Ambidexterity in cross-sector collaborations involving public organizations. *Public Performance & Management Review*, 44(6), 1161-1190.
- Rattu, P. N., Pioh, N. R., & Sampe, S. (2022). Optimalisasi kinerja bidang sosial budaya dan pemerintahan dalam perencanaan pembangunan (Studi di kantor badan perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan daerah Kabupaten Minahasa). *Jurnal Governance*, 2(1), 1-9.
- Rosmalawati, R., Dawud, J., & Abdullah, S. (2024). Evaluasi Kebijakan Kerja Sama Daerah di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Media Administrasi Terapan*, 5(1), 72-78.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (Eds.). (2016). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge University Press.

- Suhindarno, H., Katili, A. Y., Nggilu, R., & Irfansyah, I. (2024). Innovation in Public Policy Development: Challenges and Opportunities for Public Administration. *Socious Journal*, 1(4), 30-35.
- Tarasenko, T., Sorokina, N., Kashchenko, N., Branitska, T., & Kukhar, I. (2024). International collaboration in public governance: Assessing the role of collective initiatives and organisations. *Multidisciplinary Science Journal*, 6.
- Zulfikar, W., & Jumiati, I. E. (2020). Evaluasi Kerjasama Daerah di Kabupaten Bekasi. *JIPAGS (Journal of Indonesian Public Administration and Governance Studies)*, 4(1).