

Administrasi Publik Reflektif: Membangun Kerangka Kerja Berbasis Mekanisme Etiks : Bukti Dari Layanan Pertanahan Kota Gorontalo

Yakob Noho Nani¹, Muchlis Akuba², Alfiah Agussalim³, Juriko Abdussamad⁴

^{1,2,3,4}Universitas Negeri Gorontalo

Corresponding Author: Yakob Noho Nani, E-Mail: alfiyahagussalim@ung.ac.id

Published: Desember, 2025

ABSTRAK

Administrasi Publik Reflektif (RPA) diusulkan sebagai paradigma baru yang mengatasi keterbatasan epistemik model tata kelola dominan, Manajemen Publik Baru (NPM), Layanan Publik Baru (NPS), dan Tata Kelola Digital. Meskipun paradigma ini telah meningkatkan efisiensi, partisipasi, dan kapabilitas teknologi, paradigma ini masih belum lengkap karena kurangnya mekanisme yang dilembagakan untuk penalaran moral, penalaran bukti, penalaran deliberatif, dan pembelajaran evaluatif. Artikel ini mengembangkan kerangka teori berbasis mekanisme yang berasal dari bukti komparatif di kantor layanan pertanahan Indonesia. Mengacu pada wawasan dari pembelajaran organisasi, etika administratif, tata kelola epistemik, dan teori sosial yang berorientasi pada mekanisme, RPA dikonseptualisasikan sebagai kapasitas kelembagaan, bukan sebagai sifat individu. Studi ini mensintesis temuan lapangan komparatif untuk mengelaborasi Kerangka Tata Kelola Reflektif (RGF) : sebuah model empat mekanisme—dan Sistem Tata Kelola Reflektif (RGS) : sebuah arsitektur operasional yang menanamkan praktik reflektif ke dalam rutinitas. Artikel ini berkontribusi pada teori administrasi publik dengan mengartikulasikan (1) logika berbasis mekanisme refleksivitas kelembagaan, (2) kondisi kausal yang mendasari munculnya atau kegagalan kapasitas reflektif, dan (3) serangkaian proposisi teoretis yang didasarkan pada pengalaman nyata dan dapat diterapkan di seluruh domain layanan publik. Temuan ini memposisikan RPA sebagai paradigma pasca-digital yang mampu memperkuat kualitas penalaran, konsistensi keputusan, dan keadilan administratif dalam lingkungan layanan yang kompleks.

Kata kunci: Administrasi Publik Reflektif; Teori Berbasis Mekanisme; Refleksivitas Kelembagaan; Tata Kelola Layanan Pertanahan

ABSTRACT

Reflective Public Administration (RPA) is proposed as a new paradigm that addresses the epistemic limitations of dominant governance models, New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), and Digital Governance. While these paradigms have improved efficiency, participation, and technological capability, they remain incomplete because they lack institutionalized mechanisms for moral reasoning, evidence reasoning, deliberative reasoning, and evaluative learning. This article develops a mechanism-based theoretical framework derived from comparative evidence in Indonesian land service offices. Drawing on insights from organizational learning, administrative ethics, epistemic governance, and mechanism-oriented social theory, RPA is conceptualized as an institutional capacity rather than an individual trait. The study synthesizes comparative field findings to elaborate the Reflective Governance Framework (RGF) as a four-mechanism model and the Reflective Governance System (RGS) is an operational architecture that embeds reflective practices into routines. The article contributes to public administration theory by articulating (1) the mechanism-based logic of institutional reflexivity, (2) the causal conditions under which reflective capacity emerges or fails, and (3) a set of empirically grounded theoretical propositions applicable across public service domains. The findings position RPA as a post-digital paradigm capable of strengthening reasoning quality, decision consistency, and administrative justice in complex service environments. Reflective Public Administration; Mechanism-Based Theory; Institutional Reflexivity; Land Service Governance

Keywords: Reflective Public Administration; Mechanism-Based Theory; Institutional Reflexivity; Land Service Governance

© The Author(s). 2025 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Reformasi administrasi publik pada dua dekade terakhir didominasi oleh tiga paradigma utama—New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), dan digital governance—yang masing-masing menawarkan orientasi efisiensi, partisipasi, dan automasi layanan (R. B. Denhardt 2015; Parulian and Syafri 2023). Meskipun ketiganya menghasilkan kemajuan signifikan dalam transparansi dan aksesibilitas, literatur mutakhir menunjukkan bahwa kualitas layanan publik tidak hanya bergantung pada teknologi atau desain manajerial, tetapi pada kemampuan institusi untuk melakukan penalaran reflektif terhadap nilai, bukti, risiko, serta konsekuensi dari setiap keputusan (Grimpe et al. 2020; Meijer 2025). Dengan kata lain, modernisasi administratif belum diikuti oleh modernisasi epistemik.

Fenomena ini menjadi semakin jelas pada layanan pertanahan, salah satu sektor publik paling kompleks secara moral, teknis, dan sosial (Wegerif and Coulibaly 2025; Jahani et al. 2024). Digitalisasi—yang mencakup sistem antrian elektronik, aplikasi berbasis web, dan digitasi warkah—memang mempercepat proses, tetapi tidak memberi jawaban mengapa keputusan substantif tetap inkonsisten, mengapa argumentasi petugas tidak terdokumentasi, dan mengapa penyelesaian sengketa lahan sering kali tidak mencerminkan reasoning yang transparan dan dapat dijustifikasi (Mergel, Edelmann, and Haug 2019). Temuan global menunjukkan bahwa institusi publik kini data-rich but reasoning-poor, karena otomatisasi tidak menyediakan mekanisme reflektif untuk mengolah bukti, menimbang nilai, atau menilai konsekuensi.

Di Indonesia, laporan Ombudsman RI (2022) dan audit internal Kementerian ATR/BPN menunjukkan bahwa maladministrasi dalam layanan pertanahan tidak hanya terkait kapasitas teknologi, tetapi berasal dari lemahnya argumentasi administratif, ketidakmerataan penggunaan bukti, serta absennya dokumentasi reasoning dalam penyelesaian kasus. Kondisi ini mengindikasikan bahwa reformasi layanan pertanahan telah meningkatkan prosedur, tetapi belum meningkatkan kualitas reasoning institusional, sehingga menjadikan reflektivitas sebagai agenda konseptual yang krusial.

Namun, meskipun reflektivitas mulai diperhatikan dalam literatur governance dan ethics, hingga kini belum ada teori administrasi publik yang memetakan bagaimana reflektivitas bekerja sebagai mekanisme institusional. NPM menekankan efisiensi tanpa menyediakan perangkat untuk memahami dilema moral; NPS mendorong partisipasi tanpa menjelaskan bagaimana argumen warga diproses menjadi reasoning administratif; dan digital governance meningkatkan akses data tanpa menjamin kualitas interpretasinya. Sejalan dengan temuan Baekgaard (2017), kualitas keputusan publik tetap ditentukan oleh mekanisme reasoning, bukan ketersediaan prosedur atau data semata.

Kesenjangan teoretik ini mendorong perlunya paradigma baru yang memposisikan institusi publik bukan sebagai mesin kepatuhan atau pemroses data, tetapi sebagai entitas reflektif yang mampu mempertimbangkan nilai, bukti, deliberasi, dan pembelajaran secara sistematis. Konsep inilah yang

melahirkan Reflective Public Administration (RPA) sebagai suatu pendekatan paradigmatis yang menempatkan reflektivitas sebagai inti kualitas pelayanan publik.

Artikel ini bertujuan untuk mengembangkan model mekanistik RPA dengan memanfaatkan bukti perbandingan dari dua Kantor Pertanahan di Indonesia. Pendekatan ini menekankan mekanisme penalaran moral, penalaran berbasis bukti, deliberasi substantif, dan pembelajaran evaluatif sebagai komponen penyusun kualitas layanan publik. Dari temuan perbandingan tersebut, artikel ini menyusun dua komponen teoretik utama: (1) Reflective Governance Framework (RGF) sebagai struktur logika empat mekanisme reflektif, dan (2) Reflective Governance System (RGS) sebagai arsitektur operasional yang memfasilitasi reflektivitas dalam rutinitas organisasi.

Artikel ini memberikan kontribusi dalam tiga ranah. Pertama, secara paradigmatis, artikel ini mengajukan RPA sebagai alternatif post-digital yang memperbaiki kelemahan epistemik pada paradigma terdahulu. Kedua, secara teoretik, artikel ini menawarkan penjelasan mekanistik mengenai bagaimana reasoning institusional muncul, bekerja, atau gagal. Ketiga, secara metodologis, artikel ini memperkenalkan pendekatan *mechanism-based reflective governance analysis* yang dapat diaplikasikan pada berbagai sektor publik.

Dengan demikian, artikel ini membangun fondasi teoretik bagi pengembangan administrasi publik reflektif adalah suatu pendekatan yang memungkinkan organisasi publik menimbang bukti, nilai, risiko, dan konsekuensi secara lebih konsisten dan sistematis dalam menghadapi kompleksitas layanan publik modern.

Kerangka Teori

Perkembangan administrasi publik selama satu abad terakhir memperlihatkan transformasi yang luas dalam cara negara memandang pelayanan publik, kapasitas institusional, dan logika pengambilan keputusan. Classical Public Administration yang berpijak pada gagasan hierarki, kepatuhan prosedural, dan rasionalitas legal dan menjadi fondasi bagi struktur birokrasi modern. Namun perkembangan sosial, ekonomi, dan teknologi memaksa disiplin ini bergerak melampaui pemahaman birokrasi sebagai mesin administratif yang netral. Dalam konteks kompleksitas layanan publik, model birokratif tradisional tidak mampu menjelaskan dinamika moral, epistemik, dan deliberatif yang menyertai keputusan administratif, sehingga memunculkan kebutuhan akan pendekatan baru yang lebih adaptif.

Pada akhir abad ke-20, ketidakmampuan birokrasi tradisional menjawab tuntutan efisiensi melahirkan paradigma New Public Management (NPM). NPM memperkenalkan orientasi kinerja, kompetisi, dan manajerialisme sebagai solusi untuk mengatasi inefisiensi birokrasi (Hood, 1991). Namun penelitian dekade terakhir menunjukkan bahwa orientasi efisiensi ini memiliki keterbatasan dalam menangani situasi pelayanan publik yang sarat dilema moral, ketidakpastian bukti, dan kebutuhan reasoning yang komprehensif (Ferlie, Lynn, and Pollitt 2016; Morton 2022; Terziev, Koleci, and Solovev 2020). Logika NPM secara tidak sengaja mereduksi pengambilan keputusan publik menjadi persoalan teknis, sehingga mempersempit ruang pertimbangan etis, dialogis, dan evaluatif.

Sebagai respon terhadap reduksionisme NPM, New Public Service (NPS) muncul dengan penekanan pada pelayanan berbasis nilai, demokrasi deliberatif, dan kemitraan antara pemerintah dan warga (J. V Denhardt 2016). Literatur terbaru mengonfirmasi bahwa partisipasi warga memang meningkatkan legitimasi, tetapi tidak otomatis meningkatkan kualitas reasoning administratif karena forum deliberatif sering bersifat ritualistik dan tidak menyediakan mekanisme epistemik untuk mengintegrasikan argumen secara sistematis (Wal, Nabatchi, and Graaf 2015; Nabatchi, Goerdel, and Peffer 2011). NPS berhasil menggeser orientasi administrasi publik ke arah nilai dan demokrasi, tetapi tetap tidak menawarkan perangkat operasional untuk menilai moral reasoning, evidence reasoning, atau evaluative learning.

Memasuki era abad ke-21, reformasi administrasi publik bergeser menuju Digital Governance, yang menjanjikan percepatan layanan dan akurasi administratif melalui teknologi digital, big data, dan sistem informasi terintegrasi (Mergel, Edelman, and Haug 2019; Gil-garcia et al. 2018). Meskipun digitalisasi membawa manfaat signifikan, penelitian mutakhir mengungkapkan paradoks fundamental: organisasi publik menjadi data-rich but reasoning-poor, di mana data tersedia dalam jumlah besar namun tidak diolah menjadi dasar reasoning yang matang (Wang 2018; Meijer 2025). Digitalisasi juga memunculkan fenomena decision compression, yaitu percepatan keputusan yang mengurangi ruang refleksi moral dan epistemik (Mergel, Edelman, and Haug 2019). Literatur global seperti Jahani et al. (2024) dan Wegerif and Coulibaly (2025) menunjukkan bahwa digital governance meningkatkan efisiensi tetapi tidak meningkatkan kualitas pengambilan keputusan substantif, terutama dalam konteks layanan pertanahan yang kompleks secara legal dan sosial.

Ketiga paradigma tersebut yakni : NPM, NPS, dan Digital Governance, memang memberikan kontribusi besar terhadap modernisasi administrasi publik. Namun seluruhnya memiliki keterbatasan epistemik yang serupa: absennya mekanisme untuk menjelaskan bagaimana aparatur menimbang bukti, nilai, risiko, dan konsekuensi keputusan. Dengan kata lain, ketiga paradigma tersebut gagal menjelaskan bagaimana reasoning administratif terbentuk, dikelola, dan dilembagakan dalam organisasi publik.

Keterbatasan inilah yang membuka ruang bagi pengembangan konsep reflektivitas institusional. Literatur mengenai reflektivitas berkembang pesat dalam satu dekade terakhir, terutama dalam konteks governance, epistemic policy analysis, dan organizational learning. Weick (1995) menekankan pentingnya sensemaking sebagai inti adaptivitas organisasi. Morton (2022) dan Harper (2018) menunjukkan bahwa reflektivitas merupakan syarat moral dan epistemik bagi tindakan publik yang bertanggung jawab. Mees & Driessen (2019) menegaskan bahwa kapasitas reflektif memungkinkan organisasi mengelola ketidakpastian dan konflik nilai secara lebih sistematis. Sementara Head and Alford (2015) dan Parkhurst (2017) menguraikan pentingnya evidence appraisal sebagai bagian dari governance yang bertanggung jawab.

Namun kajian reflektivitas ini masih terfragmentasi. Penelitian etika administrasi menyoroti penalaran moral, tetapi tidak menjelaskan bagaimana reasoning tersebut dilembagakan (Schembera,

Haack, and Scherer 2022; Berg and Berg 2025). Literatur deliberatif membahas bagaimana dialog terjadi, namun tidak menjelaskan bagaimana organisasi memfasilitasi dialog yang substantif (Curato et al. 2017). Evidence-based policy mendorong penggunaan data, tetapi belum mengembangkan metode untuk menilai bagaimana data diinterpretasikan dan digunakan sebagai dasar keputusan (Head 2015). Organizational learning membahas evaluasi dan adaptasi, tetapi tidak mengintegrasikan dimensi moral atau epistemik secara eksplisit.

Keterputusan antar literatur menunjukkan perlunya model integratif yang mampu menjembatani moral reasoning, evidence reasoning, deliberative reasoning, dan evaluative learning dalam satu kerangka teoretik. Di sinilah pendekatan mechanism-based theory (Pérez-González 2024; Beach 2019) menjadi relevan. Pendekatan ini berargumen bahwa penjelasan ilmiah tidak boleh berhenti pada hubungan antar variabel, tetapi harus menguraikan bagaimana proses kausal bekerja melalui mekanisme-mekanisme yang dapat diamati. Dalam konteks administrasi publik, pendekatan mekanisme memungkinkan penjelasan yang lebih tajam mengenai cara aparatur memproses bukti, menimbang nilai, berdialog, dan belajar dari konsekuensi kebijakan.

Pendekatan mekanisme juga sejalan dengan tuntutan literatur terbaru yang meminta teori administrasi publik untuk tidak hanya menjelaskan apa yang terjadi, tetapi menjelaskan mengapa dan bagaimana reasoning administratif terbentuk (Christensen and Lægreid 2020). Dengan demikian, pengembangan teori administrasi publik harus bergeser dari paradigma prosedural atau normatif menuju paradigma reflektif yang memfokuskan pada proses penalaran.

Dari kombinasi literatur tersebut, jelas bahwa terdapat tiga gaps teoretis yang belum dijawab oleh paradigma yang ada. Pertama, terdapat moral–epistemic gap: tidak ada teori yang menjelaskan bagaimana aparatur mempertimbangkan nilai dan risiko secara sistematis dalam pengambilan keputusan. Kedua, terdapat deliberative–institutional gap: belum ada kerangka yang mengaitkan deliberasi dengan desain kelembagaan yang memungkinkan dialog substantif terjadi. Ketiga, terdapat evidence–reasoning gap: teknologi dan data telah berkembang, tetapi belum ada teori yang menjelaskan bagaimana bukti diolah menjadi reasoning administratif yang konsisten dan auditabel.

Gap inilah yang melahirkan kebutuhan untuk mengembangkan Reflective Public Administration (RPA) sebagai paradigma baru. RPA memposisikan organisasi publik sebagai entitas reflektif yang mampu menimbang nilai, bukti, argumen, dan konsekuensi secara sistematis. Paradigma ini tidak menggantikan NPM, NPS, atau Digital Governance, melainkan melampaui semuanya dengan mengintegrasikan mekanisme reflektif yang hilang dalam paradigma sebelumnya.

Untuk mengoperasionalkan RPA, penelitian ini mengembangkan dua kerangka teoretik: Reflective Governance Framework (RGF) dan Reflective Governance System (RGS). RGF mendefinisikan empat mekanisme inti moral reasoning, evidence reasoning, deliberative reasoning, dan evaluative learning, yang bersama-sama menentukan kualitas reasoning organisasi. Keempat mekanisme ini saling bergantung: kegagalan pada satu mekanisme berpotensi menyebabkan kegagalan reasoning secara keseluruhan. RGS

kemudian dirancang sebagai arsitektur kelembagaan yang mengikat keempat mekanisme tersebut dalam praktik, melalui instrumen seperti moral reflection sheets, decision audit trails, evidence verification mechanisms, dan documented feedback loops. Literatur mengenai akuntabilitas publik (Santoso 2024; Li and Yu 2025; M. Rizki Maulidi et al. 2025), risk governance (Renn, Klinke, and Van Asselt 2011; Tuurnas 2020), dan policy argumentation Chen, He, and Zhang (2022) dan Rudek and Huang (2023) memberikan landasan kuat bagi desain RGS, yang bertujuan menjadikan reflektivitas sebagai rutinitas organisasi, bukan sekadar atribut individu.

Dengan demikian, kerangka ini menegaskan bahwa kesenjangan teoretik dalam administrasi publik modern bukan terletak pada kurangnya prosedur atau teknologi, tetapi pada absennya mekanisme reflektif yang memungkinkan organisasi publik berpikir secara moral, epistemik, deliberatif, dan evaluatif. Pengembangan RPA, RGF, dan RGS menjadi kontribusi yang diharapkan mengisi kekosongan tersebut dan memberikan fondasi teoretik bagi analisis mekanisme penembangan model empirik dan teoritis dalam perkembangan administrasi dalam konteks pelayanan oleh kantor pertanahan Kota Gorontalo.

METODE PENELITIAN

Research Design and Data Collection Strategy

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif mendalam sebagaimana dirumuskan Creswell & Poth (2018), dengan tujuan menelusuri proses reasoning aparatur dalam pelayanan pertanahan secara naturalistik dan kontekstual. Pendekatan kualitatif dipilih karena fokus penelitian bukan pada frekuensi perilaku atau kepatuhan prosedural, tetapi pada *bagaimana* dan *mengapa* keputusan administratif terbentuk dalam interaksi antara petugas, pemohon, teknologi digital, dan struktur organisasi. Penelitian kualitatif memungkinkan pengungkapan dimensi reflektif yang tidak dapat ditangkap melalui survei atau pengukuran kuantitatif, seperti penalaran moral, pertimbangan epistemik, keraguan profesional, serta diskusi informal yang membentuk kualitas keputusan. Orientasi epistemologis ini selaras dengan literatur terbaru dalam administrasi publik yang menggarisbawahi pentingnya *sensemaking*, interpretasi, dan reasoning sebagai elemen kunci kualitas kebijakan (Christensen and Lægreid 2020).

Lokasi penelitian adalah Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, dipilih karena keragaman layanan, intensitas kerja tinggi, dan interaksi antara digitalisasi dengan praktik administratif. Kompleksitas ini menciptakan konteks ideal untuk mempelajari empat mekanisme reflektif dalam RGF—moral reasoning, evidence reasoning, deliberative reasoning, dan evaluative learning—yang sering kali tidak terdokumentasi secara formal namun sangat menentukan substansi keputusan. Akses lapangan diperoleh melalui persetujuan kepala kantor dan informed consent dari seluruh pegawai yang diwawancarai.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama yang saling melengkapi. Pertama, wawancara semi-terstruktur mendalam dengan 18 informan kunci yang dipilih secara purposif, mencakup petugas loket, analis sengketa, pengolah data digital, dan pejabat struktural. Wawancara diarahkan untuk

menggali pengalaman konkret, proses pertimbangan internal, respons terhadap dilema, penggunaan bukti, serta praktik diskusi antarpegawai. Teknik wawancara ini mengikuti pendekatan probe-oriented interviewing Creswell and Poth (2018), yang menekankan eksplorasi makna dan pemahaman reflektif. Kedua, observasi berperan serta terbatas dilakukan di ruang pelayanan dan ruang teknis untuk menangkap interaksi natural antara petugas dan pemohon, dinamika kerja selama beban layanan tinggi, serta cara pegawai menggunakan SOP dan aplikasi digital dalam situasi nyata. Observasi ini penting karena reasoning administratif sering termanifestasi dalam tindakan spontan, diskusi cepat, dan pola interaksi yang tidak muncul dalam wawancara (Tracy and Hinrichs 2017). Ketiga, dokumentasi dianalisis untuk memperkuat triangulasi, meliputi SOP, formulir verifikasi, jejak digital layanan, notulen rapat teknis, serta arsip penyelesaian sengketa. Dokumen-dokumen ini memberikan perspektif struktural yang memungkinkan peneliti membandingkan reasoning aktual dengan prosedur formal (Djaba, Mohi, and Katili 2025; Junior 2019).

Seluruh data wawancara direkam, ditranskripsikan verbatim, dan disimpan secara aman untuk menjaga integritas data sesuai etika penelitian. Identitas informan disamarkan untuk melindungi posisi profesional mereka, terutama karena penelitian ini menyangkut reasoning internal yang sensitif. Dengan demikian, strategi pengumpulan data dirancang untuk menangkap reasoning administratif dari berbagai sudut—individual, prosedural, digital, dan interaksional sehingga memberikan dasar empiris yang kuat untuk pelaksanaan penelitian ini.

Analytical Procedures and Validity Assurance

Analisis data dilakukan dengan pendekatan mechanism-based thematic analysis sebagaimana dikembangkan Gläser (2024), yang secara eksplisit sesuai dengan tujuan penelitian: menelusuri bagaimana mekanisme refleksivitas muncul, bekerja, dan gagal dalam konteks layanan pertanahan. Tahap awal analisis adalah open coding untuk mengidentifikasi narasi mengenai keraguan, penalaran, penggunaan bukti, konflik nilai, deliberasi informal, maupun respons emosional terhadap tekanan layanan. Potongan-potongan narasi yang berkaitan dengan reasoning ditandai sebagai unit analisis. Tahap berikutnya adalah axial coding untuk mengorganisasi unit-unit tersebut ke dalam empat mekanisme reflektif: moral reasoning, evidence reasoning, deliberative reasoning, dan evaluative learning, sesuai konstruksi teoretik RGF. Pengelompokan ini memungkinkan peneliti memetakan bagaimana reasoning terbentuk dalam konteks spesifik seperti layanan kompleks, antrean tinggi, atau sengketa data.

Tahap ketiga adalah mechanism mapping, yang menelusuri urutan hubungan antara kondisi pemicu (triggering conditions), proses reasoning internal, dan konsekuensi administratif. Teknik ini memungkinkan penjelasan kausal yang lebih mendalam dibandingkan analisis tematik konvensional karena fokusnya bukan pada tema, tetapi pada proses dinamika reasoning itu sendiri. Pendekatan ini konsisten dengan literatur yang mengadvokasi kebutuhan penjelasan mekanistik dalam administrasi publik untuk meningkatkan akurasi teoretik (Berge and Torsteinsen 2022). Tahap keempat adalah cross-case patterning, di mana sub-unit internal kantor—misalnya loket layanan, unit digital, unit sengketa, dan

unit pengukuran dan diperlakukan sebagai sub-kasus untuk mengidentifikasi variasi reasoning di bawah kondisi struktural yang berbeda.

Untuk memastikan kualitas temuan, penelitian ini menerapkan prosedur validitas Creswell and Poth (2018), termasuk triangulasi data lintas sumber, member checking dengan beberapa informan, peer debriefing dengan dua peneliti ahli administrasi publik, serta pencatatan reflektif (analytical memoing) untuk mengelola bias peneliti. Keandalan analitik diperkuat melalui audit trail yang mendokumentasikan setiap langkah keputusan analisis, termasuk perubahan kode, rasionalisasi kategori, dan bukti pendukung. Prinsip-prinsip etika penelitian diterapkan secara ketat, terutama kerahasiaan informan, persetujuan partisipasi, dan penyimpanan data yang aman.

Metodologi ini tidak hanya memastikan bahwa temuan penelitian kredibel, tetapi juga menyediakan landasan kuat bagi pelaksanaan analisis mendalam untuk menyajikan hasil secara mekanistik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penalaran Moral: Kepekaan Etis tanpa Ekspresi Kelembagaan

Temuan awal menunjukkan bahwa pegawai Kantor Pertanahan Kota Gorontalo memiliki sensitivitas moral yang kuat pada tingkat personal, terutama ketika menangani kasus warga rentan seperti janda tua, ahli waris yang tidak memahami prosedur, atau pemohon yang kehilangan dokumen warisan. Seorang petugas mencatat, *“Kalau saya lihat orang tua datang sendirian, rasanya ingin membantu lebih jauh, tapi saya juga takut melanggar aturan”* (W/03-GOR). Kutipan ini mengungkap dua mekanisme penting: pertama, intuisi moral hadir secara spontan, dan kedua, intuisi ini tidak dapat diterjemahkan ke dalam keputusan administratif karena tidak adanya saluran kelembagaan.

Mekanisme ini konsisten dengan temuan global bahwa moral agency dalam organisasi publik sering terhambat oleh desain institusional yang terlalu menekankan kepatuhan formal (Baekgaard et al., 2019). Pegawai menghadapi apa yang literatur sebut sebagai moral compression—ruang untuk pertimbangan etis menyempit seiring tekanan prosedural. Digitalisasi juga memperkuat kompresi ini karena sistem seperti SPSL mengunci petugas dalam alur kerja yang kaku, sehingga pilihan untuk mempertimbangkan nilai keadilan menjadi terbatas.

Temuan ini berkontribusi pada RPA dengan menunjukkan bahwa moral reasoning tidak hilang, tetapi tidak dapat dimobilisasi tanpa instrumen seperti Moral Reflection Sheets atau Ethical Deliberation Notes. Dengan demikian, mekanisme ini mengafirmasi bahwa institusi memerlukan infrastruktur reflektif untuk mengeluarkan potensi etis aparatur.

Penalaran Bukti: Data Berlimpah tetapi Pemrosesan Epistemik Lemah

Digitalisasi layanan pertanahan menghasilkan data yang melimpah—tracking berkas, log aktivitas, data spasial, dan arsip elektronik—namun bukti ini jarang digunakan untuk mempertimbangkan keputusan secara epistemik. Sebagaimana dinyatakan informan, *“Datanya banyak sekali, tapi yang kami lihat biasanya hanya kelengkapan saja. Kalau semua dicek detail, antrean bisa panjang sekali”* (W/06-GOR). Narasi ini

menunjukkan dua hal kritis: data diperlakukan sebagai verifikasi administratif, bukan bahan reasoning, dan volume layanan menciptakan insentif untuk mengabaikan analisis mendalam.

Observasi lapangan menunjukkan bahwa ketika terjadi perbedaan informasi antara warkah digital dan dokumen fisik, pegawai lebih memilih pendekatan manual karena dianggap “lebih cepat”. Keputusan seperti ini menandakan epistemic drift, yaitu pergeseran dari pertimbangan berbasis bukti menuju pertimbangan berbasis kebiasaan atau tekanan situasional. Fenomena serupa ditemukan dalam literatur digital governance: data availability tidak berarti data literacy atau epistemic accountability meningkat (Wang 2018; Meijer 2025)

Temuan empiris ini memperkuat argumentasi bahwa evidence reasoning memerlukan struktur formal, misalnya Decision Audit Trails atau Evidence Verification Checklist—untuk memastikan bahwa bukti tidak hanya tersedia tetapi juga dipertimbangkan secara sistematis. Dengan demikian, mekanisme kedua RPA muncul: kualitas keputusan bergantung pada cara bukti diproses, bukan semata-mata pada ketersediaan data.

Penalaran Deliberatif: Asimetri Interaksional dan Dialog Terkompresi

Proses deliberatif dalam layanan pertanahan tidak berlangsung sebagai forum dialog substantif, melainkan sebagai interaksi asimetris di mana petugas memegang kontrol penuh atas alur pembicaraan. Seorang pemohon menyatakan, “*Belum sempat menjelaskan, sudah langsung diarahkan isi formulir saja*” (W/17-PM). Dari sisi pegawai, keterbatasan waktu menjadi alasan utama: “*Kalau dilayani satu-satu terlalu lama, antrian tidak bergerak*” (W/10-GOR). Situasi ini menciptakan deliberative deficiency dan ketiadaan ruang bagi argumentasi publik untuk masuk ke reasoning administratif.

Studi deliberative governance menemukan bahwa deliberasi tidak muncul secara natural dalam organisasi publik; ia harus didukung oleh desain institusi yang menyediakan waktu, struktur, dan mekanisme respons. Temuan di Gorontalo menunjukkan bahwa ketiadaan desain seperti itu membuat pertimbangan warga tidak pernah menjadi bagian dari reasoning keputusan. Bahkan dalam kasus sengketa, dialog antara petugas dan warga sering diarahkan pada klarifikasi dokumen, bukan eksplorasi konteks substantif.

Kontribusi teoretik bagian ini adalah menunjukkan bahwa deliberative reasoning hanya dapat muncul bila organisasi memfasilitasi dialog, bukan hanya komunikasi satu arah. RPA dalam hal ini menegaskan perlunya mekanisme seperti Deliberative Case Notes atau Structured Dialogues yang memungkinkan argumen warga terdokumentasi dan menjadi bagian dari pertimbangan administratif.

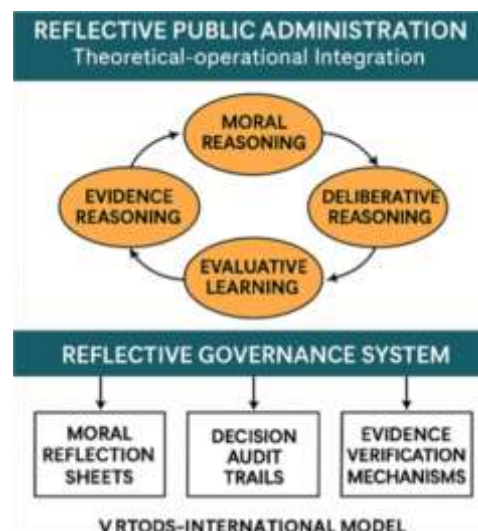
Pembelajaran Evaluatif: Umpan Balik yang Terfragmentasi dan Tidak Adanya Tinjauan Siklus

Evaluasi dalam Kantor Pertanahan Kota Gorontalo berlangsung secara ad hoc. Ketika terjadi kesalahan atau komplain, solusi biasanya berbentuk perbaikan instan tanpa dokumentasi pembelajaran. Seorang pegawai menuturkan, “*Kalau ada salah, ya diperbaiki saja. Tidak selalu dibahas panjang lebar*” (W/12-GOR). Mekanisme ini menunjukkan bahwa evaluasi bersifat reaktif, bukan reflektif, dan tidak menghasilkan perubahan prosedural jangka panjang.

Padahal literatur menunjukkan bahwa organisasi publik hanya dapat meningkatkan kualitas layanan bila mereka memiliki mekanisme evaluasi siklik yang terdokumentasi (Parkhurst 2017). Tanpa itu, kesalahan berulang, reasoning tidak berkembang, dan institusi tidak membangun apa yang disebut Weick (1995) sebagai *collective sensemaking capacity*.

Temuan ini mendukung proposisi keempat RPA: evaluative learning harus dilembagakan sebagai proses siklik, bukan perbaikan insidental. Dengan demikian, RGS dapat menyediakan infrastruktur seperti Cyclical Governance Evaluation System atau Structured Reflection Templates untuk memaksa organisasi memproses pengalaman menjadi pembelajaran.

Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa kapasitas reflektif dalam organisasi publik tidak pernah muncul secara otomatis; ia hanya bekerja ketika terdapat mekanisme institusional yang memaksa organisasi menimbang kembali alasan moral, bukti, proses deliberatif, dan konsekuensi keputusan. Pola temuan lapangan tersebut secara langsung menegaskan proposisi keempat dalam Reflective Public Administration (RPA), yakni bahwa *evaluative learning* harus dilembagakan sebagai proses siklik yang berulang, bukan sebagai koreksi insidental yang muncul hanya ketika terjadi kesalahan. Di sinilah kontribusi kebaruan model RPA–RGS menjadi jelas. Integrasi empat mekanisme reflektif—*moral reasoning*, *evidence reasoning*, *deliberative reasoning*, dan *evaluative learning*—yang divisualisasikan dalam gambar di atas menunjukkan bahwa kualitas keputusan publik bergantung pada kemampuan organisasi menghubungkan keempat proses tersebut secara dinamis dan berkesinambungan. Dengan menyediakan infrastruktur operasional seperti *Cyclical Governance Evaluation System*, *Structured Reflection Templates*, *Decision Audit Trails*, dan *Evidence Verification Mechanisms*, Reflective Governance System (RGS) berfungsi sebagai “mesin reflektif” yang memastikan pembelajaran institusional berlangsung secara terstruktur, terdokumentasi, dan dapat direplikasi. Dengan demikian, model ini bukan hanya menawarkan kerangka teoretik baru, tetapi juga arsitektur kelembagaan yang memungkinkan reflektivitas menjadi praktik administratif yang berkelanjutan dan terukur.

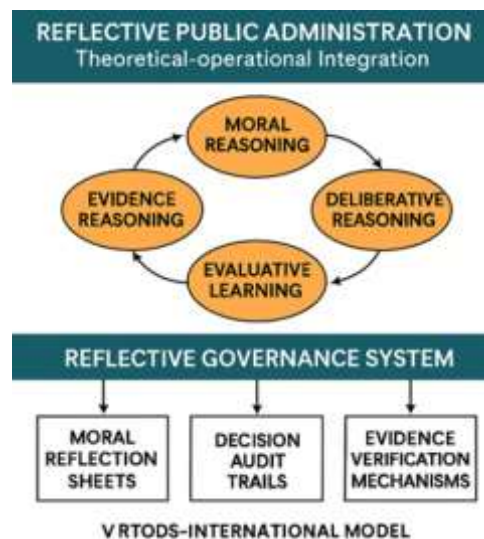


Model Reflekatif Governance Frameork (2025

Sintesis Teoretis: Memajukan Administrasi Publik Reflektif

Keempat mekanisme di atas, ketika dipetakan bersama, menghasilkan pola yang konsisten: 1) Moral intuition hadir, tetapi tidak menjadi moral reasoning karena tanpa struktur; 2) Data melimpah, tetapi tanpa epistemic routines menghasilkan reasoning minimal; 3) Interaksi publik terjadi, tetapi tanpa mekanisme deliberatif menghasilkan komunikasi yang didominasi pegawai; 4) Evaluasi berlangsung, tetapi tanpa siklus pembelajaran sehingga reasoning tidak berkembang.

Pola ini menunjukkan bahwa kegagalan kualitas layanan tidak semata bersumber dari tekanan administratif atau kurangnya digitalisasi, tetapi berakar pada ketidakmampuan organisasi untuk menjalankan empat mekanisme reflektif secara sistematis.



KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kualitas layanan pertanahan tidak terutama ditentukan oleh tingkat digitalisasi, kepatuhan prosedural, atau kapasitas individual aparatur, tetapi oleh bagaimana institusi memproses nilai, bukti, dialog, dan pembelajaran dalam pengambilan keputusan. Analisis mekanistik terhadap Kantor Pertanahan Kota Gorontalo memperlihatkan bahwa empat bentuk reasoning—moral, epistemik, deliberatif, dan evaluatif—muncul secara tidak konsisten dan tidak terkoordinasi. Ketika intuisi moral aparatur tidak terdokumentasi, ketika data diperlakukan sebagai dokumen administratif alih-alih dasar argumentasi, ketika interaksi dengan warga berlangsung dalam relasi kekuasaan yang timpang, dan ketika organisasi tidak melakukan pembelajaran siklik, kualitas keputusan publik melemah. Temuan ini mengindikasikan bahwa kegagalan layanan bukan sekadar persoalan prosedur, tetapi merupakan kegagalan reflektivitas institusional.

Kontribusi teoretik utama penelitian ini terletak pada pengembangan Reflective Public Administration (RPA) sebagai kerangka paradigmatis yang menjelaskan bagaimana empat mekanisme reasoning bekerja secara kausal dalam membentuk kualitas keputusan publik. Pendekatan ini melampaui batasan paradigma sebelumnya—New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), dan

digital governance—yang masing-masing berkontribusi pada efisiensi, nilai publik, dan automasi, tetapi tidak menyediakan penjelasan tentang *bagaimana* institusi publik mempertimbangkan nilai, bukti, risiko, dan suara publik dalam konteks yang kompleks. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa kualitas layanan publik tidak dapat dijelaskan secara memadai tanpa memahami proses penalaran yang terjadi di dalam organisasi.

Secara khusus, penelitian ini memperkuat argumentasi bahwa reflektivitas bukan sekadar kapasitas individu, tetapi merupakan fenomena kelembagaan. Moral reasoning hadir di tingkat personal, tetapi melemah tanpa instrumen kelembagaan seperti catatan etis atau refleksi kasus. Evidence reasoning terhambat bukan karena ketiadaan data, tetapi karena tidak adanya prosedur epistemik untuk memverifikasi, menimbang, dan mengintegrasikan bukti ke dalam keputusan. Deliberative reasoning gagal berkembang karena struktur interaksi menempatkan warga pada posisi pasif dan aparatur pada posisi dominan. Evaluative learning tidak berjalan karena organisasi tidak memiliki mekanisme audit keputusan atau siklus pembelajaran formal. Dengan demikian, keempat mekanisme tersebut tidak dapat berfungsi tanpa arsitektur reflektif yang mengikat proses reasoning ke dalam rutinitas kelembagaan.

Kontribusi metodologis penelitian ini terletak pada pendekatan mechanism-based qualitative analysis, yang menggabungkan wawancara mendalam, observasi interaksional, dan penelusuran dokumen untuk mengidentifikasi alur reasoning dalam keputusan publik. Pendekatan ini memperkuat kemampuan penjelasan kausal (causal explanatory power) dalam studi administrasi publik dengan memetakan urutan mekanisme yang menjelaskan *why* dan *how* keputusan terbentuk. Metode ini juga menunjukkan potensi untuk direplikasi dalam studi layanan publik lainnya, terutama di sektor yang menghadapi kompleksitas moral, teknis, dan sosial yang tinggi.

Implikasi praktis penelitian ini relevan bagi reformasi layanan pertanahan dan sektor publik secara lebih luas. Pertama, institusi perlu membangun infrastruktur etis melalui instrumen seperti Moral Reflection Sheet atau Ethical Case Notes guna memastikan bahwa pertimbangan moral terdokumentasi dan dapat dipertanggungjawabkan. Kedua, untuk memperkuat evidence reasoning, diperlukan Evidence Verification Protocol yang mengubah data menjadi dasar argumentasi, bukan sekadar dokumentasi administratif. Ketiga, desain ulang interaksi layanan diperlukan agar deliberasi antara aparatur dan warga tidak bersifat transaksional, melainkan dialog reflektif yang memungkinkan integrasi perspektif publik. Keempat, organisasi perlu mengadopsi Cyclical Evaluation System untuk mendokumentasikan kesalahan, meninjau kembali alasan keputusan, dan membangun kapasitas pembelajaran institusional. Kelima, digitalisasi layanan perlu diselaraskan dengan kebutuhan reflektivitas, sehingga teknologi berfungsi sebagai alat penalaran, bukan hanya alat percepatan.

Penelitian ini memiliki dua keterbatasan yang perlu dicatat. Pertama, sebagai studi kasus pada satu kantor, temuan bersifat analitik, bukan statistik, sehingga generalisasi dilakukan melalui konsep mekanisme, bukan populasi. Kedua, tidak semua reasoning dapat diobservasi secara langsung karena

beberapa proses terjadi secara implisit. Studi longitudinal atau etnografi birokrasi dapat memperkaya pemahaman mengenai dinamika reasoning jangka panjang.

Meskipun demikian, temuan penelitian ini membuka peluang besar bagi agenda riset masa depan, termasuk pengembangan Reflective Governance Index, uji komparatif kapasitas reflektif di berbagai lembaga publik, dan integrasi model RPA dalam reformasi sektor-sektor strategis lainnya seperti kesehatan, pendidikan, dan administrasi kependudukan. Dengan menempatkan reflektivitas sebagai inti tata kelola, penelitian ini mengarahkan administrasi publik menuju paradigma yang lebih adil, adaptif, dan bertanggung jawab.

DAFTAR PUSTAKA

- Baekgaard, Martin. 2017. "Prospect Theory and Public Service Outcomes: Examining Risk Preferences in Relation to Public Sector Reforms." *Public Administration* 95 (4): 927–42. <https://doi.org/10.1111/padm.12324>.
- Beach, Derek. 2019. "Process- Tracing Methods : Foundations and Guidelines."
- Berg, Monika, and Monika Berg. 2025. "Making Institutions More Reflexive – Governance Structures for Transformative Change Transformative Change." *Journal of Environmental Policy & Planning* 7200:1–18. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2025.2558697>.
- Berge, Dag Magne, and Harald Torsteinsen. 2022. "Corporatization in Local Government : Promoting Cultural Differentiation and Hybridity ?," no. March 2021, 273–90. <https://doi.org/10.1111/padm.12737>.
- Chen, Zekai, Nan He, and Chengbo Zhang. 2022. "Risk Management and Uncertainty" 656 (Icemed): 720–25.
- Christensen, Tom, and Per Lægreid. 2020. "The Coronavirus Crisis—Crisis Communication, Meaning-Making, and Reputation Management." *International Public Management Journal* 23 (5): 713–29. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1812455>.
- Creswell, Jhon W, and Chery N Poth. 2018. *Qualitative Inquiry Research Design_Choosing Among Five Approaches*.
- Curato, Nicole, John S. Dryzek, Selen A. Ercan, Carolyn M. Hendriks, and Simon Niemeyer. 2017. "Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research." *Daedalus* 146 (3): 28–38. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.
- Denhardt, J V. 2016. *The New Public Service: Serving, Not Steering. The New Public Service: Serving, Not Steering*. <https://doi.org/10.4324/9781315289496>.
- Denhardt, Robert B. 2015. "The New Public Service Revisited" xx. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>.The.
- Djaba, Misbahudin, Elnino M Husein Mohi, and Andi Yusuf Katili. 2025. "Design of a Drug Policy

- Model Based on Community Participation to Realize a Drug-Free Indonesia (BERSINAR)” 14 (1): 19–31.
- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, and Chirtopher Pollitt. 2016. *Public Management as Ethics*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0008>.
- Gil-garcia, J Ramon, Sharon S Dawes, Theresa A Pardo, Sharon S Dawes, and Theresa A Pardo Digital. 2018. “Digital Government and Public Management Research : Finding the Crossroads.” *Public Management Review* 20 (5): 633–46. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>.
- Gläser, Jochen. 2024. “From Effects of Governance to Causes of Epistemic Change.” *Minerva* 62 (3): 309–37. <https://doi.org/10.1007/s11024-024-09526-2>.
- Grimpe, Barbara, Bernd Carsten Stahl, Carolyn Ten Holter, Philip Inglesant, Grace Eden, Menisha Patel, and Marina Jirotko. 2020. “From Collaborative to Institutional Reflexivity: Calibrating Responsibility in the Funding Process.” *Science and Public Policy* 47 (5): 720–32. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa038>.
- Harper, Robin A. 2018. “The Meaning of Doing: Reflective Practice in Public Administration Education.” *Teaching Public Administration* 36 (2): 143–62. <https://doi.org/10.1177/0144739418770486>.
- Head, Brian W. 2015. “Toward More Evidence-Informed Policy Making.Pdf.” *Public Administration Review*.
- Head, Brian W., and John Alford. 2015. “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management.” *Administration and Society* 47 (6): 711–39. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- Jahani, Fatemeh, Abbas Rajabifard, Behnam Atazadeh, and Daniel Steudler. 2024. “Land Use Policy Identifying Global Parameters for Advancing Land Administration Systems.” *Land Use Policy* 136 (December 2022): 106973. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106973>.
- Junior, Paulo Hayashi. 2019. “Validity in Qualitative Research : A Processual Approach,” no. January. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2019.3443>.
- Li, Yanwei, and Hongbo Yu. 2025. “Changes in the Accountability Obligation, Intensity, and Working Drive of Public Employees: Evidence from a Survey Experiment.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, September, muaf027. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaf027>.
- M. Rizki Maulidi, Zia Safira, Jihaan Nabila, and Mariana Mariana. 2025. “Digital Transformation in Local Government: Enhancing Financial Transparency through the Regional Financial Information System (SIKD).” *HEI EMA : Jurnal Riset Hukum, Ekonomi Islam, Ekonomi, Manajemen Dan Akuntansi* 4 (1): 54–66. <https://doi.org/10.61393/heiema.v4i1.266>.
- Meijer, Albert. 2025. “Design Science in Public Administration: Producing Both Situational Interventions and Generic Knowledge.” *Perspectives on Public Management and Governance* 8 (1): 1–11.

<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvae012>.

- Mergel, Ines, Noella Edelmann, and Nathalie Haug. 2019. "Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews." *Government Information Quarterly* 36 (4): 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.
- Morton, Julie. 2022. "Ethics Review , Reflective Equilibrium and Reflexivity."
- Nabatchi, Tina, Holly T. Goerdel, and Shelly Pfeffer. 2011. "Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (SUPPL. 1): 29–43. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq068>.
- Pérez-González, Saúl. 2024. "Evidence of Mechanisms in Evidence-Based Policy" 103 (November 2023): 95–104. <https://doi.org/10.1016/j.shpsa.2023.11.006>.
- Parkhurst, Justin. 2017. *The Politics of Evidence : From Evidence- Based Policy to the Good Governance of Evidence*.
- Parulian, Marisi, and Wirman Syafri. 2023. "Application of the New Public Service (Nps) Principles in Population Administration Services in Tangerang Regency." *Russian Law Journal* 11 (13): 281–86. <https://www.russianlawjournal.org/index.php/journal/article/view/2616>.
- Renn, Ortwin, Andreas Klinke, and Marjolein Van Asselt. 2011. "Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis." *Ambio* 40 (2): 231–46. <https://doi.org/10.1007/s13280-010-0134-0>.
- Rudek, Tadeusz Józef, and Hui Tzu Huang. 2023. "Future at Play: Applying Reflexive Public Reason in the Case of Taiwanese Energy Transition." *Energy Research and Social Science* 106 (February 2023). <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103325>.
- Santoso, Priyo Budi. 2024. "Exploration of Accountability Practices : A Study of the Secretariat of the House of Representatives" 12 (September): 198–203.
- Schembera, Stefan, Patrick Haack, and Andreas Georg Scherer. 2022. "From Compliance to Progress : A Sensemaking Perspective on the Governance of Corruption From Compliance to Progress : A Sensemaking Perspective on the Governance of Corruption," no. January 2023.
- Terziev, Venelin, Redon Koleci, and Denis Solovev. 2020. "Role of Ethics in Decision Making in Public And Private Organization." *International Conference on Education and Social Sciences*, 784–88.
- Tracy, Sarah J., and Margaret M. Hinrichs. 2017. "Big Tent Criteria for Qualitative Quality." *The International Encyclopedia of Communication Research Methods*, 1–10. <https://doi.org/10.1002/9781118901731.iecrm0016>.
- Tuurnas, Sanna. 2020. "How Does the Idea of Co-Production Challenge Public Sector Communication?" *The Handbook of Public Sector Communication*, no. February, 139–51. <https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch9>.
- Wal, Zeger Van Der, Tina Nabatchi, and Gjalt De Graaf. 2015. "From Galaxies to Universe : A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications From 1969 to 2012."

<https://doi.org/10.1177/0275074013488822>.

Wang, T. 2018. "Capability Stretching in Product Innovation." *Journal of Management* 44 (2): 784–810.

<https://doi.org/10.1177/0149206315594847>.

Wegerif, Marc, and Mohamed Coulibaly. 2025. "Land Tenure Governance in the First Decades of the 21st Century : Progress , Challenges , and Lessons from 18 Countries." *MDPI*, 1–22.