BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasi Penelitian Terdahulu

Berikut ini merupakan penelitian terdahulu yang penulis gunakan sebagai referensi untuk memperkaya teori yang ada dalam kajjian penelitian yang dilakukan oleh penulis.

1. **Julianes Candith dan Liani Wulandari (2024) dari Program Studi Administrasi Publik, universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam penelitian yang berjudul "*Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Cidanau Kabupaten Banten".** Dalam penelitian ini membahas mengenai penerapan *Collaborative Governance* pada Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Cidanau oleh forum komunikasi DAS Cidanau (FKDC). Penelitian ini menggunakan teori Crish Ansell dan Alison Gash (2008) yang menekankan pada empat komponen utama, yaitu *Starting Conditions, Institutional design, facilitative leadership,* dan *collaborative process*. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi dan juga studi literatur, serta pengujian validitas data menggunakan triangulasi dan member *check.* Secara formal hasil dari penelitian ini menunjukan bahwa kolaborasi terbentuk dengan cara melibatkan berbagai aktor seperti pemerintah, sektor swasta, LSM, akademisi, masyarakat dan media. Akan tetapi, alasan kenapa efektivitas dalam implementasi kolaborasi belum dapat berjalan dengan optimal adalah karena tingkat partisispasi

aktor yang rendah, terutama dari pihak pemerintah dalam forum koordinasi. Di samping itu, diketahui bahwa terdapat ketergantungan yang tinggi kepada satu tokoh kepemimpinan, menunjukan lemahnya aspek kepemimpinan fasilitatif dalam menjaga kelangsungan kolaborasi. permasalahan lainnya yang teridentifikasi adalah desain kelembagaan yang lemah serta isu mendasar seperti degradasi lingkungan yang belum terselesaikan, sehingga ini menunjukan bahwa kondisi awal dan desain kelembagaan belum sepenuhnya dapat mendukung keberhasilan dari proses kolaborasi tersebut. Dengan demikian, dalam penelitian ini dijelaskan bahwa kegagalan kolaborasi seringkali bersumber dari aspek internal tata kelola itu sendiri, dan bukan semata-mata hanya karena faktor internal.

2. **Alvianty Nur Assyifa dari Universitas Terbuka, serta Annisa Rahmadanita dan Tumija dari Institut Pemerintahan Dalam Negri (2024), dalam penelitian yang berjudul "*Collaborative Governance* pada Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sumedang".**

   Penelitian ini mengunakan metode kuasi kualitatif dengan pendekatan teori *collaborative governance* dari Ansell and Gash (2008) yang meliputi kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, serta proses kolaborasi. Tujuan dari penelitian ini adalah memperoleh gambaran mengenai *collaborative governance* dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sumedang. Hasil dalam penelitian ini menunjukan bahwa penerapan *collaborative governance* pada Mal

SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI STIA AMUNTAI

Pelayanan Publik Kabupaten Sumedang telah berjalan dengan baik, hal ini tercermin dengan adanya komitmen dari pemerintah daerah, kepemimpinan fasilitatif, dan dampak positif yang diterima oleh masyarakat dalam proses kolaborasi. Akan tetapi, ditemukan beberapa masalah selama proses pelaksanaan, seperti keterbatasan teknologi, sarana dan prasarana, serta kompetensi sumber daya manusia yang belum optimal. Kesamaan penelitian tersebut dan penelitian yang akan saya lakukan ada pada fokus penelitian yaitu *collaborative governan*ce dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Meskipun demikian, tetap ada perbedaan dalam penelitian yang terletak pada lokasi dan fokus analisis penelitian. Penelitian sebelumnya lebih menekankan pada pada gambaran umum dari collaborative governance, sedangkan penelitian ini fokus pada tata kelola kolaboratif dalam sistem pelayanan publik terpusat di Kabupaten Hulu sungai utara secara lebih mendalam. Oleh karena itu, diperlukan adanya penelitian yang lebih mendalam terkait tata kelola kolaboratif dalam system pelayanan publik terpusat, terutama pada Mal Pelayanan Publik Kabupaten Hulu Sungai Utara.

B. Tinjauan Teoritis

1. Tata Kelola Kolaboratif (*Collaborative Governance*)

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan paradigma dari pendekatan birokrasi tradisional yang menempatkan pemerintah sebagai aktor utama menuju paradigma governance yang menekankan keterlibatan berbagai aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Perubahan tersebut terjadi karena pemerintah tidak selalu memiliki

seluruh sumber daya, kapasitas, dan informasi yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan publik yang semakin kompleks. Oleh karena itu, diperlukan keterlibatan aktor lain melalui mekanisme kolaborasi antarorganisasi (Rahardian, 2024). Salah satu pendekatan yang berkembang dalam paradigma governance adalah collaborative governance.

Secara umum, tata kelola kolaboratif (*Collaborative governance*) adalah pendekatan pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan aktor negara (Pemerintah) dan aktor non-negara (sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, media, dan masyarakat umum) dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya. Collaborative governance merupakan model tata kelola yang melibatkan pemerintah dan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik yang kompleks(Islamy, 2018). Menurut Kurniadi (2020, 35), *collaborative governance* merupakan pendekatan tata kelola yang berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan kapasitas pemerintah dalam menyelenggarakan kebijakan publik, sehingga diperlukan kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan bersama.Pendekatan ini muncul sebagai tanggapan terkait beragam masalah pelayanan publik, tujuannya adalah untuk menghasilkan solusi yang lebih inklusif dan reponsif serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Di samping itu, *Collaborative Governance* adalah suatu proses tata kelola kebijakan publik yang mengintegrasikan berbagai aktor lintas sektor dalam tahapan pengambilan keputusan secara kolaboratif guna mencapai tujuan bersama (Voets *et al*., 2021). Konsep ini menekankan pentingnya kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam setiap tahapan kebijakan publik (Nasrulhaq, 2020). Ketergantungan antar aktor pada suatu sistem kebijakan dapat menciptakan sebuah jaringan, sehingga governance modern tidak lagi bersifat hierarkies.

Dalam *Collaborative Governance in Theori and Practice, Collaborative Governance* (Tata Kelola Kolaboratif) adalah pendekatan yang mengutamakan penyelesaian kebijakan dan permasalahan dengan kolaborasi antar pemangku kepentingan. Pendekatan pengambilan keputusan seperti mediasi transformatif atau penyelesaian sengketa alternatif, meskipun dapat digunakan untuk menyelesaikan konflik sosial dan politik, metode tersebut seringkali ditujukan untuk menyelesaikan konflik yang bersifat pribadi atau individu (Ansell & Gash, 2008).

Dalam lingkup pelaksanaan pelayanan publik modern, pendekatan *collaborative governance* tidak bisa dilepaskan dari konsep *Network Governance*. Menurut Eva Sorensen dan Jacob Torfing (2016: hlm. 233-246), konsep Network Governance menjelaskan tata kelola kolaboratif sebagai suatu bentuk interaksi yang melibatkan berbagai aktor yang saling bergantung dalam suatu jaringan, di mana tidak ada aktor yang sepenuhnya dominan. Dalam sistem ini, aktor-aktor yang terlibat di dalamnya memiliki kepentingan, sumber daya, serta peran yang berbeda,

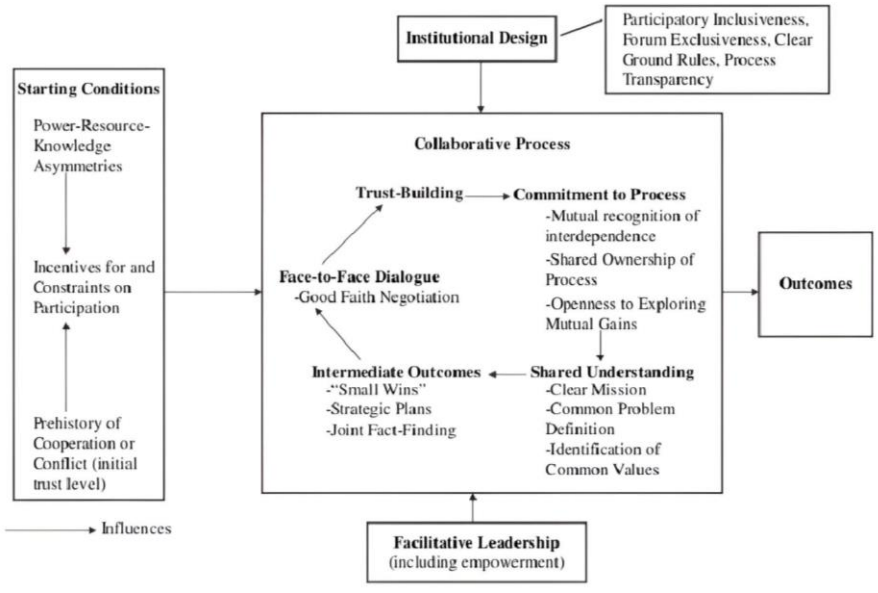
sehingga membutuhkan koordinasi, komunikasi, dan juga negosiasi yang efektif untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati.

Keterkaitan antara coll*aborative governance* dan *network governance* terletak pada penekanan terhadap pentingnya kolaborasi antar aktor dalam suatu sistem yang kompleks. *Collaborative Governance* lebih menekankan pada proses dan mekanisme kolaborasi, sedangkan *network governance* memberikan perspektif mengenai struktur hubungan antar aktor dalam suatu jaringan. Dalam konteks Mal Pelayanan Publik, kedua pendekatan ini saling melengkapi, di mana MPP tidak hanya menjadi wadah integrasi layanan secara fisik, tetapi juga merupakan bentuk jaringan kolaboratif yang melibatkan berbagai instansi pemerintah, BUMN, BUMD, serta pihak swasta.

Tata kelola kolaboratif bertujuan untuk mengubah hubungan yang sebelumnya bertentangan menjadi lebih selaras dan kooperatif. Meskipun terdapat perbedaan politik, keuntungan tetap dapat dicapai melalui proses kolaborasi. Akan tetapi, dalam banyak kasus kerja sama hanya bersifat situasional dan konfrontatif, karena pada dasarnya politik tidak sepenuhnya diarahkan untuk menggantikan konflik dalam kolaborasi.

Oleh karena itu, tata kelola kolaboratif dapat diartikan sebagai tata kelola dalam pemerintahan yang memprioritaskan kerja sama lintas sektor secara terstruktur dan juga partisipatif untuk mencapai strategi penyelesaian atas permasalahan publik.

Gambar 2. 1
Collaborative Process



Sumber: collaborative governance in theory and practice

a. Kondisi Awal (*Starting conditions*)

Kondisi awal yang melatarbelakangi terbentuknya kolaborasi antar pemangku kepentingan. Ansell & Gash (2008) menekankan bahwa faktor-faktor seperti ketimpangan kekuasaan dan sumber daya, insentif untuk berpartisipasi, serta hubungan sebelumnya (baik berupa konflik maupun kerja sama) memiliki pengaruh signifikan terhadap dinamika proses kolaboratif. Kondisi awal ini berfungsi sebagai landasan yang menentukan tingkat kepercayaan serta kesiapan para aktor untuk terlibat secara aktif dalam proses kolaborasi. Pada satu keadaan, para pemangku kepentingan memiliki sejarah konflik yang berkepanjangan terhadap isu-isu lokal yang bersifat emosional sehingga menyebabkan pihak lain saling memandang secara negatif. Namun, pada keadaan lain, para

pemangku kepentingan memiliki kesamaan visi tentang tujuan yang ingin mereka capai dalam proses kolaborasi, ini di dasarkan atas pengalaman kerja sama yang baik dan positif di masa lalu. Mungkin sulit untuk melakukan kolaborasi dalam kedua kondisi tersebut, tetapi yang benar-benar sulit adalah kodisi pertama karena mereka harus mengatasi masalah ketidakpercayaan, rasa tidak hormat, memperbaiki hubungan, serta kejelasan peran dari setiap pihak.

1) Power or Resource imbalance

Ketidakseimbangan kekuasaan dan akses yang tidak setara terhadap sumber daya merupakan salah satu tantangan utama dalam tata kelola kolaboratif. Ketika satu aktor lebih dominan, proses kolaborasi dapat menjadi tidak seimbang, terutama jika pemangku kepentingan tertentu kurang memiliki kapasitas, sumber daya, atau posisi yang setara untuk berpartisipasi secara efektif. Situasi ini dapat menyebabkan dominasi atau bahkan manipulasi oleh pihak yang lebih kuat, yang pada akhirnya menurunkan tingkat kepercayaan dan komitmen di antara aktor-aktor yang terlibat.

Selain itu, keterbatasan dalam representasi dan organisasi pemangku kepentingan juga menghambat implementasi kolaborasi, terutama ketika aktor yang terlibat tersebar dan tidak terorganisir secara kolektif. Kompleksitas implementasi dan keterbatasan waktu, energi, dan sumber daya memengaruhi partisipasi aktor dalam proses kolaborasi. Oleh karena itu, perlu

dilakukan upaya untuk memperkuat kapasitas dan keterlibatan kelompok yang kurang terwakili, sehingga tercipta partisipasi yang seimbang, yang mendukung efektivitas tata kelola kolaboratif.

2) Incentives to Participate

Incentives to Participate merupakan faktor penting yang memengaruhi kesediaan para pemangku kepentingan untuk terlibat dalam proses kolaboratif. Perbedaan kekuatan dan sumber daya di antara para aktor dapat memengaruhi pilihan mereka terhadap forum yang paling menguntungkan, yang menyebabkan kecenderungan bagi mereka yang merasa lebih kuat untuk menghindari kolaborasi dalam keadaan tertentu. Faktor penting lainnya adalah waktu, terutama ketika para aktor menilai bagaimana posisi atau kekuatan mereka dapat meningkat di masa depan.

Partisipasi dalam tata kelola kolaboratif biasanya bersifat sukarela, sehingga efektivitas kolaborasi sangat bergantung pada adanya insentif yang mendorong para aktor untuk terlibat. Ketika para pemangku kepentingan dapat mencapai tujuan mereka sendiri atau melalui pilihan lain, keinginan mereka untuk bekerja sama cenderung rendah. Sebaliknya, pelaksanaan keberadaan saling ketergantungan antar pihak dalam mencapai tujuan bersama akan meningkatkan motivasi untuk berpartisipasi.

Sering kali, dampak yang muncul dari ketergantungan bisa saja bertentangan atau bersifat tidak terduga. Oleh sebab itu, bahkan para pemangku kepentingan yang saling bertentangan dapat termotivasi untuk bekerja sama ketika mereka menyadari kuatnya ketergantungan satu sama lain.

3) Prehistory of Antagonism and Cooperation

Pembangunan Tata kelola kolaboratif dalam psikologi sosial antaginisme sering kali didasarkan pada konflik atau dengdam. Sejarah konflik di masa lalu memberikan dampak pada rendahnya tingkat kepercayaan, lemahnya komitmen, timbulnya perilaku manipulatif, dan juga kurangnya keterbukaan dalam komunikasi. Sehingga, terbentuk sebuah siklus negatif berupa kecurigaan, ketidakpercayaan, serta stereotip antar pihak. Sebaliknya, pengalaman kolaborasi yang berhasil dapat meningkatkan dan menguatkan kepercayaan serta hubungan sosial, yang mendorong terciptanya kerja sama yang lebih positif dan berkelanjutan.

b. Desain Kelembagaan (*Intitutional design*)

Kelembagaan dapat diartikan sebagai serangkaian aturan dan struktur dasar yang menjadi pondasi utama dalam pelaksanaan kolaborasi antar berbagai aktor. Kelembagaan memiliki fungsi utama untuk menjaga legitimasi dan ketertiban prosedural pada setiap kerja sama yang sedang berlangsung, sehingga kelembagaan menjadi sesuatu yang sangat krusial dalam mewujudkan kolaborasi yang

efektif guna menciptakan akses yang adil dan terbuka bagi semua pihak yang terlibat. Menurut Ansell dan Gash (2008), desain kelembagaan yang baik akan menciptakan ruang interaksi yang adil dan terbuka, sehingga mendorong partisipasi yang setara serta meminimalkan potensi dominasi oleh aktor tertentu.

c. Kepemimpinan Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Tantangan dalam proses kolaboratif dapat dilalui ketika ada sesorang yang mampu mengarahkan dan mendorong pihak-pihak yang memiliki perbedaan untuk bisa berbicara bersama, hal ini menunjukan pentingnya kepemimpinan dalam menyatukan dan memotivasi para pemangku kepentingan dalam proses kerja sama. Salah satu pendekatan yang berkembang dalam paradigma governance adalah collaborative governance (Bason, 2018). Dalam perfektif *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Kepemimpinan bukanlah suatu pengambilan keputusan yang bersifat individual, kepemimpinan kolaboratif mencerminkan gaya kepemimpinan yang berfokus pada manajemen serta melindungi proses kolaborasi. Selain itu, pemimpin memiliki peran yang sangat strategis dalam mendorong partisipasi yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan sehingga memperluas keterlibatan para aktor dalam proses kolaboratif. Dalam hal ini, efektifvitas dari kolaborasi tidak bergantung hanya pada satu figur pemimpin saja, tetapi pada keterlibatan berbagai aktor kepemimpinan, baik formal maupun

informal, yang secara bersama-sama mampu berkontribusi dalam mengarahkan dan memperkuat proses kolaborasi.

Pemimpin fasilitatif memiliki kewajiban untuk mendorong terciptanya kondisi yang memberikan kemungkinan bagi anggota untuk saling berinteraksi dan bertukar pendapat, membuat sebuah kodisi di mana setiap orang dapat saling mendengarkan, serta mendorong kreativitas terkait ide dan pemahaman baru. Tata kelola kolaboratif dapat dikatakan berhasil apabila terdapat perantara yang dapat dipercaya oleh para pemangku kepentingan. Dalam situasi di mana konflik terjadi, tingkat kepercayaan yang rendah, serta motivasi yang mendorong pemangku kepentingan dalam proses kolaborasi membuat hal ini menjadi fase yang penting.

d. Proses Kolaborasi (*The Collaborative Process*)

Kolaborasi dapat berkembang melalui berbagai tahapan, seperti yang ada dalam model proses tata kelola kolaboratif. Menurut Ansel & Gash (2008) dalam jurnal *Collaborative Governance in Theory and Practice,* Kolaborasi dipandang sebagai sebuah proses yang berkembang selangkah demi selangkah dan berubah seiring waktu melalui interaksi berkelanjutan antar pemangku kepentingan. Proses kolaborasi bukanlah sesuatu yang tetap atau tidak berubah; sebaliknya, proses ini terjadi melalui serangkaian langkah yang menunjukkan bagaimana hubungan antar aktor berkembang dan bagaimana kerja sama mereka tumbuh. Fase ini melibatkan pendefinisian masalah secara kolektif, perumusan tujuan bersama,

dan implementasi keputusan yang telah disepakati. Selain itu, setiap langkah dalam proses kolaborasi memiliki efek yang berbeda pada dinamika kebijakan dan pengambilan keputusan. Oleh karena itu, keberadaan model proses kolaborasi sangat penting sebagai kerangka kerja yang membantu untuk memandu strategi kolaborasi agar dapat berkembang secara kontekstual dan adaptif sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik masalah yang dihadapi.

1) Face-to-Face Dialogue

Secara keseluruhan Proses tata kelola kolaboratif dibangun berdasarkan pembicaraan tatap muka antara para pemangku kepentingan. Sebagai proses yang berorientasi pada konsensus, agar para pemangku kepentingan dapat mencapai keuntungan bersama diperlukan diskusi langsung sehingga komunikasi yang mendalam dapat terjadi. Namun, dialog tatap muka bukan hanya sekedar media untuk negosiasi. Dialog tatap muka merupakan dasar dari proses untuk mengatasi stereotip dan berbagai hambatan komunikasi yang menghalangi komunikasi dan eksplorasi keuntungan bersama. Oleh karena itu, ini menjadi inti dari proses untuk membangun kepercayaan, saling menghormati, pemahaman bersama, serta komitmen terhadap berjalannya proses kolaborasi.

2) Trust Building

Proses kolaborasi tidak bisa hanya diartikan sebagai sebuah nesgosiasi, namun juga sebagai dasar utama dalam membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan. Pada sejumlah kasus, tingkat kepercayaan yang rendah seringkali menjadi kondisi awak dakam pelaksanaan tata kelola kolaboratif, terutama saat terdapat sejarah konflik di antara para aktor. Oleh sebab itu, membangun kepercayaan menjadi hal yang sangat krusial, khususnya pada tahap awal pelaksanaan kolaborasi, yang sangat memerlukan interaksi dan komitmen yang berkelanjutan dari setiap aktor yang terlibat.

Hal tersebut tidak menunjukan bahwa membangun kepercayaan merupakan aspek yang berbeda dari berbicara dan bernegosiasi tentang permasalahan yang terjadi. Disisi lain, Kepemimpinan yang efektif mengerti bahwa membangun kepercayaan terlebih dahulu di antara pihak-pihak yang awalnya bertentangan sebelum para pemangku kepentingan bersedia untuk mengambil resiko terhadap kemungkinan manipulasi.

3) Comitment to the Process

Comitmen to the process merupakakn salah satu komponen dalam *collaborative process* Yang menampilkan ketersediaan dan kesungguhan para aktor dalam menjalankan proses kolaborasi secara konsisten untuk mencapai tujuan bersama. Komitmen dapat diamati dari keterlibatan aktif, kepatuhan

terhadap kesepakatan, serta konsistensi dalam mencapai tujuan bersama. Di sisi lain, keterlibatan para aktor mungkin saja memiliki tujuan tersendiri, salah satunya adalah demi menjaga kepentingannya, memperoleh legitimasi, memenuhi tanggung jawab hukum, dan lain-lain. Namun, adanya komitmen terhadap proses memberi keyakinan bahwa nogosiasi yang dilakukan dengan niat baik demi kepentingan dan keuntungan bersama ialah cara terbaik untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Komitmen pada kenyataannya tidak selalu berorientasi pada kepentingan bersama, sering kali ada kepentingan dan tujuan tersendiri yang ingin dicapai melalui kolaborasi. Fondasi utama dalam hal ini adalah kepercayaan, saat para aktor terkait merasa pendapat dan pandangan mereka dihargai maka komitmen akan berkembang dengan sendirinya. Sebelum memberikan komitmen diperlukan sesuatu untuk meyakinkan bahwa proses pelaksanaan musyawarah dan negosiasi dapat dipercaya, karena memberikan komitmen pada sesuatu yang tidak dapat dipercaya atau pahami cenderung menyebabkan sesuatu yang hasilnya tidak dapat diprediksi apakah itu menguntungkan atau merugikan.

4) Shared Understanding

Pada suatu tahap dalam proses kolaborasi, para pemangku kepentingan harus mengembangkan dan mencapai kesepakatan terkait tujuan bersama yang dapat dicapai. Pemahaman bersama dalam litaratur dapat didefinisikan dalam berbagai istilah, seperti

misi bersama, landasan bersama, tujuan bersama, ataupun sasaran bersama. Meskipun memiliki penyebutan yang berbeda, semua istilah tersebut merujuk pada konsep yang sama, yaitu terbentuknya kesepakatan kolektif yang menjadi pedoman dalam menjalankan proses kolaborasi, yang memperjelas seperti apa pentingnya pemahaman antar aktor dalam proses kolaborasi. Oleh sebab itu, *Shared understanding* memiliki fungsi sebagai dasar konseptual yang memungkinkan para pemangku kepentingan untuk bergerak secara sinkron dalam proses mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

5) Intermediate Outocomes

Dalam sejumlah studi kasus, terjadinya kolaborasi sering kali dimulai ketika ada keuntungan kecil dari kolaborasi mungkin untuk dicapai, serta ketika tujuan dan manfaat yang cukup nyata dapat diperoleh (Ansell & Gash, 2008). Meskipun terdapat manfaat dan hasil nyata yang dirasakan pada tahap awal kolaborasi, hasil tersebut dapat sipahami sebagai bagian dari proses yang lebih besar dan penting dalam membangun momentum menuju kolaborasi yang efektif. Kemenangan kecil tersebut dapat memberikan efek timbal balik terhadap kerja sama, yang dapat memperkuat kepercayaan dan komitmen antar pihak, melalui pencapaian tersebut, tingkat kepercayaan dan komitmen antar pihak cenderung meningkat, sehingga

mendorong terbentuknya siklus kolaborasi yang semakin kuat dan berkelanjutan.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah salah satu sarana bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik sendiri merupakan instansi penyedia bara ng atau jasa yang di selenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, dengan atau tanpa pembayaran sebagai salah satu cara memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Kemampuan dalam memenuhi harapan masyarakat serta kualitas pelayanan yang diberikan merupakan fokus utama dalam pelayanan publik selain dari prosedur yang dilakukan (Agus Dwiyanto, 2021:45).

Dalam Undang-Undang No 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan dalam aspek pelayanan bagi setiap warga negara atas barang, jasa, maupun pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut (Osborne, Stephen. P 2021:5-7) pelayanan publik merupakan proses *co-creation of value*, di mana masyarakat merupakan bagian dari dari proses pelayanan itu sendiri dan bukan hanya sekadar sebagai penerima layanan.

Di sisi lain pelayanan publik modern ditandai dengan adanya inovasi dan adaptasi terhadap kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik tidak hanya berorientasi pada output, tetapi juga pada proses yang melibatkan berbagai aktor dalam sistem tata kelola.

Tony Bovaird dan elke loffer (2023, 21-14) menyatakan bahwa pelayanan publik merupakan bagian dari sistem *governance* yang mencakup interaksi antara pemerintah, sektor swasta dan juga masyarakat. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh kemampuan aktor-aktor dalam proses kolaborasi. Oleh karena itu, hubungan antara negara dan juga masyarakat tercermin dalam pelayanan publik melalui pemenuhan hak-hak publik yang dapat di ukur dari efektivitas, aksesbilitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Keberhasilan pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh kinerja individu instansi, tetapi juga kerjasama antar aktot yang terlibat.

3. Pelayanan Publik Terpusat

Pelayanan publik terpusat merupakan suatu sistem pelayanan di mana pengambilan keputusan merupakan kewenangan pemerintah pusat, sedangkan peran daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan. Pelayanan publik terpusat adalah bentuk inovasi pemerintah dalam pelaksanaan pelayanan publik yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas layanan. Konsep ini dikenal sebagai *integrated public service* atau *one top service*, yaitu penggabungan berbagai jenis layanan ke dalam satu sistem atau lokasi pelayanan. Keberhasilan pelayanan publik tidak bergantung pada penggabungan lokasi pelayanan, akan tetapi juga oleh integrasi sistem, koordinasi kelembagaan, serta komitmen antar instansi yang terlibat di dalamnya (Hardiyansyah, 2018).

Pollit & Bouckaert, (2017:201-205) menjelaskan, integasi layanan sebagai strategi reformasi dan birokrasi guna mengurangi fragmentasi

pelayanan dan meningkatkan efisiensi. Keberadaan pelayanan publik terpusat, membantu masyarakat untuk mengakses layanan dalam satu tempat tanpa harus melalui prosedur yang berbelit. Tujuan dari hal ini adalah untuk menyederhanakan birokrasi sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Sistem ini menekankan keseragaman dan kontrol yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan (Rosenbloom et al., 2022).

Seiring dengan perkembangannya, pelayanan publik terpusat juga didukung oleh pemanfaatan teknologgi digital. Dengan adanya integrasi layanan berbasis digital memungkinkan terciptanya pelayanan yang terhubung antar instansi tanpa hambatan. Di sisi lain, Victor Pestoff (2019: 14-18) menekankan pelayanan publik yang telah terintegrasi membutuhkan keterlibatan aktor dalam satu sistem kolaboratif. Keberhasilan pelayanan publik terpusat tidak hanya bergantung pada integrasi secara fisik, tetapi juga integrasi dalam sistem dan hubungan antar aktor. Dengan demikian, konsep pelayanan publik terpusat memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan pedekatan tata kelola kolaboratif.

Dalam implementasi Mal Pelayanan Publik, tingkat keberhasilan integrasi layanan sangat dipengaruhi oleh efektivitas koordinasi, komunikasi, serta pembagian peran antar instansi. Jika suatu kolaborasi tidak berjalan dengan baik, maka pelayanan publik terpusat bisa berpotensi akan mengalami fragmentasi meskipun secara fisik berada di dalam satu lokasi. Oleh karena itu, pendekatan *collaborative governance*

menjadi sangat penting dalam menganalisis efektivitas pelayanan publok terpusat. Dalam aspek ini, Chris Ansell dan Alison Gash (2008) menegaskan bahwa faktor seperti kepercayaan, koordinasi, komitmen, dan kesetaraan antar aktor sangat penting bagi keberhasilan proses kolaborasi. Dengan demikian, pelayanan publik terpusat seperti MPP hanya dapat berjalan secara optimal jika didukung oleh tata kelola kolaboratif yang efektif.

4. Mall Pelayanan Publik

Mall Pelayanan Publik (MPP) adalah inovasi yang dibuat oleh pemerintah guna meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui penggabungan berbagai layanan ke dalam satu tempat. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021, Mall Pelayanan Publik merupakan tempat dimana kegiatan pelayanan publik diselenggarakan, yang mengabungkan beragam layanan dari instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta swasta dalam rangka menyediakan pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman, dan nyaman bagi masyarakat.

Adapun instansi yang tegabung dalam Mal Pelayanan Publik umumnya meliputi baerbagai sektor pelayanan, diamtaranya adalah instansi pemerintah pusat seperti Direktorat Jenderal Imigrasi, Kepilisian Republik Indonesia (pelayanan SIM dan SKCK), Kementerian Hukum dan HAM, serta instansi vertikal lainnya. Di sisi lain, terdapat juga instansi pemerintah daerah seperti Dinas Penanaman Modal dan

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil), serta dinas teknis lainnya. Tidak hanya itu, MPP juga meibatkan BUMN/BUMD seperti PT PLN (Persero), BPJS Kesehatan, BPJS Ketenagakerjaan, serta perbankan atau layanan pendukung lainnya.

Secara Operasional Mal Pelayanan Publik merupakan pelayanan Terpadu dalam satu tempat (*one top service*), di mana masyarakat bisa mengakses berbagai jenis layanan tanpa harus berpindah lokasi. Penerapan konsep ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, serta kemudahan akses pelayanan bagi masyarakat. Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Hulu Sungai Utara sendiri telah diresmikan pada 29 april 2021 oleh Bupati Hulu Sungai Utara sebagai bentuk upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui integrasi layanan ke dalam satu tempat. Selanjunya, pada tanggal 26 september 2023 MPP Kabupaten hulu sungai utara juga diresmikan secara nasional Oleh Mentreri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai bagian dari pengembangan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. Oleh karena itu, keberadaan MPP tidak hanya sebagai inovasi pelayanan publik yang berbasis integrasi, tetapi juga sebagai bentuk komitmen pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

C. Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu indicator utama dalam keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks pelayanan publik terpusat, Mal Pelayanan Publik (MPP) hadir sebagai inovasi untuk

mempermudah akses masyarakat terhadap pelayanan dengan cara mengintegrasikan berbagai jenis layanan dari berbagai instansi ke dalam satu lokasi. Kebijakan ini di dukung oleh Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yang menekankan pentingnya integrasi layanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta melalui Peraturan Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 6 Tahun 2021 tentang Mal Pelayanan Publik, sebagai dasar pembentukannya.

Secara operasional. MPP bekerja dengan mengintegrasikan berbagai jenis layanan dari instansi pemerintah pusat, daerah, BUMN, serta swasta ke dalam satu tempat layanan. Masyarakat dapat mengakses berbagai layanan seperti administrasi kependudukan, perizinan usaha, layanan perpajakan, dan layanan lainnya melalui sistem pelayanan terpadu. Proses pelayanan dalam MPP idealnya didukung oleh sistem informasi yang terintegrasi, alur pelayanan yang jelas, serta koordinasi antarinstansi yang efektif yang memungkinkan masyarakat agar tidak perlu berpindah tempat atau menghadapi prosedur yang berulang.

Akan tetapi, dalam implementasinya masih terdapat berbagai kendala seperti lemahnya koordinasi antar isntansi, ketimpangan peran antar aktor, serta masih adanya pelayanan yang berjalan secara parsial. Fenomena ini menunjukan bahwa proses kolaboratif belum berjalan secara maksimal, sehingga muncul dampak berupa adanya indikasi penyelenggaraan tata kelola kolaboratif yang belum sepenuhnya optimal..

Dalam model *collaborative governance* oleh Chris Ansell & Allison Gash, ada empat elemen utama yang mendukung analisis tata kelola

kolaboratif dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) Hulu Sungai Utara, yaitu kondisi awal (*starting condition*), desain kelembagaan (*institutional design*), kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), serta proses kolaborasi (*collaborative process*) yang saling berkaitan dalam menentukan apakah kolaborasi tersebut berhasil (Cadith & Wulandari, 2024). Keempat elemen tersebut digunakan sebagai landasan dalam menganalisis bagaimana interaksi antar aktor, yang meliputi pemerinta pusat, pemerintah daerah, sektor swasta, serta masyarakat terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik terpusat di MPP Hulu Sungai Utara. Oleh Karena itu, *collaborative governance* merupakan pendekatan yang masih sangat relevan dalam penyelenggaraan kebijakan publik karena melibatkan berbagai aktor dalam proses pengambilan keputusan secara bersama (Setiawan et al., 2025). Penelitian ini akan mengkaji bagaimana setiap komponen tersebut dapat berperan dalam keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pelayanan publik terpusat. Hasil analisis diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai tata kelola kolaboratif di MPP.

STIA AMUNTAI

Gambar 2. 2
Kerangka Pemikiran

