

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada bulan Maret tahun 2022 Ombudsman Republik Indonesia meluncurkan sebuah Laporan Tahunan 2021. Pada laporan tahunan tersebut disuguhkan data oleh Ombudsman terkait nama-nama dinas atau instansi yang paling sering dikeluhkan oleh warga. Lima organisasi pemerintah yang paling banyak masyarakat laporkan adalah pemerintah daerah sebanyak 2.945 laporan (40,99%), ATR/BPN sebanyak 811 laporan (11,29%), Kepolisian sebanyak 676 laporan (9,41%), dinas atau lembaga pemerintah sebanyak 612 laporan (8. 52%), dan BUMN/BUMD 545 laporan (7,59%). Pemerintah daerah menjadi lembaga di urutan teratas. Selain itu, menurut laporan pada triwulan I Ombudsman RI menerima pengaduan masyarakat terkait dengan pelayanan publik sebanyak 2.706 laporan. Pemerintah daerah Kembali menjadi yang menduduki peringkat teratas dengan 1.403 laporan. Data-data tersebut menjadi tanda bahwa pelayanan publik khususnya di tingkat daerah belum cukup baik.

Kualitas pelayanan sektor publik merupakan salah satu hal yang masih terus ditingkatkan oleh pemerintahan di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Salah satu inovasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah pembangunan sistem Mal Pelayanan Publik (MPP) untuk menyatukan pelayanan di publik lintas kewenangan

yang sebelumnya tidak mudah untuk dilakukan (Puryatama & Tiyas, 2020).

Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyediakan pelayanan publik yang merupakan hak dari masyarakat. Melihat perkembangan dunia yang begitu pesat membuat pemerintah juga dituntut untuk mampu mengikuti perkembangan yang ada. Birokrasi publik harus mampu membangun kualitas manusia dengan meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depan sekaligus memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, dan mudah beradaptasi dalam kondisi masyarakat yang dinamis dan perkembangan zaman.

Saat ini masyarakat pada era digital sangat dimudahkan oleh pelayanan-pelayanan yang terus dikembangkan oleh pihak-pihak swasta dalam rangka persaingan di era modern untuk menarik minat konsumen dengan keprimaan dan kemudahan dalam pelayanan. Hal tersebut pula yang menimbulkan adanya perubahan dari masyarakat secara global yang lebih menginginkan pelayanan yang mudah dan cepat, tidak terkecuali pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Sebagai sarana mewujudkan pemerintahan yang bersih dan tata pemerintahan yang baik, masyarakat menginginkan peningkatan pelayanan dan tata kelola birokrasi serta pemerintahan yang kolaboratif.

Good governance adalah istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Pertanyaannya, “Benarkah istilah *good governance* adalah sesuatu yang baru (kalau diartikan sebagai pemerintahan yang baik) (Akadun, 2007). Dalam mewujudkan konsep *good governance* maka diperlukan adanya sinergi atau kolaborasi antara tiga aktor utama, yakni pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat (Handayani & Mohamad, 2019).

Whole of Government (WoG) adalah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang mengintegrasikan upaya kolaboratif dari seluruh sektor pemerintahan dalam kerangka koordinasi yang lebih luas. Tujuannya adalah mencapai pembangunan kebijakan, manajemen program, dan pelayanan publik secara efektif. WoG juga dikenal sebagai pendekatan interagency, yang melibatkan berbagai lembaga terkait dengan urusan yang relevan (Suwarno & Tri, 2017). Pemerintahan yang kolaboratif ini sangat penting untuk diterapkan oleh pemerintahan yang ada di Indonesia karena melalui kolaborasi tersebut pemerintah akan mampu mengisi lubang-lubang kekurangan yang dimiliki dengan kerjasama dengan aktor dari sektor lain seperti sektor swasta untuk mengadaptasi pola pelayanan modern yang terus mereka kembangkan di era digital.

Salah satu kelemahan dari pemerintahan di Indonesia yang menyebabkan belum optimalnya pelayanan publik adalah hal-hal yang berkaitan dengan internal pemerintah seperti pola pikir, kinerja organisasi, dan budaya birokrasi (Rohayatin, et al., 2017). Pembangunan sebuah Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) atau Mall Pelayanan Publik (MPP) yang mengintegrasikan pelayanan di Kabupaten Batang menjadi berita baik bagi masyarakat untuk mengatasi permasalahan pelayanan publik. Menurut Permen PANRB Nomor 23 Tahun 2017 Mall Pelayanan Publik (MPP) merupakan perluasan fungsi pelayanan terpadu yang menampung kegiatan atau pemberian pelayanan umum terhadap barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi. yang bertujuan menjawab keresahan masyarakat selama ini terkait pelayanan publik yang masih belum maksimal dalam pelaksanaannya. Surat Keputusan Bupati No. 060/48/2019, Pemerintah Kabupaten Batang memutuskan

guna membentuk Mall Pelayanan Publik di wilayah tersebut. Dalam kebijakan ini, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) ditetapkan sebagai organisasi pemerintah daerah (OPD) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut.

Mall Pelayanan Publik dalam keberjalanannya didasari atas beberapa prinsip seperti keterpaduan, koordinasi, akuntabilitas, aksesibilitas, dan kenyamanan. Salah satu prinsip yang perlu menjadi sorotan adalah prinsip keterpaduan dan koordinasi. Dua prinsip dasar tersebut menjadi begitu penting karena pada pembentukan MPP ini diperlukan kemauan dan kemampuan dari Pemerintah Kabupaten Batang untuk bekerjasama dengan pihak-pihak lain, berkolaborasi dalam menciptakan pelayanan prima bagi masyarakat.

Salah satu bentuk pelayanan yang diberikan Pemerintah Kabupaten Batang adalah pelayanan perizinan dan non perizinan di DPMPTSP Kabupaten Batang. Banyaknya ajuan jumlah pelayanan oleh masyarakat kepada pemerintah mendorong Pemerintah Kabupaten Batang untuk menghadirkan Sistem Pelayanan Perizinan Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission/OSS), sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018.

Terdapat 29 pelayanan yang ditawarkan oleh pihak DPMPTSP baik yang bersifat perizinan maupun non perizinan. Di sejumlah daerah permasalahan yang banyak dijumpai ketika adanya transisi dari pelayanan konvensional ke pelayanan digital adalah pada kesiapan dari pihak penyelenggara seperti SDM atau penguasaan teknologi oleh penyelenggara sehingga implementasinya menjadi kurang optimal. Akan tetapi pelayanan yang ada pada Mall Pelayanan Publik

Kabupaten Batang berjalan optimal. Hal ini ditunjukkan berdasarkan penelitian oleh Tangguh Hakam Digdayana pada tahun 2021 tentang “Analisis Inovasi Kebijakan Penyelenggaran Mal Pelayanan Publik dalam Perijinan Investasi di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Batang”. Penelitian menunjukkan bahwa di MPP Batang, inovasi terlihat melalui integrasi layanan, promosi investasi, dan pendampingan penyusunan LKPM bagi perusahaan. Secara umum, pelayanan di MPP Batang dianggap efektif. Selain itu, terdapat pula penelitian yang memperkuat yaitu penelitian Muhammad Shindid Muhaimin di tahun 2022 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang Tahun 2020-2021”, hasil penelitian menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang pada tahun 2020-2021 telah berjalan sesuai dengan harapan yang telah ditetapkan.

Dalam terciptanya inovasi pelayanan berbasis digital dan pelayanan terpadu yang diberikan mengharuskan pemerintah daerah bekerjasama dengan berbagai pihak di belakangnya karena sebagaimana prinsip dasar dari Mall Pelayanan Publik yaitu keterpaduan dan koordinasi serta banyaknya instansi yang bergabung di dalamnya membuat pemerintah daerah juga berkolaborasi dengan pihak-pihak lain seperti pemerintah pusat, pemerintah provinsi, BUMN/BUMD, sektor swasta, serta mendengarkan aspirasi dan masukan dari masyarakat itu sendiri selaku target pelayanan untuk mengevaluasi pola pelayanan yang diberikan dan memastikan sudah sesuai dengan apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Berdasar pada penjabaran di atas penelititertarik untuk meneliti lebih dalam

dengan tujuan untuk meneliti proses untuk menjalankan sebuah inovasi baru melalui pelayanan MPP yang modern sebagai bentuk peran nyata dari pemerintahan yang kolaboratif. Selain itu, menarik pula untuk mengetahui apa saja yang menjadi dorongan ataupun penghambat dari pendekatan *Whole of Government* pada Mal Pelayanan Publik ini. Berdasarkan paparan yang ada maka dilakukan penelitian dengan judul “Pendekatan *Whole of Government* dalam Penerapan Pelayanan Publik di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang”.

1.2. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan *Whole of Government* pada proses pelayanan perizinan di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang tahun 2022-2023?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan penerapan *Whole of Government* pada proses pelayanan perizinan di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Peneliti berharap melalui penelitian ini mampu memberikan tambahan sumber pengetahuan, informasi atau wawasan mengenai penerapan *Whole of*

Government dalam pelaksanaan suatu kebijakan, sehingga dapat berkontribusi terhadap pengembangan ilmu sosial khususnya dalam kajian ilmu pemerintahan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menciptakan konsep berpikir yang akan dijadikan fondasi bagi penelitian selanjutnya di bidang *Whole of Government* terutama dalam hal Pendekatan *Whole of Government* dalam Penerapan Pelayanan Publik di MPP Kabupaten Batang.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

Peneliti berharap penelitian ini mampu memberikan manfaat dan saran bagi para pemangku kebijakan publik dan pemerintah baik di level daerah maupun nasional dalam kaitannya dengan penerapan *Whole of Government* pada penerapan pelayanan di Mal Pelayanan Publik dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang mudah dan cepat bagi masyarakat.

2. Bagi Masyarakat

Melalui penulisan skripsi ini, peneliti berharap mampu memberikan manfaat untuk masyarakat dalam memperluas wawasan serta pengetahuan pada kajian ilmu pemerintahan khususnya mengenai penerapan *Whole of Government* pada penerapan pelayanan di Mal Pelayanan Publik dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang mudah dan cepat bagi masyarakat. Serta penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi mahasiswa terkhususnya untuk mahasiswa program studi Ilmu Pemerintahan

yang juga suatu saat akan melakukan penelitian dengan topik yang sama, sehingga penelitian ini dapat dilakukan sebagai acuan.

2. Bagi Peneliti

Melalui penelitian ini diharapkan peneliti mendapatkan tambahan wawasan serta ilmu baik secara teori maupun praktis. Selain itu, peneliti juga berharap pengalaman melalui penelitian ini mampu bermanfaat bagi kehidupan dan masa depan peneliti.

1.5 Literatur Review

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu pertama yang ditemukan penulis adalah penelitian oleh Tangguh Hakam Digdayana di tahun 2021. Judul dari penelitian tersebut “Analisis Inovasi Kebijakan Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Dalam Perijinan Investasi di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Batang” (Digdayana, 2021). Penelitian ini menganalisis inovasi kebijakan dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik untuk perijinan investasi di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Batang. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di MPP Batang, inovasi tercermin melalui integrasi layanan, promosi investasi, dan pendampingan penyusunan LKPM bagi perusahaan. Pelayanan di MPP Batang dianggap cukup

efektif, namun terdapat faktor-faktor pendorong dan penghambat yang perlu diperhatikan.

Penelitian kedua adalah penelitian oleh Muhammad Shindid Muhaimin di tahun 2022 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang Tahun 2020-2021” (Muhaimin, 2022). Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjelaskan proses implementasi atau penerapan atas suatu kebijakan yang dilakukan pada masa pandemi Covid-19 di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang. Metode penelitian yang digunakan merupakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, dokumentasi, dan observasi. Melalui studi literatur dari berbagai sumber seperti internet, jurnal, dan dokumen penting lainnya, ditemukan bahwa implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang pada tahun 2020-2021 telah sesuai dengan harapan yang telah ditetapkan, namun masih memiliki kekurangan yang harus diperbaiki dalam proses pengimplementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan dievaluasi dengan mempertimbangkan faktor pendukung dan penghambat. Analisis dilakukan melalui dimensi isi dan konteks kebijakan.

Persamaan penelitian yang akan dilakukan dengan dua penelitian diatas adalah persamaan subjek dan lokasi penelitian yang sama-sama di lakukan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Batang. Perbedaannya adalah pada sudut pandang yang digunakan. Pada dua penelitian terdahulu menggali tentang analisis dan implementasi inovasi yang dilakukan oleh DPMPTSP/MPP Kabupaten Batang dan menghasilkan temuan

bahwa pelaksanaannya sudah cukup optimal. Berdasarkan temuan tersebut penelitian yang akan dilakukan melihat dari sudut pandang yang berbeda yaitu bagaimana pendekatan *Whole of Government* yang terjadi di dalamnya sehingga inovasi dan implementasi kebijakan dapat berjalan dengan cukup optimal.

Diavano Adam pada tahun 2022 menjadi penelitian ketiga yang peneliti temukan. Judul dari penelitian tersebut adalah “Konsep *Whole of Government* (WoG) Sebagai Solusi Permasalahan Pencemaran Aliran Sungai dalam Bingkai Politik Hijau (Studi di sungai Citarum”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui konsep *Whole of Government* dalam penyelesaian masalah pencemaran sungai di Sungai Citarum. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa gagasan WoG merupakan metode elektif yang terbaik dalam menangani masalah pencemaran sungai yang melibatkan pemerintah pusat (lembaga tinggi negara dan kementerian), Pemerintah Provinsi (forkompinda) Jawa Barat, TNI, POLRI, dan kejaksaan saling bersinergi dan terkoordinasi satu sama lain. Hasilnya adalah Sungai Citarum dapat menjadi lebih baik kualitasnya dari sangat tercemar menjadi sedang (Diavano, 2022).

Persamaan penelitian tersebut dengan yang akan diteliti adalah pada sudut pandang dengan menggunakan konsep *Whole of Government* pada suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Perbedaannya adalah pada subjek dan lokasi penelitian yang dilakukan. Penelitian yang akan dilakukan memiliki subjek berupa pelayanan yang diberikan oleh Mal Pelayanan Publik yang berdasarkan penelitian

sebelumnya dikatakan sudah cukup optimal, sedangkan penelitian diatas menggunakan pencemaran sungai sebagai subjek penelitiannya. Sedangkan perbedaan lokasi penelitian di atas dilakukan di Sungai Citarum, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berlokasi di Kabupaten Batang.

Penelitian keempat yang ditemukan oleh peneliti adalah penelitian yang dilakukan oleh Safira Aulia Salma pada tahun 2022. Judul penelitian tersebut adalah “Kualitas Pelayanan Publik pada Mal Pelayanan Publik”. Tujuan dari penelitian ini adalah guna mengetahui kualitas pelayanan publik di Mal Pelayanan Publik Nyawiji Kabupaten Nganjuk. Penelitian ini menerapkan metode deskriptif kualitatif dan menunjukkan bahwa layanan publik di MPP Nyawiji Kabupaten Nganjuk memiliki kualitas baik dengan ciri-ciri sebagai berikut: 1) *self-esteem* cukup baik karena terbatasnya jumlah pegawai serta belum terintegrasi pelayanan MPP Nyawiji. 2) *exceed expectation*, kualitas pelayanan MPP baik karena penyesuaian standar pelayanan, meskipun terdapat keterlambatan. 3) *recovery* sangat baik, terlihat dari uji coba standar pelayanan serta adanya mekanisme kritik dan saran. 4) *improve*, kualitas pelayanan sangat baik karena mampu menyesuaikan perubahan pelayanan, seperti jemput bola serta mobil keliling. 5) *vision*, penerapan sudah baik dengan berhasil mensentralkan pelayanan di satu tempat. 6) *care*, memberikan pelayanan sikap baik, ramah, informatif, simpatik, serta fasilitas yang memadai. 7) *empower*, melibatkan pemberdayaan dan pelatihan guna meningkatkan kualitas pelayanan, meskipun belum ada penghargaan bagi pegawai berprestasi (Salma, 2022).

Persamaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian di atas adalah pada subjek penelitiannya yaitu Mal Pelayanan Publik. Sedangkan perbedaannya terletak pada lokasi penelitian. Penelitian yang akan dilakukan berlokasi di Kabupaten batang, sedangkan penelitian di atas dilakukan di MPP Kabupaten Nganjuk. Selain itu, penelitian yang akan dilakukan memiliki sudut pandang yang berbeda dengan penelitian di atas. Penelitian yang akan dilakukan melihat dari konsep *Whole of Government* pada pelaksanaan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang, sedangkan penelitian di atas melihat kualitas pelayanan Mal Pelayanan Publik.

1.5.2 Pelayanan Publik

Pelayanan diartikan sebagai suatu proses dalam rangka untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dari manusia sesuai dengan hak manusia atau masyarakat itu sendiri (Maulidiah, 2014). Pelayanan publik adalah upaya pemberian layanan kepada individu atau masyarakat yang memiliki kepentingan pada suatu organisasi, dilakukan sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Saputro, 2015). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan warga negara dan penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelayanan ini mencakup barang, jasa, atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Melalui penjelasan di atas menunjukkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu hal yang sangat penting penyelenggaraanya karena menyangkut aspek yang begitu luas sehingga dinamika pelayanan publik masih terus berjalan hingga saat ini. Berbagai gerakan reformasi publik (*publik reform*) yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah (Wakhid, 2017).

Perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik ini disebabkan adanya kelemahan dalam penyelenggaraanya. Dilihat dari sisi pola penyelenggaraanya, pelayanan publik di Indonesia masih memiliki berbagai kelemahan antara lain: (1) kurang responsive, (2) kurang informatif, (3) kurang accessible, (4) kurang koordinasi, (5) birokratis, (6) kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan (7) inefisiensi (Mahsyar, 2011). Menurut Wakhid (2017), pemerintah telah lama melakukan upaya untuk menciptakan pelayanan yang lebih baik. Langkah ini dimulai dengan Inpres No. 5 Tahun 1984 mengenai Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha. Upaya tersebut diteruskan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Untuk memastikan kesungguhan pemerintah dalam meningkatkan mutu pelayanan, dikeluarkan juga Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat. Upaya terbaru untuk meningkatkan pelayanan dilakukan dengan diterbitkannya Keputusan Menpan No.

63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Pada tahun 2004, Bank Dunia mengungkapkan bahwa layanan publik Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, sementara orang kaya harus mengeluarkan biaya tinggi untuk menyelesaikan urusan birokrasi. Situasi ini menyebabkan biaya ekonomi yang tinggi dan memberikan beban kinerja ekonomi makro. Untuk memperbaiki citra pelayanan publik, pemerintahan Megawati mengeluarkan Surat Keputusan Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Peningkatan Pelayanan Publik. (Putra, 2020).

Berdasarkan artikel Ombudsman RI (Putra, 2020), di tahun 2005, Menteri PAN mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pelayanan Publik ke DPR RI. RUU tersebut disahkan menjadi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada tanggal 23 Juni 2009, setelah melalui masa DPR tahun 2004 hingga 2009. Pada 18 Juli 2009, Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudoyono mengesahkan RUU Pelayanan Publik tersebut, menjadikannya dasar hukum untuk penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Indonesia.

Dasar hukum pembentukan MPP adalah UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, PP 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Permenpan Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Kepmenpan No. 31 Tahun 2019 tentang Penetapan Lokasi MPP Tahun 2019, dan Perpres No. 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Dasar pembentukan MPP adalah

pelaksanaan E-Services, pengawasan masyarakat atas kinerja layanan, penguatan ekosistem inovasi, dan penguatan pelayanan terpadu. Selain itu, pembentukan MPP juga didasari oleh visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden tahun 2020-2024 yaitu reformasi pelayanan publik dengan tujuan agar masyarakat mendapatkan pelayanan yang cepat, pasti, dan biaya yang terjangkau; mempercepat pengintegrasian pelayanan daerah dan pusat dalam satu lokasi dalam bentuk Mal Pelayanan Publik; meningkatkan kemudahan akses layanan masyarakat melalui Mal Pelayanan Publik, pelayanan administrasi terpadu.

Keberhasilan dari sebuah inovasi pelayanan publik salah satunya dipengaruhi oleh adanya sebuah kolaborasi sebagaimana pendapat Muflihah & Susanto (2017: 306-308) dan Andhika (2018: 210-213) dalam (Rozikin. M, 2020) mengatakan bahwa kolaborasi penataan kelembagaan, aktor kebijakan, dan masyarakat memberikan pengaruh pada kesuksesan pelaksanaan inovasi pemerintah daerah. bahwa kesuksesan pelaksanaan inovasi pemerintah daerah sangat dipengaruhi adanya kolaborasi penataan kelembagaan, aktor kebijakan, dan masyarakat. Selain itu, kolaborasi dapat mendukung kesuksesan dari sebuah kebijakan termasuk dalam hal pelayanan publik karena untuk melengkapi kekurangan pemerintah, seperti pernyataan (Khasanah & Titin, 2021) dalam penelitiannya tentang implementasi kebijakan PSBB bahwa kolaborasi sebagai instrumen penting dalam implementasi PSBB perlu dilakukan untuk memulihkan krisis yang dikarenakan oleh adanya keterbatasan pemerintah dalam hal materiil dan sumber daya. Adanya keterbatasan pemerintah dalam hal materiil dan sumber daya untuk memulihkan krisis ekonomi

yang melanda, maka diperlukan kolaborasi sebagai instrumen penting dalam implementasi PSBB.

1.5.3 *Whole of Government (WoG)*

Whole of Government (WoG) adalah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang menggabungkan upaya kolaboratif dari seluruh sektor pemerintahan dalam kerangka koordinasi yang lebih luas. Pendekatan ini bertujuan mencapai pembangunan kebijakan, manajemen program, dan pelayanan publik. Oleh karena itu, WoG juga dikenal sebagai pendekatan interagency, melibatkan berbagai lembaga terkait dengan urusan yang relevan. (Suwarno & Tri, 2017)

WoG adalah strategi di mana instansi pelayanan publik bekerja lintas batas atau lintas sektor untuk mencapai tujuan bersama dan memberikan respons terpadu pemerintah terhadap isu-isu tertentu. (Sudrajat, 2021). Menurut Ling, dalam *Whole of Government* adalah istilah menyeluruh untuk sekelompok tanggapan terhadap masalah peningkatan fragmentasi sektor publik dan layanan publik dan keinginan untuk meningkatkan integrasi, koordinasi, dan kapasitas (Colgan, Kennedy, & and Doherty, 2014).

Pendekatan WoG adalah evolusi dari *New Public Management (NPM)* lebih fokus pada efisiensi serta cenderung mendorong ego sektoral daripada integrasi sektor. WoG sering diidentifikasi dengan konsep-konsep seperti *policy integration*, *cross-cutting policy-making*, *joined-up government*, dan *policy coordination*. Karakteristik utama WoG adalah integrasi institusi, baik formal maupun informal, pada satu wadah. (Gafar, 2018)

Salah satu bentuk utama WoG yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam memberikan bantuan publik adalah dengan membuat sebuah sistem bernama Mal Pelayanan Publik untuk mengkoordinasikan pelayanan administrasi dan pelayanan bagi masyarakat yang pada awalnya sulit untuk dilaksanakan.

1.5.4 Penerapan Pendekatan *Whole of Government* (WoG)

Dalam pelaksanaan pendekatan WoG terdapat beberapa tahapan yang dilakukan. Menurut (Sudrajat, 2021) tahapan tersebut adalah penguatan koordinasi antar lembaga, membentuk lembaga koordinasi khusus, membentuk gugus tugas, dan koalisi sosial.

1. Penguatan Koordinasi Antar Lembaga

Pada tahap awal, penguatan koordinasi dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga internal sehingga masih dapat dijangkau untuk melakukan koordinasi. Dalam prakteknya rentang kendali untuk melakukan koordinasi akan terbatas dan hal tersebut dapat diatasi dengan mengurangi jumlah lembaga sehingga proses koordinasi bisa dilakukan dan lebih rasional.

2. Membentuk Lembaga Koordinasi Khusus

Tahapan kedua ini salah satu cara melakukan WoG adalah dengan membentuk lembaga terpisah yang berfungsi untuk mengkoordinasikan lembaga-lembaga terkait. Saat ini, pendekatan tersebut diterapkan melalui pembentukan kementerian koordinator, menciptakan sistem permanen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan berbagai kegiatan. (Gafar, 2018).

3. Membentuk Gugus Tugas

Tahap ketiga melibatkan pelembagaan koordinasi di luar struktur formal, bersifat sementara. Pembentukan gugus tugas menjadi metode untuk mencabut sumber daya yang terlibat dari lingkungan formalnya, sehingga dapat berkonsentrasi sepenuhnya pada proses koordinasi.

4. Koalisi Sosial

Tahapan ini adalah bentuk tidak resmi dari penyatuan koordinasi antar lembaga tanpa dilakukan pembentukan pelembagaan khusus dalam pembentukannya. Koalisi sosial ini berfungsi untuk mendorong penyamaan nilai dan persepsi tentang suatu hal sehingga nantinya tercipta koordinasi alamiah.

1.1.5 Tantangan Umum dalam Menerapkan *Whole of Government* (WoG)

Selain melakukan empat tahapan di atas, (Sudrajat, 2021) juga menjelaskan bahwa terdapat juga tantangan umum dalam proses penerapan WoG, yaitu kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM), nilai serta budaya organisasi, dan kepemimpinan.

1. Kapasitas SDM dan Institusi

Kelembagaan serta sumber daya manusia yang terlibat dalam WoG tidak memiliki kapasitas yang sama. Ketika pendekatan WoG, misalnya, mendorong merger atau akuisisi institusi, yang menggabungkan sumber daya manusia dengan kualifikasi berbeda, perbedaan kapasitas ini dapat menjadi kendala yang signifikan.

2.Nilai Budaya dan Organisasi

Sama halnya dengan batasan dan fondasi, kualitas dan budaya hierarki juga menjadi hambatan ketika ada upaya kooperatif yang mendorong unifikasi kelembagaan.

3.Kepemimpinan

Kepemimpinan menjadi salah satu kunci penting dalam menjalankan WoG. Otoritas yang diperlukan adalah kepemimpinan yang dapat menciptakan perubahan kualitas dan budaya otoritas serta mengkonsolidasikan SDM yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

1.6. Operasional Konsep

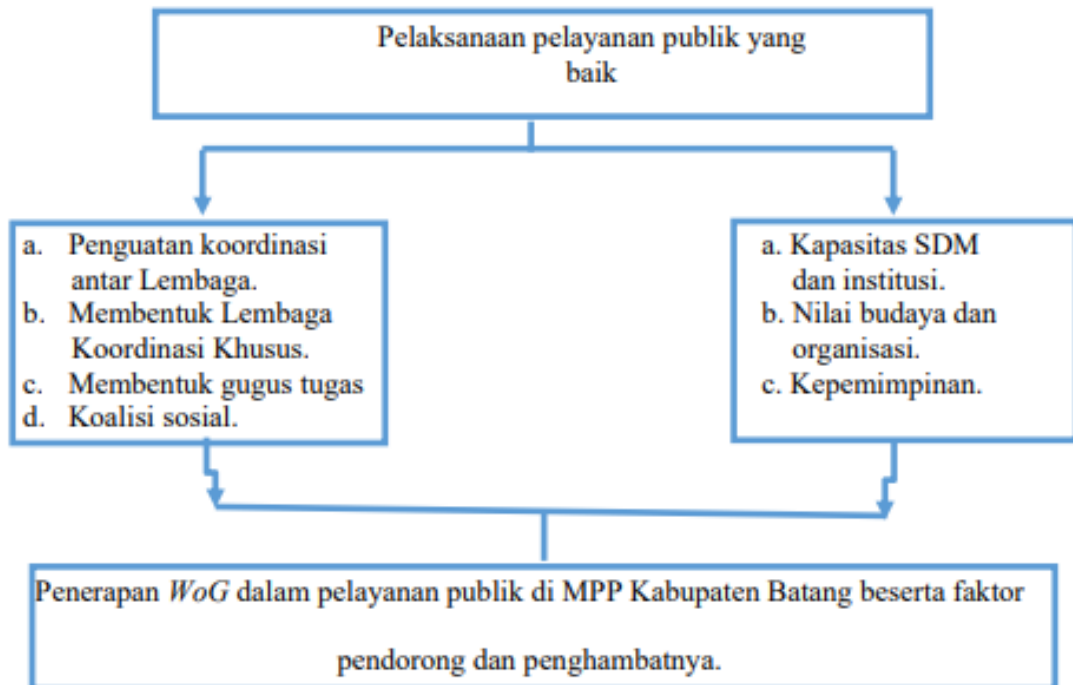
Dalam terciptanya inovasi pelayanan berbasis digital dan pelayanan terpadu yang diberikan mengharuskan pemerintah daerah bekerjasama dengan berbagai pihak di belakangnya karena sebagaimana prinsip dasar dari Mall Pelayanan Publik yaitu keterpaduan dan koordinasi serta banyaknya instansi yang bergabung di dalamnya. Aspek yang akan diteliti dalam terciptanya pelayanan publik yang cukup optimal di MPP Kabupaten Batang ini adalah pendekatan WoG dalam penerapan pada proses pelayanan publik di MPP Kabupaten Batang dengan menggunakan pendekatan teori dari Sudrajat mengenai penerapan dan tantangan umum WoG sebagaimana berikut:

- a. Penguatan koordinasi antar lembaga.
- b. Membentuk lembaga koordinasi khusus.
- c. Membentuk gugus tugas.
- d. Koalisi sosial.

- e. Kapasitas Sumber Daya Manusia serta institusi
- f. Nilai budaya serta organisasi
- g. Kepemimpinan

1.7 Kerangka Berpikir

Gambar 1.1 Bagan Kerangka Berpikir



1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut John. W Creswell (Creswell, 2016) penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang mendefinisikan sebagai suatu penelusuran atau pendekatan untuk mengeksplorasi dan mengetahui suatu gejala sentral dengan melakukan wawancara

kepada peserta dalam penelitian ataupun partisipan dengan memberikan pertanyaan bersifat umum dan agak luas, yang kemudian informasi tersebut dikumpulkan, dianalisis, dan diinterpretasi lebih dalam.

Metode pendekatan yang digunakan peneliti pada penelitian ini yaitu studi kasus (*case study*). Studi kasus adalah strategi kualitatif di mana peneliti mengkaji sebuah program, kejadian, aktivitas, proses, atau satu atau lebih individu dengan lebih mendalam. Kasus-kasus tersebut dibatasi oleh waktu dan aktivitas, sehingga peneliti harus mengumpulkan informasi yang detail dengan menggunakan beragam prosedur pengumpulan data selama periode waktu tertentu (Cresswell, 2017).

1.8.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Batang. Untuk lokasi dari Mal Pelayanan Publik sendiri berada di Jl. Urip Sumoharjo No.13, Sambong, Kec. Batang, Kabupaten Batang, Jawa Tengah.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian yaitu pelaku kebijakan beserta jajarannya, serta seluruh OPD yang ikut terlibat dalam terwujudnya keberjalanan pelayanan publik yang ditawarkan oleh DPMPTSP Kabupaten Batang.

1.8.4. Penentuan Informan

Jenis metode penelitian yang digunakan dari penelitian ini yaitu *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan informan sebagai sumber data dengan pertimbangan tertentu, misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan (Sugiyono, 2009). Penelitian ini memilih informan ini benar-benar memahami hal yang berkaitan dengan penelitian. Adapun informan dengan kriteria yang sesuai dengan kebutuhan peneliti untuk mewujudkan keakuratan data yaitu:

1. Wahyu Budi Santoso, S.Sos, M.M (Kepala DPMPTSP Kabupaten Batang).
2. Margo Santoso, S.E, M.M (Sekretaris DPMPTSP Kabupaten Batang).
3. Giyono, S.H, M.M (Kepala Bidang Perizinan DPMPTSP Kabupaten Batang).
4. Wakil dari OPD terkait perizinan yang terdapat di MPP Kabupaten Batang.

1.8.5. Jenis dan Sumber Data

Pada penelitian ini peneliti menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan sekunder.

1. Data Primer

Data primer merupakan hasil dari wawancara dengan informan mengenai rangkaian informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara yang sebelumnya telah disediakan pedoman pertanyaan.

2. Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder diperoleh peneliti melalui penelusuran data olahan dari lembaga yang berwenang serta beberapa data pelengkap seperti literatur, surat kabar, jurnal ilmiah, internet, tabel, atau bagan dan dokumen yang terkait dengan penelitian ini.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, materi-materi visual, serta usaha merancang protokol untuk merekam/mencatat informasi (Cresswell, 2017). Langkah yang ditempuh dalam pengumpulan data seperti:

1. Mengidentifikasi lokasi-lokasi atau individu-individu yang dipilih pada proposal penelitian.
2. Menjelaskan jenis-jenis data yang dikumpulkan dalam bentuk observasi, wawancara, pengumpulan dokumen (dokumentasi).
3. Menentukan jenis-jenis strategi yang digunakan menurut kajian kelebihan serta kelemahan masing-masing strategi.

Dalam penelitian ini, strategi pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan dokumentasi. Wawancara diarahkan oleh para ahli dengan cara melakukan pertemuan secara dekat dan personal (wawancara tatap muka) dengan narasumber. Wawancara direkam dalam perekam suara dan kemudian ditranskrip secara terbuka dan terstruktur.. Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dokumen kualitatif baik yang bersifat publik (surat kabar, makalah, laporan kantor),

maupun privat (jurnal pribadi, surat, email, notulensi rapat). Selain itu, peneliti juga melakukan dokumentasi berupa gambar atau foto yang berkaitan dengan penelitian.

1.8.7 Teknik Analisis Data

Creswell menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif, analisis data adalah upaya peneliti untuk memberikan makna pada data, baik itu berupa teks atau gambar, secara menyeluruh. Langkah-langkahnya adalah:

1. Mengorganisasi data ke beberapa bentuk (misal, basis data, kalimat, atau kata-kata individual).
2. Membaca secara teliti set data guna memperoleh gambaran umum/gambaran lengkap dari apa yang dikandungnya secara komprehensif.
3. Identifikasi kategori umum atau tema dan mengklasifikasikannya.
4. Mengintegrasikan dan meringkas data untuk audiens.

1.8.8 Validasi Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini adalah melalui wawancara, studi pustaka, dan dokumentasi, Pada penelitian ini teknik pengumpulan data didapatkan dengan cara melakukan wawancara, studi pustaka dan dokumentasi, didukung dengan beberapa informasi lainnya terkait dengan topik penelitian yang diperoleh dari para informan yang telah ditentukan dan dianggap berkompeten dalam memberikan informasi dibutuhkan. Dalam bukunya, Creswell mengatakan bahwa salah satu kekuatan dari penelitian kualitatif. Hal ini dapat

meningkatkan kemampuan peneliti untuk mensurvei keakuratan hasil pemeriksaan dan meyakinkan pembaca mengenai keakuratannya. Berikut ini delapan teknik validitas yang disusun mulai dari teknik yang paling sering dan mudah digunakan hingga teknik yang jarang dan menantang untuk diterapkan. (Cresswell, 2017):

- a. Mentriangulasi sumber data dari berbagai sumber untuk membangun justifikasi tema-tema secara koheren.
- b. Menerapkan member checking untuk memastikan akurasi hasil penelitian.
- c. Membuat deskripsi hasil penelitian yang kaya dan padat (*rich and thick description*).
- d. Mengklarifikasi potensi bias yang dapat muncul dalam penelitian.
- e. Menyajikan informasi "yang berbeda" atau "negatif" yang dapat menantang tema-tema tertentu.
- f. Melibatkan waktu yang cukup lama di lapangan atau lokasi penelitian.
- g. Melakukan sesi tanya-jawab dengan rekan peneliti (*peer debriefing*) untuk meningkatkan keakuratan hasil.
- h. Melibatkan seorang auditor eksternal untuk *me-review* seluruh proyek penelitian.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan strategi validitas *triangulate*, yaitu menggali kebenaran suatu data atau informasi melalui berbagai sumber dan metode yang beragam seperti wawancara dan dokumentasi, serta melakukan *member checking* dengan informan yang beragam.