

## **BAB 1. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kondisi kedinamisan dalam pemerintahan berperan penting terhadap pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan terutama pada lingkungan yang mengalami ketidakpastian dan perubahan yang cepat dimana masyarakat semakin menuntut kecanggihan, lebih berpendidikan dan lebih terdampak globalisasi (Norman, 2019). Perubahan tersebut pada akhirnya melahirkan berbagai tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah untuk mampu beradaptasi dan merespon perubahan agar dapat mengatasi berbagai permasalahan dengan cepat. Penyelenggaraan pemerintah kini tidak hanya dilihat dari kemampuan untuk merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik semata. Lebih dari itu, penyelenggaraan pemerintah kini dituntut mampu merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik yang dinamis atau dapat beradaptasi sesuai dengan perkembangan zaman.

Permasalahan dan tuntutan tersebut pada akhirnya melahirkan berbagai konsep-konsep tata kelola pemerintahan dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih dinamis, salah satunya adalah konsep pemerintahan yang dinamis (Dynamic Governance) (Fauzi & Iryana, 2017). Konsep dynamic governance merupakan kemampuan pemerintah dalam menyesuaikan kebijakan dan program publik ditengah kondisi yang tidak dapat diprediksi dan berubah secara cepat. Konsep pemerintahan dinamis dapat dijelaskan sebagai kemampuan pemerintah untuk menyesuaikan proses perumusan dan implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan jangka panjang. Konsep ini mendorong penyelenggaraan pemerintah untuk terus melakukan perbaikan terus menerus, melahirkan ide dan persepsi baru, respon pelayanan yang cepat, penyesuaian secara fleksibel serta memunculkan inovasi pelayanan publik yang kreatif.

Berkembangnya konsep *dynamic governance*, membuat penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mulai mengaplikasikan konsep *dynamic governance* dalam tata kelola pemerintahan melalui serangkaian inovasi pelayanan publik yang diterapkan, tidak terkecuali Pemerintah Kota Yogyakarta. Pengaplikasian konsep pemerintahan dinamis dalam tata kelola pemerintahan di Pemerintah Kota Yogyakarta ditandai dengan berbagai inovasi pelayanan publik yang bersifat efektif dan efisien seperti mengintegrasikan pelayanan publik melalui Mal Pelayanan Publik (MPP). Penerapan MPP bertujuan untuk mengintegrasikan semua layanan publik serta memudahkan dan mempercepat masyarakat mendapatkan pelayanan dari berbagai instansi maupun investasi. Selain itu, pemanfaatan teknologi dan informasi (TI) untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses berbagai pelayanan maupun pencarian dokumen dengan cepat (Afriyani et al., 2022).

Penerapan MPP sebagai inovasi pelayanan publik di Kota Yogyakarta merupakan upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam merespon permasalahan birokrasi atau pelayanan publik yang terkesan berbelit, kaku, lambat dan statis (Alvionita et al., 2020). Integrasi pelayanan dalam MPP bertujuan untuk meningkatkan percepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, kemananan pelayanan serta meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha. Sehingga hadirnya MPP diharapkan dapat merubah pelayanan publik yang lebih prima dengan mengedepankan prinsip transparansi, adil, akuntabel dan percepatan dalam pelayanan. Tindak responsif. Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mereformasi pelayanan dengan cepat, efektif dan efisien melalui MPP mengindikasikan upaya Pemkot Yogyakarta menerapkan konsep *dynamic governance*.

Konsep *dynamic governance* telah menjadi kemampuan vital yang perlu dimiliki oleh pemerintah di berbagai negara. Kemampuan tersebut mendorong Pemerintah Kota Yogyakarta

untuk merespon setiap perubahan secara efektif dan efisien. Dengan mendorong penerapan konsep dynamic governance, dapat menjadi solusi khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pelayanan dan kesejahteraan publik yang berkelanjutan melalui penerapan MPP. Terlepas dari sejumlah keunggulan konsep pemerintahan dinamis melalui inovasi pelayanan publik MPP di Kota Yogyakarta, terdapat pertanyaan besar dalam penerapan MPP yaitu seberapa adaptif penerapan MPP dalam menghadapi perubahan lingkungan yang semakin cepat di Kota Yogyakarta.

Berdasarkan dari permasalahan yang telah diuraikan, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis kebijakan yang adaptif dalam penerapan MPP di Kota Yogyakarta. Menurut Neo & Chen (2007), kebijakan yang adaptif dapat terwujud apabila didukung oleh tiga kemampuan, diantaranya *thinking ahead* kemampuan menganalisis dan mengidentifikasi ketidakpastian kondisi di masa depan, *thinking again* yakni kemampuan menilai kinerja strategi, kebijakan dan program yang ada untuk didesain ulang agar mencapai hasil yang lebih baik dan *thinking across* yakni kemampuan untuk belajar dari praktik pihak lain sehingga akan muncul ide-ide baru yang dapat diterapkan pada kondisi internal. Ketiga kemampuan ini harus dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan kebijakan adaptif serta strategi dalam mengimplementasikan MPP. Sehingga akan terjadi proses adaptasi, pembelajaran dan inovasi pelayanan publik yang berkelanjutan sesuai perubahan lingkungan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pemerintahan yang dinamis atau dynamic governance merupakan konsep ideal yang perlu dimiliki oleh pemerintah diberbagai negara tidak terkecuali Pemerintah Kota Yogyakarta. Kemampuan tersebut mendorong Pemerintah Kota Yogyakarta untuk merespon setiap perubahan secara efektif dan efisien. Dengan mendorong penerapan konsep dynamic governance, dapat

menjadi solusi khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pelayanan dan kesejahteraan publik yang berkelanjutan melalui penerapan Mal Pelayanan Publik (MPP). Terlepas dari sejumlah keunggulan penerapan inovasi pelayanan publik berupa MPP di Kota Yogyakarta, terdapat pertanyaan besar dalam penerapan MPP di Kota Yogyakarta yakni seberapa adaptif penerapan MPP dalam menghadapi perubahan lingkungan yang semakin cepat di Kota Yogyakarta. Sedangkan konsep dynamic governance hanya dapat tercapai apabila dijalankan melalui kebijakan yang adaptif (adaptive policy). Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini merumuskan masalah:

1. Bagaimana penerapan kebijakan adaptif dalam Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui proses adaptasi kebijakan dari penerapan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis hasil penelitian bermanfaat untuk menambah referensi yang memfokuskan kajian konsep-konsep tata kelola pemerintahan
2. Secara praktik hasil penelitian diharapkan dapat menjadi rujukan praktisi kebijakan dalam mengevaluasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta lebih adaptif demi penerapan kebijakan yang berkelanjutan.

### **1.5 Kajian Pustaka**

Berbagai penelitian terdahulu telah memfokuskan penelitiannya terhadap konsep-konsep penyelenggaraan pemerintah seperti kebijakan yang adaptif dalam inovasi pelayanan publik.

Selain itu, penelitian terdahulu telah memfokuskan penelitiannya terhadap penerapan Mal Pelayanan Publik sebagai salah satu inovasi pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Peneliti berhasil menghimpun berbagai penelitian yang memiliki relevansi terhadap penelitian yang akan dikaji. Adapun hasil himpunan penelitian-penelitian terdahulu dapat dilihat pada hasil tabel tabel dibawah ini:

No	Nama Peneliti	Klasifikasi Tema	Hasil Penelitian
1.	(Fauzi & Iryana, 2017; Kwiek, 2015; Ristianti, 2021; Rustra, 2016; Yasin, 2020)	Kebijakan yang adaptif merupakan jawaban dalam menerapkan pemerintahan yang dinamis	Tantangan dalam mewujudkan pemerintahan yang dinamis terletak pada kemampuan pemerintah menghadapi perubahan lingkungan dan penyesuaian kelembagaan agar tetap efektif. Oleh karena itu, pemerintahan yang dinamis hanya dapat tercapai apabila pemerintah telah menerapkan kebijakan yang adaptif. Adapun kebijakan yang adaptif hanya dapat terwujud apabila melalui empat tahapan formulasi dan implementasi, yakni: memahami kondisi lingkungan kebijakan, memungkinkan inovasi kebijakan dapat merespon setiap peluang, memantau efektivitas kebijakan, dan menyesuaikan kebijakan yang dapat meningkatkan kinerja.
2.	(Hizbaron et al., 2021; Kusuma & Akbar, 2021; Mukhlis & Perdana,	Kebijakan yang adaptif sebagai jalan mewujudkan kebijakan	Ditengah situasi dan kondisi yang berubah cepat dan tidak dapat

	2022; Norman, 2019; Rahaju et al., 2021)	yang berkelanjutan	diprediksi menjadi tuntutan pemerintah untuk menerapkan kebijakan yang adaptif. Hal ini karena kebijakan yang adaptif dapat terus menyesuaikan dengan keadaan perkembangan zaman. Dalam hal ini pemerintah dituntut untuk melakukan lima hal, diantaranya: pemerintah dituntut untuk terus melahirkan ide dan persepsi baru, melakukan perbaikan secara terus menerus, respon yang cepat, penyesuaian secara fleksibel dan memunculkan inovasi yang kreatif.
3.	(Ristianti, 2021; Rustra, 2016; Yasin, 2020)	Kapabilitas pelaksana menjadi syarat terwujudnya pemerintahan yang adaptif	Perubahan tersebut pada akhirnya melahirkan berbagai tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah untuk mampu beradaptasi dan merespon perubahan agar dapat mengatasi berbagai permasalahan dengan cepat. Penyelenggaraan pemerintah kini tidak hanya dilihat dari kemampuan untuk merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik semata. Lebih dari itu, penyelenggaraan pemerintah kini dituntut mampu merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik yang dinamis atau dapat beradaptasi sesuai dengan perkembangan

			zaman.
4.	(Afriyani et al., 2022; Datamora & Malau, 2020; Furqon et al., 2018)	Dynamic governance telah menjadi kemampuan vital yang perlu dimiliki oleh pemerintah	Konsep dynamic governance dapat dijelaskan sebagai kemampuan pemerintah untuk menyesuaikan proses perumusan dan implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan jangka panjang. Konsep ini mendorong penyelenggaraan pemerintah untuk terus melakukan perbaikan terus menerus, melahirkan ide dan persepsi baru, respon pelayanan yang cepat, penyesuaian secara fleksibel serta memunculkan inovasi-inovasi pelayanan publik yang kreatif.
6.	(Puryatama & Haryani, 2020; Umam & Adianto, 2020)	MPP diharapkan dapat merubah pelayanan publik yang lebih prima	Integrasi pelayanan dalam MPP bertujuan untuk meningkatkan percepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, kemananan pelayanan serta meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha. Sehingga hadirnya MPP diharapkan dapat merubah pelayanan publik yang lebih prima dengan mengedepankan prinsip transparansi, adil, akuntabel dan percepatan dalam pelayanan.
7.	(Mukhlis & Perdana, 2022; Norman, 2019; Rahaju et al., 2021)	Kondisi kedinamisan dalam pemerintahan berperan penting terhadap pembangunan	Kondisi kedinamisan dalam pemerintahan berperan penting terhadap pembangunan

		ekonomi dan sosial	ekonomi dan sosial yang berkelanjutan terutama pada lingkungan yang mengalami ketidakpastian dan perubahan yang cepat dimana masyarakat semakin menuntut kecanggihan, lebih berpendidikan dan lebih terdampak globalisasi
8.	(Afriyani et al., 2022; Datamora & Malau, 2020; Furqon et al., 2018; Puryatama & Haryani, 2020; Umam & Adianto, 2020)	Mal Pelayanan Publik sebagai inovasi pelayanan publik	Salah satu bentuk inovasi pelayanan publik adalah menerapkan mal pelayanan publik (MPP). Inovasi pelayanan publik ini merupakan bentuk pelayanan yang mengintegrasikan semua pelayanan dalam satu wadah. Sehingga dapat menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien. MPP merupakan respon pemerintah dalam menjawab permasalahan birokrasi atau pelayanan publik yang terkesan berbelit, kaku, lambat dan statis.
9.	(Alvionita et al., 2020; Datamora & Malau, 2020; Ikhsan et al., 2020; Muliawaty & Hendryawan, 2020; Nur Alim, 2022)	Mal Pelayanan Publik sebagai langkah adaptif terhadap perkembangan zaman	Salah satu tuntutan di era saat ini adalah inovasi pelayanan publik yang efektif dan efisien. Hal ini tentu dipengaruhi oleh berbagai tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah untuk mampu beradaptasi dan merespon perubahan agar dapat mengatasi berbagai permasalahan dengan cepat. Mal Pelayanan Publik merupakan inovasi pelayanan publik

			yang diharapkan dapat menjawab permasalahan birokrasi dengan cepat. Konsep pelayanan yang terintegrasi dan memangkan birokrasi yang membeli diharapkan dapat beradaptasi ditengah situasi dan kondisi yang mengharapakan pelayanan yang serba cepat, efektif dan efisien.
10.	(Amanah et al., 2022; Firdaus et al., 2022; Hidayat, 2022; Noerwasito, 2022; Septiani et al., 2022)	Integrasi Mal Pelayanan Publik sebagai upaya percepatan pelayanan publik	Persoalan pemerintahan saat ini adalah masih adanya pelayanan pemerintahan yang tidak prima seperti berbelit, kaku, lambat dan statis. Hadirnya Mal Pelayanan Publik menjawab permasalahan birokrasi atau pelayanan publik yang lebih cepat, efektif dan efisien. Integrasi pelayanan dalam MPP bertujuan untuk meningkatkan percepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, kemananan pelayanan serta meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha. Sehingga hadirnya MPP diharapkan dapat merubah pelayanan publik yang lebih prima dengan mengedepankan prinsip transparansi, adil, akuntabel dan percepatan dalam pelayanan

**Sumber.** Hasil Penelitian Terdahulu Dihimpun dari Berbagai Sumber

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang berhasil dihimpun dapat diketahui bahwa penelitian terdahulu telah memfokuskan kajian pada kebijakan yang adaptif dan penerapan mal pelayanan publik. Namun berbagai penelitian yang telah diuraikan tersebut dapat teridentifikasi berbagai kelemahan dalam penguraiannya, seperti: klasifikasi tema pertama tidak ditemukannya objek yang diteliti sehingga uraian penelitian terlalu teoritis dan tidak menampilkan kasus tertentu (Fauzi & Iryana, 2017; Kwiek, 2015; Ristianti, 2021; Rustra, 2016; Yasin, 2020). Klasifikasi tema kedua tidak ditemukannya indikator-indikator yang menguraikan kebijakan yang adaptif sebagai salah satu metode dalam mewujudkan penerapan kebijakan yang bersifat berkelanjutan (Hizbaron et al., 2021; Kusuma & Akbar, 2021; Mukhlis & Perdana, 2022; Norman, 2019; Rahaju et al., 2021). Klasifikasi tema ketiga terlalu terfokus pada kasus penerapan Mal Pelayanan Publik dan tidak ditemukan uraian fenomena penelitian dengan teori kebijakan yang adaptif (Afriyani et al., 2022; Datamora & Malau, 2020; Furqon et al., 2018; Puryatama & Haryani, 2020; Umam & Adiinto, 2020). Klasifikasi tema keempat teridentifikasi uraian keterkaitan antara fenomena dengan topik penelitian yang dikaji namun teridentifikasi hanya sebagian kecil uraian yang menyinggung kebijakan adaptif (Alvionita et al., 2020; Datamora & Malau, 2020; Ikhsan et al., 2020; Muliawaty & Hendryawan, 2020; Nur Alim, 2022). Terakhir klasifikasi tema kelima menguraikan penerapan MPP namun tidak ditemukannya kaitan antara penerapan MPP dengan kebijakan adaptif (Amanah et al., 2022; Firdaus et al., 2022; Hidayat, 2022; Noerwasito, 2022; Septiani et al., 2022). Padahal integrasi pelayanan dari MPP merupakan bagian dari tujuan konsep pemerintahan yang dinamis dengan kebijakan adaptif sebagai pendekatannya, namun penelitian terdahulu tidak banyak menguraikan dan mengaitkan fenomena dengan teori kebijakan adaptif.

Berdasarkan hasil pemetaan dari penelitian terdahulu, peneliti menyimpulkan bahwa terdapat GAP atau kekosongan penelitian dari penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan diteliti. Adapun GAP tersebut teridentifikasi dari minimnya penggunaan teori kebijakan adaptif (adaptive policy) sebagai pendekatan dalam menganalisis fenomena yang dikaji. Oleh sebab itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan yang adaptif dalam penerapan MPP di Kota Yogyakarta. Menurut Neo & Chen (2007), kebijakan yang adaptif dapat terwujud apabila didukung oleh tiga kemampuan, diantaranya thinking ahead kemampuan menganalisis dan mengidentifikasi ketidakpastian kondisi di masa depan, thinking again yakni kemampuan menilai kinerja strategi, kebijakan dan program yang ada untuk didesain ulang agar mencapai hasil yang lebih baik dan thinking across yakni kemampuan untuk belajar dari praktik pihak lain sehingga akan muncul ide-ide baru yang dapat diterapkan pada kondisi internal. Ketiga kemampuan ini harus dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan kebijakan adaptif serta strategi dalam mengimplementasikan MPP.

## **1.6 Kerangka Teori**

Kerangka teori merupakan identifikasi dari teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berfikir untuk melaksanakan rancangan penelitian atau dengan kata lain mendeskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk meneliti permasalahan. Adapun penelitian ini telah mengidentifikasi sejumlah teori, diantaranya:

### **1.6.1 Mal Pelayanan Publik (MPP)**

Mal pelayanan publik (MPP) merupakan inovasi pelayanan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan pelayanan untuk meningkatkan percepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan dan keamanan pelayanan serta meningkatkan daya saing dan memberikan

kemudahan berusaha. Berbagai daerah telah menerapkan MPP tidak terkecuali di Kota Yogyakarta. Kehadiran MPP merupakan respon Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap persoalan birokrasi yang terkesan berbelit, kaku, lambat dan statis. Mal Pelayanan Publik merupakan inovasi pelayanan publik yang diharapkan dapat menjawab permasalahan birokrasi dengan cepat. Konsep pelayanan yang terintegrasi dan memangkan birokrasi yang berbelit diharapkan dapat beradaptasi ditengah situasi dan kondisi yang mengharapakan pelayanan yang serba cepat, efektif dan efisien. Sehingga hadirnya MPP diharapkan dapat merubah pelayanan publik yang lebih prima dengan mengedepankan prinsip transparansi, adil, akuntabel dan percepatan dalam pelayanan. Penerapan MPP Yogyakarta dengan tujuan untuk mengintegrasikan semua layanan publik serta memudahkan dan mempercepat masyarakat mendapatkan pelayanan dari berbagai instansi maupun investasi. Selain itu, pemanfaatan teknologi dan informasi (TI) untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses berbagai pelayanan maupun pencarian dokumen dengan cepat. Tindak responsif Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mereformasi pelayanan dengan cepat, efektif dan efisien melalui MPP mengindikasikan upaya Pemkot Yogyakarta menerapkan konsep dynamic governance. Pemerintahan yang dinamis telah menjadi kemampuan vital yang perlu dimiliki oleh pemerintah di berbagai negara. Kemampuan tersebut mendorong Pemerintah Kota Yogyakarta untuk merespon setiap perubahan secara efektif dan efisien. Dengan mendorong penerapan konsep pemerintahan yang dinamis, dapat menjadi solusi khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pelayanan dan kesejahteraan publik yang berkelanjutan melalui penerapan MPP.

Situasi dan kondisi yang serba cepat mendorong desakan perubahan dan tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah untuk mampu beradaptasi dan merespon perubahan agar dapat mengatasi berbagai permasalahan dengan cepat. Penyelenggaraan pemerintah kini tidak hanya

dilihat dari kemampuan untuk merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik semata. Lebih dari itu, penyelenggaraan pemerintah kini dituntut mampu merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik yang dinamis atau dapat beradaptasi serta efektif dan efisien. Berbagai inovasi pelayanan publik yang bersifat efektif dan efisien seperti mengintegrasikan pelayanan publik melalui mal pelayanan publik (MPP). Penerapan MPP bertujuan untuk mengintegrasikan semua layanan publik serta memudahkan dan mempercepat masyarakat mendapatkan pelayanan dari berbagai instansi maupun investasi. Selain itu, pemanfaatan teknologi dan informasi (TI) untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses berbagai pelayanan maupun pencarian dokumen dengan cepat. Adapun prinsip-prinsip yang dianut dalam MPP diantaranya: Pertama, keterpaduan yakni adanya integrasi antar instansi pelayanan publik sehingga menciptakan penyederhanaan dalam proses pelayanan; kedua berdayaguna yakni, kehadiran MPP diharapkan dapat menjawab kebutuhan masyarakat yang tepat sasaran dan efisien; Ketiga koordinasi yakni, bentuk komunikasi yang terintegrasi antar instansi dalam naungan satu pengaturan kerja; Keempat akuntabilitas yakni pelaksanaan MPP dapat dipertanggungjawabkan dan dijelaskan secara terukur, sehingga dapat menggambarkan capaian kinerja dari adanya MPP; Kelima kenyamanan yakni menciptakan suasana dan kualitas pelayanan MPP yang diharapkan oleh masyarakat.

### **1.6.2 Kebijakan Adaptif (*Adaptive Policy*)**

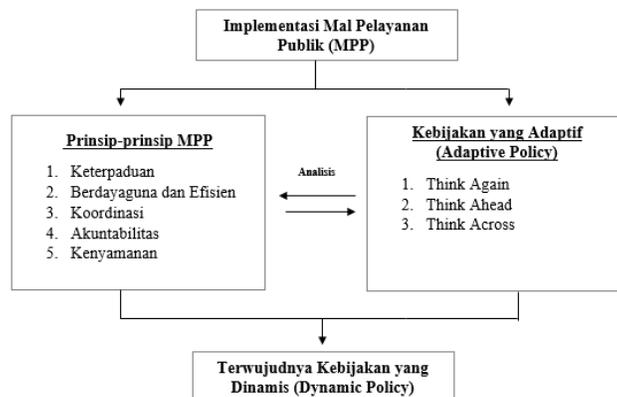
konsep pemerintahan yang dinamis hanya dapat tercapai apabila dijalankan melalui kebijakan yang adaptif (*adaptive policy*). Pemerintahan dinamis merupakan kemampuan pemerintah dalam menyesuaikan kebijakan dan program publik ditengah kondisi yang tidak dapat diprediksi dan berubah secara cepat. Konsep *dynamic governance* dapat dijelaskan sebagai kemampuan pemerintah untuk menyesuaikan proses perumusan dan implementasi kebijakan

dalam mencapai tujuan jangka panjang. Konsep ini mendorong penyelenggaraan pemerintah untuk terus melakukan perbaikan terus menerus, melahirkan ide dan persepsi baru, respon pelayanan yang cepat, penyesuaian secara fleksibel serta memunculkan inovasi-inovasi pelayanan publik yang kreatif. Kondisi kedinamisan dalam pemerintahan berperan penting terhadap pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan terutama pada lingkungan yang mengalami ketidakpastian dan perubahan yang cepat dimana masyarakat semakin menuntut kecanggihan, lebih berpendidikan dan lebih terdampak globalisasi. Perubahan tersebut pada akhirnya melahirkan berbagai tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah untuk mampu beradaptasi dan merespon perubahan agar dapat mengatasi berbagai permasalahan dengan cepat. Penyelenggaraan pemerintah kini tidak hanya dilihat dari kemampuan untuk merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik semata. Lebih dari itu, penyelenggaraan pemerintah kini dituntut mampu merumuskan dan melaksanakan pelayanan publik yang dinamis atau dapat beradaptasi sesuai dengan perkembangan zaman. Kebijakan yang adaptif dapat terwujud apabila didukung oleh tiga kemampuan, diantaranya:

1. *Thinking ahead* kemampuan menganalisis dan mengidentifikasi ketidakpastian kondisi di masa depan. Kemampuan ini dilakukan dengan menguji efektivitas strategi kebijakan dan program yang ada pada saat ini. Proses selanjutnya yakni menyusun strategi untuk menghadapi ancaman yang muncul dan memaksimalkan setiap peluang.
2. *Thinking again* yakni kemampuan menilai kinerja strategi, kebijakan dan program yang ada untuk didesain ulang agar mencapai hasil yang lebih baik. Perlu dilakukan berbagai kegiatan meliputi analisis semua data kinerja, memahami setiap umpan balik dari publik, melakukan riset terhadap strategi, kebijakan dan program yang sedang berjalan,

merancang ulang kebijakan dan program agar dapat meningkatkan kinerja, serta menerapkan kebijakan baru untuk peningkatan pelayanan publik.

3. *Thinking across* yakni kemampuan untuk belajar dari praktik pihak lain sehingga akan muncul ide-ide baru yang dapat diterapkan pada kondisi internal. Menjelaskan beberapa kegiatan yang dapat dilakukan untuk menjalankan kemampuan ini meliputi mencari dan memahami praktik baik dari pihak lain, melakukan evaluasi kebijakan internal yang sedang berlangsung, menemukan keterkaitan antara ide yang telah ditemukan dengan hasil evaluasi kebijakan, serta menyesuaikan kebijakan dan program yang ada dengan kondisi dan kebutuhan publik. Ketiga kemampuan ini harus dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan kebijakan adaptif serta strategi dalam mengimplementasikan MPP.



**Gambar I.1.** Kerangka Teori Penelitian

Berdasarkan gambar tersebut dapat diketahui kerangka teori dari penelitian yang akan diteliti, yakni peneliti memfokuskan kajian pada penerapan Implementasi Mal Pelayanan Publik (MPP) dengan studi kasus di Kota Yogyakarta. Penelitian akan menganalisis penerapan MPP dengan memperhatikan prinsip-prinsip MPP dan mengaitkannya dengan teori kebijakan yang

adaptif dengan tiga indikator think again, think ahead dan think across. Hasil analisis tersebut dapat mendeskripsikan proses adaptasi dari penerapan MPP di Kota Yogyakarta sehingga mewujudkan bahwa MPP merupakan kebijakan yang dinamis (dynamic policy).

## **1.7 Definisi Konseptual**

Definisi konseptual merupakan pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga nantinya akan memudahkan peneliti dalam mengoperasikan konsep pada penelitian. Adapun definisi konseptual dalam penelitian ini terbagi menjadi empat bagian diantaranya: Pertama, definisi MPP. Kedua, definisi prinsip MPP. Ketiga, definisi kebijakan dinamis. Lebih detailnya telah diuraikan dibawah ini:

### **1.7.1 Mal Pelayanan Publik**

Bagian ini mengkonsepkan definisi dari Mal Pelayanan Publik (MPP) yang dalam konteks penelitian ini adalah penerapan MPP di Kota Yogyakarta. Tujuan konseptualisasi MPP adalah untuk memudahkan peneliti memahami definisi MPP dan tujuan diterapkannya kebijakan dalam mengintegrasikan pelayanan untuk meningkatkan percepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan dan kemandirian pelayanan serta meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha.

### **1.7.2 Prinsip Mal Pelayanan Publik**

Bagian ini mengkonsepkan definisi dari prinsip Mal Pelayanan Publik (MPP) yang dalam konteks penelitian ini adalah penerapan prinsip MPP di Kota Yogyakarta. Tujuan konseptualisasi prinsip MPP adalah untuk memudahkan peneliti memahami prinsip MPP dan tujuannya. Nantinya, prinsip MPP ini akan dianalisis dan dikaitkan dengan teori kebijakan adaptif untuk mengetahui proses adaptasi MPP di Kota Yogyakarta.

### 1.7.3 Kebijakan Dinamis

Bagian ini mengkonsepkan definisi kebijakan dinamis dari penerapan Mal Pelayanan Publik (MPP) yang dalam konteks penelitian ini adalah bagian akhir dari hasil analisis penerapan MPP yang dikaitkan dengan teori kebijakan adaptif. Hasilnya analisis akan menunjukkan hasil proses adaptasi dan kedinamisan penerapan MPP di Kota Yogyakarta.

### 1.8 Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan suatu atribut atau sifat nilai dari objek kegiatan yang mempunyai variasi tertentu yang telah ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulan. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini diambil dari tiga indikator kebijakan yang adaptif, yakni: think again, think ahead, think across. Adapun lebih detailnya,

dapat dilihat pada tabel dibawah ini: **Tabel I.2** Definisi Operasional Penelitian

No	Variabel Teori	Indikator Teori	Parameter
1	<i>Adaptive Policy</i>	<i>Think Ahead</i> (Berfikir Kedepan)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pencapaian tujuan, efektifitas strategi, kebijakan MPP</li><li>2. Pemanfaatan peluang yang memungkinkan dimanfaatkan dalam proses pengaturan MPP</li><li>3. Mempertimbangkan isu-isu serius yang kemungkinan muncul.</li></ol>
2		<i>Think Again</i> (Berfikir Kembali)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Meninjau data kinerja terkait dengan pelaksanaan kebijakan MPP</li><li>2. Menyelidiki penyebab yang mendasari capaian keberhasilan MPP</li><li>3. Mendesain ulang kebijakan dan program MPP</li><li>4. Melaksanakan sistem baru sehingga dapat mencapai hasil yang lebih baik</li></ol>

3		<i>Think Across</i> (Berfikir Lintas Batas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mencari praktik baru yang dilakukan oleh daerah lain yang menarik untuk diadopsi dan diimplementasikan</li> <li>2. Mengidentifikasi apa saja yang mungkin dapat diterapkan untuk memperbaharui kebijakan MPP</li> <li>3. Menembukan kombinasi gabungan ide yang berbeda</li> <li>4. Menyesuaikan kebijakan dengan selalu memprioritaskan kebutuhan masyarakat</li> </ol>
---	--	--	--

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa definisi operasional atau landasan teori yang akan digunakan sebagai kerangka analisis dalam penelitian ini menggunakan teori adaptive governance menurut Neo & Chen, kebijakan yang adaptif dapat terwujud apabila didukung oleh tiga kemampuan, diantaranya thinking ahead kemampuan menganalisis dan mengidentifikasi ketidakpastian kondisi di masa depan, thingking again yakni kemampuan menilai kinerja strategi, kebijakan dan program yang ada untuk didesain ulang agar mencapai hasil yang lebih baik dan thinking across yakni kemampuan untuk belajar dari praktik pihak lain sehingga akan muncul ide-ide baru yang dapat diterapkan pada kondisi internal. Ketiga kemampuan ini harus dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan kebijakan adaptif serta strategi dalam mengimplementasikan MPP.

## **1.9 Metode Penelitian**

### **1.9.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Menurut Creswell (2014), jenis penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang dianggap oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial. Adapun definisi studi kasus dalam penelitian ini merupakan strategi

untuk menyelidiki secara cermat suatu hal dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif dan menafsirkan makna data (Al-Hamdi et al., 2020). Jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus dianggap memudahkan penelitian ini dalam mengeksplor lebih dalam penerapan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta sebagai studi kasusnya. Adapun penelitian akan mengungkap proses adaptasi Mal Pelayanan Publik dengan mengkaitkan teori kebijakan adaptif sehingga hasil penelitian dapat diketahui sejauhmana proses adaptasi MPP ditengah situasi dan kondisi Kota Yogyakarta yang cepat dan tetap memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pelayanan publik.

### **1.9.2 Pengumpulan Data**

Penelitian ini mengelompokkan teknik pengumpulan data kedalam dua bagian, yakni: Pertama, teknik pengumpulan data secara primer atau sumber data diperoleh secara langsung melalui wawancara dari berbagai narasumber yang telah diidentifikasi dapat memenuhi target data yang dibutuhkan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai narasumber yang berhasil teridentifikasi dan dianggap dapat memenuhi target data yang dibutuhkan. Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara mendalam kepada narasumber. Kedua, teknik pengumpulan data secara sekunder atau sumber data diperoleh dari hasil tinjauan pustaka yang dihimpun serta dianalisis dari berbagai sumber seperti artikel ilmiah, media masa, dokumen peraturan daerah dalam penerapan MPP dan jenis data sekunder lainnya. Adapun lebih detailnya, jenis-jenis pengumpulan data diatas telah diuraikan pada sub bab dibawah ini. Adapun lebih detailnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel I.3** Narasumber Penelitian

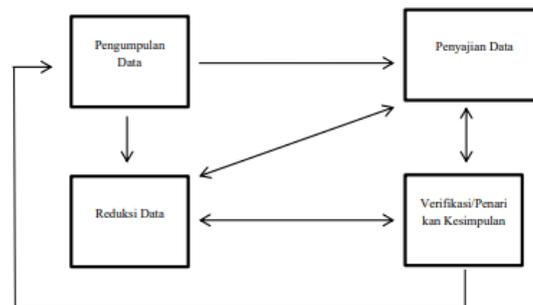
No	Jenis Data	Narasumber	Kebutuhan Data	Pengumpulan Data
1.	Data Primer	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Yogyakarta	Identifikasi permasalahan yang kemungkinan akan terjadi dimasa depan dan strategi penanggulangan sehingga kehadiran MPP dapat terus memenuhi kebutuhan masyarakat.	Wawancara Mendalam
2.	Data Primer	Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Yogyakarta	Digitalisasi pelayanan MPP, permasalahan atau kendala yang dihadapi serta startegi penanggulangannya.	Wawancara Mendalam
3.	Data Sekunder	Artikel Ilmiah	Analisis sekunder artikel ilmiah yang relevan dengan penerapan MPP dan kebijakan adaptif	Tinjauan Pustaka
4.	Data Sekunder	Media Massa	Analisis sekunder media massa yang relevan dengan penerapan MPP di Kota Yogyakarta	Tinjauan Pustaka
5.	Data Sekunder	Dokumen Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik pada Pemerintah Kota Yogyakarta	Analisis regulasi penerapan MPP di Kota Yogyakarta	Tinjauan Pustaka

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa sumber data dalam penelitian ini dikelompokan menjadi dua yakni primer dan sekunder. Kedua data tersebut memiliki tujuan yang dianggap dapat memenuhi kebutuhan data seperti untuk mengungkapkan identifikasi permasalahan yang kemungkinan dapat terjadi dimasa depan dan strategi dalam penanggulangannya dan digitalisasi pelayanan MPP, permasalahan atau kendala yang dihadapi

serta strategi penanggulangannya sehingga kehadiran MPP dapat terus memenuhi kebutuhan masyarakat

### 1.9.3 Analisis Data

Data yang berhasil dikolektifkan akan dianalisis secara interaktif. Menurut Miles & Hubermans (Miles & Huberman, 2014) teknik analisis interaktif merupakan aktivitas analisis yang dilakukan secara terus menerus sampai data yang didapatkan menjadi tuntas dan akhirnya data tersebut jenuh. Proses analisis dilakukan secara tiga tahapan analisis, diantaranya: Pertama, reduksi data yakni mengumpulkan data yang berhasil dikolektifkan sesuai dengan kebutuhan data. Kedua, penyajian data yakni menguraikan data penelitian yang berhasil direduksi. Ketiga, penarikan kesimpulan. Adapun alur metode penelitian dapat pada gambar dibawah ini:



**Gambar I.3.** Model Analisis Interaktif

**Sumber.** Miles & Huberman, 1992

### 1.10 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di dua instansi Pemerintahan Kota Yogyakarta yakni Pertama, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Yogyakarta dan Kedua, Dinas

Komunikasi dan Informatika Kota Yogyakarta. Adapun justifikasi pemilihan lokasi dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel I.4** Lokasi Penelitian

No	Nama Lokasi	Justifikasi Pemilihan Lokasi
1.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Yogyakarta	Instansi yang berwenang mengidentifikasi permasalahan yang kemungkinan akan terjadi dimasa depan dan strategi penanggulangan sehingga kehadiran MPP dapat terus memenuhi kebutuhan masyarakat.
2.	Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Yogyakarta	Instansi yang berwenang melakukan digitalisasi pelayanan MPP, permasalahan atau kendala yang dihadapi serta startegi penanggulangannya.

