



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 2 (2026) pp: 5951-5960

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Ketegangan Nilai dalam Pelayanan Publik: Analisis Competing Values Approach pada Implementasi Prinsip Good Governance di Mal Pelayanan Publik Lamongan Menuju Sustainable Development Goals Ke-16

Belinda Muflihianiardi

Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

belinda.muflihianiardi-2022@fisip.unair.ac.id

Abstrak

Penelitian ini menganalisis ketegangan nilai di dalam pelayanan publik di Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Lamongan, khususnya tarik-menarik antara capaian kelembagaan formal dan kualitas layanan yang benar-benar dialami pengguna. Secara administratif, MPP Lamongan telah memiliki SOP, prosedur layanan, kanal informasi, mekanisme pengaduan, dukungan sistem digital, serta indikator kinerja dan penghargaan kelembagaan. Namun, capaian formal tersebut belum sepenuhnya menjamin pengalaman layanan yang jelas, konsisten, cepat, dan mudah diakses masyarakat. Dengan menggunakan lensa Competing Values Approach (CVA), studi kasus kualitatif ini memetakan ketegangan pada dimensi kontrol–fleksibilitas, fokus internal–eksternal, serta orientasi proses–hasil. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan studi dokumen. Temuan menunjukkan bahwa ketegangan muncul ketika tata kelola administratif relatif kuat, tetapi pengguna masih menghadapi ketidakjelasan alur, estimasi waktu yang tidak pasti, informasi yang tidak konsisten antarpetugas maupun antarinstansi, serta proses berulang akibat pelimpahan tanggung jawab. Kondisi ini memperlihatkan adanya jarak antara kepatuhan formal dan kinerja substantif yang dirasakan publik. Akibatnya, penerapan good governance cenderung simbolik pada sebagian aspek, terutama partisipasi, keadilan, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, dan responsivitas. Implikasi penelitian ini menekankan pentingnya standarisasi informasi lintas loket, transparansi alur dan waktu layanan, mekanisme umpan balik yang terlacak, serta evaluasi berbasis bukti agar MPP bergerak dari kepatuhan administratif menuju pelayanan substantif yang mendukung pencapaian SDGs ke-16.

Kata Kunci: Pendekatan Ketegangan Nilai, Mal Pelayanan Publik, Tata Kelola Pemerintah yang Baik, Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

1. Latar Belakang

Mal Pelayanan Publik (MPP) merupakan inovasi reformasi birokrasi yang mengintegrasikan berbagai layanan lintas instansi dalam satu lokasi untuk menurunkan biaya transaksi warga, meningkatkan kepastian proses, serta memperkuat transparansi pelayanan. Dalam kerangka tata kelola, Mal Pelayanan Publik diharapkan menguatkan *good governance* karena menghadirkan standar layanan, mekanisme informasi, dan koordinasi antarlembaga yang lebih terukur, sekaligus selaras dengan *Sustainable Development Goals* ke-16 tentang institusi yang efektif, akuntabel, transparan, dan inklusif (MPP Lamongan, 2023).

Namun, temuan pada Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan menunjukkan bahwa penguatan formal kelembagaan (aturan, SOP, kanal informasi, mekanisme pengaduan, serta dukungan sistem) tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas layanan yang dialami pengguna. Pada level pengalaman, pengguna masih menghadapi ketidakjelasan alur dan estimasi waktu, inkonsistensi informasi antarpetugas, serta proses berulang akibat pelimpahan tanggung jawab atau hambatan koordinasi. Kondisi ini mengindikasikan adanya jarak antara kepatuhan administratif dan kinerja substantif yang diverifikasi publik.

Indonesia memiliki populasi yang sangat besar dan cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Kondisi ini memperbesar kompleksitas kebutuhan layanan publik yang harus dilayani pemerintah. Untuk menggambarkan skala kebutuhan tersebut, Tabel 1 menyajikan tren jumlah penduduk Indonesia periode 2020–2024 (Badan Pusat Statistik, 2024).

Tabel 1 Jumlah penduduk Indonesia (2020–2024)

Tahun	Jumlah Penduduk di Indonesia (ribu jiwa)
2020	270.203,9
2021	272.682,5
2022	275.773,8
2023	278.696,2
2024	281.603,8

Sumber: Badan Pusat Statistik (2024), data diolah penulis.

Peningkatan kebutuhan layanan publik tersebut berhadapan langsung dengan kapasitas aparatur sebagai pelaksana layanan. Gambaran kuantitatif ASN secara nasional membantu menunjukkan besarnya beban layanan dan pentingnya pengelolaan organisasi pelayanan yang efektif. Tabel 2 menampilkan komposisi ASN Indonesia (Badan Kepegawaian Negara, 2024).

Tabel 2 Komposisi ASN Indonesia berdasarkan Masa Kerja dan Jenis Kelamin

Masa Kerja (Tahun)	Jenis Kelamin	Jenis Kelamin	Total (Jiwa)
00 - 05	610.641	1.065.359	1.676.000
06 - 10	240.345	317.189	557.534
11 - 15	481.709	587.500	1.069.209
16 - 20	399.076	435.863	834.939
21 - 25	183.410	196.114	379.524
26 - 30	80.895	86.980	167.875
30+	23.951	25.009	48.960
Jumlah	2.020.027	2.714.014	4.734.041

Sumber: Badan Kepegawaian Negara (2024), data diolah penulis.

Pada level daerah, Kabupaten Lamongan menunjukkan capaian kelembagaan melalui berbagai penghargaan dan indikator kinerja. Namun, capaian formal tersebut tidak otomatis mencerminkan pengalaman layanan yang konsisten bagi pengguna. Untuk memperlihatkan konteks capaian formal sekaligus potensi benturan nilai dalam layanan, Tabel 3 merangkum penghargaan/indikator dan maknanya bagi ketegangan nilai.

Tabel 3 Penghargaan Kabupaten Lamongan dan Makna pada Benturan Nilai

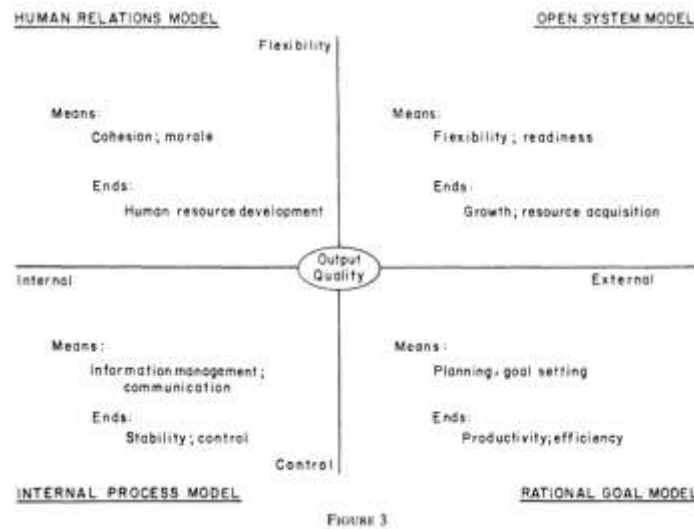
Tahun	Jenis Penghargaan	Jenis Indikator	Makna untuk Ketegangan Nilai
2021	Opini WTP 5x berturut-turut	Akuntabilitas keuangan & kepatuhan penyajian LKPD	“Secara formal akuntabel” → publik berharap layanan & proses birokrasi juga rapi/tertib
2022	Sakip A 4x berturut-turut	Akuntabilitas kinerja instansi (kinerja terukur)	Kinerja birokrasi dinilai “memuaskan” berulang → ekspektasi publik naik
2022	Pelayanan Prima Kategori A 2x berturut-turut	Kualitas layanan unit pelayanan publik	Indikator formal “paling dekat” ke MPP: seharusnya pengalaman layanan bagus & konsisten
2022	WTP 6x berturut-turut	Akuntabilitas keuangan	Formal compliance kuat → tetapi compliance ≠ pengalaman layanan
2023	BKN Award 2023 (Implementasi NSPK Manajemen ASN)	Tata kelola SDM/Manajemen ASN	Jika manajemen ASN dinilai baik, harusnya layanan lebih konsisten (SDM, disiplin, kompetensi)
2023	Sakip A 6x berturut-turut (sejak tahun 2018)	Akuntabilitas kinerja	Kinerja memuaskan berulang → legitimasi birokrasi tinggi → ekspektasi publik makin tinggi
2024	WTP 8x berturut-turut	Akuntabilitas keuangan	Menambah bukti “unggul formal berulang”
2024	Ombudsman Kepatuhan Pelayanan Publik 93,7 (Zona Hijau Kualitas Tertinggi)	Kepatuhan standar pelayanan (maklumat, prosedur, waktu, biaya, pengaduan)	Ini puncak formal service compliance. Kalau masih ada keluhan → benturan nilai makin kuat
2025	WTP 9x berturut-turut	Akuntabilitas keuangan	Narasi “unggul konsisten” semakin credible
2025	RB 2024 predikat A (86,48) + SAKIP 2024 A (83,18)	Kematangan reformasi birokrasi & akuntabilitas kinerja	Sistem reformasi & kinerja dinilai matang → harusnya problem layanan makin kecil
2025	IPKD MCP 2018–2024 peringkat 1 + nilai MCP 2024 = 95,1	Pencegahan korupsi & tata kelola (PBJ, perizinan, APIP, ASN, pajak, aset)	Indikasi sistem pencegahan kuat. Tapi pencegahan ≠ nol keluhan layanan

Sumber: BKPSDM Kabupaten Lamongan (2023) dan BKN (2023), data diolah penulis.

Rangkaian konteks di atas menunjukkan bahwa tantangan layanan publik bukan hanya soal kuantitas kebutuhan dan kapasitas aparatur, tetapi juga bagaimana organisasi mengelola trade-off nilai dalam

penyelenggaraan layanan. Karena itu, penelitian ini menggunakan *Competing Values Approach (CVA)* untuk membaca ketegangan nilai yang memengaruhi kualitas layanan MPP Kabupaten Lamongan.

Untuk membaca tarik-menarik tersebut, artikel ini menggunakan *Competing Values Approach (CVA)* sebagai lensa pemetaan ketegangan nilai. CVA menempatkan efektivitas organisasi pada dua sumbu utama yaitu fokus internal vs eksternal serta fleksibilitas vs kontrol yang membentuk empat kuadran kriteria efektivitas. Kerangka ini membantu menjelaskan mengapa penguatan kontrol untuk kepastian prosedural dapat berhadapan dengan kebutuhan fleksibilitas untuk penyelesaian kasus, serta mengapa kebutuhan penguatan internal tidak otomatis memenuhi ekspektasi eksternal warga.



Tabel 4 Kuadran Competing Values Approach (CVA)
Sumber: Quinn & Rohrbaugh (1983), data diolah penulis.

Dengan kerangka pada Gambar 1, menyajikan kuadran *Competing Values Approach* yang digunakan sebagai peta analisis. Peta ini digunakan untuk menafsirkan temuan pada prinsip-prinsip *good governance* serta implikasinya terhadap kontribusi Mal Pelayanan Publik bagi *SDGs* ke-16.

Target *SDGs* 16 yang digunakan pada artikel ini mencakup dua belas target yaitu 16.1 (Mengurangi Kekerasan dan Angka Kematian), 16.2 (Kekerasan, Eksploitasi, dan Perdagangan Anak), 16.3 (Supremasi Hukum), 16.4 (Aliran Keuangan Ilegal dan Perdagangan Senjata), 16.5 (Korupsi dan Suap), 16.6 (Lembaga Efektif dan Transparan), 16.7 (Keputusan Inklusif dan Partisipatif), 16.8 (Representasi Negara Berkembang), 16.9 (Identitas Hukum), 16.10 (Akses Informasi dan Kebebasan Fundamental), 16.a (Penguatan Lembaga HAM), dan 16.b (Hukum dan Kebijakan Anti Diskriminasi) (United Nations, 2015).

Dalam konteks pelayanan MPP, target-target tersebut dipahami sebagai tuntutan penguatan institusi yang efektif, akuntabel, dan transparan; jaminan kepastian hukum dan akses informasi; pencegahan praktik koruptif/ilegal melalui prosedur dan biaya yang terbuka; serta perlindungan akses layanan yang adil dan non-diskriminatif. Dengan demikian, setiap temuan pada proses layanan, seperti ketidakjelasan alur/waktu, inkonsistensi informasi, atau pelimpahan tanggung jawab dapat ditafsirkan sebagai indikator yang berpotensi menghambat kontribusi MPP terhadap *SDGs* 16 (United Nations, 2015).

Prinsip *good governance* yang menjadi rujukan evaluasi mencakup sembilan prinsip. Diantaranya Adalah prinsip partisipasi, kepastian hukum, transparansi, responsivitas, berorientasi pada kesepakatan, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategik (UNDP, 1997).

Kesembilan prinsip tersebut dipakai sebagai rubrik pembacaan temuan. Prinsip transparansi dioperasionalkan melalui keterbukaan alur, biaya, dan estimasi waktu; responsivitas melalui kecepatan dan kepastian tindak lanjut keluhan. Prinsip akuntabilitas melalui penanggung jawab yang jelas serta pelacakan status berkas. Prinsip keadilan melalui akses yang setara bagi seluruh pengguna. Kerangka ini membantu memastikan bahwa pembahasan tidak berhenti pada capaian formal, tetapi menilai kualitas layanan yang diverifikasi pengguna (UNDP, 1997).

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menelaah secara mendalam fenomena ketegangan nilai dalam penyelenggaraan layanan pada Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Lamongan sebagai sebuah bounded system di konteks kehidupan nyata (Creswell, 2018). Fokus analisis diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip *good governance* serta implikasinya terhadap kontribusi MPP pada SDG 16 (United Nations, 2015).

Informan dipilih secara *purposive sampling* dengan pertimbangan keterlibatan langsung dan pengetahuan substantif terhadap proses layanan, pengawasan, dan pengalaman pengguna. Total informan berjumlah 22 orang yang terdiri dari unsur BKPSDM (Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia), Inspektorat, Pegawai Mal Pelayanan Publik, serta Masyarakat pengguna layanan.

Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumen kebijakan/administratif. Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber dan member *checking* (Creswell, 2018).

Analisis data dilakukan secara tematik dengan tahapan pengorganisasian data, pembacaan menyeluruh, pengodean, pengembangan tema, serta penafsiran temuan. Proses ini diperkaya dengan analisis isi dokumen kebijakan untuk menguji koherensi antara desain tata kelola formal dan realitas pengalaman layanan (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014). Kerangka interpretasi menggunakan *Competing Values Approach (CVA)* untuk memetakan ketegangan nilai pada dimensi kontrol–fleksibilitas, fokus internal–fokus, eksternal, dan orientasi proses–hasil (Quinn & Rohrbaugh, 1983).

3. Hasil dan Diskusi

Temuan menunjukkan bahwa tata kelola MPP Lamongan telah dibangun kuat pada aspek formal melalui SOP, kanal informasi, mekanisme pengaduan, serta dukungan sistem digital. Namun capaian administratif tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas layanan yang dialami pengguna.

Untuk memperjelas tingkat dan pola ketegangan nilai yang ditemukan, Tabel 4 menyajikan kriteria derajat ketegangan nilai yang digunakan dalam penelitian. Kriteria ini membantu pembaca menilai kekuatan trade-off yang muncul pada tiap prinsip *good governance* sebelum masuk ke uraian temuan.

Tabel 5 Kriteria Derajat Ketegangan Nilai (CVA) dalam Penelitian

Derajat	Pola Temuan	Ciri Ketegangan Nilai (CVA)	Implikasi terhadap Layanan Publik
Rendah	Muncul situasional, tidak konsisten, dampak terbatas.	<i>Trade-off</i> nilai ada, tetapi cepat terserap oleh prosedur/penanganan.	Keluhan minim, tidak mengubah alur layanan.
Sedang	Berulang pada beberapa titik, ada pola keluhan, dampak terasa namun masih dapat dipulihkan.	Kontrol/fleksibilitas atau internal/eksternal saling menekan pada kondisi tertentu.	Warga perlu menyesuaikan diri (klarifikasi berulang/menunggu), namun tetap selesai lewat jalur normal.
Tinggi	Paling sering muncul, dialami banyak pengguna, berdampak pada kepastian proses dan hasil.	Benturan nilai menjadi dominan (prosedur tertib vs kebutuhan selesai cepat, koordinasi internal vs ekspektasi hasil eksternal).	Muncul bolak-balik, ketergantungan perantara, pengaduan tanpa kepastian, dan gap capaian formal vs pengalaman warga.

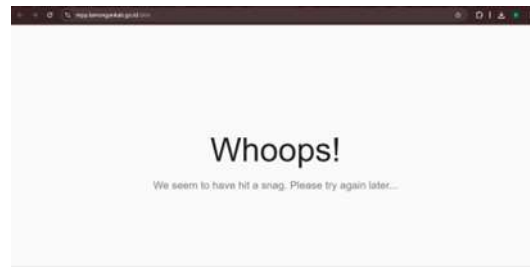
Sumber: diolah oleh Penulis (2025)

1) Prinsip Partisipasi

Partisipasi mengandung ketegangan internal–eksternal karena kanal eksternal membutuhkan kapasitas internal untuk memproses masukan. Temuan menunjukkan adanya pelibatan ASN dalam pengusulan kebutuhan pelatihan, namun keputusan akhir tetap cenderung tersentralisasi dan prosedur administratif dilaporkan memperlambat pengolahan masukan. Di sisi warga, temuan menunjukkan partisipasi substantif terhambat sejak awal karena informasi alur dan syarat dinilai tidak operasional, kanal digital sering bermasalah, serta kehadiran fisik warga terkadang tidak dihargai ketika loket kosong atau pelayanan tidak siap. Muncul pula indikasi penggunaan perantara/jasa titip sebagai substitusi partisipasi langsung akibat prosedur dianggap rumit.

Pada dimensi kontrol–fleksibilitas, kontrol birokrasi (alur dan sentralisasi keputusan) membatasi fleksibilitas partisipasi.

Pada dimensi sarana–tujuan, sarana survei/kanal ada, tetapi tujuan suara berpengaruh belum kuat karena umpan balik dan perbaikan nyata tidak selalu terlihat.



Gambar 1 Layanan MPP Online Down selama Beberapa Bulan
Sumber: diolah oleh Penulis (2025)

2) Prinsip Kepastian Hukum

Pada prinsip kepastian hukum, kontrol menguat melalui mandat kelembagaan dan kepatuhan regulasi, yang tercermin dari adanya rujukan peraturan, penerapan sistem merit yang dievaluasi, serta prosedur penegakan disiplin berjenjang. Namun fleksibilitas tetap dibutuhkan karena temuan menunjukkan warga kerap menghadapi perubahan persyaratan yang dirasakan mendadak, ketidakutuhan informasi dokumen, serta variasi penerapan standar waktu layanan.

Pada sumbu internal–eksternal, kerangka prosedural internal sudah ada, tetapi pengalaman pengguna menunjukkan kepastian substantif melemah akibat sosialisasi yang tidak merata dan inkonsistensi petugas.

Pada sumbu sarana–tujuan, kanal formal (SOP dan pengaduan) hadir sebagai sarana, namun temuan mengindikasikan warga sering tidak memperoleh perkembangan status setelah pengaduan atau proses berjalan, sehingga tujuan kepastian dan keterlacakan belum tercapai.

3) Prinsip Transparansi

Transparansi menuntut fokus eksternal (keterbukaan informasi) yang bergantung pada fokus internal (manajemen informasi konsisten). Temuan menunjukkan secara formal SOP dan media informasi tersedia, termasuk publikasi melalui kanal digital dan informasi lokasi, serta keterbukaan data internal kepegawaian untuk ASN. Namun dari sisi pengguna, temuan mengindikasikan informasi yang tersedia sering tidak cukup rinci untuk menyiapkan berkas sejak awal, website/kanal digital tidak selalu dapat diandalkan, dan warga mengalami kesulitan bertanya karena respons petugas dinilai singkat atau kurang ramah. Selain itu, ketika terjadi kendala sistem, temuan menunjukkan warga tidak selalu mendapatkan penjelasan operasional mengenai kepastian tindak lanjut.

Pada dimensi kontrol–fleksibilitas, kontrol berupa SOP perlu dilengkapi fleksibilitas komunikasi agar informasi benar-benar dipahami.

Pada dimensi sarana–tujuan, sarana keterbukaan belum konsisten menghasilkan tujuan transparansi praktis: mengurangi kebingungan, repetisi proses, dan ketidakpastian.

4) Prinsip Responsivitas

Dalam responsivitas, fleksibilitas menuntut tanggap cepat, tetapi berbenturan dengan kontrol ketika alur formal dan pemantauan standar tidak berjalan konsisten. Bukti temuan memperlihatkan adanya instrumen internal seperti survei dan koordinasi penanganan gangguan, namun pemulihan sistem tertentu dilaporkan memakan waktu lama. Dari sisi pengguna, temuan menunjukkan respons layanan kerap berhenti pada arahan untuk kembali di hari lain tanpa kepastian tindak lanjut, serta kualitas respons komunikasi yang dinilai kurang membantu sehingga warga enggan bertanya.

Pada dimensi internal–eksternal, niat responsif di tingkat sistem tidak selalu menjadi responsivitas yang terasa di loket.

Pada dimensi sarana–tujuan, respons prosedural (penundaan/anjuran datang lagi) belum memenuhi tujuan warga berupa solusi operasional, kepastian langkah, dan penyelesaian yang tuntas.

5) Prinsip Berorientasi pada Kesepakatan

Prinsip ini menuntut fleksibilitas melalui koordinasi dan musyawarah, namun memerlukan kontrol agar hasilnya menjadi prosedur yang seragam. Temuan menunjukkan koordinasi internal relatif terbangun melalui mekanisme monev, review, serta tim lintas lembaga dalam penanganan isu tertentu, tetapi pada level layanan MPP

masih terjadi perbedaan informasi antarloket/instansi yang membuat warga kebingungan. Selain itu, temuan mengindikasikan perubahan SOP/persyaratan tidak selalu disertai sosialisasi yang memadai kepada pengguna.

Pada sumbu internal–eksternal, konsensus birokrasi lebih kuat di tingkat internal dibanding konsensus operasional yang dirasakan publik.

Pada sumbu sarana–tujuan, kanal survei/masukan ada, namun warga tidak selalu mengetahui tindak lanjutnya, sehingga tujuan dialog dan kesepakatan yang inklusif belum terbentuk.

6) Prinsip Keadilan

Keadilan memunculkan ketegangan kontrol–fleksibilitas karena standar perlakuan sama (kontrol) tidak selalu menghasilkan hasil yang setara bagi kelompok rentan (butuh fleksibilitas). Temuan internal menunjukkan komitmen keadilan prosedural melalui sistem merit, akses data yang setara bagi ASN, serta pemeriksaan OPD yang dinyatakan tidak pandang bulu. Namun pengalaman warga menunjukkan ketidakadilan substantif: fasilitas ruang tunggu dinilai kurang memadai bagi lansia, terdapat indikasi jalur cepat/privilege yang melemahkan kesetaraan antrean, serta praktik perantara berbayar yang membuat akses dipengaruhi kemampuan finansial. Selain itu, temuan mengindikasikan penolakan berkas tidak selalu disertai penunjukan dasar aturan, dan perlakuan petugas terasa berbeda terhadap warga yang dianggap paham dibanding yang kebingungan.

Pada dimensi internal–eksternal, keadilan normatif internal belum sepenuhnya menjadi rasa adil di tingkat pengguna.



Gambar 2 Kekurangan Tempat Duduk membuat Masyarakat Pengguna Layanan Berdiri
Sumber: diolah oleh Penulis (2025)

Pada dimensi sarana–tujuan, sarana antrean/aturan tidak menjamin tujuan keadilan ketika praktik informal mengubah akses menjadi tidak setara.

7) Prinsip Efektivitas dan Efisiensi

Pada prinsip efektivitas–efisiensi, ketegangan kontrol–fleksibilitas tampak ketika akurasi prosedural dijaga melalui verifikasi, tetapi warga menuntut penyelesaian cepat dan sekali datang. Temuan menunjukkan sebagian pengguna mengalami pengulangan proses (datang lebih dari sekali) karena informasi persyaratan dinilai tidak rinci atau berubah antarpenjelasan, sementara pengguna lain mengalami waktu tunggu lama meskipun durasi layanan di loket relatif singkat. Di sisi lain, temuan juga mengindikasikan kanal digital yang seharusnya mempercepat justru tidak stabil, sehingga warga tetap perlu datang langsung.

Pada dimensi internal–eksternal, efisiensi desain satu pintu belum otomatis menjadi efisiensi pengalaman pengguna karena hambatan operasional (antrean, loket kosong, koordinasi informasi).

Pada dimensi sarana–tujuan, sarana antrean dan prosedur belum konsisten menghasilkan tujuan layanan yang cepat, tuntas, dan dapat diprediksi.

8) Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas menuntut kontrol melalui pelaporan, pencatatan, dan audit; temuan menunjukkan adanya mekanisme laporan kinerja, pemantauan tindak lanjut audit, serta pemeriksaan berbasis bukti dan kode etik. Namun fleksibilitas tetap diperlukan agar layanan dapat mengatasi kondisi lapangan tanpa menghentikan proses, dengan risiko ketegangan ketika diskresi tidak disertai penjelasan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada warga. Bukti temuan dari sisi pengguna mengindikasikan keterlambatan penyelesaian sering dijawab “masih diproses” tanpa kejelasan penanggung jawab, alasan, dan estimasi; terdapat pula kasus kesalahan administrasi yang membuat warga diminta mengulang proses.

Pada dimensi internal–eksternal, akuntabilitas internal tampak rapi tetapi tidak terlihat di *front-line* ketika PIC, alasan keterlambatan, dan umpan balik pengaduan tidak jelas.

Pada dimensi sarana–tujuan, sarana pengaduan ada, namun tujuan pertanggungjawaban publik melemah ketika status aduan tidak dapat ditelusuri.

9) Prinsip Visi Strategik

Visi strategik menuntut fokus eksternal (arah jangka panjang) sekaligus fokus internal (kapasitas, sistem, konsistensi). Temuan internal menunjukkan pengawasan diposisikan sebagai pembelajaran untuk perbaikan berkelanjutan, adanya orientasi preventif dalam mengantisipasi risiko, serta perencanaan pelatihan SDM jangka panjang dan upaya membangun kultur pengawasan yang lebih kolaboratif. Namun dari sisi pengguna, temuan mengindikasikan aspek operasional masih stagnan atau berulang: fasilitas dasar seperti kursi tunggu dinilai tidak banyak berkembang, inovasi antrean dan pemantauan jarak jauh minim, sosialisasi perubahan persyaratan lemah, dan sebagian program layanan dipersepsikan ramai di awal tetapi kurang berlanjut.

Pada dimensi kontrol–fleksibilitas, visi adaptif memerlukan inovasi (fleksibilitas) namun juga konsistensi implementasi (kontrol) agar tidak sporadis.

Pada dimensi sarana–tujuan, sarana reformasi/pengawasan belum selalu menjelma menjadi tujuan yang dirasakan warga: layanan makin mudah, informasinya seragam, dan perbaikan terjadi secara berkelanjutan.

Sustainable Development Goals ke-16

Temuan dibaca sebagai ketegangan nilai antara kontrol–fleksibilitas, internal–eksternal, dan sarana–tujuan, maka kontribusinya terhadap *SDGs 16 (Peace, Justice and Strong Institutions)* tampak bukan hanya pada kepatuhan formal, tetapi pada sejauh mana institusi benar-benar terasa efektif, adil, dan dapat dipercaya.

Pada level keamanan sosial (Target 16.1) dan perlindungan kelompok rentan (Target 16.2), pengalaman layanan yang tertib, tidak intimidatif, serta ruang tunggu yang layak bagi lansia/difabel menjadi prasyarat agar warga tidak menghadapi risiko kerentanan saat mengakses layanan. Hal ini berarti kualitas layanan sehari-hari ikut menentukan rasa aman warga saat berurusan dengan negara.

Pada aspek akses keadilan dan kepastian hukum (Target 16.3), temuan mengenai perubahan persyaratan, inkonsistensi informasi, dan ketidakpastian tindak lanjut menunjukkan bahwa *rule of law* tidak cukup hadir sebagai SOP, tetapi harus diwujudkan sebagai kepastian langkah, keterlacakan, dan konsistensi penjelasan kepada publik.

Pada Target 16.4, ketika prosedur masih membuka ruang pengulangan proses dan mendorong praktik perantara, maka upaya mengurangi aliran/biaya informal dan praktik tidak semestinya menjadi isu tata kelola yang langsung menyentuh integritas sistem.

Pada Target 16.5, indikasi jalur cepat/privilege, perantara berbayar, atau perlakuan berbeda berpotensi menyeret pelayanan ke arah gratifikasi terselubung sehingga pengendalian korupsi tidak cukup berhenti pada audit internal, tetapi harus tampak dalam kesetaraan akses, kejelasan dasar penolakan berkas, dan standar layanan yang sama bagi semua.

Selanjutnya, Target 16.6 menuntut institusi yang efektif, akuntabel, dan transparan. Temuan tentang “status masih diproses” tanpa kejelasan PIC/estimasi, serta gangguan kanal digital yang memperpanjang penyelesaian, memperlihatkan jarak antara akuntabilitas administratif dan akuntabilitas yang dirasakan warga.

Pada Target 16.7, partisipasi dan masukan warga baru bermakna bila ada mekanisme respons yang inklusif dan representatif, bukan sekadar survei, melainkan tindak lanjut yang dapat dipahami publik sebagai perubahan nyata.

Pada Target 16.8, keterhubungan praktik layanan daerah dengan agenda tata kelola yang lebih luas mensyaratkan standar yang bisa dibandingkan dan dipertanggungjawabkan lintas instansi sehingga koordinasi antarlokot tidak boleh menghasilkan versi informasi yang berbeda-beda.

Target 16.9 menegaskan identitas hukum bagi semua karena banyak layanan MPP berkaitan dengan administrasi kependudukan dan perizinan, maka ketidakstabilan sistem/antrian dan ketidakjelasan persyaratan berpotensi menjadi hambatan akses identitas bagi kelompok yang paling membutuhkan.

Target 16.10 menuntut akses informasi dan perlindungan kebebasan dasar. Dalam konteks ini, keterbukaan informasi harus diwujudkan sebagai informasi operasional yang stabil, rinci, mudah diverifikasi, dan tidak bergantung pada “menebak” di loket.

Target 16.a mengarah pada penguatan kapasitas institusi (termasuk aspek pencegahan dan pengawasan) karena itu, temuan tentang money, audit, dan koordinasi perlu diterjemahkan menjadi perbaikan *front-line* yang konsisten. Pelatihan komunikasi layanan, standardisasi informasi, serta mitigasi gangguan sistem agar responsivitas tidak berhenti pada anjuran “datang lagi”.

Terakhir, Target 16.b menuntut kebijakan non-diskriminatif. Temuan mengenai *previlage*, perantara, atau perbedaan perlakuan harus dibaca sebagai risiko diskriminasi substantif, sehingga rasa adil tidak cukup formal, tetapi harus tercermin dalam pengalaman warga yang setara sejak antri, bertanya, hingga memperoleh kepastian hasil

Dengan demikian, seluruh prinsip *good governance* yang dibahas sebelumnya berpuncak pada satu pesan yaitu kontribusi Mal Pelayanan Publik terhadap *SDGs* ke-16 akan kuat apabila kontrol kelembagaan (aturan, SOP, audit) berjalan seiring fleksibilitas pelayanan (komunikasi yang membantu, informasi stabil, dan penyelesaian tuntas), sehingga institusi tidak hanya tampak rapi dari dalam, tetapi juga dipercaya dari luar.

Secara keseluruhan, temuan ini memperlihatkan bahwa prinsip *good governance* belum sepenuhnya hadir secara substantif, terutama pada aspek partisipasi, keadilan, akuntabilitas, efektivitas, dan responsivitas.

Ketegangan nilai menjadi kunci penjelas mengapa Mal Pelayanan Publik dapat tampak unggul dalam indikator formal, namun masih menyisakan celah pengalaman layanan. Implikasi konseptualnya adalah perlunya mengelola *trade-off* nilai secara sadar, bukan meniadakan salah satu nilai melainkan menyeimbangkan kontrol yang menjamin kepastian dengan fleksibilitas yang menjamin solusi; menyeimbangkan kebutuhan internal organisasi dengan orientasi eksternal pada pengalaman warga; serta menyeimbangkan kepatuhan proses dengan hasil yang dirasakan (Quinn & Rohrbaugh, 1981). Penguatan ini selaras dengan mandat *SDGs* ke-16 tentang institusi yang efektif, akuntabel, transparan, dan inklusif (United Nations, 2015).

4. Kesimpulan

Berdasarkan keseluruhan temuan penelitian mengenai penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Lamongan, dapat ditarik kesimpulan utama bahwa implementasi prinsip *good governance* di Mal Pelayanan Publik menunjukkan ketegangan/benturan nilai pelayanan publik yang dapat dijelaskan melalui *Competing Values Approach* (CVA). Ketegangan nilai tersebut tampak konsisten pada tiga sumbu utama CVA, yaitu: (1) fleksibilitas vs kontrol dan (2) fokus internal vs fokus eksternal. Temuan berbasis pengalaman pengguna menunjukkan bahwa penguatan aspek formal (aturan, SOP, kanal informasi, mekanisme pengaduan, sistem digital, serta desain layanan terintegrasi) belum selalu bergerak sejalan dengan kualitas layanan yang dirasakan warga, karena nilai-nilai yang dikejar dalam organisasi saling menekan dan belum dikelola sebagai *trade-off* yang sadar dan terukur serta (3) orientasi proses vs hasil. Maka, kesimpulan penelitian ini dirumuskan dalam beberapa poin berikut. **Pertama, pada nilai fleksibilitas–kontrol**, implementasi prinsip *good governance* memperlihatkan tarik-menarik antara tuntutan stabilitas prosedural (kontrol) dan kebutuhan adaptasi layanan (fleksibilitas) yang muncul dalam pengalaman pengguna. Pada prinsip kepastian hukum, kontrol diwujudkan dalam standardisasi persyaratan dan verifikasi untuk menjaga legitimasi layanan. Namun, temuan menunjukkan warga masih mengalami ketidakpastian karena informasi persyaratan tidak selalu merata, terjadi variasi penafsiran dan praktik antar petugas/instansi, serta perubahan prosedur yang tidak selalu disertai sosialisasi memadai. Ketegangan ini memperlihatkan bahwa kepastian hukum tidak cukup hadir sebagai aturan, tetapi harus hadir sebagai kepastian proses dan hasil yang benar-benar dapat diprediksi warga. Pada prinsip responsivitas, nilai fleksibilitas menjadi tuntutan utama (tanggap, cepat, solutif), tetapi dalam praktik sering berbenturan dengan kontrol berupa alur administratif yang panjang, kendala sistem, dan keterbatasan koordinasi. Temuan memperlihatkan bahwa kanal layanan/pengaduan ada, namun kepastian tindak lanjut dan komunikasi penyelesaian belum selalu terbentuk kuat, sehingga warga merasakan responsivitas sebagai pengalaman yang menunggu tanpa kepastian. Pada prinsip efektivitas dan efisiensi, Mal Pelayanan Publik memang memusatkan layanan dan berpotensi mempermudah akses, tetapi temuan menunjukkan efektivitasnya masih dipengaruhi antrean, pengulangan tahapan, bolak-balik karena ketidakselarasan persyaratan, serta gangguan sistem yang berdampak pada waktu layanan. Ketegangan nilai muncul ketika organisasi mengejar keteraturan proses, sementara warga menilai efektivitas dari “selesai cepat, jelas, dan tidak berulang”. Pada prinsip akuntabilitas, temuan menunjukkan benturan antara akuntabilitas yang dipahami sebagai tertib administrasi internal dengan akuntabilitas yang dirasakan pengguna sebagai kejelasan penanggung jawab (*PIC*), keterlaksanaan status proses, penjelasan saat terjadi kendala/keterlambatan, serta mekanisme koreksi kesalahan yang tidak membebani warga. Ketika tindak lanjut pengaduan hanya berhenti pada pemberian nomor tanpa komunikasi lanjutan yang jelas, maka akuntabilitas eksternal kepada pengguna melemah meskipun mekanisme formal tersedia. **Kedua, pada nilai fokus internal–fokus eksternal**, kualitas layanan yang dirasakan pengguna sangat ditentukan oleh kapasitas internal organisasi dalam mengelola informasi, koordinasi,

dan konsistensi kerja lintas instansi. Pada prinsip transparansi, temuan menunjukkan perbedaan antara transparansi formal (informasi dinyatakan tersedia melalui SOP, media informasi, atau kanal digital) dengan transparansi substantif (informasi benar-benar rinci, mudah dipahami, andal, dan membantu pengguna menuntaskan layanan tanpa kebingungan). Ketika koordinasi internal lemah, informasi *front office* dapat berbeda dengan *back office*, ditambah kendala kanal digital (website tidak stabil/sering bermasalah) dan komunikasi petugas yang belum selalu membantu, maka transparansi kehilangan fungsi praktisnya sebagai pegangan warga. Pada prinsip partisipasi, penelitian menemukan ketegangan antara partisipasi prosedural (survei, kanal masukan, pengaduan) dan partisipasi substantif (masukan diproses, ada umpan balik, dan menghasilkan perubahan layanan yang dapat dirasakan). Temuan pengguna menunjukkan pengalaman mengisi survei tetapi tidak mengetahui hasilnya dan “pengaduan tanpa kepastian tindak lanjut”, sehingga partisipasi belum berfungsi sebagai learning loop perbaikan layanan. Ketegangan ini juga beririsan dengan munculnya praktik informal (penggunaan jasa titip/perantara) sebagai strategi warga mengurangi risiko salah berkas dan ketidakpastian proses yang pada akhirnya dapat memperlebar kesenjangan akses. Pada prinsip keadilan, temuan menunjukkan bahwa upaya perlakuan sama tidak selalu menghasilkan pengalaman setara, terutama karena perbedaan literasi prosedur, akses informasi, kemampuan navigasi tahapan layanan, serta kondisi kerentanan tertentu. Ketegangan nilai muncul ketika standar internal mengejar konsistensi, tetapi kebutuhan eksternal menuntut akomodasi yang proporsional agar layanan benar-benar inklusif. Pada prinsip visi strategik, temuan memperlihatkan adanya arah penguatan layanan dan pembaruan kelembagaan, namun masih terdapat jarak antara agenda pembaruan dengan pemerataan kualitas layanan pada interaksi harian (standar komunikasi frontliner, kenyamanan akses bagi keluarga/kelompok rentan, keandalan sistem, serta kepastian status layanan). Ini menandai bahwa visi strategik belum sepenuhnya “mengunci” perubahan menjadi praktik yang konsisten di titik layanan. **Ketiga, ketegangan nilai pada dimensi proses (*means*)–hasil (*ends*).** Ketegangan nilai pada dimensi proses–hasil menegaskan bahwa capaian formal dan rapi di atas kertas (*means*: SOP, integrasi layanan, digitalisasi, kanal informasi dan pengaduan, indikator kinerja) belum otomatis menghasilkan capaian outcome yang dirasakan warga (*ends*: kepastian selesai, kemudahan, kecepatan yang nyata, berkurangnya bolak-balik, serta meningkatnya kepercayaan). Dengan kata lain, problem utama bukan ketiadaan instrumen, tetapi kesenjangan antara proses yang dianggap sudah benar secara administratif dengan hasil layanan yang diverifikasi melalui pengalaman pengguna. Dalam konteks sembilan prinsip *good governance*, dimensi proses–hasil ini tampak ketika: kepastian hukum hadir sebagai syarat dan verifikasi tetapi belum selalu hadir sebagai kepastian selesai; transparansi hadir sebagai ketersediaan kanal informasi tetapi belum selalu menjadi informasi yang benar-benar memandu; responsivitas hadir sebagai keberadaan mekanisme tetapi belum menjadi penyelesaian yang terkomunikasikan; partisipasi hadir sebagai survei/aduan tetapi belum menjadi perubahan layanan; efektivitas-efisiensi hadir sebagai integrasi layanan tetapi belum menghapus pengulangan tahapan; akuntabilitas hadir sebagai prosedur administrasi tetapi belum menjadi keterlacakan dan pemulihan layanan; kesepakatan hadir sebagai koordinasi formal tetapi belum menjadi standar operasional tunggal; keadilan hadir sebagai prinsip tanpa pembedaan tetapi belum memastikan pengalaman setara; dan visi strategik hadir sebagai agenda pembaruan namun belum sepenuhnya stabil pada mutu interaksi layanan sehari-hari. Keempat, dalam kaitannya dengan *Sustainable Development Goals* ke-16, ketegangan nilai *Competing Values Approach* berimplikasi langsung pada kualitas kontribusi Mal Pelayanan Publik terhadap penguatan institusi yang efektif, akuntabel, dan inklusif. Temuan menunjukkan bahwa kontribusi Mal Pelayanan Publik terhadap *SDGs* 16 tidak cukup dibaca dari desain “satu pintu” atau ketersediaan mekanisme formal, melainkan dari sejauh mana ketegangan nilai dikelola sehingga warga memperoleh akses informasi yang andal, kepastian prosedural, tindak lanjut keluhan yang terlacak, serta perlakuan yang adil dan inklusif. Ketika ketegangan pada kepastian prosedural, transparansi informasi, partisipasi bermakna, dan akuntabilitas tindak lanjut belum terkelola, maka penguatan institusi berisiko berhenti pada klaim administratif, belum menjadi pengalaman layanan yang dapat diverifikasi publik. Dengan demikian, jawaban atas rumusan masalah penelitian ini menegaskan bahwa ketegangan nilai pelayanan publik di Mal Pelayanan Publik Lamongan merupakan faktor kunci yang memengaruhi implementasi prinsip *good governance* sekaligus menentukan tingkat kontribusi substansial terhadap *SDGs* ke-16 sebagaimana dirasakan oleh pengguna layanan.

Referensi

1. Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*. Palgrave Macmillan.
2. Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313–328.
3. Christensen, T., Lægveid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Routledge.
4. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (4th ed.). Routledge.
5. Dwiyanto, A. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press.
6. Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Gadjah Mada University Press.
7. Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533–574.

DOI: <https://doi.org/10.31004/riggs.v5i2.9572>

Lisensi: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

8. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
9. Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Johns Hopkins University Press.
10. Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
11. Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
12. Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (6th ed.). Routledge.
13. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press.
14. Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
15. Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
16. World Bank. (1992). *Governance and Development*. World Bank.