

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGEMBANGAN SMART GOVERNANCE DI KABUPATEN TOBA PROVINSI SUMATERA UTARA

K. Risky Hidayat Sitorus

NPP. 32.0078

Asdaf Kabupaten Toba, Provinsi Sumatera Utara

Program Studi Administrasi Pemerintahan Daerah

Email: riskysitorus667@gmail.com

Pembimbing Skripsi: Afni Nooraini, S.IP, M.Si

ABSTRACT

Problem Statement (Kesenjangan Penelitian): The value of the Toba Regency Electronic-Based Government System index only reached 2.16 in 2023 and did not meet the minimum index value set and was among the seven lowest out of 28 regencies in North Sumatra. **Purpose:** The purpose of this study is to analyze the implementation of smart governance through collaboration between stakeholders. **Method:** This study uses a qualitative descriptive method and analysis using the Collaborative Governance theory according to Emerson and Nabatchi (2015). Data collection techniques were carried out through interviews (8 informants), observation and documentation.. **Result:** The findings obtained by the author are in the Collaboration Dynamics dimension on the indicators of principled engagement, shared motivation and capacity for joint action have shown a common goal and good commitment between the government, private sector and society. And drivers show the role of leaders who support the development of smart governance even though in terms of uncertainty, interdependence and incentive consequential it is still not optimal. **Conclusion:** The implementation of collaborative governance in the development of smart governance in Toba Regency has been good, which is indicated by the increase in the SPBE index value of Toba Regency from 2.16 in 2023 to 2.98 in 2024.

Keywords: Collaborative Governance, Smart governance, Collaboration, Public Services

ABSTRAK

Permasalahan (Kesenjangan Penelitian): Nilai indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Kabupaten Toba yang hanya menyentuh nilai 2.16 pada tahun 2023 dan tidak memenuhi nilai indeks minimal yang ditetapkan dan termasuk tujuh terendah dari 28 kabupaten di Sumatera Utara **Tujuan:** Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis penerapan *smart governance* melalui kolaborasi antara pemangku kepentingan. **Metode:** Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dekriptif dan analisis menggunakan teori *Collaborative Governance* menurut Emerson dan Nabatchi (2015). Teknik pengumpulan data dilakukan wawancara (8 informan), observasi dan dokumentasi. **Hasil/Temuan:** Temuan yang diperoleh penulis yaitu pada dimensi Dinamika Kolaborasi pada indikator *principled engagement, shared motivation* dan *capacity for joint action* sudah menunjukkan adanya kesamaan tujuan dan komitmen yang baik antar pemerintah, swasta dan masyarakat. Dan *drivers* menunjukkan peran pemimpin yang mendukung dalam pengembangan *smart governance* walaupun dari segi *uncertainty, interdependence* dan *incentive consequential* masih belum optimal. **Kesimpulan:**

Pelaksanaan *collaborative governance* dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba sudah baik yang ditunjukkan dengan naiknya nilai indeks SPBE Kabupaten Toba yang sebelumnya 2.16 pada tahun 2023 menjadi 2,98 pada tahun 2024.

Kata kunci: *Collaborative Governance*, *Smart governance*, Kolaborasi, Pelayanan Publik

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan suatu pelayanan dalam bentuk jasa atau barang yang diberikan oleh pemerintah yang tujuannya untuk memudahkan segala urusan masyarakat dan juga mensejahterakan masyarakat baik itu di pemerintah pusat ataupun daerah. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersama-sama menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang tertuang dalam sistem pemerintahan daerah agar pelayanan publik lebih merata (Wasistiono & Fernandes, 2020). Fungsi layanan publik yang baik sejalan dengan Indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) suatu daerah menunjukkan sejauh mana kota/kabupaten atau pemerintah daerah menerapkan teknologi informasi dalam administrasi dan pelayanan publik, dan meningkatkan efisiensi serta transparansi. (Gafar & Nurrahman, 2024). Peningkatan indeks SPBE mendukung integrasi layanan publik dalam konsep *smart city*.

Cohen (2012) mengatakan bahwa bahwa *smart city* merupakan kota yang menggunakan teknologi pintar untuk menciptakan pemerintahan yang inklusif dan partisipatif. Dengan demikian, pelayanan publik dalam *smart city* harus dirancang untuk lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan melibatkan partisipasi aktif warga dalam pengambilan keputusan. Menurut Peraturan Bupati Toba nomor 20 tahun 2023 tentang Pengelolaan Kota Cerdas (*smart city*) Kabupaten Toba. Ada 6 dimensi dari smart city yang diterapkan di Kabupaten Toba yakni *smart governance*, *smart economy*, *smart branding*, *smart living*, *smart society*, dan *smart environment*.

Salah satu dimensi yang dijalankan yakni *smart governance* dan menjadi fokus penelitian dikarenakan berhubungan dengan pelayanan publik atau tata kelola pemerintahan. Kabupaten Toba sudah menjalankan beberapa aplikasi dan layanan publik pada dimensi *smart governance*. Penerapan *smart governance* bukanlah tugas yang dapat dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Seperti yang diungkapkan Kencana Syafie Inu (2009) dalam bukunya “Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia”, Pemerintah juga memiliki keterbatasan untuk mengerjakan seluruh pekerjaan rumah tangganya secara mandiri dengan hasil yang maksimal. Maka perlu adanya suatu hubungan kerjasama pemerintahan.

Dalam perkembangan tata kelola pemerintahan, konsep *collaborative governance* menjadi salah satu hal yang baru dan menarik di seluruh negara, baik negara maju maupun berkembang dikarenakan pemerintah membutuhkan kerja sama dengan *stakeholder* lainnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik wajib maupun pilihan, *Collaborative governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi *stakeholders* dalam urusan-urusan publik yang melibatkan tiga domain besar dari *Good Governance* yakni pemerintah, swasta dan masyarakat. Sejalan dengan konsep *good governance* yang diungkapkan oleh (Simangunsong, 2020) dalam bukunya “Reformasi Birokrasi Indonesia Menuju Pemerintahan Kelas Dunia” mengatakan bahwa Konsep besar dari *good governance* adalah melibatkan masyarakat (*society*) dan pelaku usaha (*private sector*) secara bersama-sama dengan pemerintahan (*public sector*) sebagai *stakeholders* (pemegang saham) dalam membangun peradaban sosial dan masyarakat, baik di level pusat maupun di level daerah.

Good governance menjadi standar pelayanan publik yang ingin diwujudkan oleh pemerintah Indonesia baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Melalui pendekatan kolaboratif, semua pemangku kepentingan dapat berkontribusi dan berbagi sumber daya untuk mencapai tujuan bersama.

Hal ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas penerapan *smart governance* di Kabupaten Toba, sehingga tata kelola pemerintahan menjadi lebih inklusif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

1.2. Kesenjangan Masalah yang Diambil (GAP Penelitian)

Penulis berfokus pada permasalahan rendahnya nilai indeks SPBE Kabupaten Toba yang menandakan penerapan teknologi informasi dalam administrasi dan pelayanan publik, dan meningkatkan efisiensi serta transparansi. pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Toba masih belum baik.

Tabel 1. 1
Nilai Indeks SPBE Kabupaten Toba dalam 3 Tahun Terakhir

NO	Tahun	Indeks SPBE	Predikat
1	2021	1.69	Cukup
2	2022	1.89	Cukup
3	2023	2.16	Cukup

Sumber: diolah peneliti berdasarkan Keputusan MenpanRB, 2024

Berdasarkan tabel diatas dalam tiga tahun terakhir nilai indeks SPBE Kabupaten Toba pada tahun 2023 hanya menyentuh nilai 2.16 dan hanya bertambah 0,47 dari indeks awal yakni 1.69 dan masih berpredikat cukup dan mendapat peringkat 21 dari 28 kabupaten/kota di Sumatera Utara pada tahun 2021. Dalam Dokumen Evaluasi SPBE yang dikeluarkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi ditetapkan bahwasannya indeks SPBE minimal yakni 2.6 dengan predikat Baik. Dan dalam RPJMD Kabupaten Toba tahun 2021-2026, Kabupaten Toba menargetkan Indeks sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE) pada tahun 2026 sebesar 3,39. Walaupun dalam tiga tahun terakhir sudah meningkat, namun peningkatannya belum terlalu signifikan.

1.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini terinspirasi oleh beberapa penelitian terdahulu, baik dalam konteks *smart governance* maupun konteks *collaborative governance*. Penelitian Gafar dan Nurrahman berjudul Analisis Penerapan *Smart Governance* di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah (Gafar & Nurrahman, 2024) menemukan bahwa penerapan *smart governance* di Kota Palu telah terselenggara dengan cukup baik, dan memerlukan peningkatan pada beberapa aspek, yakni penguatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia, penguatan kerjasama dan kolaborasi, penambahan jumlah infrastruktur dan optimalisasi berbagai jenis layanan online dalam mendukung *smart governance* di Kota Palu.

Selanjutnya penelitian dengan judul *Modelling the smart governance performance to support smart city program in Indonesia* (Herdiyanti et al., 2019). Penelitian tersebut menghasilkan 29 indikator dalam tiga domain berbeda dan tujuh aspek penilaian yang divalidasi oleh tiga orang pakar evaluasi *smart city* dan *e-government* yang diimplementasikan di Kota Surabaya sebagai studi kasus. Model tersebut dapat menjadi acuan evaluasi kinerja *smart governance* untuk mendukung inisiatif *smart city* di Indonesia.

Penelitian dengan judul *Collaborative Governance in Realizing Sombere and Smart City in Makassar City, Indonesia* (Setiawan et al., 2025). Penelitian tersebut menemukan bahwa proses *Collaboration Governance* dalam mewujudkan Sombere dan *Smart City* di Kota Makassar berjalan dengan baik. Hal ini ditunjukkan pada setiap dimensi, yaitu Dialog Tatap Muka, Membangun Kepercayaan, Komitmen terhadap Proses, Pemahaman Bersama, Hasil Antara, yang dapat membangun landasan yang lebih kuat bagi upaya kolaborasi pemangku kepentingan dalam mengambil bagian dalam perjalanan menuju Kota Cerdas yang sukses.

Selanjutnya penelitian dengan judul *Smart Governance : The First Experience of the Two Metropolitan Cities in Indonesia* (Nasrulhaq et al., 2025). Hasil penelitian tersebut menemukan aspek-aspek utama *smart governance*, yaitu pengaturan kebijakan, manajemen birokrasi, dan layanan publik. Semua aspek tersebut terkait dengan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi. *Smart Governance* mengacu pada peningkatan sumber daya teknologi dan manusia yang menggerakkan kota.

Kemudian penelitian oleh Muhammad Noor yang berjudul *Collaborative Governance on the Smart City-Based Regional Development of Balikpapan* (Noor, 2022). Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa fokus pengembangan *smart city* Kota Balikpapan diarahkan pada pengembangan kota layak huni berbasis lingkungan berkelanjutan. Kolaborasi dengan Pentahelix yang saling bergantung menjadi prasyarat keberhasilan pengembangan kota pintar yang didukung oleh visi misi Kota Balikpapan.

1.4. Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Penelitian ini menawarkan kebaruan dalam menganalisis pengembangan *smart governance* untuk meningkatkan nilai indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dengan menggunakan pendekatan *collaborative governance* berdasarkan teori (Emerson & Nabatchi, 2015) yang memadukan dimensi Dinamika Kolaborasi dan *Drivers*. Dinamika kolaborasi dapat terjadi dalam tiga tahap yakni keterlibatan berprinsip, motivasi bersama dan kapasitas untuk melakukan aksi bersama. Sedangkan *drivers* merupakan faktor yang mempengaruhi kolaborasi yang terdiri dari ketidakpastian, ketergantungan, insentif konsekuensial dan kepemimpinan. Penelitian ini berbeda dengan penelitian Gafar & Nurrahman (2024) yang hanya menganalisis penerapan *smart governance* di Kota Palu, sementara penelitian ini menganalisis pengembangan *smart governance* dengan menggunakan pendekatan *collaborative governance*. Perbedaan juga terlihat dari penelitian Herdiyanti et al., (2019) yang mengevaluasi kinerja *smart governance* dalam 29 indikator dalam tiga domain berbeda dan tujuh aspek penilaian, sementara penelitian ini fokus pada kolaborasi antar *stakeholders* dalam mengembangkan *smart governance*. Penelitian oleh Setiawan et al., (2025) yang menganalisis *smart city* di Kota Makassar menggunakan pendekatan *collaborative governance* berdasarkan teori (Ansell & Gash, 2008). Sedangkan penelitian ini menganalisis pengembangan *smart governance* menggunakan pendekatan *collaborative governance* berdasarkan teori Emerson dan Nabatchi (2015). Penelitian oleh Nasrulhaq et al., (2025) yang meneliti *smart governance* pada peningkatan sumberdaya teknologi dan manusia yang menggerakkan kota sedangkan penelitian ini menganalisis pengembangan *smart governance* yang sudah diterapkan di Kabupaten Toba. Penelitian oleh Muhammad Noor (2022) yang meneliti pengembangan *smart city* yang diarahkan pada kota layak huni berbasis lingkungan di Balikpapan, sementara penelitian ini berfokus pada pengembangan *smart governance* untuk meningkatkan pelayanan publik yang ditujukan untuk meningkatkan nilai indeks SPBE di Kabupaten Toba.

1.5. Tujuan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan *collaborative governance* dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba Provinsi Sumatera Utara.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, dimana memungkinkan penulis untuk berpartisipasi langsung dalam peristiwa penulisan, menganalisis, mengamati, mencatat, dan mendeskripsikan permasalahan terkait *collaborative governance* dalam pengembangan *smart governance* yang sesuai dengan kondisi nyata dan alami di lapangan. Kemudian menarik kesimpulan dengan cara mengumpulkan permasalahan tertentu berupa data lapangan, untuk mendapatkan gambaran keseluruhan dari permasalahan yang dihadapi. Kehadiran peneliti dalam penelitian kualitatif berperan sebagai alat penelitian utama (Nurdin I, & Hartati, S, 2019)

Penulis mengumpulkan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Dalam melakukan pengumpulan data kualitatif, penulis melakukan wawancara secara mendalam terhadap 8 informan yang terdiri dari Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba, Sekretaris Dinas PMPTSP Kabupaten Toba, Kepala Bidang Tata Kelola Pemerintahan Berbasis Elektronik, Kepala Bidang Pencatatan Sipil, Pihak Swasta PT. Toba Jaya Net, dan masyarakat (dalam hal ini pengguna layanan sebagai objek penelitian sebanyak 3 orang). Adapun analisisnya menggunakan teori *collaborative governance* yang digagas oleh Emerson dan Nabatchi (2015) yang memadukan dimensi Dinamika Kolaborasi dan *Drivers*. Dinamika kolaborasi dapat terjadi dalam tiga tahap yakni *principled engagement*, *shared motivation* dan *capacity for joint action*. Sedangkan *drivers* merupakan faktor yang mempengaruhi kolaborasi yang terdiri dari *uncertainty*, *interdependence*, *consequential incentives* dan *leadership*

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penulis menganalisis pelaksanaan *collaborative governance* dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba Provinsi Sumatera Utara menggunakan teori *Collaborative Governance* dari Emerson dan Nabatchi (2015) yang memadukan dimensi Dinamika Kolaborasi dan *Drivers* sebagai faktor yang mempengaruhi. Adapun pembahasan dapat dilihat pada subbab berikut.

3.1 Dinamika Kolaborasi

Dinamika Kolaborasi atau proses kolaborasi merupakan inti dari kolaborasi yang menggambarkan secara jelas tentang komponen yang membentuk kolaborasi dan bersifat dinamis dalam seluruh komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain. Dinamika kolaborasi terbagi atas *Principled Engagement*, *Shared Motivation*, dan *Capacity for Join Action*.

3.1.1 *Principled Engagement*

Principled Engagement atau keterlibatan berprinsip harus terus menerus dilakukan dalam proses kolaborasi baik melalui alat komunikasi dan teknologi maupun secara langsung, dimana terdapat pembentukan, pengembangan prinsip-prinsip bersama dan penegasan kembali tujuan bersama yang disesuaikan dengan kedudukan aktor yang terlibat dalam hal ini yaitu *smart governance*. Pemilihan aktor yang akan terlibat di dalam kolaborasi penting, setelah kolaborasi berkembang penambahan

aktor pun dimungkinkan, kemudian barulah kegiatan penggerakan prinsip bersama terwujud atas adanya interaksi di antara 4 elemen secara berulang-ulang:

1. *Discovery* (Pengungkapan)

Pengungkapan berfokus pada pengenalan nilai, permasalahan dan kepentingan setiap pemangku kepentingan dalam kolaborasi, nilai-nilai aktor, serta upaya menyatukan kepentingan bersama, sehingga dapat dianalisis apa kepentingan aktor tersebut bergabung di dalam kerjasama kolaborasi. Pengungkapan dalam pengembangan *smart governance* Kabupaten Toba dilakukan dengan melaksanakan rapat koordinasi untuk menyatukan pemahaman bersama. Berdasarkan penjelasan Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba, rapat ini dilaksanakan minimal sekali dalam satu tahun yang dihadiri para aktor yang terlibat yakni pemerintah, swasta dan masyarakat.

2. *Definition* (Definisi)

Definisi disini menurut Emerson dan Nabatchi (2015) adalah upaya membangun makna bersama seputar isu-isu yang relevan dengan *collaborative governance*. Dapat dilihat dari sejauh mana para aktor memahami tujuan dan sasaran bersama, mengetahui definisi permasalahan, mendefinisikan konsep dan mengetahui tugas dan kepentingan masing-masing aktor. Berdasarkan hasil wawancara, para aktor yang terlibat dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba sudah adanya pemahaman bersama dalam hal pelayanan *online* yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik di Kabupaten Toba.

3. *Deliberation* (Deliberasi)

Deliberasi berasal dari bahasa latin yang berarti pertimbangan atau musyawarah. Merupakan manfaat dari kolaborasi yang mendorong pembelajaran timbal balik (*mutual learning*), penguatan komunitas (*building communities*), serta pemanfaatan proses yang bersifat interaktif (*employing interactive processes*) (Agranoff & McGuire, 2003), sehingga menjadikan kolaborasi sebagai tempat untuk mendorong inovasi dan kreativitas, baik dalam menghasilkan ide maupun dalam menjalankan praktik kolaborasi secara langsung. Dalam rapat yang dilaksanakan oleh para aktor yang terlibat dalam pengembangan *smart governance*, peneliti melakukan observasi ke Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba dan mendapatkan notulensi rapat *smart city* yang dalam notulensi tersebut menyimpulkan bahwa pelaksanaan *smart city* bukan hanya dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba saja tetapi harus ada kolaborasi dan kerjasama dari instansi-instansi.

4. *Determination* (Determinasi)

Dalam proses pembuatan kebijakan di dasarkan pada keputusan prosedural dan ketentuan substantif, yaitu tindakan penetapan akan maksud dan tujuan yang diinginkan. Determinasi atau pembuatan kebijakan dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba sudah terdapat kebijakan yang dikeluarkan yakni Keputusan Bupati Toba Nomor 724 tentang Tim Pelaksana *Smart City*. Hal ini menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap kesepakatan yang dibuat antar aktor dalam kolaborasi sudah ada tetapi belum optimal dan belum menjadi sebuah kekuatan dalam proses pencapaian tujuan bersama untuk meningkatkan pelayanan publik.

3.1.2 *Shared Motivation*

Menurut Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012) “motivasi bersama bertujuan memperkuat dan meningkatkan proses pergerakan prinsip bersama”. Motivasi bersama terdiri dari 4 elemen yang saling menguntungkan diantaranya.

1. *Mutual trust* (kepercayaan bersama)

Menurut Emerson, Nabatchi, & Balogh, (2012) “kepercayaan bersama akan berkembang sejalan dengan keterlibatan pihak-pihak saat melakukan kolaborasi, saling mengenal satu sama

lain dan saling membuktikan bahwa diri mereka dapat dipercaya bertanggung jawab dan dapat di andalkan. Berdasarkan hasil wawancara, dapat dilihat masih kurangnya kepercayaan bersama diantara para aktor ditunjukkan dengan kurangnya koordinasi antarlintas perangkat daerah. Hal tersebut sejalan dengan observasi penulis dan mendapat dokumen hasil review *smart city* yang didalamnya mengatakan peran Perangkat Daerah hanya 50%-75% dan lembaga swasta masih dibawah 50%.

2. *Mutual Understanding* (pemahaman bersama)

Pemahaman bersama menumbuhkan sikap saling pengertian antar aktor yang berkolaborasi. “Para peserta mencapai kesepakatan mengenai serangkaian nilai atau tujuan bersama. Selain itu, hal ini juga mencerminkan kemampuan untuk memahami dan menghargai pandangan serta kepentingan orang lain, bahkan dalam situasi ketidaksepakatan.”(Ansell and Gash 2008). Penulis menemukan pemahaman bersama akan *smart governance* sangat penting untuk diketahui oleh semua aktor, namun hasil observasi peneliti melihat pengetahuan tentang *smart governance* belum sepenuhnya dimengerti oleh para aktor, bahkan antar pemerintah pun belum saling memahami dan mengetahui. Hal tersebut didukung oleh Dokumen Hasil Evaluasi smart city yang menyatakan bahwasannya dalam dimensi smart governance, program yang berjalan masih lima puluh persen.

3. *Internal Legitimation* (legitimasi internal)

Legitimasi Internal adalah bentuk validasi dari dalam pihak yang berkolaborasi. Dengan kata lain, bahwa para pemangku kepentingan dituntut untuk dapat dipercaya dan diandalkan dalam kolaborasi yang sedang berlangsung. Tidak kalah penting untuk membenarkan keterlibatan berkelanjutan pemangku kebijakan dengan yang diwakili (Emerson, Nabatchi 2015). Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan, ditemukan bahwa kepercayaan merupakan hal yang sangat penting didalam proses kolaborasi. Hasil observasi peneliti mendapati Kabupaten Toba mendapatkan penghargaan Anugerah Informatif Badan Publik dari Komisi Informasi Sumut Award pada Desember 2024 yang menandakan Pemerintah Kabupaten Toba melalui Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba telah memiliki kredibilitas dan layak untuk dipercaya dalam kolaborasi pengembangan *smart governance*.

4. *Commitment* (komitmen)

Adanya komitmen dapat menghilangkan egoisme antar aktor yang berkolaborasi dikarenakan perbedaan karakteristik dan kepentingan masing-masing aktor. Ansell and Gash (2008) juga membedakan komitmen terhadap proses sebagai faktor kunci dalam dinamika kolaboratif. komitmen diantara pihak yang berkolaborasi dalam program *smart governance* hanya ada satu dokumen perjanjian, diperkuat dengan Dokumen MoU dengan Radio Republik Indonesia cabang Sibolga sebagai pihak swasta dalam penyebaran informasi mengenai *smart city*.

3.1.3 *Capacity for Joint Action*

Dalam hal ini, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama seringkali dipandang sebagai hasil dari interaksi pergerakan prinsip bersama dan motivasi bersama. Namun juga dapat memperkuat motivasi bersama dan pergerakan prinsip bersama yang memastikan tindakan dan dampak kolaborasi yang lebih efektif, selanjutnya dikonseptualisasikan dalam kerangka yang merupakan kombinasi dari empat elemen antara lain.

1. *Procedural and institutional arrangements* (prosedur dan kesepakatan institusi)

Pengaturan hubungan melalui paduan proses dan struktur organisasi dalam suatu sistem dengan berbagai prosedur serta struktur kolaborasi yang dibutuhkan dalam manajemen interaksi antar aktor. (Emerson, Nabatchi and Balogh, (2012). Penulis menemukan sudah adanya legalitas

yang dikeluraka tetapi hanya mengatur mengenai pembagian tugas dari masing-masing aktor dalam smart city yakni berupa Keputusan Bupati Toba nomor 724 tahun 2022 tentang Tim Pelaksana Smart city Kabupaten Toba.

2. *Leadership* (kepemimpinan)

Kepemimpinan memegang peranan penting yang mutlak dalam berkolaborasi (Bryson et al., 2006). Seringkali para pemimpin dikarenakan ketidaktahuan dan *skills* yang kurang mereka kuasai belum mampu menjalankan perannya dengan baik dalam berkolaborasi. Kepemimpinan dalam pengembangan *smart governance* diatur dalam Peraturan Bupati Toba nomor 20 tahun 2023 tentang Pengelolaan Kota Cerdas (*smart city*) di Kabupaten Toba pada bab II disana dicantumkan bahwasannya Dinas Komunikasi dan Informatika yang ditugaskan menjadi *leading sector* pengelola *smart city* yang bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

3. *Knowledge* (pengetahuan)

Pengetahuan membawa pada tindakan dan juga dapat menginformasi atau membingungkan. Yang lebih penting adalah bagaimana membagikan pengetahuan dan para aktor memahaminya agar berguna saat berkolaborasi. Berdasarkan wawancara dengan beberapa masyarakat ditemukan bahwa pengetahuan akan *smart governance* kepada seluruh pihak yang berkolaborasi sudah dilakukan namun belum optimal dikarenakan masih ada masyarakat yang belum menggunakan layanan online bahkan tidak mengetahui layanan online tersebut. Perlu adanya sosialisasi mengenai hal tersebut.

4. *Resources* (sumber daya)

Kolaborasi memungkinkan adanya pertukaran dan penggabungan pengelolaan sumber daya seperti pendanaan finansial, pembagian waktu dan peran, dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, saling melakukan pendampingan, kebutuhan keahlian analisis kolaborasi, dari implementor di lapangan, serta kebutuhan ahli (Thomson and Perry, 2006). Sumber daya yang ada di Kabupaten Toba khususnya SDM masih kurang dan juga membutuhkan anggaran. Anggaran untuk pelaksanaan *smart governance* di masing-masing perangkat daerah juga belum tersedia. Hal ini menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya baik manusia, uang, material belum merata.

3.2 *Drivers*

Drivers adalah faktor yang mempengaruhi dorongan pada proses terlaksananya hubungan dan kerja sama kolaborasi dimana tanpa hal ini dapat menjadi penghambat proses kolaborasi sehingga tidak berkembang. *Drivers* disini bisa diartikan sebagai penghambat dan bisa jadi pendorong tergantung bagaimana kondisinya dilapangan. Komponen-komponennya adalah sebagai berikut.

3.2.1 *Uncertainty*

Uncertainty atau ketidakpastian merupakan bentuk tantangan utama dalam pengelolaan permasalahan publik dimana adanya kondisi ketidakpastian yang terjadi dilapangan hal ini merupakan akibat dari kondisi lingkungan yang dinamis dalam menyelesaikan masalah. Berdasarkan teori Emerson dan Nabatchi (2015), penulis merangkum dua indikator dalam ketidakpastian, sebagai berikut.

1. Risiko

Risiko sering kali berasal dari ketidakpastian yang melekat dalam interaksi antara berbagai pemangku kepentingan. Ketidakpastian ini dapat mencakup perubahan kebijakan, dinamika sosial, atau reaksi dari masyarakat yang dapat memengaruhi hasil kolaborasi. Pemerintah Kabupaten Toba sama sekali belum menyusun mitigasi risiko dalam pengembangan *smart governance* sehingga menunjukkan kurangnya mekanisme yang digunakan dalam mengurangi risiko pada saat kolaborasi sehingga belum optimalnya tindakan dari para aktor.

2. Asimetri Informasi

Asimetri informasi atau ketidaksempurnaan informasi merujuk pada ketidakseimbangan dalam akses atau penguasaan informasi di antara para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses kolaborasi. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan, informasi yang diterima oleh para aktor dalam kolaborasi pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba belum optimal ditunjukkan dengan kurangnya respon pemerintah Kabupaten Toba terhadap kebutuhan masyarakat akan informasi dan pelayanan

3.2.2 *Interdependence*

Interdependence atau ketergantungan merupakan hubungan saling ketergantungan menumbuhkan kerjasama, saling menutupi kelemahan dan mendapatkan kondisi dimana tujuan tidak dapat tercapai bila hanya mengandalkan satu pihak saja. Berdasarkan teori yang diungkapkan oleh Emerson dan Nabatchi (2015), penulis mencatat ada dua hal indikator ketergantungan sebagai berikut.

1. Bekerjasama

Bekerja sama dalam konteks *collaborative governance* menurut Emerson dan Nabatchi (2015) mengacu pada proses di mana berbagai pemangku kepentingan termasuk lembaga publik, sektor swasta, dan masyarakat sipil berkolaborasi secara konstruktif untuk mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai secara individu. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan, didapati bahwa para aktor sudah mencapai kesepakatan bersama untuk bekerjasama mendorong kolaborasi agar berhasil dan meningkatkan layanan publik. Dibuktikan dengan diadakannya rapat koordinasi dengan tim *smart city* yang beranggotakan pemerintah, swasta dan masyarakat.

2. Kegagalan Sektor

Kegagalan sektor dalam teori Collaborative Governance menurut Emerson dan Nabatchi (2015) terkait dengan beberapa faktor yang menghambat efektivitas kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam pengelolaan kebijakan publik. Dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba, penulis mendapati kegagalan dalam pengoperasian aplikasi layanan dukcapil. Berdasarkan keterangan Kepala Bidang Pencatatan Sipil Kabupaten Toba, hal tersebut terjadi dikarenakan belum adanya payung hukum yang melandasi aplikasi tersebut sehingga Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Toba enggan menjalankannya untuk menghindari permasalahan yang terjadi nantinya.

3.2.3 *Consequential Incentives*

Insentif Konsekuensial sendiri mencakup dua sisi. Yang pertama sisi internal yang berkaitan dengan sumberdaya, kepentingan atau kesempatan dan kedua sisi eksternal yakni krisis dan ancaman, tetapi berluang memberikan motivasi kepada pimpinan dan bawahan untuk bekerjasama. Penulis merangkumnya berdasarkan teori Emerson dan Nabatchi (2015) sebagai berikut.

1. Dampak tidak Berpartisipasi

Dalam perspektif *collaborative governance*, partisipasi adalah elemen kunci untuk mencapai hasil yang efektif dan efisien. Ketidakterpartisipasi dapat mengakibatkan keputusan yang kurang representatif, miskomunikasi, dan penurunan kepercayaan antarpemangku kepentingan. dampak tidak berpartisipasi ini dapat menyebabkan tidak tercapainya sebuah tujuan dalam hal ini pelayanan publik. Berdasarkan informasi yang didapat dapat dikatakan bahwa minimnya partisipasi masyarakat Kabupaten Toba menimbulkan rasa ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah Kabupaten Toba. Sehingga menyebabkan proses kolaborasi menjadi terhambat.

2. Tingkat krisis, ancaman atau Peluang

Tingkat krisis, ancaman, dan peluang merupakan faktor yang penting dalam membentuk dinamika kolaborasi. Kerangka kerja ini menekankan interaksi antara konteks sistem, pendorong kolaborasi, dan dinamika kolaboratif yang saling memengaruhi. Model ini menekankan bahwa keberhasilan kolaborasi bergantung pada kemampuan mengelola ancaman sekaligus memanfaatkan peluang melalui mekanisme. Tingkat krisis dan ancaman masih cukup tinggi dalam proses kolaborasi dalam pengembangan *smart governance* yang ditunjukkan masih adanya 28 area *blankspot* yang ada di Kabupaten Toba. Begitu juga peluang yang dihasilkan masih cukup minim mengingat anggaran yang disediakan oleh pemerintah Kabupaten Toba terbatas.

3.2.4 Leadership

Menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) “Kepemimpinan mengacu pada hadirnya pemimpin yang diidentifikasi keberadaannya untuk mengelola sumber daya dan *drivers* untuk mewujudkan kolaborasi secara signifikan, misalnya adanya inisiatif yang tinggi mempersiapkan sumberdaya untuk mendukung pelaksanaan *collaborative governance*”

Dalam hal ini peran pemimpin menjadi ujung tombak kolaborasi antar aktor yang basisnya adalah Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba. Pemimpin disini dituntut harus bisa mendukung proses kolaborasi untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang sudah disepakati bersama. Pemimpin bertanggung jawab untuk menciptakan lingkungan yang mendukung dialog terbuka dan partisipasi aktif dari semua pihak yang terlibat.

Kepemimpinan yang baik sangat diperlukan agar dapat mendukung berjalannya sebuah program. Peneliti melakukan observasi dan menemukan pada dokumen hasil evaluasi menyebutkan kelemahan dari pemimpin saat menjalankan program ini adalah kurang kuatnya pengelolaan keberlangsungan program ketika terjadi perubahan pimpinan. Peneliti melihat peran pemimpin disini sudah cukup baik dalam menjalankan organisasi yang dibuktikan dengan nilai indeks SPBE yang mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Dan pada tahun ini naik cukup baik menjadi 2,98 dari pada tahun sebelumnya hanya 2,16. Hal ini merupakan sebuah pendorong bagi pelaksanaan kolaborasi mengingat ada kemajuan saat melaksanakan kolaborasi.

3.3 Diskusi Temuan Utama Penelitian

Penelitian ini menemukan bahwa pelaksanaan *collaborative governance* dalam pengembangan *smart governance* di Kabupaten Toba sudah terselenggara dengan baik yang dibuktikan dengan naiknya nilai indeks SPBE Kabupaten Toba pada tahun 2024. Hal ini selaras dengan penelitian Gafar & Nurrahman (2024) yang mengatakan bahwa penerapan *smart governance* di Kota Palu sudah terselenggara dengan baik namun berbeda dalam melakukan pendekatan teori penelitian. Selain itu penelitian ini juga menutup kekosongan yang harus ditingkatkan pada penelitian sebelumnya yaitu peningkatan kerjasama dalam penerapan *smart governance*.

Selanjutnya jika dibandingkan dengan penelitian Herdiyanti et al., (2019) yang menganalisis model *smart governance* menjadi tiga indikator dan tujuh aspek penilaian yang salah satunya ialah pelayanan publik. Temuan penelitian sebelumnya memperkuat penelitian ini yang sama-sama menitikberatkan mengenai pelayanan publik. Penelitian model *smart governance* ini menjadi acuan evaluasi kinerja *smart governance* untuk mendukung *smart city* di Indonesia.

Selain itu temuan hasil penelitian ini memiliki kesamaan dengan hasil temuan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan Setiawan. I et al., (2025) yang menunjukkan adanya hubungan komitmen

dengan membangun kepercayaan dalam berkolaborasi. Sehingga para pemangku kepentingan mendapatkan bagian dalam proses kolaborasi sehingga kolaborasi dapat berjalan dengan baik dan tujuan dapat tercapai yakni penerapan teknologi informasi dalam meningkatkan layanan publik. Namun, perbedaan fokus penelitian sebelumnya lebih luas karena mencakup 6 dimensi dari *smart city*.

Temuan penelitian ini ditujukan untuk peningkatan layanan publik kepada masyarakat agar lebih efisien menggunakan teknologi informasi atau infrastruktur dan sumber daya manusia. Selain itu diperlukannya kebijakan yang mengatur sebagai payung hukum dalam menjalankan *smart governance*. Sejalan dengan temuan penelitian Nasrulhaq et al., (2025) yang mengungkapkan aspek utama dari *smart governance* adalah pengaturan kebijakan dan layanan publik dan mengacu pada peningkatan sumber daya manusia dan teknologi informasi.

Secara umum, penelitian ini memberikan kontribusi dalam peningkatan nilai indeks Sisyem Pemerintahan Berbasis Elektronik melalui kolaborasi antar pemangku kepentingan dengan menggunakan perspektif *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Emerson dan Nabatchi (2015) yang menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Sama halnya dengan temuan penelitian Noor (2022) yang mengatakan bahwa kolaborasi antar pemangku kepentingan menjadi prasyarat keberhasilan pengembangan kota pintar di Kota Balikpapan.

IV. KESIMPULAN

Penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam pengembangan *smart governance* sudah terselenggara dengan baik. Ditunjukkan dengan *principled engagement, shared motivation* dan *capacity for joint action* sudah menunjukkan adanya kesamaan tujuan dan komitmen yang baik antar pemerintah, swasta dan masyarakat.

Selain tu *drivers* sebagai faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan kolaborasi pengembangan *smart governance* menunjukkan peran pemimpin yang mendukung dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Toba nomor 20 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Kota Cerdas (*smart city*) Kabupaten Toba dan dapat membawa kemajuan dalam nilai indeks SPBE yang mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Dan pada tahun ini naik cukup baik menjadi 2,98 dari pada tahun sebelumnya hanya 2,16 walaupun pada dimensi ketergantungan, ketidakpastian dan *incentive consequential* masih belum optimal.

Penelitian ini menegaskan bahwasannya pendekatan *collaborative governance* atau kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam peningkatan nilai indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik sebagaimana tercermin dalam dimensi dinamika kolaborasi dan *drivers* yang saling memengaruhi dan menciptakan kolaborasi yang saling mendukung dan saling percaya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama oleh para pemangku kepentingan.

Keterbatasan Penelitian. Penelitian ini memiliki keterbatasan dalam ketersediaan data sekunder yang terbaru serta minimnya akses terhadap beberapa dokumen teknis pemerintah juga menjadi tantangan dalam memperoleh data serta keterbatasan akses pada beberapa aplikasi. Penelitian juga hanya dilakukan pada beberapa perangkat daerah saja yang terkait dengan *smart governance*.

Arah Masa Depan Penelitian (*future work*). Penelitian selanjutnya dapat lebih mengeksplorasi mengenai *smart governance* pada semua dinas terkait. Selain itu, koordinasi antar pihak swasta agar

memperkuat penerapan *smart governance* terkait akses jaringan untuk area *blankspot*. Dan lebih melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan layanan juga menjadi relevan untuk diteliti.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih terutama ditujukan kepada Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Toba beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan penulis untuk melaksanakan penelitian, serta seluruh pihak yang membantu dan mensukseskan pelaksanaan penelitian.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, Robert dan Michael McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington DC: Georgetown University Press
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Cohen, B. (2012). *The Top 10 Smart Cities On The Planet*. Fast Company.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22, 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. In *Collaborative Governance Regimes*. <https://doi.org/10.1111/padm.12278>
- Gafar, I. H. H., & Nurrahman, A. (2024). Analisis Penerapan Smart governance di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah. *Jurnal Teknologi Dan Komunikasi Pemerintahan*, 6(1), 22–49. <https://doi.org/10.33701/jtkp.v6i1.4306>
- Herdiyanti, A., Hapsari, P. S., & Susanto, T. D. (2019). Modelling the smart governance performance to support smart city program in Indonesia. *Procedia Computer Science*, 161, 367–377. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.11.135>
- Ismail Nurdin, dan Hartati, Sri. (2019). *Metodologi Penelitian sosial*. Surabaya : Media Sahabat Cendikia
- Kencana Syafie Inu. (2009). *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. PT Refika Aditama.
- Nasrulhaq, N., Supangkat, S. H., Arman, A. A., & Anas, L. (2025). Smart Governance: The First Experience of the Two Metropolitan Cities in Indonesia. *Halduskultuur*, 23(1–2), 55–83. <https://doi.org/10.32994/hk.v23i1-2.306>
- Noor, M. (2022). Collaborative Governance on the Smart City-Based Regional Development of Balikpapan. *Journal of Social Studies Education Research*, 13(4), 381–405.
- Setiawan, I., Hendra, A., Nooraini, A., Lukman, S., & Johannes, A. W. (2025). Collaborative Governance in Realizing Sombere and Smart City in Makassar City, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1475(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1475/1/012020>
- Simangunsong, F. (2020). *REFORMASI BIROKRASI INDONESIA MENUJU PEMERINTAHAN KELAS DUNIA : Indonesian Bureaucratic Reform Towards The World Government*.
- Thomson, Marie. A dan L. Perry. 2006. *Collaboration Processes: Inside the Black Box*. *Public Administration Review*
- Wasistiono, S., & Fernandes, S. (2020). *Teori Pemerintahan Daerah*. Universitas Terbuka