

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Memajukan kesejahteraan umum sudah menjadi tujuan utama bagi setiap negara, termasuk di negara Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, pada alenia ke empat terdapat dua dari empat tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum (UUD 1945). Adapun tujuan negara tersebut mengandung arti dan mengamanatkan bahwa negara berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan setiap warga negaranya melalui sistem pemerintahan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Dalam perkembangan sistem pemerintahan Indonesia, telah terjadi perubahan mendasar semenjak pada tahun 1998 yang mana di berlakukannya sistem desentralisasi dan terbitnya Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang otonomi daerah, desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi (UU No 23 Tahun 2014).

Pada era otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pemetaan dalam memberikan pelayanan publik dan dapat memangkas jalur birokrasi serta memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik dengan memberlakukannya desentralisasi. Menurut Dwiyanto dalam

(Eprilianto, 2015)desentralisasi membuat lokus pelayanan menjadi semakit dekat dengan warga sehingga akses mereka terhadap proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelayanan publik menjadi lebih terbuka. Desentralisasi juga membuat kedekatan fisik dan kejiwaan antara pemerintah dengan warganya dalam penyelenggaraan layanan publik menjadi semakin intim dan agar daerah juga dapat meningkatkan kemampuan sesuai dengan potensi, karakteristik dan keanekaragaman daerah masing-masing.

Banyak perubahan yang telah dilakukan dalam sistem pemerintahan dan administrasi di negara Indonesia, dalam hal ini menjadikan pemerintah daerah mempunyai otonom yang lebih luas untuk menjalankan tugas pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah yang juga akrab disebut birokrasi (termasuk pemerintah daerah) selama ini cenderung mendapatkan penilaian yang negatif dari masyarakat. Dimana, masyarakat menilai bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrat cenderung lama, berbelit-belit, dengan persyaratan yang rumit dan regulasi yang tidak fleksibel. Sehingga kondisi yang terjadi ini jelas tidak menguntungkan masyarakat(Enggarani, 2016).

Pelayanan publik di Indonesia dewasa ini masih dipandang sebelah mata oleh hampir semua lapisan masyarakat. Hal itu disebabkan karena sudah terlalu seringnya masyarakat dikecewakan oleh pelayanan publik yang dilakukan oleh pihak pemerintah sehinggatuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang baik pun semakin besar, tetapi hal tersebut masih jauh dari kenyataan karena berbenturan dengan kondisi birokrasi yang masih buruk. Di lain sisi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Permasalahan ini bukanlah

masalah baru yang terjadi di Indonesia, yang mana hampir semua daerah memiliki masalah yang sama yakni kualitas pelayanan publik yang masih kurang baik.

Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya aduan dari berbagai kalangan masyarakat kepada lembaga Ombudsman yang dalam hal ini adalah untuk menangani keluhan-keluhan yang disampaikan oleh berbagai kalangan terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi pemerintahan. Berikut adalah tabel keluhan berbagai lapisan masyarakat yang melaporkan melalui beberapa cara dan sudah dirangkum oleh Ombudsman pada tahun 2011 sampai tahun 2018. Dimana jumlah laporan atau pengaduan selalu mengalami kenaikan hingga tahun 2017 dengan sejumlah 9.446 laporan/pengaduan dan terakhir pada tahun 2018 mengalami penurunan yaitu dengan jumlah sebesar 8.314 laporan/pengaduan (Ombudsman RI, 2018).

Grafik 1.1
Dinamika Jumlah Laporan/Pengaduan 2011-2018



Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Ombudsman RI tahun 2018

Dengan banyaknya jumlah laporan negatif tentang pelayanan publik oleh instansi pemerintah, perlu adanya perubahan tata kelola dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah di daerahnya masing-masing. salah satu cara dalam merubah tata kelola pelayanan publik adalah dengan menciptakan suatu inovasi pelayanan publik yang efektif dan efisien. Pemerintah mengambil langkah penataan

organisasi penyelenggara pelayanan publik melalui reformasi birokrasi sebagaimana terbitnya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, ada delapan perubahan yang ingin dicapai oleh Pemerintah yakni: Organisasi, Tatalaksana, Peraturan Perundang-undangan, Sumber Daya Manusia Aparatur, Pengawasan, Akuntabilitas, Pelayanan Publik, dan Pola Pikir (*mindset*) dan Budaya Kerja (*culture set*) Aparatur.

Hal ini tentu saja bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas pembuatan dan implementasi kebijakan publik, meningkatkan efisiensi (baik dalam segi biaya dan waktu) pada setiap pelaksanaan tugas organisasi, menjadikan birokrasi di Indonesia lebih antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi tuntutan perubahan di dalam masyarakat serta membentuk *most improved bureaucracy* (Peraturan Presiden, 2010). Berdasarkan tujuan tersebut reformasi birokrasi di Indonesia mempunyai semangat untuk meningkatkan kualitas layanan untuk masyarakat, sebagaimana disebutkan dalam salah satu perubahan Reformasi Birokrasi yaitu pelayanan publik.

Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPANRB) menciptakan salah satu inovasi terbaru dalam mewujudkan pelayanan yang prima yaitu diundangkannya Permenpan RB nomor 23 tahun 2017 tentang penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP). Dengan adanya MPP, masyarakat tidak sekadar mendapatkan pelayanan yang lebih nyaman dan terpuaskan. Dimana dengan adanya kehadiran MPP menjadi solusi yang tepat untuk memberikan kemudahan, kecepatandan keterjangkauan bagi masyarakat dalam megakses layanan (www.jatengprov.go.id, n.d.). MPP pada dasarnya merupakan pengintegrasian pelayanan

publik dari daerah dengan berbagai pelayanan publik instansi pemerintah pusat, BUMN dan swasta. MPP merupakan model pelayanan terpadu generasi ketiga. *Pertama*, Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA) yaitu layanan yang menyatukan berbagai unit teknis dalam satu atap dan satu gedung, dimana masing-masing unit teknis memberikan layanan kepada masyarakat sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya dalam hal ini tidak ada keterkaitan dan koordinasi antara unit teknis satu dengan unit teknis yang lain. *Kedua*, berevolusi menjadi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yaitu sistem layanan yang mana masyarakat hanya dilayani dan hanya berhubungan dengan customer service, tidak berhubungan dengan yang memproses perijinan (*back office*). Pada pelayanan satu pintu umumnya proses perijinan dan non perijinan transparan dalam hal prosedur, waktu penyelesaian, biaya dan syarat-syarat yang harus dipenuhi. *Ketiga*, hadirnya Mal Pelayanan Publik (MPP) yang mana inovasi ini juga dapat memayungi PTSP tanpa mematikan pelayanan yang sudah ada sebelumnya. Peran PTSP justru diperluas sebagai motor penggerak MPP. Konsep MPP ini terinspirasi dari *Public Service Hall* (PSH) yang ada di Azerbaijan dan Georgia, yakni pusat pelayanan terpadu dan terintegrasi, baik antar kementerian maupun dengan pemerintah lokal (Humas KEMENPAN, 2018 dalam www.menpan.go.id)

Berdirinya pelayanan terpadu generasi ketiga yakni MPP, dinilai sebagai langkah pembaharuan bagi sistem pelayanan publik di Indonesia. MPP dianggap lebih progresif memadukan pelayanan dari pemerintah pusat, daerah, dan swasta dalam satu gedung (Bunga, 2018 dalam www.kompasiana.com). Pelayanan dalam MPP dikombinasikan menggunakan teknologi informasi sebagai jawaban atas tantangan revolusi 4.0 yang saat ini sedang dihadapi dunia. Hal ini merupakan bentuk dari penerapan pemerintahan

terbuka (*Open Government*) dalam memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk aktif berpartisipasi dalam pembangunan dan peningkatan kualitas layanan publik. Tak hanya integrasi pelayanan, tujuan adanya MPP ini juga untuk meningkatkan nilai *Ease of Doing Business* (EoDB) di Indonesia dan sebagai upaya untuk mengubah pola pikir ego sektoral antar institusi menjadi kerja bersama agar selalu fokus dan komitmen untuk memberikan layanan yang terbaik (Humas KEMENPAN, 2018 dalam www.menpan.go.id)

Hingga akhir tahun 2019, sudah ada 18MPP yang telah terbentuk dan diresmikan di berbagai daerah di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1
Daftar Mal Pelayanan Publik di Indonesia

No.	Pemerintah Daerah/ Kota
1	Surabaya
2	Banyuwangi
3	DKI Jakarta
4	Denpasar
5	Tomohon
6	Karangasem
7	Badung
8	Batam
9	Probolinggo
10	Kota Padang
11	Kulon Progo
12	Banyumas
13	Sidoarjo
14	Pekanbaru
15	Sleman
16	Bogor
17	Sumedang
18	Samarinda

Sumber: Diolah dari website KEMENPANRB, 2018

Berdasarkan paparan tabel 1.1 diatas menunjukkan bahwa Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu daerah yang mempunyai Mal Pelayanan Publik (MPP), adapun MPP di Kabupaten Kulon Progo diresmikan pada tanggal 28 Desember 2018. Sehingga ini menjadi MPP yang pertama di DIY dan Jawa Tengah. Adapun pada peresmian MPP ini diisi oleh 11 instansi vertikal dan 10 Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dimana layanan yang tersedia di MPP Kulonprogo secara garis besar meliputi seluruh pelayanan perizinan dan non perizinan di antaranya: untuk jenis pelayanan Polres Kulon Progo di MPP yaitu pelayanan penerbitan SKCK, pelayanan perpanjangan sim, surat keterangan kehilangan. jenis pelayanan kantor imigrasi antara lain pelayanan konsultasi dan informasi keimigrasian, pelayanan penerbitan paspor dan lainnya (humas Kulon Progo, dalam www.kulonprogokab.go.id). Diresmikannya MPP di Kabupaten Kulon Progo ini menunjukkan keseriusan pemerintah dalam memperbaiki pelayanan yang ada, agar terselenggaranya pelayanan yang prima. Dimana dengan adanya MPP dinilai akan menjadi lebih efektif dan efisien, sehingga nantinya *New Publik Service* akan berjalan baik. Bila layanan bisa efektif dan efisien maka manfaatnya lebih cepat dirasakan masyarakat. Selain itu dengan layanan yang terintegrasi di MPP maka jumlah masyarakat yang dilayani pun akan lebih banyak.

Berdasarkan paparan di atas, maka penelitian ini memiliki fokus pada studi inovasi mal pelayanan publik untuk peningkatan kualitas pelayanan publik. Mengingat bahwa Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu kabupaten yang ada di Jawa Tengah dan DIY yang memiliki mal pelayanan publik. Pada akhirnya diharapkan penelitian ini mampu memberikan kontribusi bagi Kabupaten lain dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana inovasi Mal Pelayanan Publik dalam peningkatan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Kulon Progo?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Untuk menggambarkan bagaimana inovasi Mal Pelayanan Publik dalam peningkatan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Kulon Progo.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Selain mempunyai tujuan diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis.

a. Manfaat Akademis

- 1) Mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam memperluas ilmu pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik di Indonesia
- 2) mampu memberikan gambaran tentang reformasi birokrasi dalam bentuk penerapan mal pelayanan publik

b. Manfaat Praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan input yang berguna untuk Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.
- 2) Hasil analisis inovasi mal pelayanan publik di Kulon Progo ini diharapkan dapat digunakan atau menjadi percontohan daerah – daerah di Indonesia