

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan publik pada dasarnya tidak pernah berdiri netral, melainkan merupakan hasil dari proses politik yang melibatkan berbagai aktor, kepentingan, serta relasi kekuasaan. Peraturan Wali Kota Tasikmalaya nomor 14 tahun 2021 tentang penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, tidak hanya dapat dipahami sebagai instrumen administratif untuk meningkatkan kualitas layanan, tetapi juga sebagai produk politik kepala daerah yang lahir dari keputusan politik Wali Kota. Pembentukan MPP mencerminkan agenda strategis pemerintah daerah dalam membangun citra, memperoleh legitimasi politik, dan memperkuat dukungan masyarakat melalui jalur pelayanan publik (Dye, 2013; Anggara, 2018)

Secara teori, pemerintah memiliki tiga fungsi utama, yakni fungsi pelayanan, pembangunan dan juga pemerintahan umum. Di dalam fungsi pelayanan khususnya unit organisasi pemerintah ini bertanggung jawab melayani masyarakat secara langsung untuk memenuhi kebutuhan. Setiap individu senantiasa terlibat dalam berbagai aktivitas yang berkaitan dengan birokrasi pemerintahan. Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi memiliki dampak yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat. Mengingat luasnya jangkauan pelayanan publik yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, maka pemerintah dituntut untuk berupaya secara optimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan layanan publik (Sulivyo et al., 2022; Mulyadi,D., 2016).

Namun pada praktiknya pelayanan publik di Indonesia masih menghadapi berbagai masalah yang menghambat efektivitasnya. Dari aspek penyelenggaraan, pelayanan publik dinilai kurang responsif, minim informasi, sulit diakses, kurang koordinasi, terlalu birokratis, tidak mendengarkan keluhan atau masukan masyarakat, serta kurang efisien. Sementara itu, dari segi sumber daya manusia, tantangan utama berkaitan dengan rendahnya profesionalisme, kompetensi, empati, dan etika. Banyak aparatur masih terjebak dalam model birokrasi klasik yang terstruktur, formal, dan tertutup. Selain itu, sistem kompensasi yang rendah dan tidak tepat juga menjadi salah satu penyebab kekurangan sumber daya manusia yang berkualitas (Raharjo, M., Icuk., 2023).

Lebih jauh lagi, desain organisasi pelayanan publik yang tidak optimal turut menjadi faktor penghambat. Struktur birokrasi yang hierarkis dan kurang terkoordinasi sering kali membuat proses pelayanan menjadi rumit dan birokratis.. Hal ini berkontribusi pada pandangan negatif masyarakat terhadap pelayanan publik yang sering dianggap sebagai salah satu sumber korupsi. *World Bank* dalam *World Development Report* 2004 menyatakan bahwa akses layanan publik di Indonesia sulit dijangkau oleh masyarakat miskin sehingga menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi dan membebani masyarakat secara luas (Mahsyar, 2011 Pratama, 2020)

Menurut Parson dalam (Mulyadi, D., 2016), birokrasi seharusnya menjadi alat yang paling efektif untuk mencapai tujuan negara yang berfokus pada kesejahteraan, dengan cara memberikan pelayanan yang optimal. Namun, masyarakat umumnya memahami bahwa berurusan dengan birokrasi sering

mengalami prosedur yang rumit, memakan waktu, dan menjengkelkan. Lebih buruk lagi, prosedur yang rumit ini sering kali disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, menjadi komoditas yang diperdagangkan demi keuntungan individu atau kelompok tertentu. Lambatnya pelayanan birokrasi ini umumnya disebabkan oleh fokus yang hanya pada pertanggungjawaban formal tanpa memperhatikan kualitas pelayanan itu sendiri.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu masalah moral hazards (kerusakan moral) dan kesenjangan kompetensi (*lack of competencies*), seperti yang diungkapkan oleh Eko Prasojo dalam (Mulyadi, 2016). Masalah ini muncul akibat kualitas moral aparatur yang kurang baik, kelemahan dalam struktur organisasi yang memungkinkan penyalahgunaan wewenang, serta sistem perekrutan pegawai yang masih terpengaruh oleh praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akibatnya, banyak birokrat yang tidak peka terhadap kebutuhan masyarakat, kurang kompeten, serta memiliki etika dan moral yang buruk. Hal ini dibuktikan dengan laporan yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia sepanjang tahun 2019, di mana terdapat 7.903 laporan pengaduan masyarakat terkait dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik, dengan 5.464 di antaranya telah diregistrasi dan ditindaklanjuti (Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2019, 2019) (Zinsky et al., 2024).

Pemerintah Indonesia telah meluncurkan kebijakan reformasi birokrasi yang diterapkan dalam beberapa tahun terakhir. Generasi pertama dari sistem pelayanan publik dikenal sebagai Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), yang

bertujuan untuk mengintegrasikan berbagai layanan dalam satu lokasi. Selanjutnya, generasi kedua, yang disebut Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), memberikan kemudahan akses bagi masyarakat dalam mengurus perizinan. Saat ini, sistem pelayanan publik telah memasuki generasi ketiga, yang dikenal sebagai Mal Pelayanan Publik (MPP). MPP dirancang untuk memberikan pelayanan yang lebih komprehensif dan terintegrasi kepada masyarakat, sehingga diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengurusan perizinan¹.

Kebijakan publik (*public policy*) sendiri, menurut Anggara (2018), merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan, termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak, yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Setiap pilihan yang diambil oleh pemerintah tetap berkaitan dengan kebijakan negara. Dalam konteks ini, kemandirian daerah dalam pengelolaan pemerintahan dengan asas desentralisasi memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengeluarkan kebijakan berdasarkan permasalahan riil yang dihadapi masyarakat (Susila et al., 2022 dalam Zinsky et al., 2024)).

Kota Tasikmalaya sebagai kota madya di Priangan Timur juga mengalami persoalan pelayanan publik yang cenderung lambat, tidak transparan, serta kurang terintegrasi dilihat dalam penilaian kepatuhan standar pelayanan yang masih dalam zona kuning. Berdasarkan hasil evaluasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat pada tahun 2021, Kota Tasikmalaya hanya memperoleh skor 65,77 dan berada di zona kuning dalam kategori kepatuhan pelayanan publik². Hal

¹ Menpan.go.id, 2019

² Saefulloh, Asep M., 2022., Kabar priangan.com

ini menunjukkan bahwa tata kelola pelayanan publik di kota ini belum sepenuhnya memenuhi standar. Bahkan, Ombudsman secara langsung meminta Pemerintah Kota Tasikmalaya untuk melakukan perbaikan terhadap sistem pelayanan yang belum optimal, termasuk dalam hal transparansi, kecepatan layanan, dan pengelolaan pengaduan masyarakat. Ombudsman Jabar menyoroti bahwa masyarakat masih banyak keluhan atas penyelenggaraan pelayanan publik, dan respon pemerintah belum cepat³.

Sebelum menunjukkan peningkatan signifikan dalam kualitas layanan, Kota Tasikmalaya sempat berada dalam kategori kepatuhan sedang terhadap standar pelayanan publik. Menurut laporan dari Ombudsman Republik Indonesia⁴, pada tahun 2022 Kota Tasikmalaya memperoleh nilai kepatuhan sebesar 63,94 dan berada di zona kuning, yang mengindikasikan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik di daerah tersebut masih memerlukan perbaikan dari sisi transparansi, kecepatan layanan, dan respons terhadap pengaduan masyarakat⁵.

Pada tahun 2023, evaluasi terbaru melalui keputusan Ketua Ombudsman RI Nomor 418 Tahun 2023 menunjukkan bahwa Kota Tasikmalaya mencatat peningkatan signifikan dengan skor 90,35 dan berhasil naik ke zona hijau (kategori A). Capaian ini menjadi indikasi bahwa kebijakan yang diterapkan mulai menunjukkan dampak positif⁶. Namun demikian, masih diperlukan kajian

³ Rizqy, 2023., fokusjabar.id

⁴ Dilansir oleh ANTARA News Jawa Barat

⁵ Purnama, Feri., 2023 ANTARA Jabar

⁶ Koropak.co.id

mendalam untuk menilai sejauh mana Peraturan Wali Kota Nomor 14 Tahun 2021 ini benar-benar diimplementasikan secara efektif di lapangan.

MPP telah didirikan di Kota Tasikmalaya sebagai implementasi Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yang diresmikan pada tanggal 12 Oktober 2022 di halaman Bale Kota Tasikmalaya, dengan harapan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mendukung iklim investasi yang lebih baik⁷.

Penilaian tahun 2022 (zona kuning) menunjukkan bahwa MPP belum berjalan optimal setelah diresmikan. Yusuf menyatakan bahwa di Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Tasikmalaya terdapat sekitar 262 jenis layanan yang disediakan yang berasal dari 28 instansi, baik yang bersifat daerah maupun vertikal⁸.

Kota Tasikmalaya, yang terletak di Provinsi Jawa Barat, merupakan salah satu daerah yang telah mengimplementasikan Mal Pelayanan Publik (MPP). Sebagai bagian dari wilayah Priangan Timur, Kota Tasikmalaya dikelilingi oleh beberapa daerah lain, termasuk Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, Kota Banjar, dan Kabupaten Pangandaran (Amirullah et al., 2019). Menariknya, Kota Tasikmalaya adalah kota pertama di wilayah Priangan Timur yang membangun MPP. Kondisi ini menunjukkan bahwa Kota Tasikmalaya memiliki keunggulan kompetitif dibandingkan dengan daerah lain di sekitarnya yang baru memiliki MPP.

⁷ Portal.tasikmalaya.go.id,2022

⁸ Kilangbara.com

Kebijakan ini lahir dari keputusan politik kepala daerah dan mencerminkan agenda strategis Wali Kota di bidang pelayanan publik. Sebagai kebijakan publik lokal, pembentukan MPP tidak hanya dimaknai sebagai upaya reformasi administratif, tetapi juga sebagai alat politik untuk mengokohkan legitimasi pemerintahan daerah.

Kalau dilihat dari politik lokal, birokrasi pelayanan publik sering jadi arena tarik menarik kepentingan antar aktor. Walikota, DPRD, organisasi perangkat daerah (OPD), sampai masyarakat sebagai penerima layanan, semuanya punya peran masing-masing. Birokrasi biasanya lebih fokus ke prosedur, DPRD menyoroti soal anggaran dan pengawasan, sementara Wali Kota punya kepentingan menunjukkan kinerja efektif di mata publik. Karena itu, implementasi MPP di Kota Tasikmalaya jangan hanya dipandang sebagai urusan teknis, tapi juga sebagai alat politik untuk memperkuat legitimasi Walikota (Grindle, 1980; Savirani,2007).

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, dengan menggunakan teori implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle. Teori ini menekankan pada dua aspek utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*), yang akan menjadi kerangka analisis dalam melihat keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut di Kota Tasikmalaya.

Dasar hukum pembentukan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia awalnya mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang

Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Selanjutnya, diatur dalam Peraturan Walikota (Perwali) Kota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Di Kota Tasikmalaya dan hal ini diperkuat oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2021 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Dengan tujuan untuk menyediakan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan bagi masyarakat dalam mengakses berbagai layanan publik. (Al Aidhi et al., 2023.)

Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik menjadi dasar hukum utama dalam penelitian ini. Peraturan ini memuat ketentuan mengenai penyelenggaraan, pelaksanaan teknis, pengaturan kepegawaian, pembiayaan, serta bentuk kerja sama antar instansi dalam penyelenggaraan MPP di Kota Tasikmalaya. Memahami isi peraturan tersebut menjadi penting agar implementasinya di lapangan dapat dikaji secara mendalam dan tepat sasaran.

Dinamika politik lokal sangat menentukan sejauh mana kebijakan publik bisa benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat. Implementasi Peraturan WALI Kota Tasikmalaya nomor 14 tahun 2021 ini memperlihatkan bahwa efektivitas pelayanan publik sangat bergantung pada komitmen politik dari pelaksana serta seberapa jauh kepentingan masyarakat diakomodasi. Jadi, penelitian ini bukan cuma bahas soal efektivitas layanan, tetapi juga melihat bagaimana kebijakan ini dipengaruhi oleh relasi politik, kepentingan aktor, dan upaya pemerintah dalam menjaga legitimasi (Pierre & Peters, 2000; Nugroho, 2017).

Menurut penelitian sebelumnya (Hasiholan et al., 2020) menunjukkan bahwa implementasi MPP di Kota Bekasi belum optimal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Temuan utama mengindikasikan adanya kelemahan dalam dimensi produktivitas, linearitas, dan efisiensi, serta beberapa faktor penghambat seperti ketidakkonsistenan implementor terhadap isi kebijakan, interaksi jejaring kerja yang belum optimal, anggaran yang tidak memadai, kompetensi pegawai yang belum maksimal, dan sarana prasarana yang kurang memadai. Untuk mengatasi masalah ini, peneliti merekomendasikan penambahan anggaran, pengembangan kualitas sumber daya manusia, dan pengembangan sistem online untuk mendukung kualitas pelayanan.

Kemudian berbeda dengan penelitian (Herawati et al., 2024) menunjukkan bahwa implementasi Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kabupaten Lamongan telah berjalan dengan baik, meskipun belum mencapai tingkat optimal. Dalam hasil tersebut mengindikasikan bahwa MPP dirancang untuk memenuhi kepentingan masyarakat melalui pelayanan prima dengan menyediakan berbagai jenis layanan publik yang terintegrasi di satu tempat. Namun, terdapat beberapa hambatan yang dihadapi, seperti kurangnya alokasi dana yang memadai, kurangnya sumber daya manusia yang terlatih, serta resistensi dari berbagai pihak. Saran dari penelitian ini mencakup perlunya pemantauan kinerja secara rutin, peningkatan anggaran, perbaikan fasilitas, dan pengembangan SDM sesuai kualifikasi.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Fitria & Putera, 2024) mengenai implementasi kebijakan pelayanan publik pada Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kota Payakumbuh menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi

kebijakan sangat dipengaruhi oleh komunikasi yang efektif, sumber daya yang memadai, disposisi pelaksana yang mendukung, serta struktur birokrasi yang efisien. Kota Payakumbuh bahkan meraih nilai kepatuhan tertinggi se-Sumatera Barat berdasarkan penilaian Ombudsman, menjadi bukti bahwa desain dan pelaksanaan kebijakan MPP dapat berjalan efektif jika semua unsur implementasi berjalan harmonis. Penelitian ini menjadi pembanding penting untuk mengkaji sejauh mana implementasi Perwali Nomor 14 Tahun 2021 di Kota Tasikmalaya mampu menjawab tantangan pelayanan publik di wilayahnya.

Studi yang dilakukan oleh (Putra et al., 2024) di Kabupaten Rembang meneliti implementasi Peraturan Bupati Nomor 38 Tahun 2022 tentang MPP dengan menggunakan teori Merilee S. Grindle. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah dijalankan secara formal, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah kendala, seperti keterbatasan sarana prasarana, tumpang tindih prosedur antar instansi, serta resistensi dari aktor-aktor yang memiliki kepentingan berbeda. Hal ini menunjukkan pentingnya memperhatikan konteks implementasi dan kesiapan organisasi dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik, menjadikan studi ini relevan untuk membandingkan dinamika pelaksanaan Perwali tentang MPP di Kota Tasikmalaya.

Terakhir Penelitian yang dilakukan oleh (Arisdiyoto et al., 2024) di Kabupaten Kubu Raya menyoroti implementasi Peraturan Bupati tentang Mal Pelayanan Publik dengan fokus pada integrasi pelayanan berbasis e-Government. Temuan mereka menunjukkan bahwa keberhasilan MPP dipengaruhi oleh kolaborasi antarinstansi, pemanfaatan teknologi informasi, dan partisipasi

masyarakat. Namun, tantangan utama dalam implementasi adalah keterbatasan infrastruktur serta jangkauan wilayah yang luas dan terpencil. Studi ini menekankan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya tergantung pada isi kebijakan, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh konteks lokal, yang menjadi salah satu fokus dalam penelitian ini terhadap Peraturan Walikota Tasikmalaya.

Penelitian terdahulu ini digunakan sebagai bahan perbandingan untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan pelayanan publik dilakukan di berbagai daerah, meskipun belum secara khusus menelaah implementasi Peraturan Daerah atau Peraturan Walikota secara mendalam. Penelitian ini berfokus untuk mengeksplorasi bagaimana implementasi Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik dilaksanakan di lapangan. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle, yang menekankan pada dua variabel utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam bagaimana Perwali tersebut dijalankan oleh para pelaksana kebijakan, serta sejauh mana kebijakan tersebut mampu menjawab permasalahan pelayanan publik di Kota Tasikmalaya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, pokok permasalahan yang dapat diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Tasikmalaya.

1.3 Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal pelayanan Publik di Kota Tasikmalaya. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk melihat bagaimana aktor politik, kepentingan, dan relasi kekuasaan memengaruhi implementasi Peraturan Wali Kota Tasikmalaya Nomor 14 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik menggunakan teori Merilee S. Grindle.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang terdefinisi dengan baik untuk menganalisis informasi terkait implementasi dari Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Berikut ini adalah beberapa manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penilitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian ilmu politik, khususnya dalam konteks implementasi kebijakan daerah. Penelitian ini juga memperkaya literatur mengenai politik lokal dengan menekankan bahwa kebijakan publik tidak sekadar bersifat administratif, melainkan merupakan produk politik yang dipengaruhi oleh aktor, kepentingan, serta relasi kekuasaan. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi studi-studi selanjutnya yang menyoroti hubungan antara isi kebijakan, konteks implementasi, dan legitimasi politik pemerintah daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi pemerintah Kota Tasikmalaya dalam meningkatkan efektivitas implementasi peraturan Wali Kota Tasikmalaya nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, baik dari aspek administratif maupun politik. Penelitian ini juga dapat menjadi bahan evaluasi bagi aktor pelaksana kebijakan, seperti DPMPTSP, OPD, maupun Walikota dalam memperkuat koordinasi, komitmen politik, serta dukungan dari aktor politik lokal seperti DPRD, birokrasi, dan masyarakat. Dukungan politik yang dimaksud adalah adanya ketersediaan aktor-aktor tersebut untuk memberikan legitimasi, alokasi sumber daya, serta konsistensi dalam menjalankan kebijakan. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan informasi bagi masyarakat mengenai proses dan tantangan implementasi Mal Pelayanan Publik, sehingga mampu meningkatkan partisipasi dan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.