

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Kehadiran birokrasi dalam tatanan berbangsa dan bernegara menjadi suatu hal yang sangat mutlak. Birokrasi merupakan bagian terpenting dalam penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut administrasi pemerintahan sehari-hari secara luas, pemberian pelayanan kepada masyarakat luas serta pembangunan berbagai infrastruktur maupun fasilitas yang dibutuhkan oleh masyarakat.<sup>1</sup> Penyelenggaraan pemerintahan yang harus bisa mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat, setidaknya bisa memberikan fasilitas yang maksimal sehingga masyarakat mampu mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapinya.<sup>2</sup>



Namun hingga saat ini masih ditemukan berbagai patologi birokrasi di masyarakat dalam kegiatan pelaksanaan pelayanan publik. Faktor waktu dalam sistem prosedur layanan Indonesia yang masih membawa pengaruh sangat besar karena sebelumnya layanan perizinan maupun non perizinan yang berbelit dan memakan waktu karena proses yang lama dan harus berpindah-pindah tempat dari kantor yang satu ke kantor lainnya.<sup>3</sup> Kemudian dalam proses penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Ahmad Soleh, Iwan Eka Putra, Yunie Rahayu, Analisis Kinerja Aparatur Dan Pelayanan Publik Sebagai Dasar Menuju Reformasi Birokrasi Yang Ideal (Study Kasus Pemerintah Kota Jambi), *Jurnal Development*, Vol.5, No.2, hlm 110.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Kharisma Riyadi, Implementasi Elemen Interior Informatif dan Atraktif Terhadap Kesetaraan Pengguna Mal Pelayanan Publik Kab. Brebes. *Jurnal Pengetahuan & Perancangan Desain Interior*, Vol, No, 2021, hlm 2.

birokrasi selalu diidentikkan dengan proses kinerja yang lambat, struktur yang terlalu besar, masih banyaknya ditemui kolusi, korupsi dan nepotisme, serta standar pelayanan yang tidak pasti.<sup>4</sup>

Banyaknya tantangan yang dihadapi birokrasi, bagaimana menciptakan cara agar mereka mampu melaksanakan proses penyelenggaraan pelayanan secara efektif dan efisien. Maka pentingnya reformasi birokrasi untuk kembali meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Menurut Mohamad Thahir Haning reformasi birokrasi merupakan perencanaan yang sangat penting dalam memperbaiki serta membenahi penyelenggaraan pemerintahan atau sistem administrasi yang khususnya berkaitan dengan kelembagaan, manajemen dan sistem SDM aparatur.<sup>5</sup>



Dalam *road map* ditetapkan tiga sasaran area perubahan reformasi birokrasi yaitu, Birokrasi yang bersih dan akuntabel, Birokrasi yang efektif dan efisien, dan Birokrasi yang memiliki pelayanan yang berkualitas.<sup>6</sup> Salah satu bentuk dari beberapa area perubahan dalam Peraturan Menteri Penyalahgunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 18 Tahun 2021, mengacu pada *road map* reformasi birokrasi nasional area pelayanan publik, yang menggaris bawah perlunya implementasi kebijakan bidang pelayanan publik (standar pelayanan, maklumat pelayanan, dan SKM), pengembangan dan pengintegrasian sistem

---

<sup>4</sup> Yusriadi, Misnawati, Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik (Studi Pelayanan Terpadu Satu Pintu), *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, Vol 7, No 2, (Desember, 2017), hlm 100

<sup>5</sup> Patta Andi Yusuf, Akmal Ibrahim, Syahribulan, Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Pada Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kabupaten Maros, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol VIII, No 1. (2019), hlm 13.

<sup>6</sup> Reydonnyzar Moenek, Dadang Suwanda, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, September 2019), hlm 130-133.

informasi pelayanan publik, pengelolaan pengaduan pelayanan publik terpadu, peningkatan pelayanan publik berbasis elektronik, inovasi pelayanan publik, pengukuran kepuasan penerima layanan secara berkala, serta melakukan tindak lanjut dari hasil survei kepuasan masyarakat penerima layanan.<sup>7</sup>

Pelayanan publik merupakan rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan untuk masyarakat atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu birokrasi.<sup>8</sup> Peran serta posisi birokrasi yang sangat penting dalam pengelolaan pelayanan publik, sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.<sup>9</sup>



Standar pelayanan publik yang sudah ditetapkan Menteri PAN nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 yaitu prosedur pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, waktu penyelesaian yang sudah ditetapkan pada saat pengajuan pelayanan, biaya pelayanan yang sesuai terhadap rincian yang sudah ditetapkan, produk pelayanan yang akan diterima berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan, sarana prasarana yang memadai disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, dan kompetensi petugas pelayanan yang ditetapkan dengan tepat

---

<sup>7</sup> Peraturan Menteri Penyadahangunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024

<sup>8</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No 89 Tahun 2021, Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Pasal 1 Ayat 1

<sup>9</sup> Farhan A Raffi, Fictera Margareta, Shinta Dewanti, Upaya Dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Reformasi Birokrasi Guna Meningkatkan Pelayanan Publik (Studi Kasus Penerapan Konsep Smart City Di Kota Batu Berbasis Tekonologi), *Jurnal Prosiding Simposium Nasional Tantangan Penyelenggaran Pemerintahan di Era Revolusi Industri 4.0*.hlm 812.

berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan serta perilaku yang dibutuhkan.<sup>10</sup> Untuk mencapai standar pelayanan tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan reformasi pelayanan publik agar terbentuknya pelayanan yang terintegrasi, transparan, dan modern.

Seperti yang disebutkan dalam konsep Grindle dan Thomas yaitu kebijakan reformasi pelayanan publik harus terarah untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta berbagai mekanisme pengaturan lembaga yang ada.<sup>11</sup> Seiring perkembangan birokrasi saat ini, pemerintah daerah banyak menunjukkan perubahan orientasi pelayanan yaitu kepada masyarakat yang menjadi prioritas dalam pemerintahannya. Salah satu bentuk dari reformasi pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat yaitu melalui kebijakan pelayanan terpadu, hal ini dapat dilihat dengan terbentuknya Mal Pelayanan Publik. Konsep Mal ditawarkan sebagai solusi dari pelayanan terpadu yang belum terintegrasi antara pelayanan pusat dan daerah sekaligus pelayanan bisnis dalam satu tempat. Pembangunan Mal Pelayanan Publik yang menyediakan berbagai jenis pelayanan yang dibutuhkan masyarakat secara integratif dengan demikian masyarakat tidak direpotkan lagi dengan birokrasi yang selama ini dianggap berbelit.<sup>12</sup> Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan pelaksanaan Mal Pelayanan Publik ini adalah mengintegritaskan pelayanan untuk meningkatkan kecepatan,



<sup>10</sup> Sandro Datamora, Hasbullah Malau, Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Untuk Masyarakat Di Kota Padang, *Jurnal Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik*, Vol 1, No 4, 2019, hlm 138

<sup>11</sup> Grindle dan Thomas dikutip Abdul Wahab, Globalisasi dan Pelayanan Publik Dalam Perspektif Teori Governance, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol II, No 1, 2001, hlm 43

<sup>12</sup>*Ibid.*

kemudahan, jangkauan, kenyamanan, dan keamanan pelayanan serta meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha.<sup>13</sup>

Pentingnya reformasi pelayanan untuk kembali meningkatkan kualitas pelayanan yang terintegrasi, transparan, modern, serta mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Untuk menciptakan standar pelayanan tersebut, Pemerintah Kota Bukittinggi berupaya serta berkomitmen untuk menjalankan reformasi birokrasi dalam pelayanan publik melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik.<sup>14</sup> Dengan kehadiran Mal Pelayanan Publik ini dapat memberikan solusi yang tepat untuk memberikan kemudahan, kecepatan, dan keterjangkauan bagi masyarakat. Bisa dilihat salah satu keberhasilan Pemerintah Kota Bukittinggi ini khususnya melalui pelayanan publik. Banyaknya perubahan yang signifikan, hal tersebut tampak dari proses pembangunan infrastruktur Mal Pelayanan Publik yang cukup cepat yang dimulai pada tahun 2019 hingga pada 4 Februari 2021 sudah resmi beroperasi dan ratusan layanan perizinan dapat diurus di Mal Pelayanan Publik ini, Mal pelayanan publik ini akan diisi 19 instansi vertikal dan tiga SKPD di lingkungan pemerintah daerah, belasan instansi vertikal itu yakni, Kejaksaan, Polres, Kantor Imigrasi, Kantor Pelayanan Pajak Pratama, Jasa Raharja, Taspen, Samsat, PLN, Pertahanan, PDAM, Tirta Jam Gadang, Baznas, BPJS Kesehatan,



---

<sup>13</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No 89 Tahun 2021. *Op.Cit.* Pasal 2 a-b

<sup>14</sup> Yulman, Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmatias dan Menpan RB Syafruddin Tandatangani Komitmen Pembangunan MAL Pelayanan Publik, (18 Maret, 2021), <http://bukittinggikota.go.id/berita/walikota-bukittinggi-ramlan-nurmatias-dan-menpan-rb-syafruddin-tandatangani-komitmen-pembangunan-mal-pelayanan-publik>

BPJS Ketenagakerjaan, Kementerian Agama, Bank Mandiri, BNI, BPR Jam Gadang, BRI dan Bank Nagari. Tiga SKPD yakni, Dukcapil, PMPTSPPTK, dan Badan Keuangan.<sup>15</sup>

Sehubungan dengan data di atas mengenai keterlibatan serta komitmen penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yang dijalankan Pemerintah Kota Bukittinggi pada masa jabatan Ramlan Nurmantias periode 2015-2020 menjadi bukti kuat menjalankan komitmen tersebut agar tercapainya tujuan yang diinginkan birokrasi dan masyarakat. Untuk mencapai pemerintahan yang baik dengan pengelolaan pelayanan yang dapat dikategorikan efektif tentunya masyarakat harus mendapatkan kemudahan dalam prosedur pelayanan yang memuaskan. Lalu Melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yang juga menjadi tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan bertujuan untuk memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan yang efektif dan efisien.<sup>16</sup>



Kajian ini menegaskan bahwa adanya kesanggupan Pemerintah Kota Bukittinggi dengan berkomitmen untuk melaksanakan reformasi birokrasi, khususnya pada pelayanan terpadu dengan terbentuknya melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik. Reformasi pelayanan publik di Kota Bukittinggi

---

<sup>15</sup> Redaksi, Mal Pelayanan Publik Bukittinggi Mulai Beroperasi, Ratusan Pelayanan Izin Kini Satu Tempat, (18 Maret 2021), <https://langgam.id/mall-pelayanan-publik-bukittinggi-mulai-beroperasi-ratusan-pelayanan-izin-kini-satu-tempat/>

<sup>16</sup> Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Publik.

terjadi karena adanya keinginan Pemerintah Kota Bukittinggi untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang terintegritasi, transparan dan modern dan ini bisa terwujud melalui pembentukan Mal Pelayanan Publik.<sup>17</sup> Dengan keberhasilan Pemerintah Kota Bukittinggi nantinya dalam meningkatkan pelayanan publik akan ditentukan oleh faktor dari kemampuan pemerintah dalam meningkatkan kinerja aparat, terutama Mal Pelayanan Publik di Kota Bukittinggi.

## 1.2 Rumusan Masalah

Fenomena pelayanan publik di Kota Bukittinggi, Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmantias mengatakan masyarakat menginginkan kemudahan, urusan yang cepat selesai dan tidak ribet dalam hal pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Bukittinggi.<sup>18</sup> Fenomena pelayanan publik yang dilakukan birokrasi dikenal penuh berbagai permasalahan dimata masyarakat, misalnya pelayanan yang bertele-tele, ketidakpastian waktu dan harga yang membuat pelayanan sangat sulit untuk dijangkau secara wajar oleh masyarakat.<sup>19</sup> Permasalahan faktor waktu dalam prosedur layanan yang berbelit memakan waktu lama serta harus berpindah-pindah dari tempat kantor yang satu ke kantor lainnya masih kurang nyaman dirasakan oleh masyarakat Kota Bukittinggi.



---

<sup>17</sup> Yulman, Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmatias Dan Menpan RB Syafruddin Tandatangani Komitmen Pembangunan MAL Pelayanan Publik. *Op.cit.*

<sup>18</sup> Yulman, Tingkatkan Kualitas Layanan Publik, Bukittinggi Bangun Mal Pelayanan Publik, (Bukittinggi, April 2019), <http://bukittinggikota.go.id/berita/tingkatkan-kualitas-layanan-publik-bukittinggi-bangun-mal-pelayanan-publik>

<sup>19</sup> Neneng Siti Maryam, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Vol.6, No.1 (Juni, 2016), hlm 1.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmantias berkomitmen untuk menyelenggarakan Mal Pelayanan Publik.<sup>20</sup> Mal Pelayanan Publik (MPP) tahun 2019, ini merupakan pernyataan komitmen dan kesanggupan Pemerintah Kota Bukittinggi untuk mewujudkan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik sebagai salah satu aksi nyata dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.<sup>21</sup> Bersama Menteri Penyalenggaraan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmantias melakukan penandatanganan komitmen penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, dengan pernyataan komitmen dan kesanggupan Pemerintah Kota Bukittinggi ini untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif, serta sebagai salah satu aksi nyata dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.<sup>22</sup> Lalu beliau juga mengatakan bahwa dengan penandatanganan komitmen tersebut adalah bentuk yang menguatkan bahwa Pemerintah Kota Bukittinggi sangat serius menjalankan penyelenggaraan komitmen yang berkaitan dengan penerapan Mal Pelayanan Publik.



Penjelasan tentang kebijakan menurut Grindle dalam Subarsono, menyangkut tiga komponen, yaitu tujuan kebijakan, aktivitas pelaksanaan, dan hasilnya.<sup>23</sup> Kewajiban pemerintah sebagai tugas dari pelaksanaan untuk memungkinkan tujuan kebijakan direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah.<sup>24</sup> Adanya upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Bukittinggi untuk

---

<sup>20</sup> Yulman, Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmantias Dan Menpan RB Syafruddin Tandatangani Komitmen Pembangunan MAL Pelayanan Publik. *Op.cit.*

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> Abdul Wahab, Globalisasi dan Pelayanan Publik Dalam Perspektif Teori Governance, *Op.Cit.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

menciptakan reformasi birokrasi yang baik terhadap pelayanan, pembaharuan serta perubahan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan Pemerintah Kota Bukittinggi untuk mencapai kualitas pelayanan yang terintegrasi, transparan, dan modern.

Konsep Mal Pelayanan Publik ini bisa dipahami melalui gagasan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Indonesia yang terinspirasi dari *Public Service Hall* (PSH) Georgia dan Asian Xidmat Azerbaijan yang keduanya telah menandatangani MoU kerjasama dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN RB) dalam rangka penguatan kelembagaan serta peningkatan sumber daya aparatur.<sup>25</sup> Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 adapun tujuan dan prinsip yang hendak dicapai terbentuknya pelayanan terbaru dari Mal Pelayanan Publik yang merupakan inovasi pelayanan publik untuk mempercepat pencapaian reformasi birokrasi, yakni perbaikan pelayanan publik.



Dalam hal ini, peneliti berasumsi bahwa reformasi birokrasi dalam pelayanan publik di Kota Bukittinggi terjadi karena adanya keinginan serta kemampuan pemerintah kota untuk meningkatkan kualitas pelayanan terpadu yang terintegrasi, transparan dan modern. Ini bisa terwujud melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik. Tentunya Mal Pelayanan Publik ini sangat dibutuhkan masyarakat, mengingat pentingnya pelayanan bagi kehidupan yang

---

<sup>25</sup> Arnita Febriana Puryatama, Tiyas Nur Haryani, Pelayanan Prima Melalui Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Di Indonesia, *Jurnal Studi Kepemerintahan* Vol.3, No.1, hlm 47.

bersangkutan dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu penelitian ini memfokuskan pada analisis reformasi pelayanan terpadu terbentuk melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik Pemerintah Kota Bukittinggi pada tahun 2019-2021. Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana reformasi pelayanan publik melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik Pemerintah Kota Bukittinggi pada tahun 2019-2021?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan uraian masalah yang telah dijelaskan di atas, maka adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk menjelaskan serta menganalisis reformasi pelayanan publik melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik di Pemerintah Kota Bukittinggi pada tahun 2019-2021.



### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan yang baik akademis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam kajian fenomena reformasi birokrasi dalam pelayanan publik.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi guna memperluas wawasan dan evaluasi terhadap upaya Pemerintah Kota

Bukittinggi dalam penyelenggaraan reformasi pelayanan publik melalui penerapan prinsip-prinsip Mal Pelayanan Publik.

