

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Merujuk pada *Grand Design* Reformasi Birokrasi pada Tahun 2010-2025 yang dituangkan pada Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 maka di dalamnya telah ditegaskan adanya upaya yang dapat dilakukan dalam mempercepat keterwujudan tata kelola yang baik melalui reformasi birokrasi di seluruh kementerian, lembaga, serta pemerintah daerah. Dalam konteks pelayanan publik maka menjadi tuntutan untuk melaksanakan penyederhanaan proses birokrasi melalui terciptanya suatu sistem pelayanan yang lebih mudah dengan kesederhanaan prosedur, syarat, serta teknis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Banyak pemikiran yang dilandaskan atas kesimpangsiuran dan permasalahan pada pelayanan publik, baik akses pelayanan yang dirasa sulit, prosedur yang berbelit-belit, pelayanan tidak lagi efektif dan efisien, keterbutuhan biaya pelayanan yang tidak jelas arahnya akan kemana, proses pelayanan yang membutuhkan waktu yang lama, hingga praktik pungutan liar (pungli) yang kerap terjadi di mana-mana, serta lain sebagainya. Untuk itu, dari rendahnya kualitas pada pelayanan publik tentu menjadi sorotan atas birokrasi pemerintahan yang berjalan belum optimal.

Sentuhan-sentuhan pembaruan untuk dapat menciptakan suatu pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien serta memberikan kemudahan bagi masyarakat, maka menjadi tuntutan kepada pemerintah untuk melakukan

upaya atas inovasi pelayanan yang dapat diciptakan sebagai langkah perbaikan. Berlandaskan pada pemikiran itu, maka pemerintah pusat melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN-RB) menciptakan sebuah inovasi berbasis pelayanan publik yang terintegrasi dan terpadu dalam satu tempat dengan di dalamnya terjadi penyelenggaraan aktivitas publik melalui penyediaan berbagai jenis pelayanan publik baik bersifat barang, jasa, atau pelayanan administratif yang harapannya dapat memberikan kemudahan, keterjangkauan, keamanan, kecepatan dan kenyamanan bagi masyarakat, sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

Melalui beberapa peninjauan untuk menjadikan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien serta memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang optimal maka menghadirkan inovasi pelayanan melalui Mal Pelayanan Publik adalah menjadi jawaban. Mal Pelayanan Publik atau yang disebut “MPP” menjadi langkah perubahan pada pelayanan publik serta aksi perubahan untuk mengatasi berbagai bentuk permasalahan yang mendasar pada proses pelayanan publik yang hingga sekarang ini belum tercipta kesejahteraan bagi masyarakat. Tidak hanya itu, menghadirkan kebijakan Mal Pelayanan Publik menjadi langkah yang krusial yaitu dengan menghadirkan sistem pelayanan yang dapat diakses melalui satu atap, dengan dibentuk sebelumnya yaitu Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), kemudian dilanjutkan dengan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).

Mal Pelayanan Publik (MPP) menjadi generasi ketiga pada inovasi sitem pelayanan yang terintegrasi.¹

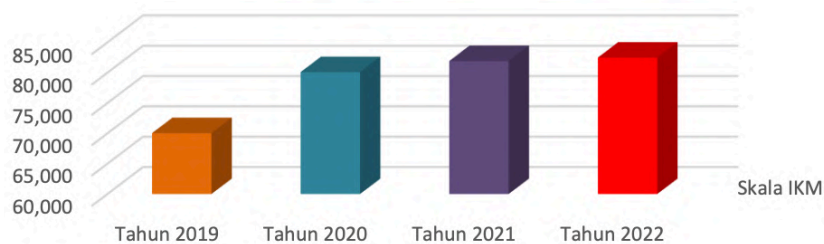
Upaya untuk menghadirkan kebijakan Mal Pelayanan Publik kini menjadi prioritas dan langkah pembaharuan bagi pemerintah daerah di Indonesia, salah satunya di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah Kabupaten Rembang tengah berusaha untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih cepat, mudah, terjangkau, aman dan nyaman yang di dalamnya terdapat jenis pelayanan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah, kementerian, lembaga, BUMN, BUMD, hingga swasta pada satu tempat melalui konsep Mal Pelayanan Publik, sebagaimana searah dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

Dari laporan kegiatan Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) mengenai penilaian kualitas pelayanan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang pada empat tahun terakhir yaitu pada 2019-2022, maka telah menunjukkan adanya perolehan hasil data bahwa mutu pelayanan dikategorikan belum mencapai titik kepuasan masyarakat yang maksimal, masih pada kategori B (Baik) dengan presentase 82.491%. Meskipun besaran nilai tersebut telah melebihi target dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016-2021 yang ditetapkan sebesar 80%, maka tercipta

¹ Doni. (2021). *Optimalkan Penggunaan Teknologi untuk Tingkatkan Pelayanan Publik*. Diakses dalam <https://www.kominfo.go.id/content/detail/38139/optimalkan-penggunaan-teknologi-untuk-tingkatkan-pelayanan-publik/0/berita> pada 7 Juni 2022, pukul 19.24 WIB.

adanya nilai kenaikan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada kualitas pelayanan. Namun dengan perolehan nilai tersebut masih ditemukan hal yang perlu adanya keterdukungan dalam proses pelayanan yaitu pengaruh dari rendahnya unsur penunjang pelayanan seperti sarana dan prasarana yang masih belum sepenuhnya memadai dan efisiensi dalam segi kemudahan masyarakat terhadap pengurusan berbagai hal². Nilai tersebut didapatkan melalui jawaban masyarakat terhadap unsur-unsur pelayanan yang ada, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggara Pelayanan Publik³.

**Trend SKM Pemerintah Kabupaten Rembang
(Dalam 4 Tahun Terakhir)**



Gambar 1.1 SKM Kabupaten Rembang (tahun 2019-2022), *Sumber: Laporan SKM Penyelenggara Pelayanan Publik Pemerintah Kabupaten Rembang.*

² Pemerintah Kabupaten Rembang. (2020). *Laporan Kegiatan Survei Kepuasan Masyarakat Tahun 2020*. Diakses dalam <https://rembangkab.go.id/haribawana/uploads/Laporan-Survey-Kepuasan-Masyarakat-Rembang-2020.pdf> pada 7 Juni 2022, pukul 20.47 WIB.

³ Sekretariat Daerah kabupaten Rembang. (2022). *Laporan Survei Kepuasan Masyarakat Penyelenggara Pelayanan Publik Pemerintah Kabupaten Rembang Tahun 2022*. Diakses dalam <https://data.rembangkab.go.id/dataset/78f50ee0-bfda-4c22-bb15-0c0c515b3b01/resource/12f60426-ab12-4c1a-b180-ec27b0b3620d/download/laporan-skm-2022.pdf>. Pada 24 Januari 2023, pukul 19.01 WIB.

Upaya untuk menghadirkan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang menjadi tuntutan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Pada pasal 13 ayat (1) menyebutkan jika dalam rangka untuk mempermudah pada penyelenggaraan pada berbagai bentuk pelayanan publik di daerah, maka dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Sehingga menindaklanjuti peraturan tersebut maka untuk menciptakan pelayanan yang terpadu sebagaimana dimaksudkan untuk segera merealisasikan dibentuknya Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang.

Guna menselaraskan keputusan tersebut maka upaya pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang mulai direncanakan melalui Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Rembang Tahun 2021, dengan menunjuk Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) sebagai penyelenggara kebijakan dalam menciptakan suatu sistem pelayanan yang lebih efektif dan efisien, serta mempertegas kehadiran pemerintah untuk masyarakat melalui Mal Pelayanan Publik⁴. Terlebih, rencana pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang menjadi salah satu program prioritas pembangunan Bupati Rembang tahun 2021, Abdul Hafidz yang dikemas melalui jargon 7 (tujuh) program Bupati Kabupaten Rembang yaitu Sapta Program, salah satunya yaitu apik layanane dengan berfokus pada peningkatan pelayanan publik yang lebih baik

⁴ Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. 2022. *Tahun Ini Rembang Bangun MPP*. Diakses dalam <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/tahun-ini-rembang-bangun-mall-pelayanan-publik/> pada 9 Juni 2022.

termasuk beroperasinya Mal Pelayanan Publik⁵.

Menghadirkan kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang menjadi upaya untuk memberikan kemudahan, kecepatan, keamanan, kenyamanan, dan keterjangkauan pada pelayanan publik kepada masyarakat serta sebagai langkah untuk menciptakan nilai daya saing secara global melalui pemberian kemudahan berusaha dan investasi atau *Ease of Doing Business* (EoDB), sebagaimana yang menjadi tujuan Mal Pelayanan Publik berdasarkan Pasal 2, PERMENPAN-RB Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Daerah Kabupaten Rembang sebagai kawasan industri dengan banyak para pelaku usaha karena letak daerah yang diapit antara kawasan pesisir pantai dan perbukitan, sehingga menciptakan potensi untuk menghadirkan investor dan meningkatkan masyarakat untuk menjalankan usaha. Apalagi berdasarkan pada penetapan Peraturan Bupati Rembang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pendelegasian Wewenang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, sebagai aturan turunan yang diatur melalui UU Cipta Kerja, maka sebagai unsur pelaksana daerah dalam melancarkan usaha pelayanan perizinan dan non perizinan pada kaitannya investasi dan usaha sehingga terdapat peran yang besar kepada DPMPTSP Kabupaten Rembang dalam melancarkan usahanya dalam memberikan pelayanan yang maksimal. Dengan begitu, melalui hadirnya kebijakan ini menjadi nilai keterdukungan

⁵ Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2022). *Tahun Ini Rembang Bangun Mall Pelayanan Publik*. Diakses dalam <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/tahun-ini-rembang-bangun-mall-pelayanan-publik/> pada 09 Juni 2022, pukul 16.03 WIB.

melalui pemberian kemudahan berusaha dan investasi pada khususnya dalam proses perizinan.

Dari Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Rembang Tahun 2021, dengan rencana pembangunan proyek pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang mulai dilaksanakan. Pada proses pembangunan Mal Pelayanan Publik kini memunculkan permasalahan berupa ketidaktepatan waktu atau terancam molor dari target waktu proyek yang sudah ditetapkan. Kebijakan yang seharusnya dioperasikan pada akhir tahun 2021, hingga pada akhirnya baru dioperasikan pada 22 November 2022 dengan sebanyak 20 (dua puluh) instansi yang tergabung, yaitu sebagai berikut:⁶.

Tabel 1.1 Daftar Instansi Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang Tahun 2022

No.	Nama Instansi Pelayanan
1.	DPMPTSP
2.	DINSOSPPKB
3.	DINKES
4.	DLH
5.	BPPKAD
6.	DINDUKCAPIL
7.	DPUTARU
8.	DISPERINAKER
9.	PDAM
10.	KEJARI
11.	ATR/BPN
12.	KEMENAG
13.	KP2KP
14.	Pengadilan Agama
15.	POLRES
16.	BPJS Kesehatan
17.	BPJS Ketenagakerjaan
18.	Bank Rakyat Indonesia
19.	Bank Jateng

⁶ Pemerintah Kabupaten Rembang. (2022). *Mal Pelayanan Publik Sudah Dibuka, Ini Ratusan Layanan*. Diakses dalam <https://rembangkab.go.id/berita/mal-pelayanan-publik-sudah-dibuka-ini-ratusan-layanannya/>. Pada 23 Desember 2022, pukul 20.47 WIB.

No.	Nama Instansi Pelayanan
20.	Bank Mandiri Taspen

Sumber: DPMPTSP Kabupaten Rembang

Terjadinya keterlambatan pada proyek pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tentu menjadi keresahan bagi pemerintah daerah karena menghambat untuk menciptakan suatu model pelayanan publik yang baik, efektif dan efisien di Kabupaten Rembang. Harapan masyarakat untuk mendapatkan kemudahan, kecepatan, transparansi, kenyamanan, keterjangkauan, dan keamanan pelayanan kepada masyarakat maka juga akan terhambat.

Dapat dipungkiri juga, dengan keterlambatan proyek yang terjadi pada pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang dapat menimbulkan krisis kepercayaan. Buruknya kinerja pemerintah dapat berimplikasi terhadap menurunnya kepercayaan publik (Abdul Mahsyar, 2011: 82). Dengan begitu, dengan segera menghadirkan Mal Pelayanan Publik sebagai harapan dari masyarakat atas alternatif kemudahan dalam mendapatkan pelayanan yang dapat dirasakan, maka dengan segera beroperasinya kebijakan ini dapat mendukung iklim kepercayaan dan kepuasan masyarakat yang semakin baik. Terlebih, persoalan besaran denda yang diterima atas keterlambatan penyelesaian proyek yang jauh terlewat dari tahun anggaran yang ditetapkan yaitu pada bulan Desember 2021. Bahkan, adanya waktu perpanjangan pengerjaan proyek yang diberikan lantaran juga

belum dapat diselesaikan⁷. Menukil dari permasalahan ini tentu menjadi sorotan publik dan pastinya akan menjadi beban pemerintah daerah kedepannya.

Berbagai proses panjang untuk segera mengoperasikan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang telah terjawabkan melalui peresmian Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang yang dituangkan dengan penetapan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Hadirnya Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang telah memperlihatkan adanya respon yang baik dari masyarakat. Usai dilakukan peresmian yaitu kurang lebih 1,5 bulan telah menunjukkan sebanyak 4.400 orang yang mengunjungi Mal Pelayanan Publik⁸. Kemudian pada 2023, tercipta antusias masyarakat dengan besaran kenaikan jumlah pengunjung yang jauh melampaui ekspektasi, yaitu kurang lebih 55.000 orang yang datang untuk meminta pelayanan, baik dari pelayanan yang disediakan melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau instansi vertikal yang terdapat didalamnya⁹. Begitu dengan Abdul Hafidz selaku Bupati Rembang juga mengapresiasi atas pencapaian pelayanan yang telah melebihi target yang pihaknya tentukan yaitu

⁷ Al-Musthofa, Ilyas. (2022). *Dulu Jadi Sorotan Publik, Kini Proyek Mal Pelayanan di Rembang Diaudit BPK*. Diakses dalam <https://muria.suaramerdeka.com/muria-raya/pr-073288234/dulu-jadi-sorotan-publik-kini-proyek-mal-pelayanan-di-rembang-diaudit-bpk?page=1>. Pada 09 Januari 2024, pukul 14.00 WIB.

⁸ Mifta. (2023). *Baru Diresmikan 1,5 Bulan, MPP Rembang Sudah Layani 4.400 Orang*. Diakses dalam portal resmi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/baru-diresmikan-15-bulan-mpp-rembang-sudah-layani-4-400-orang/>. Pada 02 Desember 2023, pukul 19.21 WIB.

⁹ Mifta. (2023). *Capaian Pengunjung Mal Pelayanan Publik Rembang Lampau Ekspektasi*. Diakses dalam portal resmi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/capaian-pengunjung-mal-pelayanan-publik-rembang-lampau-ekspektasi/>. Pada 03 Desember 2023, pukul 15.34 WIB.

hanya sebesar 30.000 pengunjung yang datang dalam jangka waktu satu tahun kebijakan dilaksanakan, namun dari besaran pengunjung yang ada telah memperlihatkan adanya keberhasilan¹⁰. Instansi dengan pengunjung terbanyak diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (DINDUKCAPIL) Kabupaten Rembang dengan besaran nilai sebanyak 27.000 sekian orang. Kemudian disusul dengan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang selaku pihak implementator kebijakan dengan perolehan pengunjung kurang lebih sebanyak 2.600 orang. Budiyo selaku Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang juga menyatakan jika terdapat nilai keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Hal itu tidak hanya dengan memberikan aspek kemudahan pada proses pelayanan saja, melainkan juga mendukung pada upaya peningkatan investasi serta pertumbuhan ekonomi daerah.

Dilihat dari banyaknya pengunjung yang hadir di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Rembang telah menunjukkan adanya masyarakat yang sudah mulai merasakan kemudahan dalam memperoleh pelayanan yang disediakan¹¹. Tidak hanya itu, nilai kebermanfaatannya juga dirasakan oleh masyarakat atas terciptanya keterdukungan dalam menjalankan proses pelayanan perizinan dan

¹⁰ Mifta. (2023). *Capaian Pengunjung Mal Pelayanan Publik Rembang Lampau Ekspektasi*. Diakses dalam portal resmi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/capaian-pengunjung-mal-pelayanan-publik-rembang-lampau-ekspektasi/>. Pada 03 Desember 2023, pukul 15.34 WIB.

¹¹ Mifta. (2023). *Capaian Pengunjung Mal Pelayanan Publik Rembang Lampau Ekspektasi*. Diakses dalam portal resmi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/capaian-pengunjung-mal-pelayanan-publik-rembang-lampau-ekspektasi/>. Pada 03 Desember 2023, pukul 15.34 WIB.

non perizinan melalui Mal Pelayanan Publik. Dengan hasil capaian yang diperoleh tentu menjadi tanggung jawab besar bagi pihak DPMPTSP Kabupaten Rembang dalam keberjalanan implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik akan terus berjalan dengan maksimal. Berdasarkan PERMENPAN-RB Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, jika pada pasal 4 ayat (1) telah menyebutkan jika adanya tugas dan fungsi kepada bidang penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu dalam pelaksanaan kebijakan. Terlebih termuat juga dalam Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yaitu Pasal 5 ayat (1), bahwa DPMPTSP Kabupaten Rembang sebagai pihak dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Dengan begitu, sebagai pihak koordinator pada keberjalanan kebijakan maka DPMPTSP Kabupaten Rembang mampu membentuk dan menjaga keselarasan serta mensinkronisasikan antar instansi pelayanan yang ada guna tercipta kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat nantinya.

Keberjalanan suatu kebijakan melalui Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang akan selalu mendapatkan sorotan. Penilaian yang diberikan oleh masyarakat atas proses implementasi kebijakan akan menentukan ukuran seberapa optimal dan nilai keberhasilan suatu kebijakan dalam mencapai ketercapaian tujuan yang diharapkan. Begitu dengan menghadirkan kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang yang akan selalu disorot oleh masyarakat dengan melihat sebagaimana yang menjadi tujuan akan harapan dibentuknya kebijakan sudah tercapai dan berhasil, atau

sebaliknya. Untuk itu, sangat perlu suatu pengkajian akan implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang dengan melihat indikator atau faktor-faktor yang mempengaruhinya. Mengingat bahwa pada proses implementasi kebijakan sangat diperlukan alat untuk mengukur kesesuaian dari berbagai determinan atas keberhasilan suatu implementasi program atau kebijakan. Sejalan dengan pernyataan itu, Korten dan Syahrir (1980: 215) pernah berkata jika suatu program atau kebijakan dapat berjalan secara efektif ketika terdapat kesesuaian, baik kesesuaian antara kebijakan dengan kelompok pemanfaat, kebijakan dengan organisasi pelaksana, atau kesesuaian kebijakan antara organisasi pelaksana dengan kelompok pemanfaat.

Sehingga berdasarkan uraian di atas menjadi menarik untuk dilakukan penelitian secara mendalam dengan melihat dan menganalisis pada implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, yang jauh sebelumnya tercipta proses panjang yang dilalui untuk menghadirkan kebijakan berupa sarana pelayanan integrasi kepada masyarakat, baik awal permasalahan yang terjadi yaitu keterlambatan proyek pembangunan, hingga pada akhirnya kebijakan diimplmentasikan dan memperoleh capaian yang cukup besar. Dengan begitu, suatu pengawalan dalam implementasi kebijakan menjadi terpenting untuk dilakukan, maka terangkatlah suatu penelitian dengan tajuk, “Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang Tahun 2022-2023”.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut.

- a. Bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023?
- b. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Menjelaskan implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023.
- b. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023.

1.4. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Peneliti berharap mampu menambah sumber informasi pengetahuan mengenai pengimplementasian suatu kebijakan publik, sehingga berkontribusi terhadap pengembangan ilmu sosial khususnya dalam kajian politik dan ilmu pemerintahan. Penelitian ini juga diharapkan dapat

menghasilkan konsep berpikir yang akan dijadikan landasan untuk penelitian kedepannya dibidang inovasi kebijakan publik terutama dalam hal peningkatan pelayanan publik melalui kehadiran Mal Pelayanan Publik.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

Melalui penulisan penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan manfaat yang besar bagi pelaku kebijakan terutama Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia yang sekarang masih berlomba-lomba untuk menciptakan Mal Pelayanan Publik di daerahnya dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Tak terkecuali untuk Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) sebagai pihak penyelenggara kebijakan Mal Pelayanan Publik untuk dapat diperhatikan serta menjadi refleksi bersama.

2. Bagi Peneliti

Peneliti berharap dapat mendapatkan pengalaman yang berharga, serta ilmu yang bermanfaat bagi keberjalanan kedepan peneliti. Tidak lupa juga penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa peningkatan pengetahuan dan pengalaman serta keterbukaan pola pikir peneliti dalam hal penelitian.

3. Bagi Masyarakat

Melalui penulisan skripsi ini, peneliti berharap mampu memberikan manfaat kepada masyarakat dalam memperluas wawasan serta pengetahuan pada kajian politik dan ilmu pemerintahan pada khususnya studi mengenai pelayanan publik melalui kebijakan Mal Pelayanan Publik sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan untuk masyarakat. Penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi mahasiswa, terkhusus program studi politik dan ilmu pemerintahan yang mungkin suatu saat akan melakukan penelitian dengan topik yang sama, sehingga penelitian ini dapat dilakukan sebagai bahan tinjauan dan acuan.

1.5. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu digunakan untuk memperoleh informasi serta dapat memberikan perbandingan dengan penelitian yang akan dijalankan dengan penelitian yang ada sebelumnya. Melalui banyak kajian teoritis yang didapatkan dari penelitian sebelumnya, maka dapat dijadikan acuan dan bahan rujukan untuk penelitian yang akan dilakukan. Sehingga, guna mempermudah penelitian yang nantinya akan dilakukan, peneliti menggunakan penelitian terdahulu yang relevan untuk dijadikan sebagai tinjauan, maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.2 Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Judul Karya Ilmiah	Metode	Fokus Penelitian	Temuan
1.	<p>Manajemen Persiapan Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. <i>Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah, FISIP Universitas Riau, Volume 17, 85-166.</i></p> <p>Peneliti: Asiah Wasillah, 2019.</p>	Kualitatif	Menganalisis mengenai kemunduran waktu pada pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kota Pekanbaru, baik faktor penghambat dan pendukung melalui fungsi manajemen pemerintah.	<p>Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Pekanbaru mengalami kemunduran waktu karena beberapa hambatan. Namun pembangunan ini tetap terlaksana dengan melihat faktor pendukung yang meliputi regulasi atau landasan hukum, dukungan bawahan, dukungan DPRD dengan adanya anggaran, komitmen pimpinan, serta ketersediaan lokasi yang cukup strategis. Kemudian dilihat dari faktor penghambat yang ada, didasarkan atas ketidaksiapan sumber daya manusia (SDM) dalam mempersiapkan pelaksanaan pembangunan Mal Pelayanan Publik di Pekanbaru, karena masih terjadi mutasi yang menyebabkan kebingungan dan ketidakjelasan jabatan, siapa aktor yang mengerjakan.</p>
2.	<p>Analisis Penyelenggaraan Inovasi Pelayanan Publik pada Mal Pelayanan Publik Kota Pekanbaru. <i>Jurnal UIN Suska Riau, 122-123.</i></p> <p>Peneliti: Hafiz Kemurata An Nawawi, 2020.</p>	Kualitatif	Menganalisis mengenai proses bagaimana penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, baik dalam memberikan pelayanan, inovasi yang dijalankan terhadap sarana dan prasarana, serta inovasi lainnya yang ada pada Mal Pelayanan Publik di Kota Pekanbaru.	<p>Inovasi pelayanan publik pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik dapat dikatakan telah berjalan dengan baik yang didasarkan atas capaian indikator yaitu hasil pelayanan yang sudah didapatkan oleh masyarakat, kemudian pemanfaatan teknologi yang telah digunakan, serta sarana dan prasarana yang mendukung.</p>

No.	Judul Karya Ilmiah	Metode	Fokus Penelitian	Temuan
3.	Implementasi <i>Dynamic Governance</i> dalam Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kota Batam. <i>Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara, volume 7 Nomor 3.</i> Peneliti: Khairul Ikhsan, Rumzi Samin, Edy Akhyary, 2020.	Kualitatif	Menganalisis pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik mengenai praktik <i>dynamic governance</i> di Kota Batam.	Pada implementasi penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Batam melalui <i>dynamic governance</i> sudah berjalan secara dinamis dalam pengelolaan kinerja yang berdasarkan pada 3 (tiga) indikator yaitu <i>thinking ahead</i> , <i>thinking across</i> , dan <i>thinking again</i> yang memberikan dampak baik pada segi institusi, program, dan struktur yang sudah dipilih oleh <i>stakeholder</i> di Mal Pelayanan Publik di Kota Batam.
4.	Inovasi Mal Pelayanan Publik Untuk Peningkatan kualitas Pelayanan Publik di Kabupaten Kulonprogo. <i>Jurnal Tata Sejuta STIA Mataram, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol. 6 No 2.</i> Peneliti: Riski Puspita Lestari, Dyah Mutiarin, Achmad Nurmandi, 2020.	Kualitatif	Menganalisis mengenai kualitas pelayanan publik yang diberikan melalui Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Kulon Progo.	Berjalannya Mal Pelayanan Publik yang ada di Kabupaten Kulonprogo telah berjalan dengan baik, yaitu dapat dilihat pada indikator <i>Relative Advantage</i> , <i>Complexity</i> , <i>Observability</i> , <i>Trialability</i> , dan <i>Compatibility</i> .
5.	Pelayanan Prima Melalui Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. <i>Jurnal Studi Kepemerintahan, FISIP Universitas Sebelas Maret, Vol. 3 No.1.</i> Peneliti: Arnita Febriana Puryatama dan Tiyas Nur Haryani, 2020.	Kualitatif	Menganalisis mengenai penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Indonesia sebagai langkah menciptakan pelayanan yang prima.	Perwujudan pelayanan yang prima melalui diselenggarakannya Mal Pelayanan Publik yang ada di Indonesia ditandai dengan efisiensi pada administrasi, yaitu melalui perubahan pada segi struktur serta prosedur pada birokrasi yang ada. kemudian adanya perubahan juga pada segi perilaku dan sikap birokrasi

No.	Judul Karya Ilmiah	Metode	Fokus Penelitian	Temuan
				diarahkan lebih pada paradigma <i>New Public Service</i> (NPS) dengan berorientasi untuk meningkatkan pelayanan yang lebih berkualitas kepada masyarakat.

Sumber: Olahan Data Penulis

Penelitian dengan tajuk, “Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang Tahun 2022-2023”, memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Dari beberapa hasil penelitian yang sesuai dengan perhatian dan fokus penelitian, terdapat persamaan dengan penelitian yang akan dijalankan, yaitu terletak pada pengambilan tema penelitian yang digunakan mengenai penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik dan penggunaan metode penelitian yang dipilih melalui pendekatan kualitatif juga sama dalam penelitian ini. Namun dalam penelitian yang dilakukan, peneliti menginterpretasikan adanya perbedaan dalam penelitian yang akan dijalankan. Perbedaan penelitian terletak selain lokasi penelitian yang dipilih yaitu di Kabupaten Rembang juga dilihat pada penggunaan indikator sebagai ukuran menjawab studi penelitian yang dipilih pada penelitian yang dijalankan. Penelitian ini menggunakan Teori Implementasi Kebijakan menurut Grindle dengan muatan sebanyak 9 (Sembilan) indikator, baik ditinjau pada tingkat *implementability*/keterlaksanaan kebijakan yang mencakup isi dan lingkungan kebijakan. Kemudian yang menjadi nilai keberbedaan dalam penelitian ini adalah fokus dari pada penelitian, di mana penelitian ini akan melihat

bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang yang nanti akan terjawab melalui ukuran yang digunakan berdasarkan teori yang dipilih. Sehingga dengan beberapa perbedaan pada penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya menjadi kebaharuan dalam penulisan penelitian. Dengan begitu, menjadi harapan juga atas beberapa referensi yang dipilih pada penelitian sebelumnya maka dapat memberikan gambaran serta acuan penelitian untuk mendukung penelitian yang dijalankan nantinya.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (1995: 2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sesuatu yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukannya. "*Public policy is what government to do, why they do it and what difference it makes*". Dari penjabaran definisi tersebut mengatakan jika kebijakan publik dibentuk oleh pemerintah, tidak swasta yang di dalamnya menyangkut segala hal yang harus dilakukan atau untuk tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dalam konteks kebijakan publik, semua hal yang diatur oleh pemerintah (program) yang sebelumnya telah diproyeksikan dengan

nilai-nilai tertentu, tujuan-tujuan tertentu, dan praktik-praktik tertentu, *“A project program of goals, values, and practices”* (Harold Laswell dan Abraham Kaplan, 1970: 71). Sejalan dengan itu, David Easton juga menyebutkan bahwa pemerintah memiliki wewenang (otoritas) yang digunakan untuk mengatur perilaku masyarakat melalui pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh komponen masyarakat didalamnya, *“The authoritative allocation of value for the whole society-but it turns out that the only the government can authoritatively act on the whole society...”*. Dengan begitu pemerintah bisa melaksanakan melalui kewenangan yang dimiliki agar nilai-nilai yang tercermin di dalam sebuah kebijakan nantinya dapat memberikan batasan (sanksi). Sejalan dari rumusan tersebut, (Udoji, 1981: 43) menganggap bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang bersanksi atas suatu masalah yang diarahkan melalui tujuan tertentu melalui aturan yang mengikat dalam masyarakat, *“An sanctioned course of action addresses to a particular problem or group of related problems that affects society at large”*.

Dengan begitu, kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas atau standar yang sangat penting dilakukan dengan kurun waktu tertentu berkenaan dengan subjek ataupun sebagai respon pemerintah dalam menyikapi suatu keadaan darurat. Apa yang dijalankan dan/atau tidak dijalankan serta yang dikatakan oleh pemerintah maka menjadi sasaran atau tujuan program dari pada pemerintah itu sendiri. Sehingga

kebijakan publik ini menjadi keputusan yang dibentuk tidak hanya sekadar dilaksanakan oleh satu orang, melainkan adanya keterlibatan beberapa bagian yang saling berhubungan.

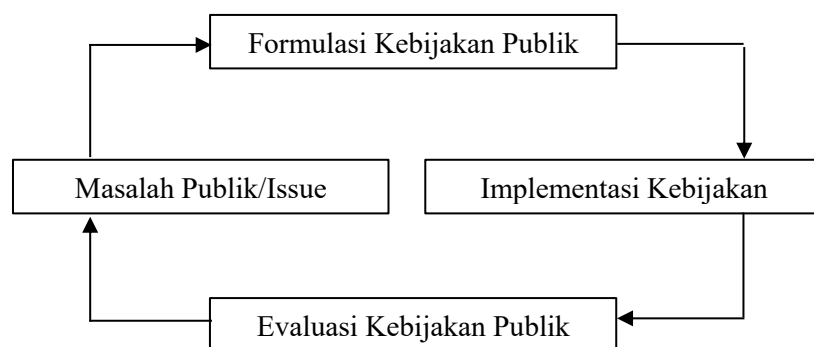
2. Proses Kebijakan Publik

Berlangsungnya suatu proses dalam pembuatan kebijakan publik dijalankan atas satu kesatuan lingkungan sosial politik dan unsur dari kelembagaan yang kompleks, objek dan subjek yang berbeda-beda, serta latar belakang dan kepentingan melalui motif-motif yang pastinya berbeda pula. Hal ini terjadi dalam suatu proses pembuatan kebijakan publik yang tidak hanya dijadikan sebagai sebuah kegiatan yang sifatnya teknis-teknokratis, melainkan kegiatan sosiopolitis yang sifatnya dinamis dan kompleksitas kelembagaan yang berlangsung. Menurut Howlet dan Ramesh (1995:11) menyebutkan terdapat 5 (lima) tahapan dalam proses kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda (*Agenda setting*), yaitu proses di mana pemerintah dapat memberikan perhatian terhadap suatu masalah;
- b. Formulasi kebijakan (*Policy formulation*), yaitu proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk merumuskan pilihan-pilihan kebijakan;
- c. Pembuatan kebijakan (*Decision making*), yaitu proses bagaimana pemerintah melakukan pilihan untuk menjalankan suatu tindakan atau tidak melakukannya;

- d. Implementasi kebijakan (*Policy implementation*), yaitu proses pencapaian hasil melalui pelaksanaan kebijakan ;
- e. Evaluasi kebijakan (*Policy evaluation*), yaitu proses akhir yang tujuannya untuk menilai kinerja atau hasil dari kebijakan yang berjalan melalui kegiatan pengawasan.

Proses kebijakan ini sejalan menurut Cochran dan Malone (1999: 39) yang menyebutkan jika terdapat (5) lima tahapan proses pembuatan kebijakan publik yakni proses identifikasi masalah atau, formulasi kebijakan, pengadopsian, implementasi kebijakan dan evaluasi. Dari beberapa proses kebijakan publik tersebut, terdapat beberapa pakar yang kemudian menyederhanakan dengan membagi 3 (tiga) tahapan yang terdiri formulasi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi (Mustopadidjaja, 2000:3).



Gambar 1.2 Rangkaian Kegiatan Kebijakan Publik, *Sumber: Mustopadidjaja, 2003: 3*

3. Implementasi Kebijakan

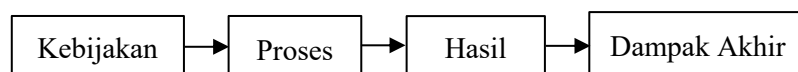
Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan menjadi aspek serta bagian penting dalam kebijakan. Segala hal yang dilakukan (program) yang diimplementasikan paling tidak mampu memberikan dampak atau keterpenuhinya tujuan yang diharapkan. Implementasi disini sebagai proses interaksi antara suatu perangkat tindakan yang dapat mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Tentu dalam hal ini perlu kedinamisan dalam implementasi kebijakan antara aktor, organisasi yang terlibat, serta teknik dan prosedur yang digunakan secara simultan dan bersamaan.

Istilah implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti pelaksanaan atau penerapan. Penggunaan bahasan ini pastinya dikaitkan dengan kegiatan yang dijalankan untuk mencapai suatu tujuan. Webster merumuskan bahwa mengimplementasikan “*to implement*” berarti memberikan sarana untuk menjalankan sesuatu “*to provide the means for carrying out*”, menghasilkan akibat atau dampak terhadap sesuatu “*to give practical effect to*”.

Dari pengertian tersebut memiliki arti bahwa untuk memberikan dampak atau akibat terhadap sesuatu, perlu adanya sarana yang mendukung dalam mengimplementasikannya (Abdul Wahab, 1997 : 67). Pada konteks kebijakan, pengertian di atas dimaksudkan bahwa kebijakan bukan hanya sekadar dirumuskan lalu dibentuk dalam sebuah hal yang sifatnya positif seperti RUU, selanjutnya dibiarkan dan tidak

dapat diimplementasikan, melainkan sebuah kebijakan harus diimplementasikan melalui proses perumusan yang matang agar terjadi akibat atau dampak positif sebagai capaian tujuan yang diharapkan.

Dengan definisi yang lain, kebijakan publik dimaksudkan sebagai suatu tindakan yang dijalankan oleh sekumpulan individu, kelompok pemerintah, atau swasta yang diatur untuk mencapai tujuan yang sudah digariskan pada keputusan sebuah kebijaksanaan, *“Those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”*, sebagaimana menurut Van Meter dan Van Horn dalam (Abdul Wahab, 1997: 65). Sejalan dengan hal itu, menurut Bambang Sunggono (1994: 137), Implementasi kebijakan adalah upaya yang dijalankan melalui sarana-sarana yang dipilih dalam urutan waktu tertentu untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan. Apabila tujuan dalam proses implementasi kebijakan telah ditetapkan, maka kemudian program dibuat, dan terjadi alokasi dana untuk mencapai tujuan dari pada kebijakan tersebut. Dari beberapa penjelasan di atas, dengan mudahnya dapat dipahami bahwa proses implementasi kebijakan yang sistematis digambarkan seperti berikut ini:



Gambar 1.3 Proses Implementasi Kebijakan, *Sumber: Bambang Sunggono, 1994: 137*

Skema tersebut dijelaskan bahwa proses implementasi diawali dengan adanya suatu kebijakan, atau dengan kata lain ketika ditetapkannya sebuah kebijakan, segala proses dalam pengimplementasian atau pelaksanaan kebijakan harus terlewatkan. Hal tersebut dimaksudkan agar hasil dari proses implementasi dapat diwujudkan. Hasil dari kebijakan nantinya berberbentuk *policy performance* atau kinerja kebijakan. Konkritnya, kita dapat melihatnya dari isi dan jumlah jasa/barang yang diperoleh dari pemerintah dengan jangka waktu tertentu untuk meningkatkan taraf hidup kesejahteraan masyarakat, misalnya. Nah terciptanya perubahan atas peningkatan taraf kesejahteraan tersebut dikatakan sebagai *policy impact* atau *policy outcome*. Dengan begitu, bahasan mengenai implementasi kebijakan dapat diukur dengan bagaimana kinerja atau pelaksanaan dari kebijakan mampu memberikan hasil yang berdampak sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Sekali lagi, tahapan implementasi disinilah menjadi bagian yang sangat krusial jika dilakukan perbandingan dengan beberapa tahapan lainnya. Mengapa demikian, kebijakan publik sebagaimana harus dapat dilaksanakan dan pelaksanaan kebijakan ini untuk memperoleh tujuan, pengaruh, dan berdampak terhadap sasaran yang ditujukan. Begitu, tahapan implementasi menjadi pengaturan yang paling mendasar dan menjadi basis ukuran keberhasilan dalam kebijakan publik. Akan disayangkan apabila matangnya suatu perencanaan atau proses yang

dijalankan untuk membuat sebuah kebijakan tidak tercapai apabila pada tahap implementasi tidak berjalan dengan baik atau dapat dikatakan sebagai kebijakan yang tidak tepat sasaran atau sia-sia. Sehingga, implementasi kebijakan menjadi langkah penting untuk diperhatikan dalam proses mengadopsi kebijakan publik, inilah kemudian yang menjadi tolak ukur suksesnya sebuah kebijakan publik. Apapun segala bentuk kebijakannya, dengan ketidakmaksimalan tahap demi tahapan dalam pembuatan kebijakan ataupun faktor yang ada, maka tujuan pada kebijakan tersebut tidak akan tercapai. Akibatnya, implementasi kebijakan publik nanti juga tidak berjalan secara optimal.

Terlebih, implementasi dapat dijadikan sebagai pegangan di mana untuk memperoleh pegangan tersebut maka setiap orang atau organisasi untuk saling berkolaborasi dengan bentuk cara dan upaya agar dalam proses implementasi itu dapat mencapai program atau tujuan yang diharapkan melalui pendekatan yang dilakukan. Kemudian implementasi dimaknai sebagai peristiwa yang kompleks. Maksudnya bahwa implementasi berbicara mengenai proses, keluaran, serta dampak. Setiap rencana pada implementasi pasti dijalankan dan tentu hal ini berbicara mengenai proses agar tindakan atau keputusan (keluaran) yang diambil dapat sesuai dengan tujuan yang sebelumnya telah direncanakan, atau jumlah dari pendukung tujuan yang disusun khususnya tingkat spekulasi dalam suatu program dapat tercapai. Namun jumlah dari pendukung tujuan dalam tahap implementasi kerap

mendapatkan perhatian. Ini dapat ditunjukkan pada terjadinya perbedaan yang terjadi antara yang membuat keputusan dengan sasaran dari tindakan yang dilakukan. Misalnya, apakah masalah pelayanan yang ada bisa diatasi serta dikurangi, maupun apakah bisa individu merasa lebih nyaman dan aman bagi kehidupan sehari-harinya atas permasalahan pelayanan yang kerap masih memandang kelas sosial, pelayanan yang lama dan berbelit-belit, dan apakah program atau tindakan yang telah diupayakan telah berjalan dan mendapat respon baik atau tepat sasaran.

Sehingga hal-hal seperti ini perlu diperhatikan, begitu dalam melaksanakan kebijakan publik tentu perilaku unit atau badan yang berwenang tidak hanya sekadar dilihat bahkan diandalkan, melainkan mereka harus melibatkan atau berkolaborasi serta memperhatikan kelompok-kelompok sasaran. Hal inilah yang hingga pada sekarang ini masih dihiraukan, mengingat beragamnya sistem dari dampak politik, kemudian sosial dan keuangan sangat berpengaruh pada perilaku pihak sebagai pembuat keputusan/program. Selain itu, penting baginya untuk mengetahui akan tindakan yang dijalankan telah sesuai dengan yang diharapkan atau sebaliknya.

Dengan demikian, perlu adanya pengkajian akan implementasi kebijakan guna melihat apa yang sebenarnya terjadi setelah kebijakan atau keputusan itu ditetapkan, seperti aktivitas atau kejadian yang akan dan/atau telah terjadi ketika disahkan atau ditetapkan.

4. Model Implementasi Kebijakan

Adanya model dalam implementasi kebijakan menjadi gambaran atau klarifikasi teoritis pada tindakan politik yang tujuannya untuk memberikan pemahaman, efektivitas, dan memperjelas mengenai apa yang sebenarnya terjadi dalam suatu isu/permasalahan. Tentu signifikansi suatu model implementasi kebijakan bergantung pada apa atau dari kriteria model yang digunakan. Menurutnya, proses implementasi dapat dimulai ketika sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, kemudian tersusunnya program kegiatan, dan anggaran yang telah siap dan sudah disalurkan dalam mencapai sasaran/tujuan tersebut¹². Pada proses ini, Grindle (1980:15) merumuskan sebagai model dari bentuk implementasi yaitu sebagai sebuah proses politik dan administrasi, *“Implementation as a political and administrative process”*. Model sebagaimana dimaksudkan tergambar sebagai langkah dalam proses pengambilan keputusan yang dijalankan oleh berbagai *stakeholder*, dalam hal ini keluaran akhir didapatkan dari apa yang sebelumnya ditentukan dan diharapkan dari program yang telah dicapai melalui interaksi para pengambil keputusan dengan proses politik dan administrasi. Disini, proses politik akan terlihat dari bagaimana proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai peran aktor kebijakan, sedangkan dalam proses administrasi dilihat melalui proses

¹² Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton: Princeton University Press, hal 15.

umum yaitu aksi administratif yang bisa dikaji dan diteliti pada tingkat program tertentu.

Menurut Grindle (1980: 21), sesuatu hal yang berkenaan untuk mengetahui dan melihat kinerja akan proses pengimplementasian kebijakan publik, maka hal pertama yang perlu diperhatikan adalah variabel kebijakan organisasi dan lingkungan¹³. Untuk menentukan kebijakan yang dapat dikatakan tepat sasaran atau mencapai keberhasilan, maka keterdukungan oleh masyarakat yang terlibat untuk ikut melancarkan dari program kebijakan juga menjadi bagian. Mereka yang kemudian akan merasakan dan sebagai unsur yang melancarkan dari program kebijakan yang dibawakan, bahkan nantinya menjadi upaya perwujudan kebijakan yang memberikan solusi dan berkontribusi dalam tercapainya cita-cita dan tujuan bersama. Kemudian setelah ditemukannya kebijakan yang dirasa menguntungkan bagi lingkungan, maka selebihnya dibutuhkan suatu organisasi pelaksana yang nantinya sebagai pendukung atas kewenangan-kewenangan dari pelaksanaan kebijakan yang ada.

Sehingga, melalui variabel lingkungan akan dengan sendirinya memberikan penilaian, baik pandangan positif akan sebuah pengimplementasian keputusan/kebijakan, atau sebaliknya. Kesuksesan sebuah implementasi kebijakan dirasa baik apabila respon dan dukungan positif itu didapatkan, begitu apabila pandangan negatif

¹³ Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton: Princeton University Press, hal 21.

dalam sebuah implementasi kebijakan diperoleh, maka kegagalan telah tercipta (Grindle, 1980: 8). Kegagalan proses implementasi kebijakan sejatinya dinilai ketika lingkungan memberikan respon negatif, yang tentu ini juga akan berdampak terhadap munculnya benturan sikap. Dengan begitu, analisis melalui dua dimensi dalam pengimplementasian kebijakan digunakan sebagai ukuran dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik yang ditentukan pada tingkatan *implementability* atau keterlaksanaan dari implementasi melalui dimensi isi kebijakan dan dimensi lingkungan kebijakan.

Isi Kebijakan (*Content of Policy*) mencakup beberapa hal, antara lain:

- 1) Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi (*Interest Effected*).

Indikator ini berargumen bahwa dalam proses implementasi kebijakan akan banyak kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, atau pada pelaksanaan suatu kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan. Akan sulit dijalankan ketika banyak kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi didalamnya, yaitu kepentingan yang tentu menimbulkan keberbedaan antara implementator kebijakan dengan *stakeholder* yang terlibat, begitu yang menjadi sasaran akan suatu kebijakan tersebut. Maka pada bagian ini juga akan melihat sejauh mana

kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap keberjalanan pelaksanaan kebijakan.

2) Tipe Manfaat yang Diperoleh (*Type of Benefits*)

Kebijakan akan dapat berjalan dengan baik apabila menghadirkan kebermanfaatannya yang dapat dirasakan secara nyata, serta akan lebih mudah untuk diimplementasikan daripada kebijakan yang dirasa kurang atau bermanfaat bagi *stakeholder* atau sasaran kebijakan. Dengan begitu, indikator ini berupaya untuk menjelaskan atau memperlihatkan jika kebijakan harus mampu menciptakan jenis manfaat atau menunjukkan adanya dampak positif berupa hasil dari pada proses implementasi kebijakan.

3) Derajat perubahan yang diinginkan (*Extent of Change Envision*)

Dampak atau target dari suatu kebijakan untuk menghasilkan perubahan yang lebih baik tentu menjadi harapan. Perubahan sebagaimana dimaksudkan yaitu mempunyai skala yang jelas dan harus memiliki capaian perubahan yang diinginkan, agar tujuan dari pada kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik. Sehingga pada indikator ini berargumen bahwa sejauh mana perubahan atau target yang hendak dicapai pada kebijakan.

4) Letak Pengambilan Keputusan (*Site of Decision Making*)

Dalam pelaksanaan kebijakan, peran pihak implementor kebijakan sangat penting. Peran dan kedudukannya dapat berpengaruh terhadap setiap keputusan atas keberjalanan suatu kebijakan yang nanti akan diimplementasikan. Maka, pada indikator ini menjelaskan letak di mana pengambilan keputusan dari kebijakan yang diimplementasikan, apakah letak pengambilan keputusan pada suatu program sudah sesuai (pihak yang berwenang) atau sebaliknya.

5) Pelaksana Program (*Program Implementer*)

Dalam pelaksanaan kebijakan tentu keterdukungan *stakeholder* atau orang-orang yang berpengaruh dan memiliki tanggung jawab akan keberhasilan kebijakan yang diimplementasikan perlu diperhatikan. Keterlibatan dalam pelaksanaan kebijakan akan memperkuat dan mendukung keberjalan implementasi kebijakan. Sehingga, dalam menjalankan kebijakan dan tercapai keberhasilan dari pada kebijakan tersebut maka dukungan dari pelaksana kebijakan yang kompeten berpengaruh sangat besar.

6) Sumber Daya yang Digunakan (*Resources Committed*)

Keberjalanan suatu kebijakan akan terjamin ketika sumber

daya yang ada dapat mendukung dan memadai. Sumber daya sebagaimana dimaksudkan meliputi program, fasilitas, bentuk, hingga dari Sumber Daya Manusia (SDM), dan beberapa sumber daya lainnya yang bisa berpengaruh dari keberjalanan suatu kebijakan tersebut.

Lebih lanjut, yang disebutkan Grindle (1980) sebagai lingkungan kebijakan (*Context of Policy*), meliputi:

- 1) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat (*Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*).

Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor pada pengimplementasian suatu kebijakan harus dapat diperhitungkan dan dipertimbangkan guna memperlancar keberjalan proses implementasi kebijakan. Begitu sebaliknya, apabila hal tersebut tidak diperhitungkan, maka besar kemungkinan suatu kebijakan akan jauh dari keberhasilan atau tujuan yang diharapkan.

- 2) Karakteristik Lembaga dan Penguasa (*Institution and Characteristic*).

Keberadaan lembaga dan penguasa dalam hal ini sebagai implementor kebijakan tentu mempunyai peran yang krusial, karena pengaruhnya juga akan besar. Tidak hanya terhadap pada isi kebijakan yang ada, melainkan lingkungan yang nantinya akan

ikut merasakan. Begitu hasil yang didapatkan yaitu buah interaksi, mungkin tidak hanya antar pihak implementator saja, namun juga kepada masyarakat.

3) Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana (*Compliance and Responsiviness*).

Kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana program menjadi bagian akan keberhasilan dari proses pengimplementasian kebijakan. Tentu dalam hal ini sangat diharapkan untuk pelaksana program mempunyai sikap responsif. Artinya, apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh kelompok sasaran dapat terpenuhi, serta sikap taat terhadap peraturan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan guna mendukung tercapainya tujuan pada suatu kebijakan. Dengan kata lain, indikator ini menjelaskan bahwa sejauh mana tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana program dalam menanggapi suatu permasalahan pada kebijakan.

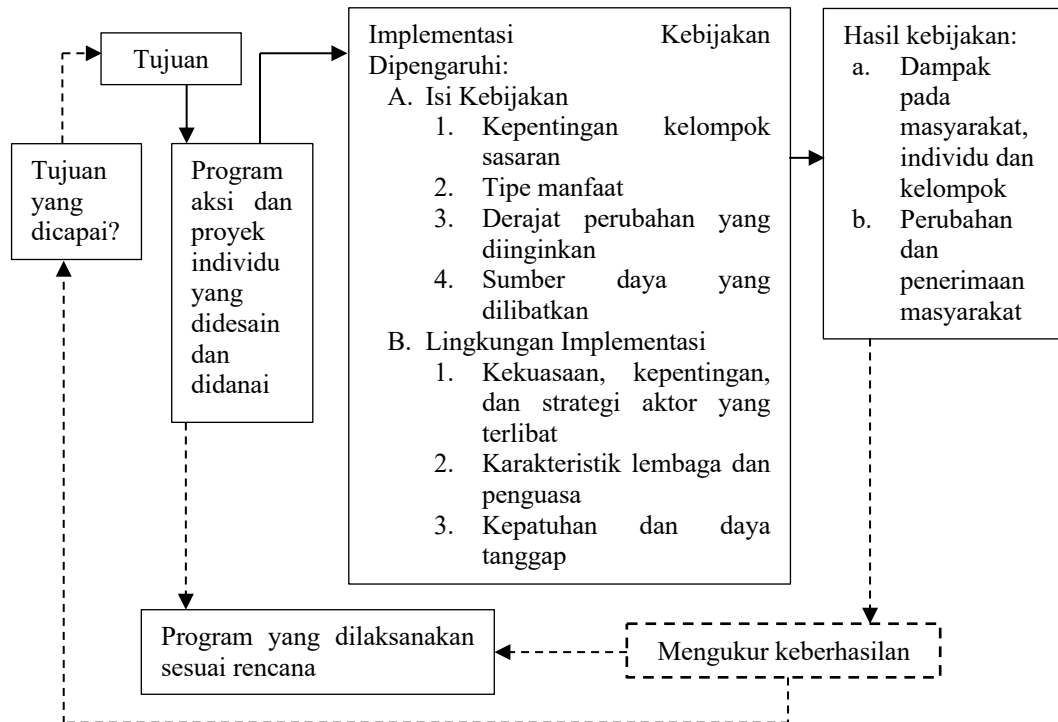
Ketika proses implementasi kebijakan dilaksanakan, baik yang ditinjau pada aspek isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan sebagai konteks kebijakan (*context of policy*) maka yang menjadi tolak ukur selanjutnya untuk menilai keberhasilan dari proses implementasi kebijakan adalah *policy outcome*, yaitu sebagai penilaian atas hasil dari pada implementasi kebijakan dijalankan.

Dengan begitu, Grindle menyebutkan bahwa berhasilnya proses dari implementasi kebijakan dapat dilakukan pengukuran pada capaian tujuan yang diraih, baik itu berhasil atau tercapainya tujuan dalam implementasi kebijakan atau sebaliknya. Dengan kata lain, keberhasilan pada proses implementasi kebijakan publik juga dapat dilakukan pengukuran melalui ketercapaian hasil akhir (*outcomes*) kebijakan, yakni tercapai atau tidaknya tujuan yang diperoleh. Hal ini dijelaskan dari dua penjabaran sebagai berikut¹⁴:

- 1) Dilihat dari proses atau aksi kebijakannya, maka dapat dipertanyakan mengenai proses yang dijalankan apakah awal dari keberjalanan kebijakan tersebut telah sesuai dengan *design* atau harapan yang sebelumnya telah ditentukan.
- 2) Selanjutnya dengan melihat capaian atau keberhasilan dari tujuan tersebut yang dalam hal ini bisa diukur melalui dua faktor, meliputi:
 - a) Efek atau dampak yang dirasakan dan diterima oleh masyarakat, baik sifatnya secara individu ataupun kelompok.
 - b) Perubahan yang dirasakan atau terjadi atas implementasi kebijakan yang dijalankan terhadap kelompok sasaran.

¹⁴ Grindle dalam Leo Agustino. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi Ke-2)*. CV. Alfabeta, Bandung. 2020, hal.159.

Untuk memahami model implemmentasi kebijakan menurut Grindle, maka dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1.4 Model Implementasi Kebijakan Grindle, Sumber: Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Pada gambar 1.4, memperlihatkan jika adanya suatu kejelasan pada tujuan kebijakan sebagai bentuk orientasi kebijakan. Tujuan dari pada proses implementasi kebijakan tersebut diformulasikan ke dalam proyek atau aksi tertentu yang dibiayai dan dirancang sedemikian rupa untuk dilaksanakan. Ketika kebijakan tersebut dilaksanakan atau proses implementasi kebijakan mulai dijalankan, maka secara garis besar program atau kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh isi dan

lingkungan kebijakan. Dari keberjalanan keseluruhan implementasi kebijakan dilakukan evaluasi melalui pengukuran luaran program berdasarkan tujuan dari kebijakan. Luaran sebagaimana dimaksudkan berupa hasil akhir (*outcome*) yang diukur melalui dampak yang dirasakan oleh masyarakat selaku kelompok sasaran. Terlebih, luaran dari implementasi kebijakan adalah perubahan, sehingga kemudian juga diukur bagaimana perubahan yang diterima oleh kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan.

Merujuk pada teori Grindle, maka sangat diharapkan dapat mempermudah dan membantu penelitian secara mendalam mengenai analisis implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang dengan mengkaji melalui dimensi di atas, yaitu mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang telah sesuai dengan tujuan/*design* yang telah ditentukan, dan apakah tujuan dari pada kebijakan tersebut sudah sesuai dengan faktor yang ditentukan. Hingga pada tujuan akhirnya tolak ukur keberhasilan atau tidaknya kebijakan serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya dapat dilihat dari hasil analisis menggunakan teori tersebut.

Untuk melihat sejauh mana implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik dengan studi kasus pada DPMPPTSP Kabupaten Rembang, maka perlu untuk dilakukan penelitian secara mendalam.

Dengan alasan tersebut, peneliti memutuskan bahwa pada penelitian ini analisis melalui Teori Merilee S. Grindle dipilih, di mana di dalamnya menjelaskan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan ditentukan dari derajat *implementability*/ keterlaksanaan kebijakan yang erat kaitannya dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Terlebih, pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan juga dilihat dari pencapaian hasil akhir sebagai *outcomes* kebijakan. Setiap karakteristik keefektifan dari pada implementasi kebijakan publik, penggunaan Teori Grindle (1980) yang dianggap paling kompleks, dan bahasan mengenai implementasi kebijakan ini tentu sangat diperlukan pengukuran yaitu tentang bagaimana kinerja atau pelaksanaan dari kebijakan tersebut mampu memberikan hasil yang berdampak atau *policy impact/outcome* sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Tentu ukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat relevan dengan teori tersebut dalam penelitian yang peneliti jalankan. Sehingga dengan menggunakan teori ini dapat membantu peneliti untuk menganalisis secara mendalam akan implementasi kebijakan pada pelaksanaan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, serta apa saja faktor yang mempengaruhi sebagai ukuran keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang.

1.6.2. Pelayanan Publik

Tujuan dibentuknya suatu instansi pemerintahan adalah memberikan kepuasan bagi masyarakat sebagai unsur yang hendak dicapai. Apabila tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, maka disitulah keberhasilan dapat diperoleh. Diperolehnya keberhasilan atas pencapaian tujuan, maka diperlukan adanya pelayanan yang baik dan berkualitas. Dengan unsur tersebut tentunya dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya. Bagi setiap masyarakat, pelayanan begitu penting. Dengan kualitas pelayanan yang diciptakan kepada masyarakat, maka besar kepercayaan yang nantinya dapat diberikan oleh masyarakat kepada pemerintah atas jasa yang diberikan.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, peran negara harus mampu memberikan pemenuhan kebutuhan dasar serta hak sipil warga negara atas jasa, barang dan pelayanan administratif, atau berbagai pelayanan berbentuk penyediaan dokumen yang menjadi kebutuhan publik. Menurut Litjan Poltak Sinambella, dkk (2007: 5) menyebutkan bahwa pelayanan publik merupakan cara untuk memenuhi kebutuhan atau keinginan dari masyarakat oleh penyelenggara negara. Dengan begitu, didirikannya suatu negara menjadi pengharapan bagi masyarakat untuk memperoleh kesejahteraan. Pada hakekatnya, pemerintah dalam hal ini sebagai pengatur pemerintahan di suatu negara bisa memberikan pemenuhan kebutuhan masyarakat didalamnya. Tidak hanya kebutuhan yang sifatnya individual, melainkan berbagai jenis kebutuhan lain yang memang diharapkan oleh

masyarakat.

Pemberian pelayanan publik dapat dijalankan oleh pemerintah ataupun pihak swasta dengan atas nama pemerintah. Menurut Hardiyansyah (2011: 12), bahwa pelayanan publik yaitu melayani atau memberikan layanan atas keperluan setiap orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang memiliki kepentingan pada organisasi tersebut, sesuai dengan tata cara dan aturan pokok yang telah ditentukan serta bertujuan untuk memberikan kepuasan bagi penerima pelayanan. Adanya pemberian pelayanan dari pemerintah bertujuan sebagai pemenuhan ketercapaian tujuan tertentu melalui pemberian bantuan kepada masyarakat atau penerima pelayanan, sebagaimana hal tersebut selaras dari pandangan Moenir (1995: 7) yang menyatakan jika pelayanan publik atau pelayanan umum menjadi usaha yang dijalankan oleh seseorang, kelompok, atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat sebagai cara untuk mencapai tujuan tertentu yang menjadi harapannya. Atik dan Ratminto (2005: 76) mendefinisikan pelayanan umum atau pelayanan publik sebagai semua bentuk jasa pelayanan baik berbentuk jasa publik atau barang publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dijalankan oleh instansi pemerintah di ranah pusat, daerah, serta lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat atau sebagai pelaksanaan dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tidak lain, berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang

Pelayanan Publik, pada Pasal 1 menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan yang dijalankan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pada pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa, barang, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dari penjelasan tersebut apabila dilakukan analisis secara spesifik dapat dikatakan bahwa pelayanan yaitu pemberian hak dasar yang diberikan kepada setiap warga negara atau masyarakat sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pelayanan mempunyai arti yakni melayani orang yang dilayani. Sedangkan melayani artinya bahwa seseorang yang memberikan pelayanan dan memberikan pengabdian bagi dirinya dengan profesional, atau dengan kata lain pelayanan yaitu melayani dengan bersungguh-sungguh kepada orang yang dilayani untuk memberikan pemenuhan kebutuhan atau ketercapaian kepentingan yang tujuannya dapat memberikan manfaat dan kepuasan dari orang yang diberikan pelayanan. Hal ini selaras dari apa yang disebutkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, bahwa pelayanan publik adalah segala rangkaian kegiatan pada unsur pelayanan yang dijalankan oleh pihak penyelenggara pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan oleh penerima pelayanan, maupun sebagai bagian dari pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan rangkaian kegiatan untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat melalui bentuk jasa pelayanan yang diberikan, baik berbentuk jasa publik ataupun barang publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dijalankan oleh instansi pemerintahan di ranah pusat, daerah, serta lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan tata cara dan aturan pokok yang sudah ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.

1.7. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep merupakan suatu proses menurunkan adanya konsep penelitian yang ada menjadi beberapa bagian atau dimensi yang lebih rinci agar dapat dengan mudah dipahami dan diukur. Suatu konsep terdiri atas variabel atau indikator didalamnya. Dengan penelitian yang berjudul, “Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang Tahun 2022-2023”, maka peneliti menggunakan Teori Merilee S. Grindle untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan publik dengan dua konsep yang berfokus pada isi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Pada dimensi isi kebijakan, penelitian ini akan melihat bagaimana kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat yang diperoleh, derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan sumber daya yang digunakan, yang beberapa hal

tersebut akan dijadikan sebagai indikator untuk melihat isi kebijakan pada proses implementasi yang dilakukan. Kemudian ditinjau dari dimensi yang kedua berkenaan dengan lingkungan kebijakan, maka peneliti akan melihat bagaimana alur kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik dari lembaga dan rezim penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap yang tentu dijadikan indikator dalam menganalisis lingkungan atau konteks kebijakan pada implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang.

Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang merupakan salah satu inovasi kebijakan baru yang di implementasikan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP). Konsep dari Mal Pelayanan Publik adalah wadah yang mengintegrasikan beberapa layanan publik baik berbentuk barang, jasa, maupun layanan administrasi lainnya agar menjadi satu layanan yang terpadu dalam satu tempat. Dengan begitu, melalui penggunaan teori, konsep, dan indikator sebagaimana pada penelitian ini menggunakan analisis Grindle sebagai kajian teoritis yang mampu menjawab permasalahan/fokus penelitian yang diangkat, yaitu bagaimana implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang. Adapun dari faktor keberhasilan dan kegagalan pada proses implementasi kebijakan akan diperoleh dan dilihat dari hasil analisis

dua dimensi keberhasilan implementasi kebijakan yang digunakan. Secara ringkasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.3 Operasionalisasi Konsep Penelitian

Teori	Konsep		Indikator
Implementasi Kebijakan (Merilee S. Grindle)	Isi Kebijakan	Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi	Keberadaan kepentingan antara implementator kebijakan dan <i>stakeholder</i> terkait
		Tipe manfaat yang diperoleh	Manfaat bagi <i>stakeholder</i> terhadap keberjalanan kebijakan
		Derajat perubahan yang dicapai	Perubahan atau target atas kebijakan yang dijalankan
		Letak pengambilan keputusan	Peran dan kedudukan implementator kebijakan terhadap keberjalanan kebijakan
		Pelaksana program	Keterlibatan <i>stakeholder</i> dalam pelaksanaan kebijakan
		Sumber daya yang digunakan	Dukungan sumber daya dalam keberjalanan kebijakan (program, fasilitas, bentuk, SDM, dan sumber daya lainnya)
	Lingkungan Kebijakan	Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat	Pemegang kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi yang ditetapkan dalam pengambilan keputusan terhadap kebijakan
		Karakteristik dari lembaga dan penguasa	Pengaruh sifat atau karakteristik dari lembaga atau aktor-aktor pelaksana terhadap proses implementasi kebijakan
		Kepatuhan dan daya tanggap	Kepatuhan dan daya tanggap dari aktor-aktor pelaksana dalam proses implementasi kebijakan

Sumber: Olahan Data Penulis.

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Desain Penelitian

Desain penelitian erat hubungannya dengan proses, yaitu bagaimana rencana atau cara penelitian itu dilakukan (Abdussamad, 2021: 100). Pada penelitian ini, pendekatan kualitatif digunakan. Penelitian kualitatif

ditekankan oleh peneliti untuk memahami terjadinya fenomena-fenomena sosial dari kajian perspektif pada partisipan. Secara sederhana, penelitian ini lebih cocok digunakan untuk meneliti akan situasi dan kondisi natural atau realitas yang terjadi terhadap objek penelitian, sebagaimana hal tersebut juga sejalan dengan defnisi menurut Creswell. Menurutnya, penelitian kualitatif adalah penelitian yang menjabarkan akan suatu penelusuran atau pendekatan untuk memahami dan mengeksplorasi suatu fenomena atau gejala utama, kemudian hasil penelitian tersebut diperoleh atas kesesuaian dari apa yang terjadi dilapangan dan data selanjutnya dilakukan analisis lalu dideskripsikan sebagai hasil dari pada laporan penelitian secara rinci¹⁵. Sehingga metode penelitian kualitatif dengan hasil penelitian yang didukung dengan penjelasan secara deskriptif mampu memudahkan dalam menjawab mengenai fokus permasalahan pada penelitian yang dijalankan mengenai implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang Tahun 2022-2023.

Melalui pendekatan kualitatif maka jenis penelitian yang dipilih untuk memperdalam suatu fenomena sosial yang diangkat sebagai fokus permasalahan pada penelitian ini yakni studi kasus (*case study*). Pada penelitian ini dengan jenis penelitian studi kasus digunakan sebagai strategi untuk mengungkap secara mendalam terhadap kasus/permasalahan yang dipilih, yaitu implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38

¹⁵ John W. Creswell. 2016. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Pustaka Belajar, Yogyakarta, hlm.217.

Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang Tahun 2022-2023. Dengan penggunaan studi kasus peneliti berharap dapat membongkar dari apa yang terjadi sesuai dengan realitas yang ada di lapangan secara lebih intensif, mendalam dan terperinci, sebagaimana hal tersebut sejalan dengan pernyataan menurut Creswell jika penggunaan studi kasus mampu menjabarkan suatu peristiwa atau objek secara menyeluruh atau luas dalam suatu tatanan sosial masyarakat atau daerah melalui pengkajian secara rinci dengan konsisi kontekstual terkait atau saling berkaitan satu sama lain¹⁶. Peneliti berupaya untuk memberikan gambaran mengenai keberjalanan kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang dengan melihat dua kajian yaitu implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan tersebut. Pada penelitian ini, adapun tahap pelaksanaan penelitian yang dijalankan adalah sebagai berikut (Abdussamad, 2021: 103):

a. Tahap Persiapan

Pada tahap persiapan ini dengan sumber data yang digunakan melalui kajian primer dan sekunder, maka yang menjadi keterdukungan dalam proses memperoleh informasi atau data disiapkan. Melalui data primer dengan teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan dokumentasi sehingga peneliti

¹⁶ Creswell dalam J.R. Raco. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, dan Keunggulan*. PT. Gramedia Widiasarana, Jakarta, hlm. 49.

mempersiapkan pedoman wawancara (*interview guide*) dan pengetesan *handphone* baik dari kondisi kamera dan *recorder* untuk mendukung proses dokumentasi. Kemudian secara sekunder maka peneliti mencari terkait informasi-informasi pendukung yang berkaitan dengan cakupan variabel yang dipilih dalam hal ini konsep menurut Grindle tentang implementasi kebijakan dan informasi-informasi terkait pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang yang nanti dapat menunjang pelaksanaan penelitian.

b. Tahap Pelaksanaan

Jika tahapan persiapan telah terpenuhi maka kemudian peneliti melakukan pelaksanaan penelitian dengan untuk memperoleh hasil sebagai data penelitian sesuai dengan fokus permasalahan penelitian yang diangkat yaitu implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Dari pedoman wawancara yang telah disusun akan dilakukan tindakan berupa pengajuan pertanyaan kepada subjek penelitian untuk mendapatkan jawaban sesuai dengan fokus penelitian. Terlebih, untuk mendukung perolehan data maka peneliti juga melakukan proses dokumentasi dengan melakukan perekaman dan pemotretan kondisi yang dilapangan.

c. Tahap Pelaporan

Apabila seluruh data dirasa cukup dan mampu menjawab dari apa yang menjadi fokus penelitian yang diperoleh pada tahap pelaksanaan penelitian, maka selanjutnya peneliti akan melakukan pemeriksaan atau pengecekan data kembali dari hasil wawancara dan dokumentasi. Terlebih, peneliti kemudian melakukan analisis data yang bertujuan untuk memperoleh keabsahan pada data yang didapatkan. Melalui penelitian kualitatif dengan jenis studi kasus, peneliti berhak untuk membuang atau membatalkan hasil data dari kegiatan wawancara dan dokumentasi yang kiranya tidak masuk akal atau pembahasan terlalu jauh dari apa yang menjadi fokus pada penelitian. Dari data yang diperoleh, peneliti mulai menyusun pembahasan berdasarkan variabel/konsep yang digunakan dengan keterbantuan gambar/tabel/diagram yang didukung penjelasan secara naratif atau deskriptif, serta menyimpulkan dari setiap pembahasan sebagai hasil penelitian, sebagaimana sesuai dengan pertanyaan yang menjadi fokus penelitian. Pada penelitian ini, laporan yang menjadi hasil penelitian merupakan bentuk pertanggung jawaban atas kegiatan penelitian berupa pengumpulan data yang telah peneliti lakukan.

1.8.2. Objek dan Subjek Penelitian

Dalam penelitian yang dijalankan, objek yang ditentukan dalam penelitian ini yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang sebagai OPD yang membawahi kebijakan secara langsung pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kabupaten Rembang, sekaligus dinas yang besar berdampak atas keterdukungan pelaksanaan tugas dan fungsi pelayanan perizinan dan non perizinan. DPMPTSP Kabupaten Rembang beralamatkan di Jalan Jendral Sudirman Nomor 5, Pandean, Kecamatan Rembang, Kabupaten Rembang, Jawa Tengah, 59219. Pemilihan objek didasarkan atas pertimbangan dan pemilihan yang kiranya mampu menjawab permasalahan atau fokus penelitian.

Untuk memperoleh pemahaman informasi secara lebih mendalam maka melalui penggunaan model studi kasus tidak hanya diperoleh dari pihak yang bersangkutan pada kasus yang diteliti, melainkan semua pihak yang juga mengenal dan mengetahui kasus tersebut dengan baik. Pada penelitian ini penentuan informan diperoleh dari semua pihak yang bersangkutan, tidak ada ketentuan syarat dan jumlah subjek karena berdasarkan model penelitian studi kasus tidak menekankan syarat dan banyaknya subjek yang diteliti melainkan kedalaman subjek terhadap kasus permasalahan yang diteliti. *Purposive sampling* dipilih sebagai teknik dalam pengambilan sampel yang didasarkan melalui pertimbangan jika informasi yang diperoleh sesuai dengan tujuan yang diharapkan, yaitu informan yang

handal terhadap pemahaman suatu permasalahan atau *maximum variety* atau orang-orang yang mengetahui banyak mengenai permasalahan yang diteliti, kendati tidak ada syarat sedikitpun karena model studi kasus juga menekankan suatu kedalaman akan pemahaman terhadap permasalahan yang diteliti, baik diperoleh melalui kegiatan wawancara dan dokumentasi.

Sehingga dalam pentuan subjek pada penelitian ini, maka tidak hanya bersumber dari hasil kajian oleh pihak implementator kebijakan yaitu DPMPTSP Kabupaten Rembang, melainkan juga masyarakat sebagai keterdukungan dalam memperoleh jawaban atas fokus penelitian yang diangkat mengenai implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

Informan yang ditentukan untuk mendukung pengambilan data difokuskan kepada jajaran birokrasi dalam DPMPTSP Kabupaten Rembang sebagai pihak implementator kebijakan, serta masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan dari penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang. Terlebihnya, informan pada penelitian ini menjadi bagian yang berperan untuk menggali segala informasi yang diperlukan oleh peneliti. Adapun penentuan informan berdasarkan kriteria yang ditentukan untuk mendapatkan informasi dan mendukung keakuratan data meliputi:

1. Kepala Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang

2. Sekretaris Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang
3. Kepala Bidang Pelayanan Terpadu Satu Pintu Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang
4. Kepala Sub. Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang
5. Penata Perizinan Ahli Muda dan Subkoordinator Verifikasi & Validasi Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang
6. Penata Kelola Penanaman Modal Ahli Muda Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Rembang
7. *User/Pengguna* jasa melalui pelayanan DPMPTSP pada Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang sebagai unsur *maximum variety* yang mendukung atas pendalaman permasalahan penelitian berdasarkan model studi kasus yang digunakan.

1.8.3. Jenis dan Sumber Data

Melalui penelitian kualitatif dengan model studi kasus maka peneliti memperoleh data dari hasil pengumpulan dan penggalian beberapa informasi yang ada mengenai keberjalanan implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan

Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023. Adapun proses pengumpulan data, peneliti menggunakan sumber data berupa:

a. Data Primer

Pada penelitian yang dijalankan, penggunaan data primer menekankan jika data diperoleh secara langsung dengan sumbernya yaitu DPMPTSP Kabupaten Rembang sebagai pihak implementator kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, serta masyarakat yang dipilih sebagai nilai keterdukungan di mana mereka adalah orang juga tahu banyak terhadap penelitian yang dijalankan. Berbicara mengenai Mal Pelayanan Publik sebagai sarana pelayanan kepada masyarakat, maka pengambilan data melalui masyarakat akan mendukung karena mereka yang merasakan secara langsung dampak dari munculnya kebijakan itu sendiri. Pada penelitian ini, data primer diperoleh dengan wawancara dan dokumentasi langsung oleh peneliti tanpa adanya unsur perantara.

b. Data Sekunder

Pada penelitian yang dijalankan, penggunaan data sekunder menekankan jika data diperoleh secara tidak langsung, yaitu bersumber baik dari dokumen, hasil penelitian terdahulu, atau karya tulis yang memiliki kaitan dengan penelitian yang diangkat. Pada penelitian yang dijalankan, data sekunder yang dipilih juga

melalui penelusuran olahan data dari instansi yang berkepentingan yaitu DPMPTSP Kabupaten Rembang serta data pelengkap yang berkaitan dengan penelitian yang dijalankan yaitu implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang pada tahun 2022-2023.

1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

Sebagaimana lazimnya untuk memperoleh data dalam penelitian kualitatif dengan model studi kasus yang dijalankan pada penelitian ini, maka untuk melengkapi data yang diperoleh peneliti mengemukakan cara yang dapat dilakukan melalui proses pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Pada penelitian yang dijalankan, proses wawancara dilakukan secara terbuka, dalam hal ini informan memiliki kebebasan dalam menjawab pertanyaan yang diberikan. Pada penelitian ini penentuan informan diperoleh dari semua pihak yang bersangkutan, tidak ada ketentuan syarat dan jumlah subjek karena berdasarkan model penelitian studi kasus tidak menekankan syarat dan banyaknya subjek yang diteliti melainkan kedalaman subjek terhadap kasus permasalahan yang diteliti. Dengan begitu, informan yang dipilih merupakan orang-orang yang paham dengan penelitian yang dijalankan mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, yaitu meliputi Kepala

Dinas DPMPTSP Kabupaten Rembang, Sekretaris DPMPTSP Kabupaten Rembang, Kepala Bidang Pelayanan Terpadu Satu Pintu DPMPTSP Kabupaten Rembang, Kepala Bidang Pelayanan Terpadu Satu Pintu DPMPTSP Kabupaten Rembang, Kepala Sub. Bagian Umum dan Kepegawaian DPMPTSP Kabupaten Rembang, Penata Perizinan Ahli Muda dan Subkoordinator Verifikasi & Validasi DPMPTSP Kabupaten Rembang, Penata Kelola Penanaman Modal Ahli Muda DPMPTSP Kabupaten Rembang dan *User/Pengguna* jasa melalui pelayanan pada DPMPTSP di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Rembang.

b. Dokumentasi

Pada proses ini, peneliti melakukan pemilihan dan pemilahan dari data-data yang sesuai dan relevan dengan penelitian yang diangkat mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang. Melalui teknik dokumentasi, data yang diperoleh peneliti dapat bersumber dari dokumen-dokumen yang berkaitan pada proses implementasi kebijakan, seperti Peraturan Menteri PAN-RN Nomor 23 tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Keputusan Kepada DPMPTSP Kabupaten Rembang Nomor 503/2735/2022 Tentang Koordinator Pelayanan

(Manager of Duty) Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, Peraturan Bupati Rembang Nomor 7 tahun 2023 tentang Pendelegasian Wewenang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, dokumen-dokumen yang berkenaan dengan aktivitas penanaman modal atau investasi, dokumen aduan masyarakat, standar prosedur pelayanan, data pegawai dan pengunjung pada pelaksanaan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, serta dokumen lain yang berkaitan. Terlebih, pada penelitian ini proses pengambilan berupa video dan foto mengenai kondisi di lapangan pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang, serta melalui pengkajian berbagai artikel dan jurnal melalui proses perangkuman, pembelajaran, dan pencarian berbagai macam-macam teori, kajian, dan pustaka pendukung yang berkaitan, yaitu implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang.

1.8.5. Teknik Analisis Data

Pada penelitian kualitatif dengan model studi kasus yang digunakan oleh peneliti, maka proses analisis data dipertunjukkan sebagai proses di mana adanya mekanisme berkelanjutan yang dilakukan oleh peneliti melalui refleksi yang terus dilakukan dalam mempelajari dan mengidentifikasi data yang didapatkan, kemudian hubungan atau pola yang ada antara sumber data

yang diperoleh baik secara primer maupun sekunder, sehingga melalui proses ini peneliti akan mendapatkan pemahaman secara lebih mendalam terkait dengan fokus penelitian yang diangkat yaitu mengenai implementasi kebijakan pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Creswell (2016: 195) jika analisis data merupakan bentuk usaha yang dijalankan untuk memberikan makna pada data, baik bentuknya berupa teks atau gambar yang dilaksanakan dengan menyeluruh. Atau dengan maksud lain, bahwa kumpulan data yang didapatkan dapat dilakukan peninjauan dan penafsiran secara benar untuk menentukan hasil temuan dalam penelitian (Creswell, 2016: 220). Dengan begitu, pada penelitian yang dijalankan maka proses ini digunakan untuk memperoleh hasil data berupa kesimpulan yang maksimal terhadap analisis dalam suatu permasalahan pada khususnya mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang pada tahun 2022-2023. Dari sini dapat dimengerti bahwa analisis data melalui penelitian kualitatif dengan model studi kasus dimaksudkan agar dapat memperoleh jawaban dari suatu permasalahan dalam penelitian yang akurat. Adapun model analisis data yang digunakan peneliti, meliputi:

- a. Reduksi Data

Pada proses ini, peneliti melakukan analisis data dengan teknis pencatatan secara rinci dan teliti, memilah, menyederhanakan, serta memfokuskan data yang diperoleh melalui sumber primer dan

sekunder, atau yang kerap disebutnya sebagai proses mereduksi data. Pada penelitian ini maka reduksi data digunakan untuk menyederhanakan serta mentransformasikan data yang diperoleh ke dalam berbagai catatan melalui seleksi yang ketat. Dari pengambilan data secara primer yaitu melalui wawancara dan dokumentasi, serta secara sekunder yang diperoleh dari hasil pengkajian berbagai dokumen, artikel atau jurnal penelitian mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, maka data yang diperoleh nantinya akan tercipta kesederhanaan dan kefokusannya terhadap apa yang menjadi permasalahan yang diangkat pada penelitian ini.

b. Penyajian Data

Setelah dilakukan tahap reduksi data, peneliti selanjutnya melakukan proses *display* data, yaitu proses penyajian hasil data dengan analisis bantu yang berbentuk gambar/tabel/diagram dengan diikutii pemberian penjelasan secara deskriptif atau naratif. Melalui proses ini, peneliti memaksudkan agar memberikan analisis dan proses pengambilan kesimpulan, sehingga memberikan kemudahan bagi peneliti dan pembaca dalam memahaminya. Terlebih, melalui proses ini maka peneliti berusaha untuk menyajikan data yang sesuai dengan fokus penelitian yang diangkat mengenai bagaimana implementasi kebijakan dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi

atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023.

c. Verifikasi atau penarikan kesimpulan

Proses selanjutnya yang dilakukan peneliti dalam teknis analisis data yaitu melakukan verifikasi dan penarikan kesimpulan, yaitu menekankan jika peneliti melakukan verifikasi melalui pembuktian dengan berbagai data yang diperoleh baik dari data primer dan sekunder, sehingga hasil dari yang diperoleh peneliti pada penelitian yang dijalankan memperoleh suatu kesimpulan sebagai jawaban/temuan atas permasalahan yang menjadi fokus penelitian yaitu bagaimana implementasi kebijakan dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023.

d. Uji Validitas Data

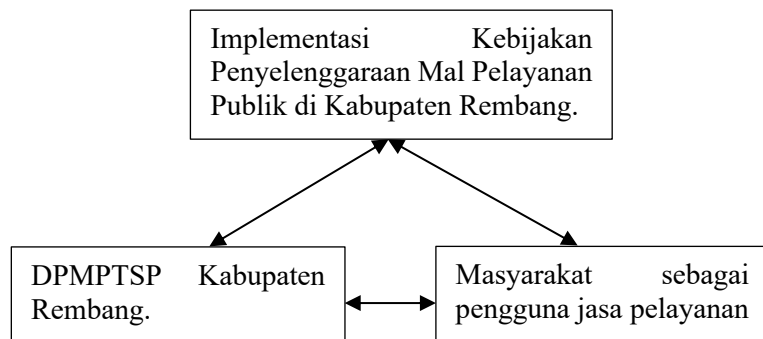
Tahapan terakhir pada teknis analisis data yang dijalankan oleh peneliti yaitu uji validitas data yang menekankan adanya pengukuran, apakah hasil dari penelitian yang dijalankan dapat dikatakan akurat atau keabsahan suatu data baik itu dilihat dari sudut pandang peneliti dan pembaca secara umum. Dengan kata lain,

proses ini dilakukan oleh peneliti untuk membuktikan suatu validitas penelitian data yaitu apakah penjelasan yang diberikan telah sesuai dengan fokus permasalahan pada penelitian yang dijalankan yaitu mengenai bagaimana implementasi kebijakan dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi atas keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang tahun 2022-2023. Untuk itu, yang menjadi ukuran dalam menentukan validitas suatu data maka peneliti menggunakan bantuan proses triangulasi sumber dan metode sebagai upaya keterpenuhan. Peneliti menekankan juga jika penggunaan triangulasi disini untuk memeriksa lebih secara mendalam terhadap suatu keabsahan data dengan pengecekan dan perbandingan data atas sumber dan metode yang berbeda dari penelitian yang dijalankan. Atau lebih jelasnya dapat dijabarkan sebagai berikut:

1) Triangulasi Sumber

Melalui penggunaan ukuran ini, peneliti melakukan perbandingan dan pengecekan terhadap suatu data yang diperoleh melalui berbagai sumber data yang digunakan dan dengan sumber yang berbeda, pada khususnya diperoleh dari data primer yang dilakukan melalui wawancara kepada beberapa narasumber yang berbeda. Peneliti akan

membandingkan dari hasil jawaban pada setiap informan, baik yang dikatakan secara umum oleh pihak implementator kebijakan yaitu DPMPTSP Kabupaten Rembang maupun yang dikatakan oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran terkait dengan implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang. Dengan begitu, melalui proses ini maka peneliti memaksudkan agar data yang diperoleh dapat dikatakan valid/absah sebagai data yang dapat dipertanggung jawabkan, atau justru sebaliknya.

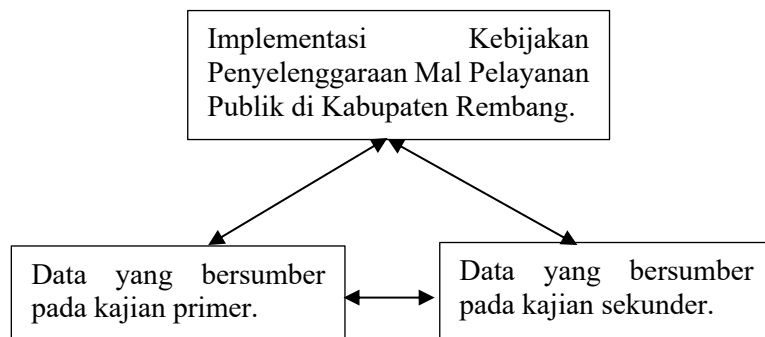


Gambar 1.5 Proses Trianggulasi Sumber, *Sumber: Sugiyono, 2010: 57.*

2) Trianggulasi Metode

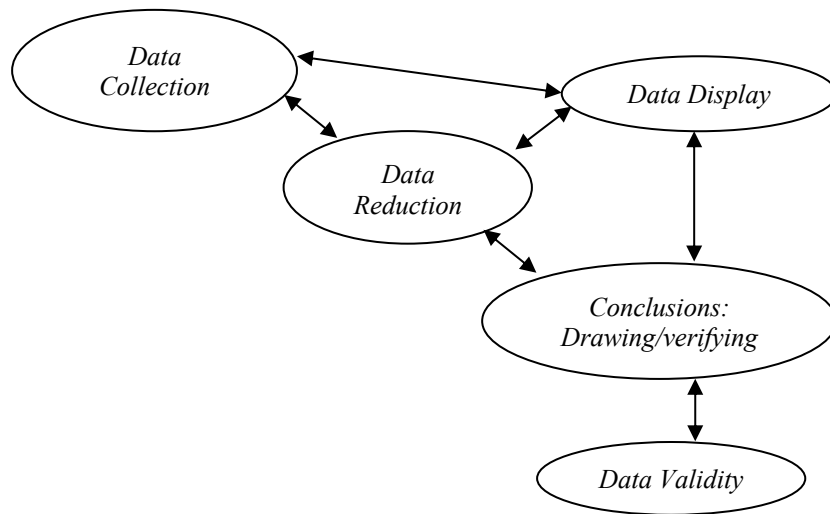
Melalui penggunaan ukuran ini, peneliti melakukan perbandingan dan pengecekan terhadap suatu data yang diperoleh pada metode pengumpulan data yang berbeda, sebagaimana metode yang dipilih pada penelitian ini yaitu wawancara dan dokumentasi. Peneliti akan membandingkan

dari hasil perolehan data melalui wawancara dan dokumentasi dengan mengecek kebenaran atas penggunaan teori yang terkait, dokumen, artikel atau jurnal penelitian yang berkaitan, pada khususnya penelitian-penelitian terdahulu yang dijadikan peneliti sebagai dasar dalam proses penulisan dan penelitian terkait implementasi kebijakan Peraturan Bupati Rembang Nomor 38 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Rembang. Dengan begitu, proses ini dimaksudkan agar hasil data yang didapatkan dapat dipertanggung jawabkan.



Gambar 1.6 Proses Triangulasi Metode, *Sumber: Sugiyono, 2010: 59.*

Dengan begitu, melalui beberapa proses pada teknis analisis data yang digunakan peneliti maka hasil dari penelitian dapat dilakukan kebenaran atau keabsahan data yang dapat dipertanggung jawabkan.



Gambar 1.7 Komponen dalam Analisis Data (*Interactive Model*), Sumber: Huberman dan Miles dalam Hardani, 2020: 164-165.