

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari tingkat provinsi serta kabupaten ataupun kota. Pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan daerah Pasal 21 serta Pasal 22 Hak serta Kewajiban Wilayah. Pemerintah daerah bisa didefinisikan sebagai pemangku kepentingan wilayah yang memimpin, mengatur, serta mengelola pemerintahan. Pemerintah mempunyai tugas primer dan sekunder. Tugas primer mencakup tugas pelayanan serta tugas pengaturan. Sedangkan tugas sekunder terdiri dari tugas pengembangan serta tugas pemberdayaan. Tugas-tugas tersebut dilaksanakan guna mendapat target nasional. Untuk menjalankan tugas pemerintahan daerah diatur pada pasal 22 serta ayat 4 UUD 1945 pada alinea ke empat yang mengatakan bahwa “memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa”. Ialah tugas guna melakukan pelayanan publik yang baik bagi penduduk.

Indonesia termasuk bangsa pengikut sistem desentralisasi wilayah, Indonesia mempunyai pendelegasian wewenang kuasa dari pusat kepada masing-masing wilayah otonom berdasarkan asas otonomi. Target pelimpahan kewenangan tersebut ialah agar Bupati memimpin wilayah khususnya mempercepat terwujudnya kesejahteraan penduduk melalui pemberdayaan serta pengabdian kepada penduduk. Penyediaan pelayanan publik yang berkualitas memberikan kontribusi terhadap peluang-peluang

ekonomi yang ada pada masyarakat dan merupakan bagian dari demokratisasi ekonomi (Arsalim, 2014). Menurut Arsalim, memberikan layanan publik yang berkualitas menjadi cara jitu perbaikan kepercayaan lingkungan masyarakat terhadap pemerintahan berwenang yang melemah sebagai akibat dari kemerosotan ekonomi seperti pada tahun 2008.

Pelayanan publik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara negara di wilayah pusat maupun daerah, serta di lingkungan perusahaan nasional atau daerah, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menjalankan ketentuan hukum. Dengan demikian, pelayanan publik dapat dipahami sebagai pemberian layanan atau pemenuhan kebutuhan masyarakat yang berkepentingan, sesuai dengan aturan dasar dan prosedur yang telah ditentukan. Bentuk pelayanan publik ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, yang menyatakan bahwa warga negara yang tinggal di negara tersebut berhak mendapatkan pelayanan, baik pelayanan umum maupun administrasi, yang disediakan oleh pemerintah atau penyedia jasa yang berwenang. Oleh karena itu, layanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat mencakup pelaksanaan tugas aparatur negara untuk menciptakan kesejahteraan rakyat melalui layanan yang disediakan. Pembangunan Mal Pelayanan Publik sejalan dengan semangat penyelenggara layanan, yakni menyediakan badan berwenang dan berbadan hukum untuk menyelenggarakan pelayanan yang efektif dan komunikatif dengan masyarakat.

Pemerintah pusat melalui Kemenpan-RB menetapkan Peraturan Menteri Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik untuk menciptakan pelayanan terpadu dalam satu tempat, yang meliputi layanan publik barang, jasa, dan administrasi. Mal Pelayanan Publik dirancang untuk menyediakan kecepatan, kemudahan, aksesibilitas, keamanan, dan kenyamanan bagi masyarakat dalam mendapatkan layanan. Mal Pelayanan Publik dibangun berdasarkan prinsip-prinsip terpadu, berdaya, kerjasama, akuntabilitas, kemudahan akses, dan kenyamanan. Kehadiran Mal Pelayanan Publik di masyarakat kini dimaknai sebagai pelayanan publik terpadu generasi ketiga. Pelayanan terpadu generasi pertama di Indonesia adalah Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), yang kemudian dikembangkan menjadi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai generasi kedua.

Kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) ini dimulai sejak era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 2005 dan berkembang setelah UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diberlakukan. Menpan RB Tjahjo Kumolo mengatakan bahwa konsep pelayanan publik melalui MPP lebih progresif karena menggabungkan PTSA dan PTSP. Keberadaan Mal Pelayanan Publik dimana sebagai generasi ketiga atau keberlanjutan PTSP dipandang sebagai langkah reformasi sistem pelayanan publik di Indonesia. Mal Pelayanan Publik dinilai semakin progresif dengan menggabungkan layanan pemerintah daerah, pusat, dan swasta dalam satu gedung. Kehadiran MPP seharusnya menjalankan tugas PTSP tanpa mengganggu layanan yang ada. Peran PTSP kini diperkuat sebagai motor penggerak berdirinya MPP.

Pemerintah Kabupaten Lamongan berkomitmen untuk meningkatkan pelayanan publik, salah satunya dengan mendirikan Mal Pelayanan Publik (MPP) yang bertujuan memfasilitasi penduduk Kabupaten Lamongan untuk mendapatkan layanan publik yang efektif dan optimal. Pasal 3 Peraturan Bupati Lamongan Nomor 15 Tahun 2020 mengenai Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan menyebutkan bahwa MPP ini adalah gabungan dari berbagai Kantor Pusat, Kantor Kecamatan, BUMN, BUMD, serta Unit Pelayanan Penunjang lainnya yang ditempatkan dalam satu lokasi atau gedung. Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Lamongan diresmikan oleh MenPAN-RB Tjahjo Kumolo pada 10 Februari 2020 dan mulai beroperasi pada 17 Maret 2020. MPP Kabupaten Lamongan merupakan yang ke-35 di Indonesia dan yang ke-4 di Provinsi Jawa Timur setelah Kota Surabaya, Kabupaten Banyuwangi, dan Kabupaten Sidoarjo. MPP Kabupaten Lamongan menyediakan 100 jenis layanan dari 21 instansi pelayanan publik, seperti BPJS Kesehatan, pencetakan KTP, perpanjangan SIM, dan berbagai layanan lainnya.

Pemerintah Kabupaten Lamongan telah melakukan berbagai langkah untuk meningkatkan standar pelayanan masyarakat. Salah satu inisiatif utamanya adalah pembangunan Mal Pelayanan Publik (MPP), yang bertujuan memudahkan, mempercepat, mengakses, mengamankan, dan memberikan kenyamanan bagi masyarakat dalam memanfaatkan berbagai layanan publik. Evaluasi terhadap pelayanan yang ada, khususnya di MPP, dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain menyediakan

wadah bagi Unit Pelayanan Publik (UPP) untuk memberikan ide-ide guna peningkatan pelayanan, evaluasi ini juga bertujuan menjawab keluhan masyarakat terkait pelayanan. Pentingnya pelayanan publik yang berkualitas, seperti yang diwujudkan oleh MPP Kabupaten Lamongan melalui situs web mereka, menunjukkan keterbukaan informasi yang memudahkan masyarakat mengakses informasi mengenai prosedur, persyaratan, biaya, dan waktu penyelesaian layanan. Hal ini membantu masyarakat memahami proses yang harus diikuti dan mengurangi kesulitan dalam mengakses layanan publik. Profesionalisme sumber daya manusia yang tinggi dicapai melalui pelatihan, pengembangan karir, dan penilaian kinerja yang objektif.

Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kabupaten Lamongan didirikan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat serta mengoptimalkan proses pelayanan publik dengan mengurangi birokrasi, mempercepat waktu penyelesaian layanan, dan mengintegrasikan sistem informasi antara instansi terkait akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas proses. Dengan demikian, masyarakat dapat mengakses layanan publik dengan lebih cepat dan mudah. Memastikan bahwa layanan publik dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, termasuk kelompok rentan dan terpinggirkan, akan menciptakan pelayanan yang inklusif dan merata. Hal ini dapat dicapai dengan menyediakan fasilitas dan dukungan yang diperlukan, serta mengembangkan kebijakan yang inklusif. Meningkatkan mekanisme pengaduan dan penanganan keluhan masyarakat, serta menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat, akan

menciptakan respon cepat terhadap keluhan dan aspirasi masyarakat. Respon yang cepat dan tindakan yang tepat akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik. Melakukan evaluasi secara berkala terhadap kualitas pelayanan publik, serta mengidentifikasi dan menerapkan inovasi yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan, akan memastikan pelayanan publik senantiasa ditingkatkan dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Dengan menerapkan aspek-aspek di atas, Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan dapat menjadi contoh pelayanan publik yang baik dan efektif. Pelayanan publik yang baik akan meningkatkan kepuasan masyarakat, membangun kepercayaan terhadap pemerintah daerah, serta mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Pembangunan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan mulai direncanakan melalui Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2020, dengan menugaskan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) sebagai pelaksana kebijakan dalam menciptakan sistem pelayanan yang lebih efektif dan efisien, serta memperkuat kehadiran pemerintah bagi masyarakat melalui Mal Pelayanan Publik. Pelaksanaan kebijakan melalui Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan akan selalu mendapat perhatian. Penilaian masyarakat terhadap proses implementasi kebijakan ini akan menjadi tolak ukur seberapa optimal dan berhasilnya kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Demikian pula, penerapan kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan akan selalu diawasi oleh masyarakat untuk

melihat apakah tujuan pembentukan kebijakan tersebut telah tercapai dan sukses atau tidak.

Gambar 1. 1 Grafik Kinerja Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan
(5 Tahun Terakhir)



Sumber: Survei Kepuasan Masyarakat Kabupaten Lamongan Tahun 2023

Dari laporan kegiatan Survei Indeks Kepuasan (IKM) Masyarakat mengenai penilaian kinerja pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan pada lima tahun terakhir yaitu pada 2019-2023, maka telah menunjukkan adanya perolehan hasil data bahwa kinerja pelayanan publik di Kabupaten Lamongan dikategorikan belum mencapai titik kepuasan masyarakat yang maksimal, masih pada kategori B (Baik) dengan nilai 84,98 pada tahun 2023. Masyarakat berharap agar implementor kebijakan dapat mengaktualisasikan kebijakan tersebut secara efektif. Implementasi kebijakan memiliki peran penting dalam suatu proses karena jika tidak dipersiapkan dengan baik implementasinya maka akan berdampak pada apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan tercapai. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian terhadap implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan lebih lanjut dan lebih mendalam.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pada Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan Tahun 2023?
2. Apa hambatan yang ada dalam implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan Tahun 2023.
2. Untuk mengetahui hambatan yang ada dalam implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan juga orientasi Tujuan yang telah dipaparkan sebelumnya peneliti mengharapkan penyelenggaraan penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada masyarakat khususnya seperti:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan terkait dengan Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan Tahun 2023 bagi mereka yang melakukan penelitian serupa.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk, sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

Melalui penelitian ini, diharapkan mampu dijadikan bahan kajian bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan serta Pemerintah Pusat khususnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengenai Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik Tahun 2023.

2. Bagi Penulis

Peneliti berharap dapat mendapatkan pengalaman yang berharga, serta tidak lupa juga penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa peningkatan wawasan serta pengalaman peneliti dalam hal penelitian.

3. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu tumpuan, terutama untuk mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro yang akan melakukan kajian mengenai Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan Tahun 2023.

4. Bagi Masyarakat

Melalui penulisan ini, peneliti berharap mampu memberikan manfaat untuk masyarakat dalam memperluas wawasan serta

pengetahuan pada kajian ilmu pemerintahan khususnya mengenai Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan Tahun 2023.

1.5. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini, maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Penelitian Arnita Febriana Puryatama dan Tiyas Nur Hayani. (2020)

Penelitian yang dilakukan oleh Arnita Febriana Puryatama dan Tiyas Nur Hayani dengan judul "*Pelayanan Prima Melalui Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Indonesia*", Vol 3 No. 1, April 2020, mengungkapkan bahwa meskipun penyelenggaraan MPP merupakan langkah strategis dalam reformasi administrasi untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas di Indonesia, efektivitas MPP masih menghadapi kendala. Hambatan tersebut terjadi karena kantor MPP masih mengandalkan tenaga manusia dalam mengurus administrasi dan penerbitan izin. Penelitian ini menyarankan agar ke depannya semua Mal Pelayanan Publik dapat menyediakan layanan dengan sistem online, yang disebut "*online single submission*" (OSS), untuk mempermudah pemberian layanan.

2. Penelitian Sandro Datamora dan Hasbulla Malau (2019)

Penelitian yang dilakukan oleh Sandro Datamora dan Hasbulla Malau yang berjudul "*Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Untuk Masyarakat di*

Kota Padang”, Vol 1 No. 4, Tahun 2019. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian ini berisi bagaimana penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Padang dengan indikator prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk layanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas. Adapun faktor penghambat dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Padang yaitu pertama, masih rendahnya sarana dan prasarana yang ada di MPP Kota Padang dalam pemenuhan fasilitas yang didapatkan di MPP dan penempatan lokasi MPP yang sulit untuk dijangkau. Kedua, masih rendahnya kedisiplinan petugas layanan dalam memberikan pelayanan kepada pengunjung sehingga pengunjung menunggu lama untuk mendapatkan pelayanan. Ketiga, masih rendahnya pemahaman masyarakat Kota Padang tentang fungsi Mal Pelayanan Publik, lokasi, dan jenis layanan yang ada di MPP Kota Padang.

3. Penelitian Verena Grescentia T (2019)

Penelitian yang dilakukan oleh Verena Grescentia T yang berjudul *“Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Perizinan di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta”*, Vol 1 No. 2, Desember 2019. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian ini menghasilkan beberapa poin penting yaitu keterbukaan informasi yang berkaitan dengan birokrasi dan transparansi. Akuntabilitas berkaitan dengan tugas dan fungsi instansi pelayanan publik dimana komunikasi sebagai jembatan bagi pelaksanaan keduanya. Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa prinsip transparansi tercermin dalam keterbukaan informasi. Dinas

Perizinan dan Penanaman Modal DIY memiliki informasi yang dikecualikan. Akuntabilitas tercermin dalam pelaksanaan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan publik. Kemudian ketugasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi pada setiap instansi belum berfungsi secara optimal.

4. Penelitian Fathul Ramadhan (2018)

Penelitian yang dilakukan oleh Fathul Ramadhan, berjudul “*Persepsi Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi Pembuatan E-KTP di Kecamatan Anggana), Vol 2 No.4, Tahun 2018,*” menggunakan metode deskriptif kuantitatif. Penelitian ini menemukan bahwa masyarakat mudah memahami prosedur pelayanan yang diberikan oleh petugas, serta mudah mengikuti setiap tahapan pembuatan e-KTP di Kecamatan Anggana. Kedisiplinan dan kemampuan petugas dinilai cukup baik dalam memberikan pelayanan yang prima. Sarana dan prasarana yang digunakan juga cukup baik dalam menunjang efektivitas perekaman e-KTP. Dari hasil penelitian, persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik dalam pembuatan e-KTP di Kecamatan Anggana dominan baik, dengan nilai rata-rata 2,72 yang dikategorikan baik.

Mal Pelayanan Publik (MPP) diharapkan lebih baik dalam kualitas dan kuantitas layanan dibandingkan pendahulunya. MPP yang bertujuan mengintegrasikan pelayanan untuk meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, keamanan, dan kenyamanan, masih menerima banyak keluhan. Beberapa masyarakat merasa keberadaan MPP belum optimal, namun ada juga yang merasa puas dengan MPP di Indonesia karena membantu

memenuhi kebutuhan mereka dalam hal pelayanan yang mudah dan cepat. Ada pepatah yang mengatakan, "pemerintah harus dikritik sekeras-kerasnya tetapi harus didukung sekuat-kuatnya." Upaya pemerintah melalui MPP tentu patut didukung dan diapresiasi untuk terus meningkatkan kualitas Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia agar lebih baik ke depannya.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1 Implementasi Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah dalam mengalokasikan nilai-nilai yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat (Maunde 2021). Mengutip teori Suhartono dalam Maunde (2021) kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat berbagai prinsip yang sudah terencana terkait cara-cara bertindak dalam mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan teori Lasswell, ilmu kebijakan didefinisikan sebagai sebuah ilmu yang berfokus pada proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan tersebut dengan menemukan data dan memberikan sebuah interpretasi relevan terkait permasalahan kebijakan yang ada pada suatu periode. Lasswell mendefinisikan ilmu kebijakan dengan visi sebagai berikut:

1. Memiliki multidisiplin
2. Kontekstual dan problem oriented
3. Bersifat normatif secara eksplisit

Sebuah kebijakan akan dinilai menjadi sebuah kebijakan yang baik apabila memiliki beberapa tujuan seperti berikut:

1. Rasional, yang bermakna bahwa sebuah kebijakan harus dapat diterima

oleh akal sehat. Hal ini terutama terlihat dari adanya faktor-faktor pendukung yang tersedia. Kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor-faktor pendukung tersebut tidak bisa dianggap sebagai kebijakan nasional.

2. Diinginkan (*desirable*). Sebuah kebijakan harus berasal dari kepentingan banyak orang, sehingga sebuah kebijakan menjadi sebuah hal yang dibutuhkan dan mendapatkan dukungan dari banyak pihak
3. Penggunaan asumsi kebijakan diharuskan realistis. Sebuah asumsi tidak boleh mengada-ada untuk menunjukkan tingkat validitas sebuah kebijakan.
4. Informasi yang digunakan lengkap dan benar, hal ini karena sebuah kebijakan tidak akan tepat dan diterima jika sumber yang digunakan telah kedaluarsa atau tidak tepat (Suharto dalam Mude, 2021).

Pembuatan kebijakan tidak semata-mata dilakukan dengan sewenang-wenang. Dalam proses perumusan kebijakan, pemerintah harus melalui berbagai tahapan yang panjang, yang biasa disebut sebagai siklus kebijakan (*policy cycle*). Oleh karenanya, salah satu tahapan penting dalam siklus ini adalah implementasi kebijakan. Aturan-aturan yang telah tersebutkan di atas menjadi sebuah acuan dalam membuat sebuah kebijakan yang baik dan dapat diakui.

Implementasi adalah proses tindakan administratif yang berlaku secara umum dan dapat dipelajari di tingkat program tertentu. Grindle menyatakan bahwa proses implementasi dimulai setelah tujuan dan sasaran ditetapkan, program kerja disusun, serta pendanaan siap dan dialokasikan untuk mencapai tujuan tersebut. Dia

menggambarkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model ini menunjukkan pengambilan keputusan oleh berbagai aktor, di mana hasil akhirnya tergantung pada program yang dilaksanakan dan interaksi para pengambil keputusan dalam konteks kebijakan administratif. Proses politik dilihat dari sudut pandang pengambilan keputusan oleh aktor politik, sedangkan proses administrasi dilihat dari tindakan administratif yang dapat diteliti di tingkat program tertentu.

Menurut Grindle dan Ouade, untuk menilai efektivitas implementasi kebijakan publik, variabel kebijakan organisasi dan lingkungan perlu diperhatikan. Kebijakan yang tepat akan mendapat dukungan masyarakat yang berpartisipasi dalam program politik, dan berkontribusi pada pencapaian tujuan bersama. Jika kebijakan bermanfaat bagi lingkungan, organisasi dibutuhkan untuk membantu pihak berwenang melaksanakannya. Lingkungan akan secara otomatis menilai kebijakan tersebut secara positif atau negatif. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dinilai dari pandangan dan dukungan positif lingkungan, sedangkan kegagalan dapat dilihat dari pandangan negatif yang menimbulkan konflik.

Grindle menekankan bahwa implementasi kebijakan melibatkan bukan hanya birokrasi untuk menyampaikan keputusan politik, tetapi juga menangani perbedaan kepentingan, pengambilan keputusan, dan penerimaan hasil kebijakan yang telah dibuat. Dengan merujuk pada teori Merilee S. Grindle, diharapkan penelitian tentang implementasi Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan dapat dipermudah dengan melihat dua dimensi tersebut: pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan ketentuan (desain) dan pencapaian tujuan kebijakan sesuai faktor-faktor yang ditentukan. Keberhasilan atau kegagalan kebijakan serta faktor-faktor

yang mempengaruhinya dapat dilihat dari hasil analisis menggunakan teori ini.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat implementability yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (1980: 5).

***Content of Policy* (Isi Kebijakan) menurut Grindlee adalah:**

a. *Interest Affected* (kepentingan- kepentingan yang mempengaruhi)

Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan- kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Content of policy yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan

penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program Implementor* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.

f. *Resources Committed* (sumber- sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik

Context of Policy (Konteks Kebijakan/Lingkungan Implementasi) menurut Grindle adalah:

a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh dari seperti apa yang direncanakan.

b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan di mana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga

berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Pelaksana program diharapkan dapat memiliki respon yang baik terhadap apa yang diinginkan oleh kelompok sasaran, serta dapat menaati peraturan yang telah ditetapkan untuk keberhasilan tujuan suatu kebijakan.

1.6.2 Pelayanan Publik

Pelayanan publik, atau dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *public services*, adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan umum dan dilakukan oleh pemerintah. Menurut Mulyadi (2016), pelayanan publik dapat diartikan sebagai upaya melayani kebutuhan individu atau masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap organisasi tersebut, sesuai dengan aturan dan tingkatannya. Pelayanan publik dilakukan oleh sekelompok orang atau birokrasi untuk membantu masyarakat dalam mengurus perizinan, non-perizinan, serta memberikan informasi layanan atau menangani pengaduan terkait pelaksanaan instansi pemerintah.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan administratif, jasa, atau barang yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara. Dalam penerapan pelayanan publik, ada standar yang harus diikuti oleh penyedia layanan. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan

Publik menyebutkan Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang meliputi prosedur layanan, waktu penyelesaian, biaya layanan, produk layanan, sarana dan prasarana, serta kompetensi petugas layanan. Dengan standar ini, penyedia layanan diharapkan dapat memberikan pelayanan yang baik dan berkualitas.

Ibrahim dalam Tjiptono (1996) mendefinisikan kualitas sebagai strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, baik secara eksplisit maupun implisit. Dalam menilai kualitas pelayanan publik berdasarkan dimensi kualitas layanan, terdapat setidaknya 10 dimensi kualitas layanan seperti yang diutarakan oleh Zeithaml dkk. Sebagaimana dikutip Hendroyono (2005), yaitu:

1. *Tangibel* (bukti langsung)

Merupakan kualitas fisik dari pelayanan yang diberikan. Contohnya seperti peralatan atau fasilitas yang tersedia.

2. *Reability* (keandalan)

Merupakan suatu kemampuan dalam menyajikan pelayanan yang sesuai dengan apa yang telah disajikan secara tepat dan handal. Contohnya seperti layanan sesuai dengan iklan yang dijanjikan, fasilitas dan peralatan berfungsi dengan baik.

3. *Responsiveness* (daya tanggap)

Merupakan pelayanan atau respon pembeli layanan yang cepat dan kreatif terhadap permintaan dari pelanggan. Contohnya pemberi layanan siap membantu jika diperlukan, pemberi layanan menanggapi pertanyaan.

4. *Competence* (kompetensi)

Pemberi layanan mempunyai penguasaan dan kemampuan untuk

menyampaikan layanan dengan baik. Contohnya adanya pengetahuan dan skill dari pemberi layanan.

5. *Courtesy* (kesopanan)

Merupakan sikap pemberi layanan mempunyai sopan santun dan keramahan. Contohnya seperti bersikap ramah dan sopan kepada pelanggan.

6. *Communication* (komunikasi)

Kemampuan pemberi layanan dalam berkomunikasi dengan pelanggan dan bersedia mendengarkan inspirasi mereka. Contohnya pemberi layanan memberikan penjelasan menggunakan bahasa yang mudah dipahami oleh pelanggan.

7. *Credibility* (kredibilitas)

Merupakan kepercayaan pelanggan terhadap layanan untuk menyampaikan layanan dengan baik. Contohnya seperti layanan mempunyai image dan reputasi yang baik.

8. *Security* (keamanan)

Merupakan keamanan untuk pelanggan selama proses pelayanan berlangsung. Contohnya seperti pelanggan merasa bebas dari bahaya, resiko serta gangguan.

9. *Understanding* (kepahaman)

Pemberi layanan mempunyai usaha untuk mengenal serta mengerti kebutuhan pelanggan. Contohnya pemberi layanan berusaha mengenal pelanggan dengan baik.

10. *Access* (akses)

Adanya pelayanan dimana penerima dapat dengan mudah

menghubungi pemberi layanan. Contohnya lokasi layanan yang mudah dijangkau, line telepon untuk informasi tersedia dan mudah dihubungi.

1.6.3 Pelayanan Prima

Konsumen adalah aset berharga bagi setiap organisasi, terutama perusahaan. Oleh karena itu, organisasi berlomba-lomba memberikan berbagai pelayanan untuk mempertahankan kedekatan dan minat pelanggan. Pelayanan yang baik menjadi daya tarik utama bagi pelanggan. Banyak target pasar tertarik pada perusahaan yang menonjolkan pelayanan dalam promosinya. Menurut Prasetyawati (dalam Puspitasari, 2019), pelayanan prima adalah upaya maksimal yang diberikan untuk memenuhi kebutuhan sesuai keinginan pengguna jasa.

Secara hakikat, dalam pelayanan prima, pelaku bisnis memberikan layanan terbaiknya sebagai wujud kepedulian perusahaan terhadap konsumen. Pelayanan prima adalah layanan dalam bentuk jasa yang dapat dilihat, dirasakan, dan didengarkan oleh pengguna layanan, dengan upaya terbaik dan sempurna agar pengguna merasa puas (Putra, 2019). Sehingga, dapat disimpulkan bahwa inti dari pelayanan prima adalah pelayanan yang mengutamakan kepuasan pelanggan yang dapat terlihat nyata.

Pelayanan Prima banyak dilakukan, karena pelanggan merupakan aset penting yang menentukan keberlangsungan berjalannya sebuah perusahaan. Ketika mereka banyak menarik perhatian yang mengakibatkan banyak pelanggan mengingat dan setia menggunakan layanan yang ditawarkan oleh perusahaan, maka kejayaan perusahaan

tersebut akan tetap terjamin dan berjalan. Layanan prima sering juga dijuluki sebagai layanan istimewa atau dinyatakan dengan istilah “*Service Excellent*”. Konsep pelayanan prima adalah melakukan pelayanan sebaik mungkin kepada setiap pelanggan yang membutuhkan, sehingga menghasilkan kepuasan yang melampaui apa yang diharapkan darinya, karena inti dari pelayanan ini terletak pada kepuasan pelanggan. Di dunia usaha, pelayanan prima banyak dijadikan prinsip utama yang dipegang utamanya pada perusahaan komersil untuk menjaga kualitas dan kerjasama yang dijalin. Unsur-unsur aspek dalam pelayanan menurut Ibrahim (2008), antara lain sebagai berikut:

- a) Keramahan pelayanan
- b) Kredibilitas melayani masyarakat harus berpedoman
- c) Dapat diakses dengan baik, dan dihubungi serta dinilai
- d) Dukungan sarana prasarana yang memadai
- e) Kemampuan menyajikan pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat (waktu, biaya, kualitas, kuantitas, moral, terampil, daya tanggap, keamanan, dan komunikasi yang baik).

Setiap perusahaan tentunya melakukan berbagai inovasi dalam menyampaikan bentuk pelayanan yang prima pada konsumennya. Hal ini dapat berbentuk apapun sesuai dengan konsep yang ingin ditunjukkan masing-masing penyedia layanan

Beberapa usaha yang dilakukan seperti di atas merupakan sebuah bukti dari pentingnya sebuah pelayanan yang berkualitas dan totalitas

terhadap para pelanggan. Mengutip dari pendapat Simamora dalam Puspitasari (2019), pelayanan merupakan sebuah kunci yang berkaitan dengan kualitas dari sebuah sistem yang dijalankan, baik kualitas hidup maupun kualitas produk. Semakin tinggi kualitas pelayanan, maka semakin rendah tingkat kekhawatiran pelanggan terhadap pelayanan sebuah instansi. Sehingga, keberlangsungan masa jaya perusahaan juga akan semakin terjamin beriringan dengan tingginya kepuasan pelanggan.

1.7. Operasional Konsep

Konsep operasional melibatkan proses mendefinisikan dan mengukur variabel-variabel abstrak dalam suatu penelitian agar variabel tersebut dapat diobservasi dan diukur secara nyata. Langkah ini sangat penting dalam metodologi penelitian karena memastikan bahwa konsep-konsep teoritis dapat diterapkan dalam praktik penelitian. Dalam penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan Tahun 2023,” peneliti menerapkan Teori Merilee S. Grindle untuk menilai pelaksanaan kebijakan publik dengan menggunakan dua konsep utama: isi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Lamongan menunjukkan komitmen Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk terus berinovasi dalam memberikan layanan yang lebih baik kepada masyarakatnya. Sebagai wadah yang menyatukan berbagai layanan publik menjadi satu entitas terpadu, Mal Pelayanan Publik merupakan langkah progresif dalam meningkatkan kualitas pelayanan administratif, barang, dan jasa di Kabupaten Lamongan. Dalam menganalisis implementasi kebijakan ini, teori Merilee S. Grindle dijadikan sebagai dasar utama untuk memahami berbagai aspek yang terlibat. Teori Grindle terdiri dari dua dimensi utama: pertama, dimensi isi kebijakan, yang mencakup kepentingan yang mempengaruhi, jenis dan manfaat, tingkat perubahan yang diinginkan, lokasi pengambilan keputusan, pelaksanaan program, serta sumber daya yang terlibat. Kedua, dimensi lingkungan

kebijakan, yang mencakup kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta tingkat kepatuhan dan responsivitas. Kedua dimensi ini akan digunakan sebagai indikator dalam penelitian ini.

Tabel 1.1 Operasionalisasi Konsep Penelitian

Indikator	Dimensi	Sub Dimensi	Parameter
Teori Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle	Isi Kebijakan	Kepentingan yang mempengaruhi	Tujuan dalam pengimplementasian kebijakan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan
		Tipe manfaat	Manfaat implementasi kebijakan Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Lamongan dalam penyelenggaraan pelayanan
		Derajat Perubahan	Perubahan yang diinginkan dari adanya implementasi kebijakan MPP Kabupaten Lamongan
		Letak pengambilan Keputusan	Ketepatan pengambilan Keputusan dan sasaran kebijakan dalam pelaksanaan pelayanan publik
		Pelaksanaan program	Kemampuan MPP dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan
		Sumber daya yang dilibatkan	Pengalokasian sumber daya dalam implementasi kebijakan MPP
	Konteks Implementasi	Kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat	Hubungan aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan MPP
		Karakteristik Lembaga dan Penguasa	Komitmen dari para stakeholder dalam implementasi kebijakan MPP
		Kepatuhan dan Daya Tanggap	Sikap para pelaksana kebijakan dalam penyelenggaraan pelayanan

Sumber: Olahan Data Penulis

1.8. Kerangka Pemikiran Penelitian



1.9. Metode Penelitian

1.9.1 Desain dan Tipe Penelitian

Tipe atau desain penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini memiliki maksud atau tujuan untuk memahami suatu fenomena yang diteliti secara mendalam dan melaporkan pandangan terperinci dari para informan. Menurut Creswell penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang mendefinisikan sebagai suatu pendekatan atau penelusuran untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala sentral dengan melakukan wawancara kepada peserta penelitian atau partisipan dengan mengajukan pertanyaan yang umum dan agak luas, yang kemudian informasi tersebut dikumpulkan, dianalisis, dan diinterpretasi lebih dalam.

Jenis metode pendekatan penelitian yang digunakan dari penelitian ini yaitu studi kasus (*case study*). Studi kasus merupakan salah satu bentuk penelitian yang mengeksplorasi dari sistem- sistem terkait (*bounded system*) atau kasus. Pendekatan studi kasus merupakan suatu pendekatan yang mendeskripsikan peristiwa secara umum maupun menyeluruh dalam suatu daerah atau sosial masyarakat melalui pemeriksaan secara rinci dengan kondisi kontekstual yang saling berkaitan satu sama lain.

1.9.2 Situs Penelitian

Selaras dengan judul yang diambil, lokasi penelitian dilakukan pada Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Lamongan yang merupakan instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik.

1.9.3 Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini metode pemilihan informan wawancara yang dilakukan menggunakan teknik *purposive* dimana informan dalam penelitian ini berperan sebagai

objek untuk menggali segala informasi yang berupa wawancara mendalam maupun observasi sehingga subjek penelitian ini dapat dikatakan sebagai unsur penting dalam penelitian.

Penentuan informan ditentukan dengan kebutuhan yang diperlukan dalam penelitian. Adapun kriteria informan yang ditentukan untuk mendukung keakuratan data yang diperoleh yaitu:

1. Drs. Hamdani Azahari, MM. selaku Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Lamongan.
2. Ir. Yayuk Sri Rahayu, ST, MT. selaku Sekretaris DPMPTSP Kabupaten Lamongan.
3. Afyahwati, S.Si. selaku Kepala Bidang Perizinan DPMPTSP Kabupaten Lamongan.
4. Yudo Baskoro, SH. selaku Staf Bidang Penanaman Modal DPMPTSP Kabupaten Lamongan.
5. Ikhyak Ulumuddin selaku Pengguna Layanan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan.
6. Zubaidi selaku Pengguna Layanan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan.

1.9.4 Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan yaitu data penelitian kualitatif, dimana data tersebut merupakan data yang diperoleh peneliti dari menggali dan mengumpulkan informasi mengenai Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan. Sumber data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh berupa informasi yang

dikumpulkan oleh peneliti secara langsung dari sumbernya melalui wawancara. Dengan menggunakan sumber data primer dapat mempermudah penelitian dalam mencari informasi dan bahan yang diperlukan dalam penelitian. Sumber data yang telah didapatkan lalu dijadikan bukti bahwa data dari penelitian ini langsung diperoleh dari instansi atau lembaga yang menjadi objek penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara kepada informan yang sebelumnya telah disediakan pedoman pertanyaan.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data penelitian yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara (hasil dari pihak lain) yang dapat dimanfaatkan dalam suatu penelitian tertentu. Pengumpulan data sekunder pada penelitian ini diperoleh penulis melalui penelusuran data olahan dari lembaga berwenang yang dipublikasikan serta beberapa data pelengkap seperti literatur, jurnal ilmiah, internet, tabel, atau bagan dan dokumen yang memiliki keterkaitan dengan pelayanan publik.

1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

Penulis dalam melakukan himpunan data menggunakan teknik sebagai berikut:

1. Wawancara

Teknik tersebut dilakukan dengan mengajukan berbagai pertanyaan-pertanyaan kepada informan yang telah dipilih oleh peneliti sesuai dengan subjek penelitian untuk menjawab pertanyaan yang telah peneliti rumuskan sebelumnya secara tertulis. Sehingga output data dari teknik ini yaitu jenis data primer.

2. Observasi atau Pengamatan

Pada teknik data melalui observasi, peneliti akan terjun secara langsung ke lapangan atau situs penelitian untuk melakukan pengamatan sehingga memperoleh berbagai informasi mengenai aktivitas yang terjadi secara realita atau kenyataannya. Kemudian sesuai dengan objek penelitian, maka observasi ini akan dilakukan di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan. sehingga gambaran pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih jelas.

3. Dokumentasi

Dokumentasi ini diperoleh untuk mendapatkan informasi terkait dengan objek penelitian. Hal ini dilakukan oleh peneliti dengan cara mencari data pendukung yang sesuai dan selaras dengan penelitian yang dilakukan. Selain itu, terdapat dokumentasi yang dapat berupa surat-surat, catatan harian, laporan, arsip, media sosial, ataupun data lainnya.

4. Studi pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan mencari buku-buku, jurnal, makalah, artikel maupun sumber bacaan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian. Hal ini dilakukan untuk memperoleh data yang legal dan akurat mengenai hal-hal yang dibutuhkan dalam penelitian dan dapat digunakan sebagai data tambahan secara teoritis.

1.9.6 Teknik Analisis Data

Menurut Moloeng menjelaskan bahwa teknik analisis data kualitatif merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan bekerja dengan data, yang kemudian dilakukan organisasi data, lalu memilah dan memilih data yang akan menjadi satuan yang dapat dikelola, menemukan dan mencari pola, serta menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, serta memutuskan pula apa yang dapat diceritakan kepada orang lain mengenai hasil temuan tersebut.

1. Reduksi Data

Reduksi data yaitu langkah awal setelah melakukan pengumpulan data dan dapat dilakukan dengan membuat abstraksi, dimana abstraksi berisi rangkuman dari data tersebut. Sehingga melakukan reduksi data berarti membuat rangkuman inti yang fokus pada hal penting sesuai dengan polanya.

2. Penyajian Data

Setelah melakukan reduksi data, tahap selanjutnya yaitu melakukan penyajian data. Dimana data kualitatif biasanya disajikan dalam uraian singkat atau teks narasi. Adapun cara lain yang dapat dilakukan untuk menyampaikan isi temuan di lapangan, yaitu dengan membuat grafik-grafik, tabel, bagan, dan lain sebagainya.

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan tahap terakhir yang dilakukan dalam analisis data. Dimana peneliti akan melakukan konklusi atas data-data dan temuan yang diperoleh. Kesimpulan awal dapat dinyatakan kredibel apabila didukung dengan bukti yang valid. Kemudian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan yang belum pernah ada atau untuk mengcounter penelitian sebelumnya.