

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara bertanggung jawab untuk memastikan pemenuhan hak serta kebutuhan dasar setiap warga negara dan penduduk melalui penyediaan layanan publik. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat 1 yang berbunyi, “kegiatan untuk memenuhi kebutuhan atas pelayanan barang, jasa, dan pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik kepada warga negara dan penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik bertanggung jawab atas pelayanan yang diberikan karena telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan.

Peran pelayanan publik bersifat penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, semakin banyak layanan publik yang diperoleh masyarakat, maka kesejahteraan dan kondisi masyarakat akan semakin meningkat (Anggraeni dkk, 2023). Pelayanan publik juga diartikan sebagai suatu ukuran dalam menilai kinerja pemerintah yang jelas karena masyarakat dapat menilai langsung kinerja dari suatu pemerintah yang didasarkan pada pemberian layanan yang mereka terima (Arliansyah, 2023). Dengan ini, pemerintah perlu melakukan berbagai upaya secara maksimal, mengingat pelayanan terbaik kepada masyarakat

sangat penting, karena penilaian dan kepuasan mereka menjadi dimensi utama dalam mengukur keberhasilan suatu pelayanan.

Salah satu institusi negara yang memiliki kewenangan dalam mengawasi pelaksanaan layanan publik di Indonesia yaitu Ombudsman RI. Selain itu, lembaga ini juga menindaklanjuti laporan masyarakat dan melakukan pencegahan terhadap maladministrasi. Menurut penilaian dari Ombudsman RI, penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih rendah atau belum memenuhi standar pelayanan yang diharapkan masyarakat Indonesia (Ombudsman, 2023). Di Indonesia, pelayanan publik masih menyisakan masalah seperti pelayanan yang bertele-tele, ketidakpastian waktu layanan, pungutan liar, dan sebagainya. Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman RI, masih banyaknya jumlah laporan masyarakat dari tahun ke tahun (Ombudsman, 2023).

Tabel 1.1 Jumlah Laporan Masyarakat pada Tahun 2019-2023

Tahun	Jumlah Laporan
2019	10.748
2020	12.742
2021	14.701
2022	22.197
2023	26.461

Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman RI tahun 2022 & 2023

Merujuk pada tabel tersebut dapat dilihat bahwasannya jumlah laporan tahun 2023 menjadi laporan terbanyak dalam 5 tahun terakhir. Laporan tersebut terdiri dari laporan masyarakat sebanyak 7.392, tembusan sebanyak 2.655, konsultasi sebanyak 15.348, respon cepat 948, dan investigasi atas prakarsa sendiri sebanyak 118 laporan.

Tabel 1.2 5 Provinsi dengan Pengaduan Masyarakat Terbanyak Tahun 2023

No	Provinsi	Jumlah Laporan
1.	DKI Jakarta	518
2.	Jawa Timur	517
3.	Jawa Barat	513
4.	Sumatera Selatan	356
5.	Jawa Tengah	351

Sumber: Data diolah Peneliti (Laporan Ombudsman RI, 2023)

Dari tabel yang disajikan dapat dilihat bahwa provinsi Jawa Timur mendapat laporan pengaduan terbanyak kedua di Indonesia. Akan tetapi, Provinsi ini memperoleh Penghargaan Penilaian Kepatuhan Pelayanan Publik Tahun 2023, termasuk zona hijau dan masuk 10 besar dengan nilai 88,81 penilaian kualitas tertinggi (Ombudsman, 2024). Adapun data penerimaan pengaduan masyarakat berdasarkan Kota/Kabupaten yang ada di Jawa Timur.

Tabel 1.3 5 Kab/Kota dengan Pengaduan Masyarakat Terbanyak Tahun 2023

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Laporan
1.	Kota Surabaya	152
2.	Kabupaten Tulungagung	93
3.	Kabupaten Sidoarjo	44
4.	Kota Malang	26
5.	Kabupaten Malang	24

Sumber: Data diolah Peneliti (Laporan Ombudsman RI, 2023)

Kabupaten Sidoarjo termasuk dalam zona hijau kualitas tertinggi dan mendapatkan Piagam Penghargaan Penilaian Kepatuhan Pelayanan Publik tahun 2023 (Firdausi, 2024). Namun, berdasarkan tabel di atas Kabupaten Sidoarjo menempati posisi ketiga dengan jumlah 44 laporan. Jumlah tersebut tergolong masih tinggi pada banyaknya laporan pengaduan masyarakat di Jawa Timur. Penilaian kualitas dan laporan pengaduan masyarakat seharusnya seimbang, jika kualitas tertinggi harus diimbangi dengan minimnya laporan pengaduan, begitupun sebaliknya.

Adapun Inovasi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah mendirikan Mal Pelayanan Publik yang telah diresmikan pada 29 Januari 2019 lalu (Sidoarjo, 2019). Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bupati (Perbup) Kabupaten Sidoarjo Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Mal Pelayanan Publik Di Kabupaten Sidoarjo, “Pembentukan Mal Pelayanan Publik (selanjutnya disebut MPP) adalah untuk mengintegrasikan layanan yang ada baik Pemerintah Pusat maupun Daerah, BUMN dan BUMD, serta unit pendukung lain dalam lokasi yang sama”.

MPP Kabupaten Sidoarjo terdapat 24 instansi dan 177 jenis layanan (Indrayana, 2024). Dilansir dari website MPP Sidoarjo, seluruh instansi yang ada didalamnya meliputi DPMPTSP, Dispendukcapil, Dinas Perdagangan, BPPD, Dinas Perindustrian, Polresta Sidoarjo, Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah III, Kantor Pertanahan, KPP Pratama, PDAM Delta Tirta Sidoarjo, Dinas Perikanan, Bank Jatim, Pengadilan Negeri Sidoarjo Kelas I A Khusus, BPJS Kesehatan, Dinas PUPR, Dinas Sosial, Pengadilan Agama, Dispendikbud, Dinas Pangan dan Pertanian, BPJS Ketenagakerjaan, Kejaksaan Negeri, BPR Delta Artha, Dinas PU Bina Marga, Diskominfo, Dinas PU Sumber Daya Air, Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya, Dinas Kesehatan, BNN, UKBPJ, Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan, Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Dishub (Sidoarjo, 2020). Keseluruhan layanan ini terintegrasi dengan baik dalam satu gedung pelayanan terpadu sehingga masyarakat dapat melakukan pelayanan lebih dari satu jenis layanan dalam satu tempat dengan mudah dan cepat. MPP ini berlokasi di Gedung Serbaguna Lantai Dasar, Jalan Lingkar Timur, Desa Bluru Kidul, Kec. Sidoarjo,

Kab. Sidoarjo. Menurut hasil penelitian Pricilia dan Mursyidah (2021), lokasi MPP Sidoarjo cukup jauh jaraknya untuk masyarakat daerah bagian barat dari wilayah Kabupaten Sidoarjo, antara lain Kecamatan Sukodono, Kecamatan Taman, Krian, Balongbendo, Wonoayu, dan Sedati (Pricilia & Mursyidah, 2021).

Kecamatan Sukodono menjadi salah satu kecamatan yang dipilih oleh Pemkab Sidoarjo untuk dibangun inovasi berupa Mini Mal Pelayanan Publik (selanjutnya disebut MMPP). Dilansir dari laman Kemenpan RB, MMPP Kecamatan Sukodono menjadi MMPP Pertama di tingkat Kecamatan yang ada di Indonesia dan Jawa Timur (Arliansyah, 2023; RB, 2020). Salah satu alasannya adalah melihat lokasi yang strategis karena berada di tengah-tengah Kabupaten Sidoarjo, tepatnya di Desa Anggaswangi Sukodono yang satu lokasi dengan Kecamatan Sukodono dan Puskesmas Sukodono (Arliansyah, 2023). Dilansir dari website Kecamatan Sukodono, Kecamatan Sukodono juga telah memperoleh predikat Zona Integrasi (ZI) dan Wilayah Bebas Korupsi (WBK) menuju ke Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) (Anggraeni dkk, 2023; Sukodono, 2024).

Gambar 1. 1 Penghargaan Kecamatan Sukodono



Sumber: Kecamatan Sukodono (Dokumentasi Pribadi)

Tujuan pembentukan MMPP ini adalah mendekatkan dan memudahkan pelayanan publik kepada masyarakat, khususnya masyarakat daerah barat Kabupaten Sidoarjo antara lain Kecamatan Taman, Krian, Balongbendo, Wonoayu, dan Sedati. Adapun 11 instansi di dalamnya meliputi DispenDispendukcapil, Pelayanan Pajak Pratama Sidoarjo Barat, Kantor Urusan Agama (KUA), Pos Indonesia, Bank Jatim, BPJS Kesehatan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), BPJS Ketenagakerjaan, Badan Pelayanan Pajak Daerah (BPPD), BPR Delta Artha dan Samsat (Anggraeni dkk, 2023). Seluruh instansi tersebut telah terikat melalui *Memorandum of Understanding* (MoU).

“Pekab Sidoarjo dan Kecamatan Sukodono menjalin perjanjian kerja sama atau MoU dengan 11 instansi dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik di MMPP Kec. Sukodono. Para instansi tersebut meliputi DispenDispendukcapil, KPP Pratama, KUA, Pos Indonesia, Bank Jatim, BPJS Kesehatan, DPMPTSP, BPJS Ketenagakerjaan, BPPD, BPR Delta Artha dan Samsat. MoU bertujuan untuk mendekatkan pelayanan ke masyarakat. Isi MoU ini antara lain perjanjian kontrak penggunaan loket yang ikut kecamatan Sukodono tapi pembayarannya langsung masuk BPKAD (Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah). Lalu, peninjauan loket dilihat dari ukuran, kegunaan, dan asal instansi. Serta, para instansi terkait memiliki tugas dan kewajiban salah satunya untuk menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan publik di masing-masing loket yang menjadi tanggung jawabnya di MMPP Kec. Sukodono” (Wawancara Pendahuluan tanggal 14 April 2025)

Pernyataan diatas diperoleh dari Ibu Zulfa yang bertindak sebagai Kasubag Umum dan Kepegawaian Kecamatan Sukodono, dapat dilihat bahwasannya telah terjalin kerja sama dengan 11 instansi dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik di MMPP Kec. Sukodono. Hal ini bertujuan untuk mendekatkan pelayanan ke masyarakat. Selaras dengan hal tersebut, dilansir dari website Radio Republik Indonesia (2020) sesuai dengan MoU yang terjalin untuk mendekatkan pelayanan ke masyarakat atau istilahnya “jemput bola” dan pelayanan prima yaitu pemberian

pelayanan sebaik-baiknya sehingga mencapai kepuasan masyarakat. Selain itu, salah satu isi MoU tertera tugas para instansi tersebut untuk menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan publik di loketnya masing-masing. Namun, pada kenyataannya dari 11 instansi yang ada hanya 5 instansi yang masih membuka pelayanan di loket MMPP Kec. Sukodono. Berikut ini merupakan jadwal operasional pelayanan masing-masing instansi yang ada di loket MMPP Kec. Sukodono sebagai berikut:

Tabel 1. 4 Jadwal Pelayanan MMPP Kecamatan Sukodono

No.	Instansi	Hari				
		Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jumat
1.	Dispendukcapil	✓	✓	✓	✓	✓
2.	Bank Jatim	✓	✓	✓	✓	✓
3.	BPR Delta Artha	✓	✓	✓	✓	✓
4.	Badan Pelayanan Pajak Daerah (BPPD) Sidoarjo	✓	✓	-	✓	-
5.	BPJS Kesehatan	-	-	✓	-	-
6.	Pelayanan Pajak Pratama Sidoarjo Barat	-	-	-	-	-
7.	BPJS Ketenagakerjaan	-	-	-	-	-
8.	DPMPTSP	-	-	-	-	-
9.	Polresta Sidoarjo	-	-	-	-	-
10.	Pos Indonesia	-	-	-	-	-
11.	KUA	-	-	-	-	-

Sumber: Data Diolah Peneliti dari Ibu Zulfa selaku Kasubag Umum dan Kepegawaian Kec. Sukodono (Wawancara Pendahuluan tanggal 14 April 2025)

Berdasarkan tabel 1.4 di atas berisi 11 loket yang ada di MMPP Kecamatan Sukodono. Namun, beberapa instansi ada yang membuka pelayanan pada hari-hari tertentu bahkan tidak buka setiap harinya. Hal ini dikarenakan keterbatasan pegawai yang ada dan bergantung pada jadwal dari masing-masing instansi. Seperti yang disampaikan oleh Ibu Zulfa selaku Kasubag Umum dan Kepegawaian Kecamatan Sukodono yang menyatakan:

“Di MMPP ada 11 loket, tetapi tidak semuanya buka setiap hari. Jadwal pelayanan tergantung dari instansi masing-masing menyesuaikan kebutuhan maupun SDM yang mereka punya. Locket yang tutup pelayanan itu dikarenakan keterbatasan SDM.” (Wawancara Pendahuluan tanggal 24 Oktober 2024)

Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) pada beberapa instansi tersebut berdampak terhadap jadwal pelayanan yang ada di MMPP Kec. Sukodono. Jumlah SDM yang terbatas menyebabkan loket dari beberapa instansi tutup pelayanannya. Hal ini juga berdampak pada masyarakat yang sudah datang jauh-jauh tidak mendapatkan pelayanan yang diharapkan sehingga mereka harus pergi ke instansi pusat yang ada di pusat kota.

Hal ini akan mengakibatkan ketidakpastian pelayanan yang diberikan oleh pihak MMPP. Masyarakat yang sudah datang jauh-jauh tapi tidak mendapatkan pelayanan yang mereka harapkan. Dengan ini akan berdampak pada tidak terpenuhinya kebutuhan layanan yang diharapkan, berkurangnya tingkat kepuasan masyarakat, menurunnya kepercayaan terhadap pemerintah, serta kekecewaan masyarakat sebagai penerima layanan.

Handyaningrat S. (2006:16) dalam (Pane et al., 2020) menjelaskan efektivitas yaitu suatu pengukuran untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Banyaknya loket yang tidak membuka layanan karena kurangnya pegawai sehingga masyarakat yang sudah datang jauh-jauh tidak mendapatkan layanan dan mengharuskan mereka untuk menempuh jarak yang jauh ke instansi pusat untuk mendapatkan pelayanan. Hal ini menandakan bahwa belum tercapainya tujuan yang sudah ditentukan. Mengingat, tujuan didirikannya MMPP yaitu untuk mendekatkan, memudahkan, dan mempercepat pelayanan publik kepada

masyarakat khususnya bagian barat Kabupaten Sidoarjo meliputi Kecamatan Taman, Krian, Balongbendo, Wonoayu, dan Sedati.

Selanjutnya berdasarkan data jumlah pengguna layanan di MMPP Kecamatan Sukodono, khususnya pada loket yang masih buka pelayanan dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan jumlah pengguna setiap harinya di beberapa loket tersebut. Berikut ini jumlah pengguna layanan loket MMPP per hari tercatat mulai dari angka terendah hingga angka tertinggi sebagai berikut:

Tabel 1. 5 Jumlah Pengguna Layanan MMPP Kec. Sukodono

No.	Loket Instansi	Jumlah Antrian/Hari
1.	Dispendukcapil	45-60
2.	Bank Jatim	50-70
3.	BPR Delta Artha	40-50
4.	BPPD Sidoarjo	5-15
5.	BPJS Kesehatan	10-15

Sumber: MMPP Kecamatan Sukodono

Adapun wawancara yang dilaksanakan selama tahap pra penelitian kepada beberapa masyarakat yang telah menerima pelayanan di MMPP Kecamatan Sukodono. Pertama, seorang Ibu RT dan anggota PKK Desa Sukodono dengan inisial NYT (37) yang telah menerima pelayanan pada 3 loket yaitu Bank Jatim, Bank BPR Delta Artha dan Dispendukcapil. Beliau mengatakan bahwa dua loket perbankan tersebut memberikan pelayanan yang baik, cepat dan tepat. Namun, pada loket Dispendukcapil saat pengurusan akta kelahiran hilang mendapat pelayanan yang kurang baik karena penyelesaiannya yang cukup lama yaitu satu minggu dan pegawai kurang ramah dalam memberikan pelayanan.

Kedua, mahasiswa inisial GPA (20) yang berdomisili di Desa Saimbang, Kec. Sukodono yang telah menerima pelayanan pada 1 loket yaitu Bank Jatim.

Layanan yang dilakukan adalah pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Pada loket Bank Jatim, ia juga mendapat pelayanan yang kurang baik karena pegawai datang lebih siang yaitu pukul 9 dan proses pelayanannya lama. Selain itu, loket lainnya juga banyak yang kosong.

Ketiga, salah satu anggota kelompok UMKM dengan inisial AK (37) yang berdomisili di Kecamatan Taman yang telah menerima pelayanan pada 2 loket perbankan yaitu Bank Jatim dan Bank BPR Delta Artha. Beliau mendapat pelayanan yang baik oleh kedua loket tersebut. Sedangkan, pada penyelenggaraan MMPP menilai kurang efektif karena banyak loket yang tutup tidak ada pegawainya.

Penjelasan di atas menunjukkan adanya beberapa masalah di MMPP Kec. Sukodono. Sebagai inovasi mini mal pertama di Indonesia yang menjadikan suatu hal yang baru di kalangan instansi pemerintahan dan perlunya kesesuaian dalam beradaptasi dengan lingkungan sekitar. Lalu, adanya beberapa loket yang tutup dan tidak membuka layanan setiap hari karena kurangnya SDM yang menimbulkan ketidakpastian pelayanan yang diberikan. Hal ini membuat masyarakat sudah datang jauh-jauh tapi tidak mendapatkan pelayanan yang mereka harapkan sehingga timbul kekecewaan masyarakat. Maka dari itu, penelitian ini relevan dengan teori efektivitas menurut (Duncan, 1973), yang mencakup tiga aspek penting, yaitu pencapaian tujuan, integrasi, serta adaptasi.

Adapun beberapa penelitian terdahulu mengenai MMPP Kec. Sukodono, antara lain penelitian dari (Pricilia dkk, 2021) yang berjudul “Inovasi Mini Mal Pelayanan Publik Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo”. Hasil penelitiannya

menunjukkan kebaruan dari inovasi MMPP ini merupakan MMPP pertama di tingkat Kecamatan dan perluasan dari MPP Kab. Sidoarjo yang ada di Lingkar Timur, serta memudahkan dan mendekatkan masyarakat Sukodono dan sekitarnya untuk mendapatkan pelayanan. Selanjutnya, penelitian dari (Irianto et al., 2022) berjudul “Optimalisasi Pelayanan Untuk Mewujudkan Good Governance Di Mal Pelayanan Publik Mini Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo” yang hasil penelitiannya menunjukkan pemerintah Kecamatan Sukodono sudah memberikan pelayanan yang sangat baik, namun masih ada kendala seperti kurangnya stok blanko e-KTP dan sistem perekaman e-KTP yang error, serta sosialisasi mengenai MMPP belum merata sehingga belum banyak masyarakat yang dapat memanfaatkan pelayanan tersebut.

Penelitian lain yaitu penelitian terdahulu dari (Anggraeni et al., 2023) mengenai “Kualitas Pelayanan di MMPP Kecamatan Sukodono”. Hasil penelitiannya terbilang cukup dikatakan berkualitas namun harus terus melakukan perbaikan pada dimensi *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy*. Selanjutnya, penelitian terdahulu oleh (Rachmawati et al., 2023) yang membahas mengenai “Evaluasi terhadap Pelaksanaan Program Mini Mal Pelayanan Publik Kecamatan Sukodono” yang dilakukan untuk menilai sejauh mana program ini berhasil. Hasil penelitiannya adalah evaluasi dari program Mini Mal Pelayanan Publik belum berjalan dengan maksimal. Dengan demikian, kebaruan dari penelitian ini adalah berfokus pada efektivitas dari penyelenggaraan pelayanan publik pada Mini Mal Pelayanan Publik (MMPP) Kecamatan Sukodono.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian mengenai efektivitas penyelenggaraan pelayanan pada MMPP Kecamatan Sukodono. Dengan demikian, penelitian ini berjudul **“Efektivitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik pada Mini Mal Pelayanan Publik (MMPP) Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo”**.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini berangkat dari rumusan masalah mengenai “bagaimana efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik pada Mini Mal Pelayanan Publik (MMPP) Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik pada Mini Mal Pelayanan Publik (MMPP) Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkaya wawasan serta pemahaman mengenai efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik pada MMPP Kecamatan Sukodono, Kabupaten Sidoarjo.

1.4.2 Bagi Universitas Pembangunan “Veteran” Jawa Timur

Dapat bermanfaat sebagai tambahan literatur atau referensi pada penelitian selanjutnya Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan “Veteran” Jawa Timur.

1.4.3 Bagi Pemerintah Kecamatan Sukodono

Diharapkan penelitian ini dapat berguna sebagai acuan dan evaluasi bagi pemerintah Kecamatan Sukodono terkait efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik pada MMPP Kec. Sukodono.