

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan wujud tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar warganya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Paradigma pelayanan publik telah mengalami transformasi signifikan dari pendekatan klasik yang birokratis menuju paradigma *New Public Service* (NPS) yang menekankan pada nilai demokrasi, partisipasi, dan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.

Denhardt & Denhardt (2015) menegaskan bahwa pelayanan publik dalam perspektif NPS harus berorientasi pada prinsip "melayani warga negara, bukan pelanggan" (*serve citizens, not customers*), di mana kepentingan publik diutamakan dan masyarakat ditempatkan sebagai subjek aktif dalam proses pelayanan.

Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa praktik pelayanan publik di Indonesia masih jauh dari prinsip-prinsip ideal tersebut. Dwiyanto (2020) menemukan bahwa birokrasi Indonesia masih terjebak dalam orientasi prosedur (*rule-oriented*) daripada hasil (*outcome-oriented*), yang bertentangan dengan semangat NPS yang menekankan pelayanan sebagai tujuan utama, bukan sekadar pelaksanaan aturan.

Kesenjangan ini diperkuat oleh temuan Kumorotomo (2018) yang menyatakan bahwa meskipun reformasi birokrasi telah digulirkan sejak era reformasi, perubahan paradigma dari melayani diri sendiri (*self-serving*) menjadi melayani publik (*public serving*) belum terjadi secara substansial di tingkat implementasi.

Paradigma *New Public Service* muncul sebagai kritik tajam terhadap dua paradigma sebelumnya yang dianggap tidak mampu mewujudkan pelayanan publik yang demokratis dan berorientasi pada kepentingan warga negara. Iskandar et al. (2023) menjelaskan bahwa paradigma *Old Public Administration* (OPA) yang dominan sejak awal abad ke-20 cenderung menempatkan masyarakat sebagai objek pasif yang harus tunduk pada birokrasi dengan pendekatan *top-down* yang kaku dan hirarkis. ★

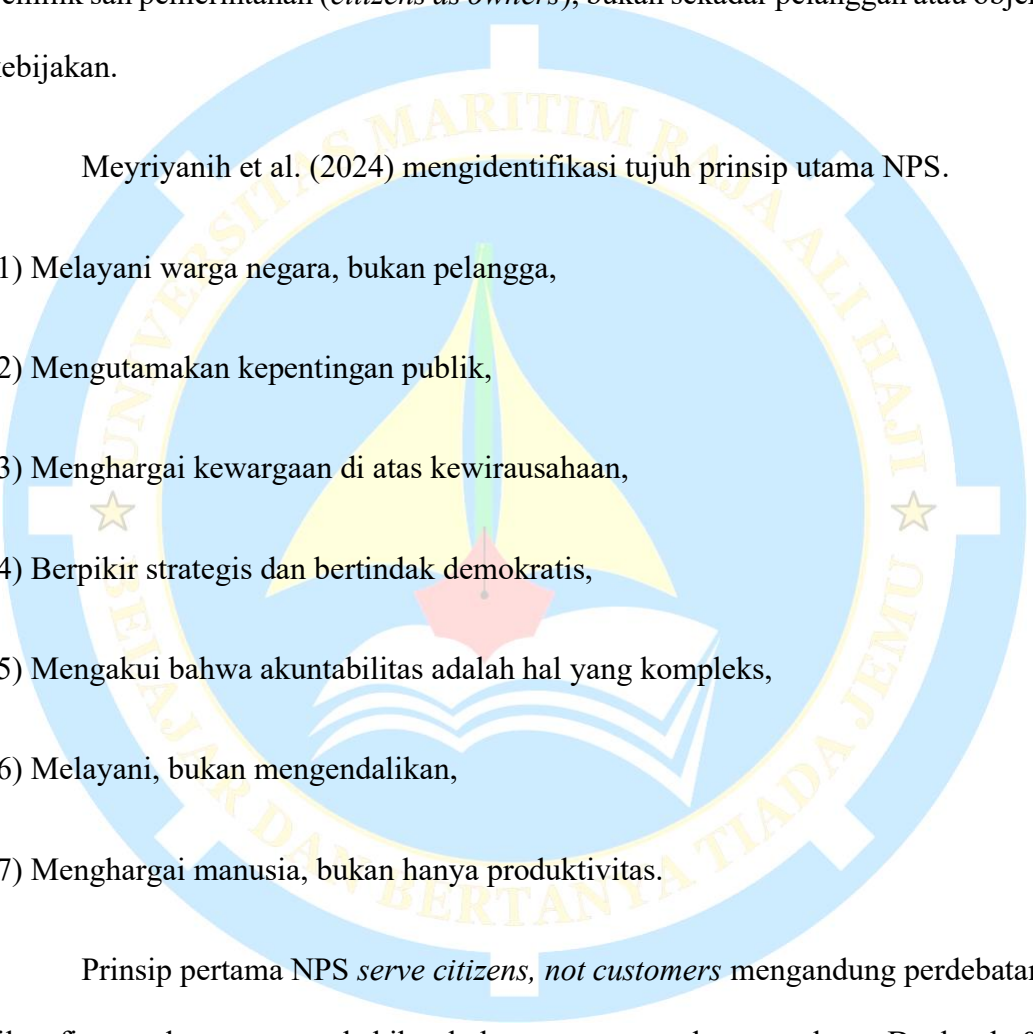
Sementara itu, paradigma *New Public Management* (NPM) yang muncul pada era 1980-an sebagai respons terhadap kekakuan OPA justru mengalami kritik keras karena terlalu berorientasi pada efisiensi dan pasar, sehingga memandang masyarakat sebagai "pelanggan" (*customers*) yang harus dipuaskan layaknya konsumen dalam sektor swasta.

Perdebatan teoretis ini menunjukkan bahwa baik OPA maupun NPM memiliki kelemahan fundamental dalam memandang hakikat pelayanan publik. Dharma (2021) menegaskan bahwa OPA gagal karena terlalu birokratis dan tidak responsif terhadap perubahan kebutuhan masyarakat, sedangkan NPM gagal karena

mengabaikan nilai-nilai demokrasi dan keadilan sosial demi mengejar efisiensi semata.

Sebagai alternatif, paradigma *New Public Service* (NPS) hadir dengan menawarkan pendekatan yang berbeda. menempatkan warga negara sebagai pemilik sah pemerintahan (*citizens as owners*), bukan sekadar pelanggan atau objek kebijakan.

Meyriyani et al. (2024) mengidentifikasi tujuh prinsip utama NPS.

- 
- (1) Melayani warga negara, bukan pelanggan,
 - (2) Mengutamakan kepentingan publik,
 - (3) Menghargai kewargaan di atas kewirausahaan,
 - (4) Berpikir strategis dan bertindak demokratis,
 - (5) Mengakui bahwa akuntabilitas adalah hal yang kompleks,
 - (6) Melayani, bukan mengendalikan,
 - (7) Menghargai manusia, bukan hanya produktivitas.

Prinsip pertama NPS *serve citizens, not customers* mengandung perdebatan filosofis mendasar tentang hakikat hubungan negara dengan rakyat. Denhardt & Denhardt (2007) membedakan secara tegas bahwa warga negara (*citizens*) memiliki hak (*rights*) yang tidak dapat diganggu gugat, berbeda dengan pelanggan (*customers*) yang hanya memiliki kepentingan (*interests*) yang dapat dinegosiasikan dalam mekanisme pasar.

Perbedaan konseptual ini sangat fundamental karena berimplikasi pada bagaimana administrator publik memposisikan diri mereka. Dalam paradigma NPM yang berorientasi pasar, pelayanan publik dipandang sebagai transaksi bisnis di mana efisiensi dan kepuasan pelanggan menjadi ukuran utama keberhasilan. Sebaliknya, dalam paradigma NPS, pelayanan publik adalah pemenuhan kewajiban konstitusional negara terhadap hak-hak dasar warga negara yang tidak dapat diukur hanya dengan indikator kepuasan atau efisiensi semata.

Dharma (2021) menegaskan bahwa kesalahan fatal paradigma NPM adalah mereduksi kompleksitas hubungan negara-warga negara menjadi sekadar hubungan penyedia konsumen layaknya di sektor swasta. Akibatnya, nilai-nilai keadilan sosial, pemerataan akses, dan keberpihakan kepada kelompok marginal sering diabaikan demi mengejar efisiensi operasional dan kepuasan mayoritas pelanggan yang memiliki daya beli.

Debat tentang efisiensi versus demokrasi dalam pelayanan publik juga menjadi perdebatan krusial antara paradigma NPM dan NPS. Iskandar et al. (2023) menjelaskan bahwa NPM cenderung memprioritaskan efisiensi, kecepatan, dan penghematan anggaran dengan mengadopsi praktik-praktik manajemen sektor swasta seperti *outsourcing*, privatisasi parsial, dan penerapan indikator kinerja berbasis kuantitatif.

Namun, Kumorotomo (2018) mengkritik keras pendekatan ini karena mengabaikan dimensi demokrasi dalam pelayanan publik, seperti partisipasi warga, transparansi proses pengambilan keputusan, dan akuntabilitas yang kompleks kepada berbagai pemangku kepentingan. Dalam perspektif NPS, efisiensi bukan tujuan akhir, melainkan hanya salah satu pertimbangan yang harus diseimbangkan dengan nilai-nilai demokrasi, keadilan, dan responsivitas terhadap kebutuhan warga negara.

Perdebatan teoretis ini sangat relevan dengan konteks Indonesia, di mana banyak inovasi pelayanan publik seperti MPP cenderung mengadopsi logika NPM dengan fokus pada efisiensi dan kecepatan pelayanan, namun sering mengabaikan aspek partisipasi warga dan akuntabilitas demokratis. Prasajo et al. (2019) menemukan bahwa inovasi pelayanan yang hanya mengejar efisiensi tanpa melibatkan partisipasi masyarakat cenderung gagal dalam jangka panjang karena tidak sesuai dengan kebutuhan riil dan tidak mendapat legitimasi dari warga yang dilayani.

Meskipun paradigma NPS telah berkembang sejak awal tahun 2000-an dan diakui secara luas dalam literatur administrasi publik kontemporer, implementasinya di Indonesia masih menghadapi berbagai hambatan struktural dan kultural yang signifikan.

Soselisa & Puturuhi (2021) dalam penelitiannya tentang penerapan prinsip NPS di pelayanan SAMSAT menemukan bahwa meskipun secara normatif prinsip-prinsip NPS telah diadopsi dalam berbagai kebijakan, namun dalam praktiknya

masih terdapat kesenjangan besar antara retorika kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan. Hambatan utama yang diidentifikasi meliputi resistensi budaya birokrasi yang masih feodal, kapasitas SDM yang belum memadai, serta lemahnya sistem insentif dan sanksi yang mendorong perubahan perilaku aparatur.

Kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia telah didesentralisasikan kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur dan menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan lokal dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan publik, dan daya saing daerah.

Namun, Prasojo et al. (2019) dalam kajiannya tentang desentralisasi pelayanan publik menemukan bahwa pemberian kewenangan kepada daerah tidak serta-merta meningkatkan kualitas pelayanan. Justru, banyak daerah mengalami penurunan kualitas pelayanan karena keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, koordinasi antar OPD yang tidak optimal, serta minimnya infrastruktur teknologi.

Temuan ini menunjukkan bahwa desentralisasi tanpa disertai penguatan kapasitas kelembagaan justru dapat menimbulkan masalah baru dalam pelayanan publik.

Prinsip kelima NPS *recognize that accountability isn't simple* menjadi sangat relevan dalam konteks desentralisasi pelayanan publik di Indonesia. Denhardt & Denhardt (2015) menegaskan bahwa akuntabilitas dalam pelayanan

publik bukan sekadar pertanggungjawaban vertikal kepada atasan atau kepatuhan pada aturan formal, melainkan merupakan jaringan kompleks yang melibatkan akuntabilitas kepada hukum, kepada masyarakat, kepada nilai-nilai profesional, dan kepada kepentingan publik secara luas.

Perdebatan tentang akuntabilitas menjadi semakin kompleks dalam era desentralisasi. Tawai et al. (2023) menemukan bahwa banyak pemerintah daerah masih memahami akuntabilitas secara sempit sebagai kepatuhan pada prosedur administratif dan pelaporan keuangan, padahal akuntabilitas yang sesungguhnya harus mencakup responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat, transparansi proses pengambilan keputusan, dan pertanggungjawaban atas dampak kebijakan terhadap kesejahteraan warga.

Kesenjangan pemahaman ini menyebabkan banyak inovasi pelayanan publik yang secara formal telah memenuhi standar administratif dan mendapat penghargaan dari pemerintah pusat, namun dalam kenyataannya belum memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat. Alim & Ibrahim (2024) menegaskan bahwa akuntabilitas sejati dalam pelayanan publik harus diukur dari sejauh mana pelayanan tersebut berhasil memenuhi hak-hak dasar warga negara, bukan dari seberapa rapi dokumentasi administratifnya.

Tabel 1.1 Laporan Terlapor Ombusman RI 2024

Kelompok Terlapor	Jumlah
Pemerintah Daerah	5146
Badan Pertanahan Nasional	1338
BUMN/BUMD	724
Lembaga Pendidikan Negeri	655
Kepolisian	634
Instansi Pemerintah / Kementerian	633
Perbankan	307
Lembaga Peradilan	257
Rumah Sakit Pemerintah	249
Badan Swasta/Perorangan	223
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	211
Komisi Negara/Lembaga Negara Non Struktural	155
Lembaga Pendidikan Swasta	91
Kejaksaan	86
Perguruan Tinggi Negeri	38
Rumah Sakit Swasta	27
Perguruan Tinggi Swasta	26
Tentara Nasional Indonesia	17
Dewan Perwakilan Rakyat	11
Badan Pemeriksa Keuangan	9
Grand Total	10837

Sumber . Laporan Tahunan Ombudsman 2024

Realitas buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia tercermin jelas dari data resmi Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024 yang mencatat sebanyak 10.846 laporan pengaduan masyarakat terkait maladministrasi dalam pelayanan publik, meningkat drastis dari 8.452 laporan pada tahun 2023. Peningkatan sebesar

28,3% dalam satu tahun ini mengindikasikan bahwa permasalahan pelayanan publik tidak hanya belum tertangani secara sistematis, tetapi justru semakin kompleks dan meluas (Ombudsman RI, 2024).

Instansi yang paling banyak dilaporkan yaitu Pemerintah Daerah dengan persentase 45,88% dari total pengaduan, padahal pemerintah daerah seharusnya menjadi garda terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bentuk maladministrasi yang mendominasi meliputi penundaan berlarut (33,86%), tidak memberikan pelayanan (30,31%), dan penyimpangan prosedur (20,61%).

tidak patut (4,44%), penyalahgunaan wewenang (2,99%), kelalaian ataupun pengabaian kewajiban hukum (2,95%), tidak kompeten (2,19%), permintaan ataupun penerimaan imbalan (1,81%), diskriminasi (0,5%), serta berpihak (0,2%). www.ombudsman.go.id/ Kondisi ini berdampak pada rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja birokrasi pemerintah.

Data empiris ini sangat bertentangan dengan prinsip responsivitas (*responsiveness*) dalam paradigma *New Public Service* yang menekankan bahwa pelayanan publik harus cepat, tepat, dan sesuai kebutuhan masyarakat. Denhardt & Denhardt (2015) menegaskan bahwa prinsip "think strategically, act democratically" mengharuskan administrator publik untuk tidak hanya berpikir jangka panjang, tetapi juga bertindak secara responsif dan demokratis dalam memenuhi kebutuhan aktual masyarakat.

Namun kenyataannya, angka penundaan berlarut sebesar 33,86% menunjukkan bahwa responsivitas pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah. Lebih parah lagi, 30,31% kasus adalah tidak memberikan pelayanan sama

sekali, yang secara tegas melanggar prinsip "*serve rather than steer*" (melayani, bukan mengendalikan) yang menjadi inti dari paradigma NPS.

Tingginya angka keluhan terhadap pemerintah daerah menunjukkan adanya kesenjangan struktural antara harapan masyarakat dengan kenyataan pelayanan yang diterima. Berbagai permasalahan seperti prosedur yang berbelit-belit, waktu penyelesaian yang tidak pasti, kurangnya transparansi biaya, hingga sikap aparat yang kurang responsif masih menjadi keluhan utama masyarakat di berbagai sektor pelayanan dasar seperti administrasi kependudukan, perizinan usaha, dan layanan sosial.

Dwiyanto (2020) menegaskan bahwa birokrasi pemerintah daerah di Indonesia masih cenderung berorientasi pada prosedur (*procedure-oriented*) daripada kepuasan masyarakat (*citizen satisfaction-oriented*), sehingga bertentangan frontal dengan prinsip "*value people, not just productivity*" dalam paradigma NPS.

Fenomena ini mencerminkan bahwa meskipun regulasi dan kebijakan telah mengamankan pelayanan yang berkualitas, implementasi di lapangan masih jauh dari ekspektasi karena belum adanya perubahan paradigma dan budaya kerja aparatur pelayanan publik.

Tawai et al. (2023) dalam penelitiannya tentang peningkatan kualitas pelayanan publik menemukan bahwa penerapan prinsip *good governance* (transparansi, akuntabilitas, responsivitas) dapat meningkatkan kualitas pelayanan, namun hal ini memerlukan komitmen kuat dari pimpinan, sistem insentif yang jelas, serta mekanisme monitoring dan evaluasi yang ketat. Tanpa ketiga elemen ini,

perubahan kebijakan hanya akan menjadi retorika tanpa implementasi nyata di lapangan.

Merespons berbagai permasalahan pelayanan publik yang kronis tersebut, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai landasan hukum untuk mewujudkan sistem pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, terukur, dan akuntabel.

Undang-undang ini menetapkan berbagai asas pelayanan publik antara lain kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Asas-asas ini sejalan dengan prinsip-prinsip dalam paradigma *New Public Service*, khususnya prinsip *seek the public interest* (mengutamakan kepentingan publik) dan *recognize that accountability isn't simple* (mengakui bahwa akuntabilitas adalah hal yang kompleks).

Untuk mewujudkan asas-asas tersebut secara operasional, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menerbitkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri tersebut, Mal Pelayanan Publik merupakan “penyatuan penyedia layanan publik dari pemerintah federal,

pemerintah provinsi, pemerintah distrik/kota, perusahaan milik negara, perusahaan milik daerah, atau sektor swasta di satu tempat."

Mal Pelayanan Publik merupakan inovasi pelayanan terpadu yang mengintegrasikan berbagai jenis pelayanan dari pemerintah pusat, daerah, badan usaha milik negara/daerah, hingga swasta dalam satu lokasi untuk mewujudkan konsep *one-stop service*. Konsep MPP ini dapat dipandang sebagai upaya konkret untuk mengoperasionalkan prinsip-prinsip NPS dalam tataran praktis, khususnya prinsip *serve citizens, not customers* dengan menyediakan kemudahan akses pelayanan bagi warga negara.

Tujuan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik sebagaimana diatur Pasal 2 Permen PANRB Nomor 23 Tahun 2017 yakni.

- a. Meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik,
- b. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik,
- c. Mempermudah masyarakat dalam mengakses berbagai jenis pelayanan publik dalam satu lokasi,
- d. Mendorong inovasi pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan masyarakat, serta
- e. Meningkatkan partisipasi dan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Konsep *one-stop service* dalam pelayanan publik telah menjadi perdebatan global sejak era 1990-an dengan berbagai model implementasi yang berbeda-beda. Sari & Rahayu (2021) menjelaskan bahwa negara-negara Eropa seperti Belanda dan Jerman menerapkan model *one stop shop* yang berorientasi pada integrasi teknologi

dan sistem *back office*, sementara negara-negara Asia seperti Singapura dan Malaysia lebih fokus pada integrasi fisik dengan menempatkan berbagai layanan dalam satu gedung.

Perbedaan pendekatan ini mencerminkan perdebatan mendasar tentang apakah integrasi pelayanan seharusnya bersifat fisik (*front office integration*) atau sistemik (*back office integration*). Tim Peneliti Purwakarta (2023) menemukan bahwa integrasi fisik tanpa integrasi sistem hanya menghasilkan *co-location* (lokasi bersama) bukan integrasi sejati, sehingga masyarakat tetap harus mengurus dokumen secara terpisah meskipun berada dalam satu gedung.

Sebaliknya, integrasi sistem tanpa kemudahan akses fisik juga menghadapi tantangan dalam konteks Indonesia di mana tingkat literasi digital dan akses internet masih belum merata.

Puspitarini & Melisa (2021) dalam penelitiannya di MPP Probolinggo menemukan bahwa meskipun sistem sudah terintegrasi secara digital, namun banyak masyarakat terutama kelompok lanjut usia dan berpendidikan rendah tetap membutuhkan kehadiran fisik petugas untuk membantu mengoperasikan sistem. Temuan ini menunjukkan bahwa integrasi yang ideal harus mencakup kedua dimensi. fisik dan sistemik.

Implementasi Mal Pelayanan Publik di berbagai daerah menunjukkan hasil yang beragam dan kontradiktif. Ariyanti et al. (2024) dalam analisisnya tentang implementasi kebijakan MPP di Indonesia menemukan bahwa keberhasilan MPP sangat dipengaruhi oleh dukungan kelembagaan, komitmen aktor terkait, dan ketersediaan sumber daya yang memadai.

Namun, penelitian Umam (2020) tentang efektivitas MPP Kementerian PANRB menunjukkan bahwa meskipun MPP efektif dalam mengatasi kendala lokasi kantor yang berjauhan dan prosedur yang berbelit, namun masih menghadapi tantangan serius dalam hal integrasi sistem teknologi informasi antar instansi. Perbedaan temuan ini mengindikasikan bahwa keberhasilan MPP bersifat sangat kontekstual dan bergantung pada kondisi spesifik masing-masing daerah.

Lebih lanjut, Habibah et al. (2025) tentang kualitas layanan Disdukcapil di MPP Kota Dumai menggunakan kerangka SERVQUAL menemukan adanya kekurangan signifikan pada *aspek tangible* (kondisi fasilitas), *reliability* (kehandalan waktu pelayanan), *responsiveness* (daya tanggap petugas), dan *empathy* (empati petugas).

Temuan ini kontras dengan hasil penelitian Umam (2020) yang menyimpulkan MPP sudah efektif. Kontradiksi ini memperkuat argumen bahwa tidak semua MPP berhasil mewujudkan tujuan pelayanan prima, dan bahwa keberadaan infrastruktur fisik MPP tidak otomatis menjamin peningkatan kualitas pelayanan. Diperlukan lebih dari sekadar pembangunan gedung MPP perlu ada transformasi budaya pelayanan yang sejalan dengan prinsip-prinsip NPS.

Sangaji (2025) dalam kajiannya tentang transformasi inovasi pelayanan publik menuju digitalisasi menegaskan bahwa digitalisasi berperan penting dalam meningkatkan efisiensi dan kualitas layanan publik dengan mengurangi birokrasi dan mempercepat proses.

Namun, Sangaji juga menemukan bahwa digitalisasi tidak akan efektif tanpa adanya literasi teknologi yang memadai, kesiapan organisasi, dan struktur

kelembagaan yang kuat. Temuan ini relevan dengan konteks MPP yang mengandalkan sistem digital seperti *Online Single Submission* (OSS). Jika infrastruktur teknologi lemah atau SDM tidak siap, maka digitalisasi justru dapat menimbulkan masalah baru daripada solusi, sebagaimana ditemukan di beberapa MPP yang mengalami gangguan teknis berkepanjangan.

Perdebatan tentang peran teknologi dalam pelayanan publik juga mencerminkan ketegangan antara prinsip efisiensi dan prinsip partisipasi demokratis. Dwiyanto (2020) menegaskan bahwa teknologi digital memang dapat meningkatkan efisiensi pelayanan dengan mengurangi waktu proses dan meminimalkan kontak langsung yang berpotensi menimbulkan korupsi.

Namun, Kumorotomo (2018) memperingatkan bahwa digitalisasi yang terlalu ekstensif dapat menjauhkan warga negara dari proses pelayanan dan mengurangi kesempatan untuk partisipasi aktif.

Dalam perspektif NPS, teknologi seharusnya menjadi alat untuk memperkuat partisipasi warga negara, bukan menggantikan interaksi demokratis antara warga dengan administrator publik. Prinsip "*value citizenship over entrepreneurship*" (menghargai kewargaan di atas kewirausahaan) menekankan bahwa pelayanan publik bukan sekadar transaksi teknis yang dapat sepenuhnya diotomasi, melainkan proses pembelajaran kewargaan (*citizenship learning*) di mana warga negara belajar tentang hak dan tanggung jawab mereka.

Meyriyani et al. (2024) menjelaskan bahwa pelayanan publik yang baik harus menyediakan ruang bagi dialog antara warga dengan administrator publik untuk saling memahami kebutuhan dan keterbatasan masing-masing. Jika teknologi

digital dirancang tanpa mempertimbangkan kebutuhan dialog ini, maka pelayanan berisiko menjadi impersonal dan menjauhkan warga dari proses demokrasi.

Di wilayah Provinsi Kepulauan Riau sendiri, beberapa kabupaten dan kota telah mendirikan MPP sebagai bagian dari upaya strategis meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pelayanan publik, terutama mengingat tantangan geografis kepulauan yang dihadapi oleh masyarakat di wilayah tersebut yang seringkali menyulitkan akses ke kantor-kantor pemerintahan yang tersebar di berbagai pulau.

Kota Tanjungpinang sebagai Ibu Kota Provinsi Kepulauan Riau telah membentuk Mal Pelayanan Publik berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 30 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang. Pembentukan MPP ini merupakan bagian dari visi Kota Tanjungpinang sebagai *Smart City* yang memanfaatkan teknologi informasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah.

Dalam konsiderans menimbang Perwako tersebut, huruf (a) menyatakan bahwa "dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik yang cepat, mudah, terjangkau, serta terukur kepada masyarakat, perlu dilaksanakan integrasi penyelenggaraan pelayanan publik dalam satu lokasi." Sementara huruf (b) menyebutkan bahwa "untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima dan terintegrasi, mesti dibentuk Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang."

Berdasarkan Pasal 3 Perwako Nomor 30 Tahun 2021, tujuan pembentukan MPP Kota Tanjungpinang adalah.

a. Meningkatkan kualitas pelayanan publik yang cepat, mudah, dan terjangkau,

- b. Mengintegrasikan berbagai jenis pelayanan publik dalam satu lokasi,
- c. Meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik,
- d. Mendorong inovasi dan kreativitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta
- e. Meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik.

Sementara itu, berdasarkan Pasal 4, fungsi MPP Kota Tanjungpinang meliputi.

- a. Penyediaan tempat pelayanan publik yang terintegrasi dan representative,
- b. Koordinasi dan sinkronisasi penyelenggaraan pelayanan publik antar OPD,
- c. Monitoring dan evaluasi kualitas pelayanan publik,
- d. Pengelolaan pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik, serta
- e. Pengembangan sistem informasi pelayanan publik berbasis teknologi.

MPP Kota Tanjungpinang mengintegrasikan berbagai layanan dari beberapa OPD seperti Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Badan Pendapatan Daerah, serta instansi lain dalam satu lokasi dengan tujuan memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, dan kenyamanan kepada masyarakat.

Konsep ini sejalan dengan prinsip "*serve citizens, not customers*" dalam paradigma NPS yang menekankan bahwa pelayanan publik harus dirancang berdasarkan kebutuhan dan kepentingan warga negara, bukan semata-mata untuk memenuhi target kinerja organisasi atau mengejar efisiensi seperti dalam paradigma NPM.

Denhardt & Denhardt (2007) menegaskan bahwa warga negara memiliki hak (*rights*) yang harus dipenuhi oleh negara, bukan sekadar kepentingan (*interests*) yang dapat dinegosiasikan seperti dalam transaksi pasar. Oleh karena itu, keberadaan MPP seharusnya tidak hanya mempercepat proses pelayanan, tetapi juga memastikan bahwa hak-hak warga negara terpenuhi dengan cara yang demokratis, transparan, dan akuntabel.

Namun dalam praktiknya, implementasi pelayanan publik di MPP Kota Tanjungpinang masih menghadapi berbagai kendala serius yang mengindikasikan belum optimalnya pelayanan yang diberikan. Berdasarkan observasi awal peneliti, ditemukan beberapa permasalahan mendasar yang bertentangan langsung dengan prinsip-prinsip NPS.

Pertama, *sistem Online Single Submission* (OSS) yang digunakan untuk layanan perizinan usaha sering mengalami gangguan teknis tanpa pemberitahuan, sehingga masyarakat tidak dapat menyelesaikan proses perizinan di lokasi MPP dan harus datang kembali di waktu yang tidak pasti. Kondisi ini melanggar prinsip "*think strategically, act democratically*" karena tidak ada transparansi informasi dan tidak ada mekanisme partisipasi masyarakat dalam mengatasi masalah teknis tersebut.

Kedua, tidak seluruh layanan dapat diselesaikan secara tuntas di MPP, seperti pengurusan KTP elektronik dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang masih harus dilanjutkan ke kantor OPD induk, sehingga konsep *one stop service* belum terwujud sepenuhnya.

Hal ini bertentangan dengan prinsip "*seek the public interest*" (mengutamakan kepentingan publik) karena masyarakat masih harus bolak-balik ke berbagai kantor, yang seharusnya menjadi masalah yang diselesaikan oleh MPP. Fragmentasi pelayanan ini menunjukkan bahwa koordinasi antar OPD masih lemah dan belum ada komitmen penuh untuk benar-benar melayani kepentingan masyarakat.

Berikut disajikan gambar gerai di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang.

Gambar 1.1 Gerai Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang



Sumber. (Mal Pelayanan Publik Tanjungpinang, 2026)

Ketiga, ditemukan gerai-gerai layanan yang kosong atau tidak ada petugas pada jam operasional, yang menunjukkan kurangnya komitmen dan kedisiplinan pelaksana. Fenomena ini secara tegas melanggar prinsip "*serve rather than steer*" (melayani, bukan mengendalikan) dan prinsip "*recognize that accountability isn't simple*" (mengakui bahwa akuntabilitas adalah hal yang kompleks).

Ketiadaan petugas di loket pelayanan bukan hanya masalah disiplin individual, tetapi juga menunjukkan lemahnya sistem akuntabilitas vertikal (kepada

pimpinan) dan akuntabilitas horizontal (kepada masyarakat). Dalam perspektif NPS, akuntabilitas bukan sekadar kepatuhan pada aturan formal, tetapi juga tanggung jawab moral untuk melayani warga negara dengan sepenuh hati.

Keempat, layanan konsultasi dan informasi kurang diprioritaskan sehingga masyarakat yang membutuhkan penjelasan prosedur sering kali tidak mendapat pelayanan yang memadai. Hal ini bertentangan dengan prinsip "*value people, not just productivity*" (menghargai manusia, bukan hanya produktivitas).

Meyriyani et al. (2024) menjelaskan bahwa prinsip ini menekankan pentingnya mendengarkan dan memahami kebutuhan unik setiap warga negara, bukan sekadar memproses dokumen sebanyak-banyaknya untuk mencapai target kuantitatif. Dengan mengabaikan layanan konsultasi, MPP sebenarnya memperlakukan masyarakat sebagai objek administratif yang harus diproses secepat mungkin, bukan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk mendapatkan informasi dan bantuan yang mereka butuhkan.

Kelima, sosialisasi kepada masyarakat masih sangat minim sehingga banyak warga belum mengetahui keberadaan, fungsi, dan prosedur layanan di MPP Kota Tanjungpinang. Minimnya sosialisasi ini melanggar prinsip "*think strategically, act democratically*" yang mengharuskan adanya komunikasi terbuka dan partisipasi aktif warga dalam setiap tahap pelayanan publik.

Denhardt & Denhardt (2015) menegaskan bahwa administrator publik harus secara aktif melibatkan warga negara dalam dialog untuk memahami kebutuhan

mereka, bukan menunggu warga datang sendiri karena sudah tahu dari informasi yang terbatas.

Prinsip "*serve rather than steer*" (melayani, bukan mengendalikan) dalam paradigma NPS mengandung kritik tajam terhadap kecenderungan birokrasi untuk mengontrol dan mengarahkan perilaku warga negara. Denhardt & Denhardt (2007) menjelaskan bahwa dalam paradigma OPA, birokrasi memposisikan diri sebagai "pengemudi" (*steer*) yang menentukan arah dan cara masyarakat harus berperilaku melalui regulasi dan prosedur yang kaku.

Sementara itu, paradigma NPM memposisikan pemerintah sebagai "pengendali" pasar pelayanan publik yang menentukan standar dan kompetisi antar penyedia layanan. Berbeda dengan kedua paradigma tersebut, NPS menekankan bahwa peran pemerintah adalah melayani (*serve*) kebutuhan warga negara yang dirumuskan melalui dialog dan partisipasi demokratis, bukan mengendalikan atau mengarahkan warga sesuai kepentingan birokrasi.

Dalam konteks MPP, prinsip ini seharusnya berarti bahwa desain layanan, jam operasional, prosedur, dan mekanisme pelayanan harus dirancang berdasarkan kebutuhan dan masukan dari warga negara, bukan berdasarkan kenyamanan aparatur atau efisiensi organisasi semata. Dharma (2021) menegaskan bahwa banyak inovasi pelayanan publik di Indonesia gagal karena dirancang secara *top down* tanpa melibatkan partisipasi warga yang akan dilayani.

Akibatnya, inovasi tersebut sering tidak sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat dan hanya menjadi "proyek etalase" yang terlihat bagus secara fisik

namun rendah pemanfaatannya. Tyasotyaningarum & Muzaqi (2021) menemukan bahwa pelayanan yang dirancang secara partisipatif dengan melibatkan warga sejak tahap perencanaan cenderung lebih berhasil dan berkelanjutan dibandingkan pelayanan yang dirancang secara birokratis.

Permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan fundamental antara prinsip-prinsip ideal *New Public Service* dengan kenyataan pelaksanaan pelayanan di MPP Kota Tanjungpinang. Kesenjangan ini bukan hanya masalah teknis operasional, tetapi juga mencerminkan belum terjadinya transformasi paradigma dari orientasi birokrasi (*bureaucracy-oriented*) menuju orientasi warga negara (*citizen-oriented*).

Alim & Ibrahim (2024) dalam penelitiannya tentang optimalisasi pelayanan publik di era digital menemukan bahwa optimalisasi tidak dapat dicapai hanya dengan memperbaiki sistem atau infrastruktur, tetapi juga memerlukan perubahan mendasar dalam cara pandang dan perilaku aparatur pelayanan publik.

Prinsip kedua NPS *seek the public interest* (mengutamakan kepentingan publik mengandung perdebatan filosofis yang kompleks tentang bagaimana mendefinisikan "kepentingan publik" dalam masyarakat yang plural dan memiliki kepentingan yang beragam. Denhardt & Denhardt (2015) menegaskan bahwa kepentingan publik bukan sekadar agregasi dari kepentingan individual atau kepentingan mayoritas, melainkan hasil dari dialog dan deliberasi demokratis yang melibatkan berbagai kelompok masyarakat termasuk kelompok marginal.

Berbeda dengan paradigma NPM yang cenderung mendefinisikan kepentingan publik secara utilitarian sebagai "kepuasan maksimum bagi jumlah terbanyak orang," paradigma NPS menekankan bahwa kepentingan publik harus mencakup perlindungan terhadap hak-hak minoritas dan kelompok rentan yang mungkin terabaikan dalam perhitungan mayoritas. Iskandar et al. (2023) menjelaskan bahwa kegagalan paradigma NPM justru terletak pada kecenderungannya memprioritaskan kepuasan pelanggan yang "menguntungkan" secara ekonomi sambil mengabaikan kelompok yang tidak memiliki daya beli.

Dalam konteks MPP, perdebatan ini sangat relevan karena banyak MPP yang mendesain layanannya berdasarkan survei kepuasan pelanggan dari pengguna yang sudah aktif, padahal kelompok yang paling membutuhkan pelayanan seperti masyarakat miskin, lanjut usia, dan penyandang disabilitas justru sering tidak terwakili dalam survei tersebut karena mereka menghadapi hambatan akses. Soselisa & Puturuhi (2021) menegaskan bahwa pelayanan publik yang sejati harus proaktif menjangkau kelompok yang selama ini terpinggirkan, bukan hanya melayani mereka yang sudah datang dengan sendirinya.

Untuk menganalisis kesenjangan antara prinsip-prinsip ideal NPS dengan kondisi aktual pelayanan di MPP Kota Tanjungpinang, diperlukan kerangka analisis yang sistematis dan komprehensif. Penelitian ini menggunakan tujuh prinsip *New Public Service* dari Denhardt & Denhardt (2015) sebagai kerangka analisis utama untuk mengidentifikasi sejauh mana pelaksanaan pelayanan publik di MPP Kota Tanjungpinang telah sejalan dengan atau menyimpang dari prinsip-prinsip tersebut.

Ketujuh prinsip NPS tersebut adalah.

- (1) *Serve citizens, not customers* (melayani warga negara, bukan pelanggan),
- (2) *Seek the public interest* (mengutamakan kepentingan publik),
- (3) *Value citizenship over entrepreneurship* (menghargai kewargaan di atas kewirausahaan),
- (4) *Think strategically, act democratically* (berpikir strategis, bertindak demokratis),
- (5) *Recognize that accountability isn't simple* (mengakui bahwa akuntabilitas adalah hal yang kompleks),
- (6) *Serve rather than steer* (melayani, bukan mengendalikan),
- (7) *Value people, not just productivity* (menghargai manusia, bukan hanya produktivitas).

Dengan menggunakan ketujuh prinsip NPS sebagai standar ideal, penelitian ini akan mengidentifikasi kesenjangan (gap) antara kondisi ideal dengan kondisi aktual di setiap aspek pelayanan di MPP Kota Tanjungpinang. Gap analysis ini penting untuk memahami di mana letak permasalahan utama, apa penyebabnya, dan bagaimana upaya optimalisasi yang tepat untuk mendekatkan pelaksanaan pelayanan dengan prinsip-prinsip NPS.

Tyasotyaningarum & Muzaqi (2021) dalam penelitiannya tentang optimalisasi pelayanan publik di Kabupaten Nganjuk menegaskan bahwa

optimalisasi harus berbasis pada identifikasi akar masalah yang sistematis, bukan sekadar perbaikan tambal sulam yang bersifat reaktif. Berbagai permasalahan yang telah diuraikan secara jelas menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik di MPP Kota Tanjungpinang masih belum optimal dan memerlukan upaya perbaikan yang komprehensif dan terstruktur.

Tanpa upaya optimalisasi yang berbasis pada identifikasi akar masalah dan perubahan paradigma pelayanan, inovasi MPP yang seharusnya menjadi terobosan reformasi birokrasi berisiko gagal memberikan dampak substansial bagi peningkatan kepuasan dan kesejahteraan masyarakat.

Gieske et al. (2020) dalam penelitiannya tentang inovasi dan optimalisasi di organisasi publik menegaskan bahwa organisasi publik perlu menyeimbangkan antara inovasi (*discontinuous renewal*) dengan optimalisasi (*continuous incremental improvement*). Fokus berlebihan pada inovasi tanpa optimalisasi dapat menyebabkan organisasi terus membuat program baru tanpa memperbaiki yang lama, sehingga masalah menumpuk dan kinerja justru menurun.

Optimalisasi pelaksanaan pelayanan publik di MPP Kota Tanjungpinang menjadi sangat penting dan mendesak mengingat MPP merupakan salah satu pilar utama dalam visi Kota Tanjungpinang sebagai *Smart City* yang responsif dan berorientasi pada pelayanan prima. Lebih dari itu, optimalisasi MPP juga merupakan imperatif etis dalam perspektif *New Public Service*, karena warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, cepat, transparan, dan akuntabel.

Kegagalan dalam menyediakan pelayanan yang optimal bukan hanya kegagalan administratif, tetapi juga pengingkaran terhadap hak-hak dasar warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi dan undang-undang. Untuk itu, diperlukan kajian mendalam yang tidak hanya mengidentifikasi kondisi pelaksanaan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, tetapi juga merumuskan rekomendasi konkret untuk optimalisasi pelaksanaan pelayanan publik di MPP Kota Tanjungpinang berdasarkan perspektif *New Public Service*.

Kajian ini penting karena akan memberikan kontribusi praktis bagi perbaikan pelayanan di MPP Kota Tanjungpinang, sekaligus memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan literatur tentang aplikasi paradigma *New Public Service* dalam konteks inovasi pelayanan terpadu di Indonesia. Berdasarkan seluruh latar belakang yang telah dipaparkan secara mendetail dan komprehensif tersebut, maka peneliti mengambil judul penelitian.

"Analisis Optimalisasi Pelaksanaan Pelayanan Publik di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang".

1.2 Rumusan Masalah

Bersumber pada latar belakang sudah diuraikan, Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 30 Tahun 2021 masih menghadapi berbagai kendala dalam implementasinya. Permasalahan seperti gangguan sistem *Online Single Submission* (OSS), layanan yang belum terintegrasi sepenuhnya, gerai kosong tanpa petugas, serta minimnya sosialisasi memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan.

Oleh sebab itu, rumusan masalah penelitian ini yaitu “Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang?”

1.3 Tujuan Penelitian

Bersumber pada rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini yaitu. “Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang?”

1.4 Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini akan membantu peneliti serta pihak-pihak lain yang berkepentingan berdasarkan permasalahan penelitian serta tujuan yang ingin dicapai. Berikut manfaat penelitian ini.

Manfaat Teoritis

1. Diharapkan temuan penelitian ini akan menambahkan pemahaman serta pengetahuan kita di bidang ilmu administrasi Negara.
2. Mahasiswa bisa menggunakannya selaku referensi serta bahan komparatif untuk penelitian tambahan.

1.4.1 Manfaat Praktis

Peneliti yang juga tertarik dengan Efektivitas Pelayanan Publik di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang. Diharap bisa menemukan manfaat dari hasil penelitian ini selaku sumber informasi awal serta referensi.

