

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah merupakan lembaga atau institusi yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu fungsi terlihat dalam penyelenggaraan pelayanan public sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 merupakan rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan pemberian jasa kepada masyarakat yang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta, baik atas nama pemerintah ataupun secara mandiri, dengan atau tanpa pembayaran, guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Pada dasarnya, pelayanan publik adalah produk utama organisasi pemerintahan yang bertujuan memenuhi hak-hak masyarakat, baik dalam bentuk layanan sipil maupun layanan administratif lainnya, karena pelayanan melekat pada setiap individu maupun kelompok dan bersifat universal (Hidayatullah, 2024).

Birokrasi memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Melalui birokrasi, pemerintah menjalankan fungsi-fungsi utama negara, mulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan program, hingga pengawasan (Mozin *et al.*, 2025). Namun dalam praktiknya

birokrasi di Indonesia khususnya dalam hal pelayanan publik hingga saat ini memiliki ciri tidak pasti, berbelit-belit, dan lambat (Kasus *et al.*, 2005 dalam Rizqiya *et al.*, 2024).

Pada Indeks Efektivitas pemerintahan Indonesia dalam sistem birokrasi masih tertinggal dibandingkan negara lain yang jauh lebih efisien. Menurut data Bank Dunia tahun 2023, Indonesia menempati urutan ke-58 secara global dengan indeks efektivitas sebesar 0,58 dari skala 2,5. Angka ini jauh di bawah Singapura yang berada di peringkat pertama dengan indeks 2,32. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa pelayanan publik di Indonesia masih belum optimal dalam hal kecepatan dan efisiensi (Ginting, 2025).

Hal ini dapat dilihat dari laporan masyarakat yang masuk ke Ombudsman RI yang menunjukkan masalah dalam pelayanan. Berdasarkan laporan masyarakat yang masuk ke Ombudsman RI pada tahun 2024 instansi terlapor yang paling banyak diadukan 2024 adalah pemerintah daerah (45,88%), Kementerian ATR/BPN (11,59%), BUMN/BUMD (6,2%), lembaga pendidikan negeri (5,9%) dan kepolisian (4,4%) (Ombudsman, 2024). Berdasarkan data penutupan laporan, sepanjang 2024 jenis maladministrasi terbanyak yang telah ditutup/diselesaikan yaitu :

Tabel 1.1
Laporan Dugaan Mal Administrasi

Dugaan Maladministrasi	Persentase
Penundaan Berlarut	33,86%
Tidak memberikan pelayanan	30,31%
Penyimpangan prosedur	20,61%
Tidak patut	4,44%
Penyalahgunaan kekuasaan	2,99%
Kelalaian	2,95%
Tidak kompeten	2,19%
Permintaan atau penerimaan imbalan	1,81%
Diskriminasi	0,5%
Berpihak	0,2%

Sumber : Laporan Ombudsman RI Tahun 2024) Di akses pada 9 Juni 2025

Berdasarkan data dugaan maladministrasi, permasalahan pelayanan publik didominasi oleh penundaan berlarut dan tidak memberikan pelayanan, yang menunjukkan rendahnya akuntabilitas serta kapasitas aparatur birokrasi. Strategi peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan perhatian utama pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun demikian, perbedaan pengaturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sering kali menjadi kendala dalam pelaksanaan reformasi pelayanan publik. Pada dasarnya, reformasi tersebut bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik serta meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Mendrofa *et al.*, 2025)

Pada awal 2025, Kota Lhokseumawe meraih nilai 91,35 dalam penilaian kualitas pelayanan publik nasional berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi (Kepmenpan RB Nomor 252 Tahun 2024, masuk dalam kategori Zona Hijau. Pada Januari 2026, kota ini juga meraih predikat A dari Kementerian PANRB dalam bidang Reformasi Birokrasi dengan indeks 4,31. Namun, di balik deretan penghargaan itu, pelayanan di Kota Lhokseumawe masih belum optimal dalam pelayanan.

Kondisi tersebut dibuktikan oleh berbagai temuan dan realitas pelayanan publik di Kota Lhokseumawe yang menunjukkan masih adanya sejumlah kendala dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai penelitian akademik, laporan lembaga independen, liputan media, hingga pengaduan masyarakat menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Kota Lhokseumawe masih menghadapi berbagai persoalan, Kondisi tersebut dibuktikan oleh berbagai pemberitaan dan laporan lembaga terkait pelayanan publik di Kota Lhokseumawe, yang secara ringkas dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2
Permasalahan Pelayanan Publik

No	Fenomena	Uraian Singkat
1.	Defisit Sumber Daya Manusia (SDM) fungsional	Jumlah tenaga fungsional yang tersedia hanya 6 orang dari kebutuhan ideal 12-14 orang menyebabkan sejumlah layanan tidak dapat dilayani secara optimal karena beban kerja yang tidak seimbang dengan volume permohonan masyarakat (RRI,2025)
2.	Infrastruktur kurang memadai	Layanan administrasi sering terhambat akibat gangguan listrik dan jaringan sehingga warga yang datang tidak dapat dilayani secara optimal (antaranews,2023)
3.	Sosialisasi gagal	Warga tidak tahu MPP 8 bulan setelah buka sehingga masyarakat tetap mengurus keperluan administrasi di kantor dinas masing-masing, sehingga tujuan MPP sebagai layanan terpusat dan lebih mudah diakses belum tercapai (RRI,2025)
4.	Etika dan respons pelayanan	Pemerintah baru bertindak setelah isu viral sehingga masyarakat harus menunggu lebih lama untuk perbaikan layanan, dan keluhan yang disampaikan secara langsung tidak cukup didengar tanpa tekanan opini publik (Setdako Lhokseumawe,2026)
5.	Penundaan berlarut pemenuhan hak ganti rugi tanah	Pembangunan jalan tembus dan pelebaran jalan di Desa Mon Geudong sejak 2014, tetapi pembayaran ganti rugi tanah pelapor belum tuntas hingga Agustus 2023 (Ombudsman RI, 2023).

Sumber: Olahan Peneliti

Berdasarkan tabel tersebut, dapat dipahami bahwa peningkatan pelayanan publik di Kota Lhokseumawe belum sepenuhnya berjalan secara optimal. Meskipun kota ini meraih predikat A dari Kementerian PANRB dalam bidang Reformasi Birokrasi dengan indeks 4,31. Namun, perlu dicermati bahwa penilaian tersebut bersifat umum terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Lhokseumawe secara keseluruhan. Nilai dan predikat yang tinggi menunjukkan adanya kemajuan dari sisi tata kelola dan pemenuhan indikator administratif, tetapi belum tentu sepenuhnya menggambarkan kondisi riil di semua lini pelayanan yang dirasakan masyarakat. Berdasarkan tabel di atas, masih terlihat adanya keterbatasan sumber daya manusia, gangguan infrastruktur, sosialisasi yang belum merata, respons pelayanan yang lambat, serta penundaan pemenuhan hak warga yang menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan publik di Kota Lhokseumawe masih belum sepenuhnya teratasi

Kondisi tersebut juga menunjukkan bahwa capaian formal pemerintah daerah dalam bidang pelayanan publik masih perlu diimbangi dengan perbaikan kualitas pelayanan secara nyata di lapangan agar tujuan penyelenggaraan pelayanan publik yang cepat, mudah, dan terpadu dapat benar-benar terwujud. MPP Lhokseumawe lahir di tengah ekosistem pelayanan publik yang belum sepenuhnya sehat dan MPP hanya akan benar-benar efektif jika masalah-masalah mendasar di atas ditangani secara simultan dan terukur.

Di Provinsi Aceh, penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) terus dikembangkan sebagai bagian dari reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Beberapa daerah yang telah menyelenggarakan MPP di antaranya Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Besar, Kabupaten Aceh Barat, dan

Kota Lhokseumawe. MPP Kota Banda Aceh merupakan salah satu MPP yang telah beroperasi lebih awal sejak tahun 2019 dan menunjukkan perkembangan yang cukup baik melalui pelayanan terintegrasi berbasis digital serta memperoleh penghargaan pelayanan prima urutan ke-3 pada tahun 2024 dan berbagai penghargaan lainnya. Sementara itu, MPP Kabupaten Aceh Besar menunjukkan aktivitas pelayanan yang tinggi mencapai 100 ribu pengunjung ditahun 2024 dan mulai mengembangkan MPP digital. Di sisi lain, MPP Kabupaten Aceh Barat yang mulai difungsikan pada tahun 2025 sebagai bagian dari pengembangan pelayanan publik terpadu.

Di Kota Lhokseumawe telah diselenggarakan Mal Pelayanan Publik (MPP) yang didasari oleh Peraturan Wali Kota Nomor 35 Tahun 2022 yang menjadi landasan pendirian Mal Pelayanan Publik (MPP) yang diluncurkan pada 25 November 2024 sebagai bentuk integrasi berbagai layanan publik dalam satu lokasi. Kehadiran MPP di Lhokseumawe diharapkan mampu mempermudah masyarakat dalam mengakses berbagai jenis pelayanan tanpa harus berpindah-pindah instansi, sehingga proses pelayanan menjadi lebih sederhana dan efisien. Dari narasi dan data di atas, terlihat jelas bahwa MPP Lhokseumawe lahir di tengah ekosistem pelayanan publik yang belum sepenuhnya sehat. Penghargaan formal yang diraih tidak boleh menutupi kenyataan bahwa reformasi pelayanan publik di Lhokseumawe masih menghadapi kendala dalam pengimplementasiannya.

Adapun tujuan penyelenggaraan MPP adalah untuk mewujudkan pelayanan publik yang cepat, mudah, transparan, dan terintegrasi dalam satu sistem pelayanan terpadu. Penyelenggaraan MPP ini didasarkan pada Peraturan Wali Kota Lhokseumawe Nomor 35 Tahun 2022 sebagai landasan hukum integrasi layanan di

tingkat daerah, yang sejalan dengan amanat Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021. Pengelolaan dan pengawasan MPP dikoordinasikan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja Kota Lhokseumawe (DPMPTSP) Kota Lhokseumawe, di bawah pembinaan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), sebagai strategi awal pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

Menurut informasi dari Radio Republik Indonesia Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Lhokseumawe melibatkan 4 instansi vertikal, yaitu Kejaksaan Negeri Lhokseumawe, Kepolisian Resor Lhokseumawe, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kota Lhokseumawe, serta 6 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) teknis, yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Badan Pengelola Keuangan Daerah, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Dinas Kesehatan, dan Dinas Penanaman Modal serta Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Ketenagakerjaan Kota Lhokseumawe. Instansi-instansi ini secara bersama-sama memberikan layanan administrasi, perizinan, perpajakan, kependudukan, dan pelayanan publik.

Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Lhokseumawe menjadi salah satu daerah yang menarik untuk dikaji karena Kota Lhokseumawe telah menunjukkan perkembangan dalam reformasi birokrasi dan pelayanan publik melalui berbagai capaian dan penghargaan yang diperoleh pemerintah daerah. Namun, pelayanan di MPP menghadapi berbagai temuan dan realitas pelayanan publik di Kota Lhokseumawe yang menunjukkan masih adanya sejumlah kendala dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan hasil observasi awal, implementasi MPP belum sepenuhnya optimal. Beberapa layanan masih belum terdapat dilokasi, seperti layanan Kejaksaan yang karena keterbatasan fasilitas penyimpanan barang bukti, layanan Kepolisian yang sementara digantikan oleh layanan Samsat, dan layanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang saat ini tertunda dalam beroperasi karena keterbatasan peralatan pendukung.

Pelayanan dari tujuh instansi lainnya sudah ada namun belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan tujuan kebijakan. Berdasarkan wawancara dengan Ibu Lissa Yoesfianda, S.STP., MAP selaku Kepala Bidang Pelayanan Perizinan DPMPTSP Kota Lhokseumawe, diketahui bahwa layanan yang berjalan relatif efektif di MPP masih terbatas pada layanan perizinan, sementara layanan dari sektor lain belum dapat beroperasi secara optimal.

Beliau menambahkan bahwa keterbatasan implementasi Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kota Lhokseumawe dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain keterbatasan sarana dan prasarana pada instansi tertentu. Salah satunya adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang membutuhkan peralatan khusus yang belum dapat dipenuhi akibat keterbatasan anggaran daerah.

Selain itu koordinasi antarinstansi dalam pelayanan perizinan yang masih mengharuskan masyarakat mengurus rekomendasi teknis secara mandiri. Kondisi tersebut tercermin dari hasil wawancara dengan salah satu masyarakat yang sedang mengurus akun Surat Izin Praktik (SIP), di mana pemohon harus datang ke MPP untuk pembuatan akun, kemudian diarahkan kembali ke Dinas Kesehatan untuk mengaktifkan akun Satu Sehat yang terintegrasi dengan sistem perizinan, meskipun secara konsep layanan tersebut seharusnya dapat difasilitasi dalam MPP.

Selain faktor sarana dan koordinasi, hasil wawancara juga menunjukkan adanya kendala lain yang memengaruhi optimalisasi MPP yaitu keterbatasan sumber daya manusia menyebabkan sebagian instansi tetap melaksanakan pelayanan di kantor masing-masing sehingga layanan di MPP hanya berjalan secara terbatas, sementara karakteristik wilayah Kota Lhokseumawe yang relatif kecil dan mudah dijangkau turut membuat keberadaan MPP belum dirasakan sebagai kebutuhan yang mendesak oleh masyarakat.

Berdasarkan beberapa kendala yang telah dijelaskan sebelumnya maka, diperlukan kajian yang mendalam mengenai strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Lhokseumawe agar pelaksanaannya benar-benar sejalan dengan amanat Peraturan Wali Kota. Penelitian ini menjadi penting untuk mengidentifikasi langkah-langkah nyata yang telah dan dapat dilakukan pemerintah dalam mengatasi berbagai kendala dalam pengimplementasian MPP, sehingga MPP tidak hanya menjadi kebijakan formal semata, tetapi mampu memberikan manfaat nyata bagi masyarakat melalui pelayanan publik yang berkualitas.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan konteks yang telah diuraikan diatas rumusan masalah dapat dirumuskan yaitu apa saja strategi yang dilakukan oleh pemerintah agar penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik sesuai dengan yang diamanatkan oleh peraturan walikota?

1.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik agar pelaksanaannya sesuai dengan amanat Peraturan Wali Kota.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja strategi pemerintah dalam meningkatkan layanan di Mal Pelayanan Publik Kota Lhokseumawe agar sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan dalam Peraturan Wali Kota, serta mengidentifikasi berbagai langkah yang telah dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian administrasi publik, khususnya terkait implementasi kebijakan dan strategi pemerintah dalam peningkatan kualitas pelayanan publik melalui Mal Pelayanan Publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan gambaran mengenai strategi yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan Mal Pelayanan Publik sesuai dengan amanat peraturan yang berlaku.
- b. Menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam strategi meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik pada Mal Pelayanan Publik.

- c. Memberikan informasi bagi masyarakat luas mengenai adanya Mal Pelayanan Publik di Kota Lhokseumawe.

3. Manfaat akademis

Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji lebih dalam mengenai kebijakan pelayanan publik, khususnya terkait strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas layanan pada Mal Pelayanan Publik.