

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik merupakan hal penting untuk mengetahui kinerja dan tolak ukur yang dilakukan oleh birokrasi terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Birokrasi berperan strategis terhadap pelaksanaan pelayanan publik terlebih dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Saat ini birokrasi publik menjadi isu yang mengemuka dalam administrasi publik khususnya terhadap pengelolaan pelayanan publik. Usaha untuk mewujudkan pemerintahan yang baik perlu adanya perbaikan pada aspek administrasi publik supaya penyelenggaraan pelayanan publik menjadi lebih optimal. Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan menjadi bentuk respon pemerintah untuk menyesuaikan diri terhadap problematika pelayanan publik terlebih tuntutan reformasi.

Kondisi sosial, politik, dan ekonomi dengan hadirnya globalisasi telah membawa pengaruh yang kuat, negara harus mempersiapkan diri agar tidak berdampak buruk terhadap kondisi pemerintahan khususnya dalam reformasi birokrasi, karena kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh birokrasi.<sup>1</sup> Perangkat perundang-undangan untuk penyesuaian kebijakan sebagai indikator penyelenggaraan pemerintahan sangat dibutuhkan sehingga kepastian hukum dapat terwujud. Kualitas pelayanan pada penyelenggaraan pelayanan publik saling terkait dan berpengaruh dengan banyak faktor yang diantaranya visi misi, struktur organisasi, kerja sama, dan kepemimpinan. Sejak tahun 1998 telah dilakukan reformasi birokrasi hingga tercipta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Bayu Kharisma, "Good Governance Sebagai Suatu Konsep dan Mengapa Penting Dalam Sektor Publik dan Swasta (Suatu Pendekatan Ekonomi Kelembagaan)", *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, Vol. 19 No. 1, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Padjajaran, 2014, hlm. 10.

Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adanya landasan hukum tersebut dimaksudkan dapat mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat terhadap kewenangan yang dimiliki oleh birokrasi dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kepentingan publik.<sup>2</sup>

Pola penyelenggaraan pemerintahan yang mampu menyesuaikan dengan kultur sosial ekonomi masyarakat dinilai dapat mewujudkan pelayanan yang berkualitas. Otonomi daerah, dengan bentuk penyesuaian pelayanan secara desentralisasi dapat menunjang pelayanan dengan kewenangan fungsi dan tanggungjawab yang disesuaikan kebutuhan dan kondisi di daerah, sehingga membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya secara lebih cepat dan tepat. Pada hakekatnya otonomi daerah diciptakan sebagai upaya perbaikan menuju tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan masyarakat untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan percepatan pembangunan daerah.<sup>3</sup> Kegiatan dalam pemberian layanan kepada masyarakat perlu diwujudkan dengan pelayanan yang bersifat demokratis, transparan, akuntabilitas, reponsif, dan dilakukan secara cepat dan tepat.

Penyusunan kebijakan, penyusunan standar pelayanan, pelaksanaan survei kepuasan pelayanan publik, perlu dilakukan dengan melibatkan masyarakat secara langsung untuk meningkatkan pelayanan publik terlebih mendukung penyempurnaan standar pelayanan, sesuai di Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa pelayanan prima adalah pelayanan yang cepat, mudah, pasti, murah, dan

---

<sup>2</sup> Abdul Hamid Tome, "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 20 Tahun 2010", *Jurnal Hukum*, Vol. XX Edisi No. 3, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2021, hlm. 137.

<sup>3</sup> Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 48.

akuntabel.<sup>4</sup> Melalui kebijakan pelayanan yang jelas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kebersamaan pemerintah daerah dengan masyarakat akan mampu menciptakan kerjasama yang apik sebagai bagian dari upaya pemberian layanan. Pelayanan publik bisa dibangun di dalam pemerintahan berdasarkan unsur kepentingan rakyat. Apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, maka itu menjadi tugas dan kewajiban pemerintah untuk memberikan kepuasan atas permintaan pelayanan masyarakat yang berupa jasa, maupun administrasi sebagai bagian dari keperluan masyarakat.

Pelayanan ini memiliki makna dan karakter yang berbeda-beda dalam memberikan hak dan kewajibannya yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Secara bahasa, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pelayanan yaitu “kegiatan untuk melayani orang lain”.<sup>5</sup> Pelayanan ini memiliki keunikan, yang dimana kegiatan ini dilakukan untuk melayani orang lain secara profesional untuk memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi kepentingan orang lain. Sementara definisi dari publik itu sendiri diartikan sebagai seluruh manusia yang memiliki kesamaan untuk berfikir, memiliki perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan teratur dengan berdasarkan nilai-nilai norma dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup> Definisi dari pelayanan publik bisa diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah terhadap seluruh manusia, serta bisa dilakukan kegiatan ini secara bersama-sama supaya menguntungkan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>7</sup> Pelayanan publik ini digunakan sebagai penggerak berjalannya pelaksanaan administrasi untuk mewujudkan nilai-nilai pemerintahan.

---

<sup>4</sup> M. Fachri Adnan, “Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Upaya Peningkatan Pelayanan Publik”, *Jurnal Ilmiah Ilmu-Ilmu Humaniora*, Vol XII Edisi No. 2, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, 2013, Hlm. 200.

<sup>5</sup> Kbbi.

<sup>6</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Cetakan Kelima, PT Bumi Aksara, Jakarta. 2010, hlm. 5.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 6.

Keberhasilan pemerintah di dalam fungsi pelayanan publik untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dapat dilakukan secara terpadu, sistematis, dan berkelanjutan. Peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan secara cepat, nyaman, dan mudah perlu adanya inovasi dari pemerintah. Inovasi berperan penting terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik oleh birokrasi, terlebih dengan inovasi yang selaras dengan perkembangan zaman tentu dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Inovasi di dalam perjalanan pelayanan publik merupakan pilihan tepat sebagai jalan terbaik dalam mewujudkan sebuah pelayanan yang yang baik. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah perlu mempertimbangkan konsep *new public service* yang kebijakannya dilandaskan pada teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan hak di antara warga negara. Perkembangan pelayanan publik menjadi *new public service* dapat memunculkan orientasi tinggi pada sebuah pelayanan karena memungkinkan masuknya inovasi-inovasi baru yang berkaitan dengan pelayanan publik oleh pemerintah bagi masyarakat.<sup>8</sup>

Meskipun demikian masih ditemukan adanya permasalahan dalam pelayanan publik diantaranya, pola penyelenggaraan seperti pelayanan yang masih terpecah di lokasi dinas masing-masing, sumber daya manusia yang terbatas serta kompetensi pemberi pelayanan, dan anggaran. Adanya iklim politik turut menimbulkan degradasi pada pelayanan publik, sehingga merubah dan memberi dampak pada suatu kebijakan yang mengubah citra pelayanan publik itu sendiri.<sup>9</sup> Tahun 2017 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi telah melakukan inovasi guna menunjang penyelenggaraan pelayanan publik dengan membangun sistem pelayanan

---

<sup>8</sup> Abdullah Rafi M dan Endro Widodo, "Inovasi Mal Pelayanan Publik Kota Probolinggo dalam Meningkatkan Efektifitas Pelayanan Publik", Makalah Disampaikan dalam Prosiding Simposium Nasional *Tantangan Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Revolusi Industri 4.0*, Universitas Muhammadiyah Malang, hlm. 549.

<sup>9</sup> Cindy Elik Fajriati, *Pentingnya Inovasi dalam Pelayanan Publik di Daerah pada Dimensi Administrasi Publik*, terdapat dalam <https://ap.uinsgd.ac.id/pentingnya-inovasi-dalam-pelayanan-publik-di-daerah-pada-dimensi-administrasi-publik/>. Diakses pada 23 Agustus 2022.

publik dalam lintas kewenangan untuk menyatukan layanan-layanan yang sebelumnya tidak ada, yakni Mal Pelayanan Publik (MPP). MPP diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri PANRB Nomor 92 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik bahwa MPP diselenggarakan oleh Organisasi Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu dan meliputi seluruh pelayanan perizinan dan nonperizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah ataupun swasta.<sup>10</sup> MPP menjadi media bagi pemerintah untuk membangun sistem kerja dan sinergi baru bagi birokrasi secara luas dengan tujuan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.<sup>11</sup>

Keberhasilan pelayanan publik bagi organisasi perangkat daerah (OPD) adalah *one stop shopping* pelayanan.<sup>12</sup> Tetapi ada beberapa hal yang menjadi catatan, wilayah terluas di DIY adalah Kabupaten Gunungkidul, meliputi 46.63% dari luas DIY sedangkan Kota Yogyakarta adalah wilayah terkecil sebesar 1.02% dengan rincian pembagian proporsi luas wilayah.<sup>13</sup> Tetapi kepadatan persebaran penduduk cenderung timpang, dengan berpusat pada wilayah Kota Yogyakarta sedangkan di Kabupaten Gunungkidul persebaran penduduk adalah yang terendah.<sup>14</sup> Selain itu, indeks pembangunan manusia (IPM) pada tingkat kabupaten/kota di D.I. Yogyakarta menurut data Badan Pusat Statistik tahun 2022 Kota Yogyakarta mencapai 87.69 sedangkan di

---

<sup>10</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri PANRB Nomor 92 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

<sup>11</sup> Ukrimatul Umam dan Adiando, "Efektifitas Mal Pelayanan Publik (MPP) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik", *Jurnal Humaniora*, Vol. 4 No. 1, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Riau, 2020, hlm. 161.

<sup>12</sup> Adminwarta, *Mal Pelayanan Publik Yogya Siap Berikan Layanan Terpadu*, terdapat dalam <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/24064>. Diakses 10 Desember 2022.

<sup>13</sup> Laporan Kajian Evaluasi Peraturan Daerah Pemantauan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017, hlm. 20.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 23.

Kabupaten Gunungkidul 70.96.<sup>15</sup> Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul cukup tinggi jika dibandingkan dengan Kota Yogyakarta, sehingga perlu ada reorientasi penanganan pembangunan pada wilayah dengan IPM rendah.

Pada tahun 2020, Pemerintah Kota Yogyakarta melaksanakan survei kepuasan masyarakat (SKM) terhadap mutu pelayanan, hasilnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan, RSUD Kota Yogyakarta, Dinas Lingkungan Hidup, Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah mendapat catatan perhatian karena mutu pelayanannya dalam kategori kurang baik atau C.<sup>16</sup> Lalu pada tahun 2021 Inspektorat Daerah Kabupaten Gunungkidul bersama Bagian Organisasi Setda Kabupaten Gunungkidul melaksanakan survei terhadap indeks kepuasan masyarakat, hasilnya didapati ada 4 (empat) unsur pelayanan yang memiliki nilai di bawah rata-rata yaitu persyaratan pelayanan, waktu penyelesaian pelayanan, sistem, mekanisme, dan prosedur, dan sarana dan prasarana.<sup>17</sup> Lebih lanjut dalam Laporan Triwulan II Tahun 2022 Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, pada penyelenggaraan pelayanan publik di D.I. Yogyakarta masih terdapat permasalahan yang menjadi perhatian khusus diantaranya sektor Jasa seperti pemutusan hubungan kerja dan penangguhan komisi, Kepegawaian seperti proses penjaringan dan penyaringan pamong desa, dan Pelayanan seperti dukuh tidak menjalankan tugas sebagai pamong desa.<sup>18</sup>

Jika menengok hasil survei dan laporan tersebut masih terdapat penerapan asas-asas pelayanan publik yang belum berjalan semestinya seperti asas kepastian hukum, asas keprofesionalan, dan asas akuntabilitas. Sehingga urgensi dibentuknya MPP untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik terhadap masyarakat khususnya di

---

<sup>15</sup> Yogyakarta.bps.go.id diakses 30 Mei 2023.

<sup>16</sup> Laporan Hasil Survey Kepuasan Masyarakat (SKM) Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2020, hlm 9.

<sup>17</sup> Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada Inspektorat Daerah Kabupaten Gunungkidul Periode Semester II Tahun 2021, hlm. 16.

<sup>18</sup> Laporan Triwulan II Tahun 2022 Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul sangat dibutuhkan. Saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta telah berdiri 4 (empat) MPP yang tersebar di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Gunungkidul. Penyelenggaraan MPP di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul sebagai pusat pelayanan publik yang mengintegrasikan berbagai dinas dan layanannya dirasa dapat bermanfaat bagi masyarakat karena secara langsung akan memberi kemudahan terhadap akses berbagai layanan publik.

Secara penyelenggaraan pelayanan publik di MPP harus berdasarkan dengan peraturan yang ada, misalkan tugas Penyelenggara MPP dari masing-masing jabatan yang ada untuk wilayah Kota Yogyakarta, diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik dijelaskan bahwa setiap organisasi penyelenggara pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada pengguna layanan.<sup>19</sup> Demikian juga terhadap penyelenggaraan MPP di wilayah Kabupaten Gunungkidul diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi MPP di wilayah Kabupaten Gunungkidul, Perbup tersebut mengidealkan bahwa Kepala MPP dan Kepala Sub Unit diwajibkan untuk melakukan koordinasi, sinkronisasi, integrasi dalam lingkungan MPP dan bertanggung jawab pada pembinaan terhadap bawahannya menurut jenjang jabatannya masing-masing.<sup>20</sup>

Penyelenggaraan pelayanan publik sebagai salah satu tindakan pemerintah yang ditujukan untuk tujuan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat harus senantiasa didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Secara khusus AAUPB penting bagi pejabat administrasi dalam menjalankan pemerintahan karena

---

<sup>19</sup> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

<sup>20</sup> Pasal 17 Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

menjadi pedoman dalam segala perbuatan hukum atau tindakan pemerintah. AAUPB harus dimaknakan sebagai asas hukum yang baik dalam pelaksanaan administrasi negara supaya terhindar dari kemungkinan melakukan dan/atau menerapkan kebijakan yang menyimpang dari undang-undang. Oleh karena itu untuk menguji pelaksanaan pelayanan publik oleh dinas-dinas di MPP, penulis akan menggunakan asas-asas pelayanan publik yang sejalan dengan AAUPB sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan tindakan hukum yang dijabarkan lebih khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENYELENGGARAAN MAL PELAYANAN PUBLIK DI KOTA YOGYAKARTA DAN KABUPATEN GUNUNGKIDUL DITINJAU DARI ASAS-ASAS PELAYANAN PUBLIK”** mengingat AAUPB adalah *bestuursrecht* atau norma pemerintah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka Penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul ditinjau dari asas-asas pelayanan publik?
2. Bagaimana kendala penyelenggaraan dan upaya perbaikannya di Mal Pelayanan Publik Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Subjektif

Penelitian ini dilakukan untuk mencari data dan keterangan sebagai penulisan skripsi dan sebagai tugas akhir dalam menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

2. Objektif

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

- 1) Implementasi terhadap penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul ditinjau dari asas-asas pelayanan publik.
- 2) Kendala dan upaya perbaikannya pada penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian hukum berupa skripsi yang ditulis oleh Penulis dengan judul “PENYELENGGARAAN MAL PELAYANAN PUBLIK DI KOTA YOGYAKARTA DAN KABUPATEN GUNUNGKIDUL DITINJAU DARI ASAS-ASAS PELAYANAN PUBLIK” bukanlah penelitian yang dilakukan dengan tindakan plagiasi atau duplikasi dari hasil penelitian yang pernah ada oleh peneliti lain. Sebagai perbandingan, Penulis menyajikan beberapa penelitian serupa yang pernah ada oleh peneliti lain, yaitu :

1. Andry Benefinto Christiarto, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada 2020 skripsi berjudul “Pelaksanaan Pelayanan Publik Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta”. Persamaan penelitian yang telah ditulis oleh saudara Andry Benefinto Christiarto dengan penulis terletak pada pokok penelitian tentang pelayanan publik untuk mengetahui kendala dan solusi atas kendala penyelenggaraan pelayanan publik. Persamaan lain di dalam penelitian ini adalah pengambilan sumber data yang didasarkan pada bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undang dan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, hasil penelitian, dan internet dengan ditunjang studi kepustakaan dan studi lapangan. Sedangkan perbedaannya terletak pada objek penelitian yang fokusnya pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sedangkan di penelitian ini yaitu

Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul dengan objek penelitian Mal Pelayanan Publik (MPP) ditinjau dari asas-asas pelayanan publik.

2. Nurulliyani Safitri, Mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten pada 2021 skripsi berjudul “Implementasi PP Nomor 99 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Pelayanan Administrasi Disdukcapil Kab. Tangerang di Masa Pandemi Covid-19)”. Persamaan penelitian yang telah ditulis oleh saudari Nurulliyani Safitri dengan penulis terletak pada pelaksanaan pelayanan publik sebagai perwujudan fungsi aparatur negara untuk kesejahteraan masyarakat, kemudian persamaan lain yang terdapat di dalam penelitian ini adalah metode penelitian dengan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Selain itu dirumuskan permasalahan yang memiliki persamaan terkait dengan mekanisme pelayanan dan kendalanya. Perbedaan penelitian terletak pada objek yang difokuskan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tangerang menyoal pelayanan administrasi di masa pandemi covid-19, sedangkan di penelitian ini menyoal penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) ditinjau dari asas-asas pelayanan publik.
3. Muhammad Satya Renata, Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau pada 2021 skripsi berjudul “Implementasi Pelayanan Publik di Mal Pelayanan Publik Kota Pekanbaru”. Persamaan penelitian yang telah ditulis oleh saudara Muhammad Satya Renata dengan penulis terletak pada kajian yang menitikberatkan pada penyelenggaraan pelayanan publik di mal pelayanan publik. Kemudian dalam rumusan masalah fokus penelitian memiliki kesamaan mengetahui penyelenggaraan pelayanan serta kendala penyelenggaraan pelayanan. Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh saudara Muhammad Satya Renata dengan penulis yaitu penelitian tidak hanya dalam satu lokasi sehingga terdapat perbandingan

penyelenggaraan pelayanan publik antara tempat satu dengan yang lain. Selain itu persoalan yang dikaji oleh penulis meninjau asas-asas pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Tinjauan Umum Pelayanan Publik**

#### **a. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan setiap penyelenggara dalam melaksanakan pelayanan publik yang dimana dilakukan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan yang bisa dibutuhkan oleh penerima layanan publik.<sup>21</sup> Pelayanan publik memuat hal yang substansial sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah melalui pelayanan atas barang, jasa dan pelayanan administratif. Menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang terdapat di Pasal 1 bahwa definisi pelayanan publik merupakan suatu rangkaian acara yang bisa dilakukan agar warga negara dan warga yang melakukan layanan publik dapat memenuhi kebutuhannya yang disediakan oleh pemerintah ataupun penyelenggara.<sup>22</sup>

Pelayanan atau yang biasa disebut *service* bisa memiliki arti yang luas dan terkadang susah ditebak karena banyaknya arti, karena *service* ini dijadikan sebagai hasil berupa produk tetapi bukan barang melainkan layanan (*service*) ini diartikan sebagai melakukan sesuatu yang bisa dilakukan oleh perseorangan, kelompok yang dilakukan secara profesional.

#### **b. Konsep Pelayanan Publik**

Pelayanan publik bisa diartikan sebagai pelaksanaan kegiatan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat yang mana kegiatan itu

<sup>21</sup> [Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral \(jatimprov.go.id\)](http://DinasEnergiDanSumberDayaMineral.jatimprov.go.id) diakses pada tanggal 05 Juni 2022.

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

juga memiliki tata dan aturan yang berlaku sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik didefinisikan sebagai suatu pelaksanaan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam layanan publik agar masyarakat mendapatkan layanan yang baik dan aman.<sup>23</sup>

Standar pelayanan publik yang didefinisikan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, antara lain:

a. Prosedur Pelayanan

Pelayanan ini dilakukan oleh si pemberi dan penerima layanan publik.

b. Waktu dalam melakukan Penyelesaian

Dalam melakukan kegiatan ditetapkan pada saat mengajukan permohonan sampai dengan penyelesaian layanan publik.

c. Biaya dalam melakukan Pelayanan

Harga yang ditawarkan bisa ditetapkan pada saat memberikan layanan publik.

d. Produk yang dihasilkan dalam Pelayanan

Hasil yang bisa dilakukan nantinya akan diterima pada saat ketentuan tersebut telah ditetapkan.

e. Sarana dan Prasarana

Kesediaan sarana dan prasana bisa disediakan oleh penyelenggara layanan publik.

f. Kompetensi Petugas Pelayanan

Dalam melakukan kegiatan layanan publik perlu diseleksi berdasarkan skill, kompetensi, pengetahuan, sikap dan perilaku yang baik.

---

<sup>23</sup> Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

## **2. Tinjauan Umum Mal Pelayanan Publik**

### **a. Pengertian Mal Pelayanan Publik**

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri PANRB Nomor 92 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik menjelaskan Mal Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut MPP adalah tempat berlangsungnya kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan pelayanan publik atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang merupakan perluasan fungsi pelayanan terpadu baik pusat maupun daerah, serta pelayanan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Swasta dalam rangka menyediakan pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman, dan nyaman.<sup>24</sup>

### **b. Konsep Mal Pelayanan Publik**

Pada era sekarang Pemerintah Indonesia sedang melakukan transformasi dalam melakukan layanan publik yang dimana kegiatan ini menerapkan suatu sistem yang terpadu.<sup>25</sup> Terbentuklah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelayanan Berusaha yang dimana pelayanan itu bisa dilakukan secara terintegrasi yang merupakan satu kesatuan yang kegiatan tersebut dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu yang dilakukan hanya satu pintu saja yang kegiatan itu bisa dilakukan dalam bentuk izin maupun untuk mendaftarkan usahanya.<sup>26</sup>

Penyelenggaraan MPP yang dilaksanakan diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri PANRB Nomor 92 Tahun

---

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri PANRB Nomor 92 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

<sup>25</sup> Khairul Ikhsan, dkk, "Implementasi Dynamic Governance Dalam Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kota Batam", *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*. Vol. 7. No.3, 2020. hal. 387.

<sup>26</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelayanan Berusaha.

2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Kota Yogyakarta didasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Pada Pemerintah Kota Yogyakarta yang bertujuan untuk bisa melakukan layanan publik dengan efektif dan efisien yang diatur dalam penyelenggaraan. Penyederhanaan dalam melakukan pelayanan ini yaitu sebagai kegiatan untuk meningkatkan terhadap waktu, tata cara, biaya dalam melakukan perizinan dan non perizinan.<sup>27</sup> Kabupaten Gunungkidul penyelenggaraannya diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

Harapan yang bisa dilakukan dalam pelayanan satu pintu tidak memakan waktu, bersifat efektif dan biaya yang dikeluarkan tidak terlalu banyak dalam melakukan perizinan. Tetapi, hal tersebut malah berbanding terbalik karena definisi tersebut pelayanan satu pintu ini hanya berfokus pada pelayanan perizinan. Tetapi, menurut Edy Darmawan didefinisikan sebagai konsep pelayanan Terpadu Satu Pintu yang dilakukan sebagai bentuk dalam proses penyatuan untuk mengelola pelayanan, baik yang bersifat pelayanan perizinan maupun non perizinan.<sup>28</sup>

### **3. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Pemerintah menciptakan dan memberikan pelayanan publik sebagai sebuah aktivitas untuk memberikan pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat melalui sektor publik. Demi tujuan terselenggaranya pelayanan publik yang baik, dalam tugas dan fungsinya pemerintah harus bersikap profesional. Persepektif hukum administrasi negara mengenal prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan

---

<sup>27</sup> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

<sup>28</sup> Harun, Nuria Siswi Enggarani, dan Galang Taufani, *Hukum Administrasi Negara di Era Citizen Friendly*, Muhammadiyah University Press, Surakarta. 2018, hal. 18.

administrasi negara yang baik, hal ini begitu penting bagi penyelenggaraan administrasi negara untuk mencegah dan menghindarkan dari segala bentuk tindakan administrasi yang merugikan bagi penerima layanan publik.<sup>29</sup> Kedudukan dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik bisa dipandang sebagai hukum yang tidak tertulis dan bersifat transparan, tetapi hukum tersebut tetap harus ditaati oleh pemerintah yang aturannya ini diatur dalam hukum adat wilayah masing-masing.<sup>30</sup>

Asas-asas umum pelayanan yang baik bisa dijadikan sebagai dasar oleh pembuat layanan publik dalam menjalankan tugasnya, dan juga sebagai alat uji karena jika ada wanprestasi bisa digugat oleh pihak yang dirugikan. Maka dari itu, secara tertulis bisa diwujudkan oleh pemerintahan yang baik, berwibawa, dan berkelakuan baik di pusat maupun daerah.<sup>31</sup> Sejalan dengan asas-asas pelayanan publik sesuai Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang merupakan turunan dari Pasal 10 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait dengan pelayanan. Asas-asas pelayanan publik adalah sebuah prinsip yang dimaknakan sebagai asas hukum dengan fungsi dan tujuannya sebagai pedoman untuk penyelenggaraan pelayanan publik.

## **F. Definisi Operasional**

### **1. Pelayanan Publik**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan pelayanan sebagai sebuah bentuk usaha membantu apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan sangat erat kaitannya dengan kegiatan yang berhubungan dengan masyarakat yaitu pelayanan publik. Didefinisikan dalam KBBI bahwa publik adalah orang banyak

---

<sup>29</sup> Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipai & Keterbukaan Informasi Publik*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 35.

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 26.

<sup>31</sup> Muhammad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara", *Jurnal Notarius*, No. 2 Edisi. 8, 2015. hal. 274.

(umum). Lebih lanjut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>32</sup> Selanjutnya oleh Poltak Sinambela, pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah dalam serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.<sup>33</sup>

## **2. Mal Pelayanan Publik**

MPP merupakan tempat penyelenggaraan berbagai kegiatan pelayanan publik atas barang, jasa, ataupun pelayanan administrasi dalam satu tempat yang merupakan perluasan dari fungsi pelayanan terpadu sehingga pelayanan menjadi lebih cepat, efektif, terjangkau, dan nyaman. Dalam penyelenggaraan MPP disediakan layanan berbagai macam jenis baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, swasta, hal ini dilakukan sejalan untuk mengupayakan suatu integrasi pelayanan antar unit-unit pelayanan sebagai fasilitas penyelesaian permasalahan lainnya.

## **3. Asas-Asas Pelayanan Publik**

Asas-asas pelayanan publik terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang dipahami bahwa asas-asas pelayanan publik adalah norma hukum yang harus dijadikan pedoman bagi pemerintah agar dalam melaksanakan pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara atas pelayanan barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif dalam penyelenggaraan

---

<sup>32</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>33</sup> Poltak Sinambela, "Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi" terdapat dalam <https://dpmppt.kulonprogokab.go.id/detil/508/pelayanan-publik>. Diakses pada tanggal 10 Juni 2022.

pelayanan publik dapat sesuai dengan amanat perundang-undangan.<sup>34</sup> Bahwasannya pelayanan publik memiliki esensi untuk memberikan layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dengan begitu dalam sebuah pelayanan haruslah berpedoman pada asas-asas pelayanan publik. Asas-asas dalam pelayanan publik disusun guna memberi kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang menganalisis tentang penerapan hukum dalam kenyataan terhadap individu, kelompok, masyarakat, lembaga hukum dalam masyarakat dengan menitikberatkan pada perilaku individu atau masyarakat, organisasi atau lembaga hukum dalam kaitanya dengan penerapan atau berlakunya hukum.<sup>35</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan penelitian yang mengutamakan peraturan undang-undang sebagai bahan hukum utama dalam melakukan penelitian, permasalahan atau isu hukum yang sedang diteliti melalui pendekatan ini ditelaah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait.<sup>36</sup> Fokus kajian dalam penelitian hukum empiris ini adalah hukum dalam masyarakat dengan tujuan

---

<sup>34</sup> Muhammad Fitri Rahmadana, Arin Tentrem Mawati, dkk, *Pelayanan Publik*, Yayasan Kita Menulis, Medan, 2020, hlm. 3.

<sup>35</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, Mataram University Press, Mataram-NTB, 2020, e-book, hlm. 83.

<sup>36</sup> Saiful Anam & Partners, Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) Dalam Penelitian Hukum, terdapat dalam <https://www.saplaw.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/>. Diakses pada 16 Juni 2022.

mengetahui pelaksanaan aturan hukum. Objek dari penelitian ini adalah MPP Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul. Subjek penelitiannya yaitu Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul, Kepala Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul, Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dindikcapil) Kota Yogyakarta, Kepala Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos P3A) Kabupaten Gunungkidul, Kepala Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY), dan responden.

### **3. Lokasi Penelitian**

Penulis melakukan penelitian ini di MPP Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul. Alasan pemilihan lokasi penelitian di dua tempat tersebut dengan pertimbangan MPP Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul sebagai tempat penyelenggaraan pelayanan publik yang terpadu.

### **4. Sumber Data Penelitian**

Ada dua sumber data yang digunakan dalam mengkaji penelitian hukum ini, yaitu :

#### **a. Data Primer**

Data primer diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian berdasarkan observasi, wawancara dengan narasumber serta kuisioner dengan responden yang terkait langsung dengan objek penelitian, dan dokumentasi.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder yang digunakan merupakan bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer, sebagai pelengkap yaitu kepustakaan yang diantaranya buku, jurnal, makalah, surat kabar, hasil penelitian terdahulu yang masih mengacu dengan judul penelitian. Termasuk juga digunakan peraturan

perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 jo. Peraturan Menteri PANRB Nomor 92 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Pada Pemerintah Kota Yogyakarta, dan Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 11 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

### **a. Teknik Pengumpulan Data Primer**

Teknik yang digunakan penulis untuk menunjang penelitian dalam data primer ada 4 (empat) metode. Pertama, observasi yang merupakan teknik pengumpulan data melalui pengamatan langsung di lokasi penelitian untuk mendapatkan informasi berdasarkan situasi dan kondisi sesuai kebenarannya dengan ditunjang wawancara, serta dokumentasi. Kedua, wawancara semi-terstruktur dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang telah disusun kepada narasumber, namun dapat diubah sesuai yang diinginkan narasumber sehingga memungkinkan peneliti untuk mengumpulkan data yang lebih akurat serta memudahkan dalam perbandingan data.<sup>37</sup> Ketiga, kuisisioner yang merupakan teknik pengumpulan data melalui survei menggunakan daftar pertanyaan kepada

---

<sup>37</sup> <https://www.gamedia.com/literasi/wawancara/> diakses 12 Juni 2023.

pengunjung MPP di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul dengan memilih sampel secara acak. Keempat, dokumentasi yakni teknik pengumpulan data sebagai penunjang informasi terkait penelitian berupa gambar atau foto.

#### **b. Teknik Pengumpulan Data Sekunder**

Setelah data primer diperoleh melalui observasi selama 6 (enam) hari, wawancara dengan 6 (enam) narasumber menggunakan pedoman wawancara, kuisisioner 10 (sepuluh) dari responden, dan dokumentasi kemudian dilakukan penghimpunan dan pengolahan data yang ditunjang oleh data sekunder melalui studi kepustakaan.

### **6. Analisis Data**

Data hasil penelitian kemudian dilakukan penulisan dan penganalisisan secara kualitatif dalam bentuk narasi yang sistematis dan logis, serta secara kuantitatif dengan pengelompokan data data yang disajikan melalui grafik. Analisis data penelitian kualitatif sebagai upaya mencari dan menata hasil penelitian untuk meningkatkan pemahaman tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan.<sup>38</sup> Analisis data kuantitatif dilakukan untuk mengelompokkan data dari responden dengan membuat tabulasi kemudian disajikan dalam grafik dan melakukan uji hipotesis.<sup>39</sup> Analisis data berdasarkan pada landasan teori kepustakaan dan perundang-undangan yang terkait dengan penulisan penelitian.

## **H. Kerangka Skripsi**

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab I dalam penulisan penelitian skripsi ini memuat Proposal Skripsi dengan format penyusunan diantaranya Judul, Latar Belakang, Rumusan

<sup>38</sup> Ilham Choirul Anwar, *Mengenal Penelitian Kualitatif : Pengertian dan Metode Analisis*, terdapat dalam <https://tirto.id/mengenal-penelitian-kualitatif-pengertian-dan-metode-analisis-f9yh> diakses 3 Juni 2022.

<sup>39</sup> Winda Sarah Audina, *Contoh Teknik Analisis Data Kuantitatif, Pemula Wajib Tahu*, terdapat dalam <https://dqlab.id/contoh-teknik-analisis-data-kuantitatif-pemula-wajib-tahu> diakses 26 Mei 2023.

Masalah, Tujuan Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Definisi Operasional, Metode Penelitian, Kerangka Skripsi, dan Daftar Pustaka.

## **BAB II TINJAUAN UMUM**

Bab II dalam penulisan penelitian skripsi ini memuat penjelasan tentang dasar penelitian yang diantaranya pengertian pelayanan publik, jenis pelayanan publik, standar pelayanan publik, prinsip pelayanan publik, konsep pelayanan publik, inovasi pelayanan publik, manajemen pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik, pengertian mal pelayanan publik, konsep mal pelayanan publik, tujuan mal pelayanan publik, asas-asas pelayanan publik, asas umum pemerintahan yang baik, dan pelayanan publik menurut hukum Islam.

## **BAB III PEMBAHASAN**

Bab III dalam penulisan penelitian skripsi ini merupakan hasil penelitian dan pembahasan terkait rumusan masalah untuk menjawab tujuan penelitian yang telah diuraikan, terkait penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul ditinjau dari asas-asas pelayanan publik, kendala penyelenggaraan, dan upaya perbaikannya.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab IV dalam penulisan penelitian skripsi ini merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang telah diuraikan dalam penelitian.