

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Partisipasi warga negara dalam negara demokrasi sangat lah diperlukan. Karena dengan adanya partisipasi warga negara proses penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan dengan baik. Partisipasi merupakan unsur terpenting dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Di dalam konsep Demokrasi Pancasila semua warga negaranya memiliki hak yang sama dalam setiap pengambilan keputusan yang dapat mengubah kehidupan berbangsa dan negara, semua warga negara dipandang mempunyai hak yang sama dalam bidang apa pun di pemerintahan. Demokrasi Pancasila juga mengizinkan warga negara ikut berpartisipasi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam perumusan, pengembangan dan pembuatan suatu kebijakan yang ada. Pemerintah yang demokratis apa bila terdapat nilai-nilai dasar kebebasan warga negaranya untuk terlibat dalam setiap kebijakan pemerintah. Untuk pemerintahan yang demokratis harus bisa menjaga kebebasan dan keteraturan warga negaranya.

Partisipasi warga negara sangat lah penting, karena dalam setiap pembuatan kebijakan yang ada perlu adanya keterlibatan warga negara dalam perumusan, pelaksanaan maupun pengawasan suatu kebijakan. Partisipasi warga negara bukan lah sebagai nilai tetapi lebih kepada cara dan syarat-syarat dalam berorganisasi. Menurut Mardikanto (2013, hlm. 82) pengertian partisipasi masyarakat sebagai berikut:

Suatu bentuk keterlibatan dan ke ikutsertaan secara sukarela baik karena alasan-alasan dari dalam maupun dari luar dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan, yang mencakup pengambilan keputusan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pemanfaatan hasil kegiatan yang dicapai.

Dalam penjelasan di atas bahwa partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara sukarela dari dalam individu atau pun dari luar individu tersebut. Menurut Syahri (2016, hlm.125) “partisipasi yang bermakna adalah partisipasi yang mendorong proses belajar bersama, yang mampu membuat komunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik. Sehingga menghasilkan kesepakatan dalam pengambilan keputusan di tingkat politik formal,

keputusan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan disepakati”. Partisipasi yang bermakna yaitu partisipasi yang mampu mendorong proses belajar hingga dapat mendorong komunikasi yang seimbang dalam membahas permasalahan negara. Hal tersebut dapat menghasilkan pengambilan keputusan dalam tingkat politik formal. Keputusan yang diambil harus dilaksanakan dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Menurut Cohen dan Uphoff (dalam Soetomo, 2008, hlm 12) “membedakan partisipasi menjadi empat (4) jenis, yaitu 1) partisipasi dalam pengambilan keputusan. 2) Partisipasi dalam pelaksanaan. 3) partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan, dan 4) partisipasi dalam evaluasi.” Berdasarkan pendapat tersebut partisipasi warga negara dapat dilihat dari bagaimana warga terlibat dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan serta partisipasi dalam setiap evaluasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Partisipasi warga negara menekan secara langsung warga dalam setiap pengambilan keputusan pada pemerintahan. Penempatan masyarakat yang awalnya hanya penerima saja menjadi ikut terlibat dalam pengambilan keputusan. Partisipasi warga negara berbeda dengan partisipasi sosial, di mana partisipasi warga negara berorientasi kepada agenda penentuan kebijakan publik. Penempatan warga negara sebagai subjek dalam partisipasi menjadikan warga negara ikut berperan dalam secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring hingga pada tahap evaluasi pembangunan. Apabila warga negara menjadi bagian yang paling memahami keadaan daerahnya tentunya akan mampu memberikan masukan yang berharga kepada pemerintah.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Pengembangan suatu daerah ini dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah tersebut untuk memperhatikan potensi dan kekhasan daerahnya masing-masing dalam menjalankan pemerintah. Pelaksanaan otonomi daerah sebagai tuntutan globalisasi yang diberdayakan dengan cara memberi daerah kewenangan yang lebih luas lebih nyata dan bertanggung jawab dalam meningkatkan pelayanan publik yang berada di daerah.

Di era modern saat ini inovasi dalam sektor pelayanan publik sangat lah dibutuhkan saat ini. Tuntutan akan demokratisasi dan pengakuan akan hak-hak asasi manusia yang melahirkan tuntutan terhadap manajemen pelayanan yang berkualitas, yang bercirikan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan hal ini hubungan pemerintah dengan masyarakat sangat lah intensif. Pada dasarnya sistem pemerintahan yang ada di Indonesia meletakkan pelayanan terhadap warga negara sebagai hubungan birokrasi yang terjadi antara pemerintah dan warga negara.

Pelayanan publik merupakan salah satu tujuan bersama haruslah mempunyai perhatian yang khusus untuk tercapainya cita-cita bangsa Indonesia. Pemerintah dituntut lebih profesional dalam melayani warga negara setiap kebutuhannya mengingat pelayanan publik ini menjadi salah satu indikator keberhasilan para aparatur pemerintahan karena kepuasan warga menjadikan tolak ukur keberhasilan suatu pemerintah dalam pelayanan dan pelaksanaan birokrasi di setiap daerah. Hal ini telah diatur dalam pembukaan Undang-undang dasar yang berbunyi “untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa,” maka pemerintah berkewajiban untuk memberikan layanan publik yang baik bagi seluruh rakyat.

Tingginya aktivitas warga ini membuat warga negara tidak mempunyai waktu banyak dalam mengurus kebutuhannya. Warga menilai pelayanan publik saat ini sangat lah lama, berbelat-belit, dan membutuhkan persyaratan yang sangat rumit. Hal ini tentunya sangat tidak menguntungkan bagi warga ,warga membutuhkan waktu yang sangat lama untuk bisa mendapatkan pelayan publik yang disediakan oleh pemerintah. warga pun diharuskan berpindah-pindah tempat dari satu intansi ke intansi pemerintah lainnya untuk bisa mendapatkan pelayanan publik. Dalam kehidupan bernegara pelayanan seharusnya tidak bisa dipisahkan, karena setiap warga negara membutuhkan pelayanan dari pemerintah selaku pemegang kendali kekuasaan. Dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat dan diputuskan pemerintah ini masyarakat berharap semua keinginan dapat terpenuhi dan terpuaskan oleh pemerintah.

Terciptanya pelayanan publik baik membuat kepuasan pengguna dari penerima pelayanan masyarakat. Hal tersebut merupakan salah satu prinsip *good*

*governance*, maka kepuasan warga negara merupakan salah aspek mendukung dari prinsip tersebut. Oleh sebab itu pemerintah daerah perlu memberikan perhatian khusus untuk bisa mencerminkan pemerintahan yang baik yang sesuai dengan *good governance*. Dalam memenuhi hal tersebut diperlukan sumber daya manusia yang mempunyai yaitu aparatur sipil negara yang mempunyai niat untuk melayani masyarakat dengan sepenuh hati. Partisipasi warga negara perlu dibina dan di tingkatkan untuk meningkat *good goverance* agar warga negara mempunyai kesadaran dan tanggung jawab dalam berpartisipasi dalam setiap kebijakan yang di buat oleh pemerintah.

Pemerintah sebagai penanggung jawab atas kepentingan dari rakyat, seharusnya bisa menjamin pemenuhan kebutuhan dasar warganya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan setiap warga negara. Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memberikan jaminan dan kepastian kepada setiap warga negara tanpa kecuali. Kepastian hukum ini berguna sebagai perlindungan warga negara untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Dengan adanya reformasi pelayanan publik memberikan harapan terhadap layanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan penguatan kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan adanya pembentukan Mal Pelayanan Publik ini menjadi salah satu usaha pemerintah dalam menciptakan pelayanan publik yang baik untuk masyarakat, sebelum terbentuknya Mal Pelayanan Publik masyarakat diharuskan untuk berpindah-pindah satu instansi ke instansi lainnya yang jaraknya pun cukup jauh dan memerlukan waktu dan biaya yang besar dalam mengurus perizinan dan lain-lain. Dengan Mal Pelayanan Publik yang sudah terintegrasikan dengan dinas daerah seperti Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Badan Pajak dan Retribusi Daerah dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Tidak hanya terintegrasikan dengan dinas-dinas daerah saja tetapi Mal Pelayanan Publik juga berkerjasama dengan Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian ATR/BPN, Badan Koordinasi Penanaman Modal RI, Kepolisian Negara Republik Indonesia, BUMN, BUMD dan Swasta.

Semua pelayanan untuk berbagai Kementerian dan dinas lainnya sudah ada dalam satu Mal tersebut. Sehingga warga tidak perlu untuk berpindah-pindah tempat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik. Menurut Slamet (dalam Suryono, 2001, hlm.124) bahwa “Partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan pembangunan dan ikut serta memanfaatkan dan ikut menikmati hasil-hasil pembangunan” berdasarkan pengertian tersebut bahwa partisipasi masyarakat dapat di bilang baik apabila masyarakatnya ikut serta menikmati hasil dari pembangunan yang ada.

Dasar Pembentukan pelayanan publik yang dilaksanakan di Mal sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yang berbunyi “bahwa dalam upaya menyelenggarakan pelayanan publik yang cepat, mudah ,terjangkau, aman, dan nyaman, perlu dilakukan pengintegrasian pelayanan publik pada Mal Pelayanan Publik “. Kementerian PANRB juga telah memutuskan daerah mana saja dapat membuka Mal Pelayanan Publik di daerahnya. Kota pertama yang membuka Mal Pelayanan Publik di daerahnya yaitu Surabaya dan Banyuwangi pada tanggal 6 Oktober 2017, selanjutnya di buka di beberapa daerah lainnya seperti DKI Jakarta, Denpasar, Bekasi, Tomohon, Karangasem, Badung, dan Batam.

Kota Bekasi membuka Pelayanan publik di Mal pada 12 Februari 2018, melayani 29 jenis pelayanan yang terdiri 11 jenis pelayanan pusat dan 18 jenis pelayanan daerah. Mal Pelayanan Publik di Bekasi mengalami perpindahan yang pada peresmian awalnya berada di Pasar Proyek Trade Center menjadi di Bekasi Trade Center. Perpindahan ini terjadi karena pemerintah daerah Kota Bekasi merasakan tempat MPP terdahulu kurang representatif dari berbagai sisi pelayanan yang lama. Dengan dibukanya Mal Pelayanan Publik ini pemerintah kota Bekasi berharap dapat memberikan pelayanan yang maksimal dan mempermudah masyarakatnya dalam pengurusan dokumen seperti kependudukan, perizinan usaha, pembentukan sertifikat tanah, pembayaran pajak kendaraan bermotor, pembayaran pajak Bumi dan Bangunan serta pelayanan lainnya.

Pemilihan lokasi di Pusat pembelanjaan sebagai salah satu lokasi pelayanan publik dilatarbelakangi pusat pembelanjaan dianggap sebagai tempat yang strategis dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang mudah di jangkau, pemilihan lokasi ini juga mempertimbangkan faktor kenyamanan, dan keamanan dari warga negaranya. Tetapi dalam kenyataan yang terjadi di lapangan masih banyak yang masyarakat yang mengeluh dengan program tersebut, karena masih banyak masyarakat yang harus mengantre lama untuk mendapatkan pelayanan. Pelayanan publik di Mal mempunyai kouta yang terbatas setiap harinya. Sehingga banyak masyarakat yang tidak dapat mendapatkan pelayanan yang maksimal dan terjadi antrean panjang setiap paginya untuk bisa mendapatkan nomor. Kapasitas Mal Pelayanan Publik yang tersebut tidak sesuai dengan partisipasi masyarakat yang tinggi sehingga masih banyak yang tidak mendapatkan pelayanan. Diharuskan datang kembali esok hari untuk bisa mendapatkan nomor. Masyarakat yang belum memiliki kepastian dalam hal biaya dan waktu dalam memperoleh pelayanan publik, terutama yang diberikan oleh birokrasi pemerintahan, dan kepolisian. Mengurus perizinan yang sulit dan memakan waktu banyak di tengah padatnya aktivitas masyarakat ini membuat masih banyak masyarakat yang menggunakan jasa calo atau pun orang dalam untuk mempermudah dalam mengurus perizinan.

Dalam rangka partisipasi warga negara (*civic participation*) sebagai bagian dari pelaksanaan Pelayanan Publik di Kota Bekasi, maka penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelaksanaan Pelayanan Publik di Mal untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi.

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

1. Apa bentuk partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelayanan publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi?
2. Bagaimana pendekatan yang dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan partisipasi warga negara dalam pelaksanaan pelayanan

publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi?

3. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi pada partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelaksanaan pelayanan publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi?
4. Bagaimana upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi pada partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelaksanaan pelayanan publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan dari penelitian ini secara umum adalah untuk mengetahui partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelaksanaan pelayanan publik di mal untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi.

#### **1.3.2 Tujuan Khusus**

Sedangkan secara khusus penelitian ini mempunyai tujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui bentuk partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelaksanaan pelayanan publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi.
- b. Untuk mengetahui pendekatan yang dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan partisipasi warga negara dalam pelaksanaan pelayanan publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi.
- c. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi pada partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam pelaksanaan pelayanan publik terpadu di Mal Pelayanan Publik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi.
- d. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala-kendala yang dihadapi pada partisipasi warga negara (*civic participation*) dalam

pelaksanaan pelayanan publik terpadu di mal untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis di Kota Bekasi.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Segi Teoritis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan untuk memperluas wawasan serta peningkatan pemahaman yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti oleh peneliti. Hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi peneliti yang berminat dalam penelitian di bidang studi ilmu kebijakan publik, administrasi publik serta Pendidikan Kewarganegaraan. Selain itu hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi pemerintah dalam setiap pengambilan keputusan yang melibatkan masyarakat secara langsung mau pun tidak langsung. Dilakukannya penelitian ini juga dapat memberikan gambaran kepada Pemerintah Daerah khususnya Kota Bekasi dan inovasi dalam sektor pelayanan publik terpadu yang dapat mewujudkan masyarakat yang demokratis.

##### **1.4.2 Segi Kebijakan**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan Mal Pelayanan Publik. Pelaksanaan ini menjadi suatu penting karena menjadi cita-cita masyarakat dalam mewujudkan pelayanan publik yang ramah dan baik kepada masyarakat. Selain itu, dari penelitian ini diharapkan dapat melihat bagaimana inovasi pelayanan publik serta reformasi birokrasi dengan adanya pelayanan publik di mal.

##### **1.4.3 Segi Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi pihak-pihak sebagai berikut;

1. Bagi Departemen Pendidikan Kewarganegaraan, penelitian ini dapat memperbanyak kajian dan penelitian di bidang partisipasi warga negara (*civic participation*) melalui pelaksanaan pelayanan publik di mal.
2. Bagi Pemerintah Kota Bekasi, penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan bagi pihak pengelola dan pelaksana kebijakan sebagai bahan evaluasi kebijakan untuk kemudian dapat di tindak lanjuti berupa peninjauan kembali terhadap Program Mal Pelayanan Publik di Kota Bekasi.



3. Bagi Masyarakat Kota Bekasi, penelitian ini dapat dijadikan informasi tentang partisipasi warga negara dalam pelaksanaan program Mal Pelayanan Publik di Kota Bekasi dan dapat memberikan masukan kepada pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

#### 1.4.4 Segi Isu dan Aksi Sosial

Sebagai upaya untuk menyokong penyelenggaraan Reformasi Birokrasi dengan melalui inovasi Pelayanan Publik yang mengutamakan kualitas pelayanan sehingga dapat mewujudkan masyarakat yang demokratis. Serta sebagai upaya menimbulkan kesadaran masyarakat Kota Bekasi akan pentingnya ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk dapat meningkatkan kinerja aparatur negara dalam menjalankan kewajibannya untuk memenuhi kebutuhan di masyarakat. Agar pelaksanaan suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik dan mencapai tujuan yang diharapkan.

### 1.5 Struktur Organisasi Skripsi

Dalam menyusun penelitian yang sistematis, maka penulis menyusun ke dalam struktur organisasi skripsi. Dalam penyusunan skripsi ini meliputi, judul, pernyataan mengenai maksud karya ilmiah, nama dan kedudukan tim pembimbing, pernyataan tentang keaslian karya ilmiah, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, isi, daftar pustaka dan daftar lampiran. Ada pun bagian isi dari karya ilmiah berbentuk skripsi ini yaitu:

#### 1. BAB I: Pendahuluan

Sebagai bab pembuka dalam sebuah skripsi, pada bab ini diuraikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi skripsi.

#### 2. BAB II: Kajian Pustaka

Dalam bab ini teori-teori yang mendukung, pendapat-pendapat para ahli serta hasil dari penelitian-penelitian terdahulu dijadikan penulis sebagai bahan kajian guna memberikan landasan yang kuat akan urgensi penelitian yang diteliti.

#### 3. BAB III: Metode penelitian

Sebagai karya ilmiah, tentunya harus menggunakan pendekatan-pendekatan, metode dan lain sebagainya dalam mencari, mengumpulkan dan menganalisa data

yang didapat agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan tidak asal-asalan sehingga penelitian yang dituangkan dalam karya ilmiah berbentuk skripsi ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan serta masukan dalam merencanakan kebijakan. Pada bab diuraikan tentang pendekatan penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, serta tahapan penelitian yang digunakan.

#### **4. BAB IV: Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bab ini, penulis melakukan analisis temuan data dan membahasnya dengan teori-teori yang ada serta data-data yang mendukung. Dengan langkah tersebut akan terlihat masalah-masalah yang diteliti serta pemecahan masalahnya.

#### **5. BAB V: Simpulan, Implikasi, dan Rekomendasi**

Sebagai bagian terakhir dalam karya ilmiah skripsi, pada bab ini Penulis memberikan simpulan, memaparkan implikasi dan menyajikan rekomendasi kepada pihak-pihak terkait sebagai dari hasil penelitian terhadap permasalahan yang telah diidentifikasi dan dikaji dalam penelitian ini dan penulis berharap dengan adanya penelitian ini dapat memberikan manfaat setidaknya bagi penulis sendiri dan umumnya bagi masyarakat.

