

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi birokrasi di Indonesia diarahkan pada peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai wujud tanggung jawab negara kepada masyarakat. Pelayanan publik menjadi indikator utama keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan. Perubahan paradigma dari orientasi kekuasaan menuju orientasi pelayanan menuntut adanya sistem pelayanan yang efektif, efisien, dan transparan. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelayanan publik pada masa sebelumnya masih dihadapkan pada berbagai persoalan, seperti prosedur yang panjang, kurangnya keterbukaan, serta waktu pelayanan yang tidak pasti. Kondisi tersebut berdampak pada rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat dan menjadi hambatan bagi aktivitas sosial maupun ekonomi.

Pemerintah kemudian menetapkan kebijakan strategis melalui pembentukan Mal Pelayanan Publik (MPP) sebagai upaya integrasi layanan dalam satu tempat. Kebijakan ini diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 23 Tahun 2017 dan diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. MPP dirancang sebagai pusat pelayanan terpadu yang menggabungkan berbagai layanan dari instansi pemerintah dan nonpemerintah dalam satu lokasi. Model ini mengadopsi konsep pelayanan terpadu satu pintu (*one-stop service*) yang bertujuan mempermudah akses masyarakat terhadap berbagai jenis layanan secara cepat dan terkoordinasi.

Perkembangan implementasi MPP menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan. Hingga November 2024, tercatat 230 MPP telah beroperasi dari target 508 kabupaten/kota, atau sekitar 45,3% dari target nasional (Ariyanti et al., 2024). Keberadaan MPP dinilai mampu meningkatkan kualitas pelayanan melalui integrasi layanan, pemangkasan prosedur, serta peningkatan kenyamanan fasilitas. Penelitian

Indarja, Hardjanto, dan Susanto (2023) di Kota Semarang menunjukkan bahwa MPP berhasil mengintegrasikan puluhan instansi dengan ratusan jenis layanan dalam satu lokasi, serta meningkatkan jumlah kunjungan masyarakat secara signifikan. Temuan serupa juga menunjukkan bahwa integrasi layanan memberikan dampak pada efisiensi waktu dan biaya bagi masyarakat.

Secara teoritik, kualitas pelayanan publik dapat dianalisis menggunakan model *SERVQUAL* yang mencakup dimensi tangible, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy. Model ini digunakan secara luas dalam mengukur kesenjangan antara harapan dan persepsi pengguna layanan (Parasuraman et al.,). Penerapan model ini dalam konteks MPP telah banyak dilakukan. Fikri dan Nawangsari (2023) menunjukkan bahwa kualitas pelayanan MPP dapat diidentifikasi melalui analisis kesenjangan pada setiap dimensi *SERVQUAL*. Hidayat dan Stiawati (2024) juga menegaskan bahwa kepuasan masyarakat terhadap MPP sangat dipengaruhi oleh kualitas interaksi pelayanan dan kejelasan prosedur. Penelitian lain memperlihatkan bahwa peningkatan kualitas pelayanan di MPP berkontribusi langsung terhadap kepuasan masyarakat dan keberhasilan reformasi birokrasi (Sari, Lanin, & Saputra, 2025; Pangaribuan et al., 2025).

Di tingkat daerah, Pemerintah Kota Bandung telah mengimplementasikan kebijakan tersebut melalui pendirian Mal Pelayanan Publik Kota Bandung. Sebagai kota metropolitan dengan jumlah penduduk yang besar dan aktivitas ekonomi yang tinggi, kebutuhan terhadap pelayanan publik yang cepat dan berkualitas menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Kehadiran MPP di Kota Bandung ditujukan untuk menjawab kebutuhan tersebut melalui penyediaan layanan yang terintegrasi dan mudah diakses.

Hasil penelitian Afifah et al., (2024) menunjukkan bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap MPP Kota Bandung berada pada kategori tinggi. Penilaian positif terutama terdapat pada aspek keramahan petugas, kenyamanan fasilitas, kemudahan prosedur, serta kecepatan pelayanan. Temuan ini menunjukkan bahwa secara umum MPP Kota Bandung telah mampu memenuhi standar pelayanan publik sebagaimana

diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa MPP Kota Bandung telah berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Namun, kondisi tersebut tidak sepenuhnya berlaku pada seluruh jenis layanan yang tersedia. Berdasarkan hasil observasi lapangan yang dilakukan peneliti selama kegiatan magang di MPP Kota Bandung, ditemukan adanya perbedaan tingkat kunjungan antar layanan. Layanan administratif seperti pembuatan KTP dan Kartu Keluarga menunjukkan tingkat kunjungan yang tinggi. Di sisi lain, layanan *Investment Corner* justru menunjukkan tingkat kunjungan yang sangat rendah. Dalam praktiknya, layanan ini cenderung sepi dan tidak menunjukkan aktivitas pelayanan yang optimal.

Investment Corner merupakan layanan strategis yang berfungsi sebagai pusat informasi dan fasilitasi investasi. Layanan ini memiliki peran penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui peningkatan investasi. Keberadaan layanan ini seharusnya mampu menarik minat investor dengan menyediakan informasi, kemudahan perizinan, serta pendampingan dalam proses investasi. Rendahnya tingkat kunjungan pada layanan ini merupakan fenomena awal yang menjadi titik tolak penelitian, bukan indikasi langsung bahwa kualitas pelayanan yang diberikan buruk. Fenomena tersebut perlu diuji lebih lanjut melalui kajian terhadap kualitas pelayanan agar dapat diketahui apakah rendahnya kunjungan berkaitan dengan kualitas pelayanan itu sendiri atau lebih dipengaruhi oleh faktor lain, seperti keterbatasan visibilitas, aksesibilitas, maupun tingkat keterkenalan (*awareness*) layanan di tengah masyarakat.

Dengan demikian, penelitian ini tidak berangkat dari asumsi bahwa rendahnya kunjungan merupakan bukti kualitas pelayanan yang buruk, melainkan menempatkan model *SERVQUAL* sebagai instrumen untuk menguji keterkaitan antara kualitas pelayanan dengan fenomena rendahnya kunjungan tersebut secara objektif.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan pembentukan layanan dengan realitas yang terjadi di lapangan. Secara umum MPP Kota Bandung dinilai berhasil dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, namun pada layanan tertentu justru belum berjalan optimal. Penelitian sebelumnya cenderung menilai

kualitas pelayanan MPP secara umum tanpa mengkaji secara spesifik layanan tertentu yang bersifat strategis. Hidayat dan Stiawati (2024) serta Fikri dan Nawangsari (2023) lebih menitikberatkan pada pengukuran kualitas pelayanan secara agregat. Sementara itu, kajian yang secara khusus membahas rendahnya pemanfaatan layanan investasi di dalam MPP masih terbatas.

Faktor-faktor yang mempengaruhi minat kunjungan terhadap suatu layanan juga perlu diperhatikan. Penelitian menunjukkan bahwa aspek fisik layanan, lokasi, aksesibilitas, serta daya tarik layanan memiliki pengaruh terhadap keputusan pengguna dalam memanfaatkan layanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh prosedur dan kinerja petugas, tetapi juga oleh bagaimana layanan tersebut dirancang dan dipersepsikan oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat permasalahan yang jelas pada layanan *Investment Corner* di Mal Pelayanan Publik Kota Bandung, yaitu rendahnya tingkat kunjungan masyarakat. Permasalahan ini penting untuk diteliti karena berkaitan langsung dengan fungsi strategis pelayanan dalam mendukung investasi daerah. Analisis terhadap kualitas pelayanan pada layanan ini diperlukan untuk mengidentifikasi faktor penyebab dan menentukan langkah perbaikan yang tepat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, penelitian mengenai **“Kualitas Pelayanan pada *Investment Corner* Mal Pelayanan Publik Kota Bandung”** perlu dilaksanakan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai kondisi pelayanan yang ada, mengidentifikasi kelemahan pada setiap dimensi kualitas pelayanan, serta memberikan rekomendasi yang dapat digunakan sebagai dasar perbaikan dalam meningkatkan kinerja layanan *Investment Corner*.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan hasil observasi awal pada layanan *Investment Corner* Mal Pelayanan Publik Kota Bandung, ditemukan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan. Permasalahan tersebut diidentifikasi berdasarkan lima dimensi kualitas pelayanan dalam model SERVQUAL, yaitu sebagai berikut.

1. *Tangible* (berwujud).

Kondisi fasilitas dan sarana pendukung pada *Investment Corner* belum sepenuhnya mampu menarik perhatian dan memberikan kenyamanan kepada masyarakat. Penempatan layanan yang kurang strategis serta tampilan fisik layanan yang belum optimal diduga turut memengaruhi minat masyarakat untuk mengunjungi dan memanfaatkan layanan *Investment Corner*.

2. *Reliability* (keandalan)

Keandalan pelayanan pada *Investment Corner* perlu dikaji berkaitan dengan kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan secara konsisten, tepat, dan sesuai dengan kebutuhan serta harapan masyarakat. Kondisi layanan investasi yang masih memiliki tingkat kunjungan rendah menunjukkan perlunya penelaahan terhadap kemampuan layanan dalam memberikan pelayanan yang dapat diandalkan oleh pengguna.

3. *Responsiveness* (daya tanggap).

Daya tanggap petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat perlu diperhatikan, terutama dalam memberikan informasi, membantu kebutuhan pengguna, serta merespons pertanyaan dan permasalahan yang berkaitan dengan layanan investasi. Kondisi tersebut menjadi penting karena layanan *Investment Corner* memiliki karakteristik yang berbeda dengan layanan administratif umum pada MPP.

4. *Assurance* (jaminan/kepercayaan).

Aspek jaminan dan kepercayaan dalam pelayanan *Investment Corner* berkaitan dengan pengetahuan, kemampuan, sikap, dan kompetensi petugas dalam memberikan informasi serta pelayanan kepada masyarakat dan pelaku usaha. Kejelasan informasi dan kemampuan petugas dalam memberikan keyakinan kepada pengguna menjadi bagian penting dalam membangun kepercayaan terhadap layanan investasi.

5. *Empathy* (empati).

Perhatian dan kepedulian petugas terhadap kebutuhan pengguna layanan perlu dikaji, terutama dalam memahami kebutuhan masyarakat dan pelaku usaha yang menggunakan layanan *Investment Corner*. Rendahnya tingkat kunjungan masyarakat serta kecenderungan masyarakat lebih memilih layanan administratif dasar menunjukkan perlunya perhatian terhadap kemudahan akses, pendekatan pelayanan, dan kemampuan petugas dalam memahami kebutuhan pengguna.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut. Kelima pertanyaan berikut disusun berdasarkan dimensi SERVQUAL untuk menguji apakah dan sejauh mana kualitas pelayanan berkaitan dengan fenomena rendahnya kunjungan pada *Investment Corner*, bukan untuk membuktikan asumsi bahwa rendahnya kunjungan semata-mata disebabkan oleh kualitas pelayanan yang rendah:

1. Bagaimana *tangible* (berwujud) pada *Investment Corner* Mall Pelayanan Publik Kota Bandung dalam mendukung kenyamanan dan daya tarik pengunjung?
2. Bagaimana *reliability* (keandalan) pada *Investment Corner* Mall Pelayanan Publik Kota Bandung dalam memberikan layanan yang konsisten dan sesuai harapan masyarakat?
3. Bagaimana *responsiveness* (daya tanggap) petugas dalam memberikan pelayanan cepat, tanggap, dan membantu kebutuhan masyarakat di *Investment Corner* Mall Pelayanan Publik Kota Bandung?
4. Bagaimana *assurance* (jaminan/kepercayaan) yang diberikan petugas dalam hal pengetahuan, sikap ramah, dan kemampuan menumbuhkan rasa aman kepada masyarakat?

5. Bagaimana *empathy* (empati) petugas terhadap kebutuhan, perhatian personal, dan kemudahan akses bagi masyarakat dalam menggunakan layanan di *Investment Corner Mall Pelayanan Publik Kota Bandung*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kualitas pelayanan dari aspek *tangible* (berwujud) pada *Investment Corner Mall Pelayanan Publik Kota Bandung* dalam mendukung kenyamanan dan daya tarik pengunjung.
2. Untuk mengetahui kualitas pelayanan dari aspek *reliability* (keandalan) pada *Investment Corner Mall Pelayanan Publik Kota Bandung* dalam memberikan layanan yang konsisten dan sesuai harapan masyarakat.
3. Untuk mengetahui kualitas pelayanan dari aspek *responsiveness* (daya tanggap) petugas dalam memberikan pelayanan cepat, tanggap, dan membantu kebutuhan masyarakat.
4. Untuk mengetahui kualitas pelayanan dari aspek *assurance* (jaminan/kepercayaan) yang diberikan petugas dalam menumbuhkan rasa aman, kepercayaan, serta keyakinan masyarakat terhadap layanan.
5. Untuk mengetahui kualitas pelayanan dari aspek *empathy* (empati) petugas dalam memberikan perhatian personal, memahami kebutuhan, dan memberikan kemudahan akses layanan bagi masyarakat

Tujuan-tujuan tersebut disusun secara objektif dan operasional sebagai landasan dalam mengarahkan proses pengumpulan data, penyusunan instrumen wawancara, serta pelaksanaan analisis kualitatif deskriptif dalam penelitian ini.

E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermakna, baik dalam ranah teoretis (akademis) maupun praktis. Adapun manfaat yang diantisipasi dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat dan Kegunaan Ilmiah

Secara ilmiah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam bidang kualitas pelayanan publik. Penelitian ini berpotensi untuk:

a. Menguji dan Memperkaya Penerapan Model *SERVQUAL*

Penelitian ini akan mengaplikasikan teori *SERVQUAL* dari Parasuraman, Zeithmal, dan Berry dalam konteks yang spesifik dan belum banyak tersentuh, yaitu layanan non-administratif dan strategis (*Investment Corner*) di dalam Mal Pelayanan Publik. Temuan penelitian dapat menjadi studi kasus empiris mengenai relevansi dan keterbatasan kelima dimensi *SERVQUAL* (*tangible, reliability, responsiveness, assurance, empathy*) dalam menganalisis layanan pemerintah yang bersifat promosi dan fasilitasi ekonomi.

b. Mengidentifikasi Dimensi Kritis dalam Layanan Publik Berbasis Nilai Ekonomi

Dengan fokus pada *Investment Corner*, penelitian ini dapat mengungkap dimensi kualitas pelayanan mana yang paling dominan mempengaruhi minat dan kepercayaan masyarakat/pelaku usaha. Hal ini dapat memperkaya khazanah teori dengan menawarkan perspektif baru bahwa bobot penting setiap dimensi *SERVQUAL* mungkin berbeda antara layanan administratif wajib dan layanan non-administratif sukarela.

c. Menjadi Referensi untuk Penelitian Sejenis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai landasan akademis dan pembanding bagi penelitian serupa yang ingin menganalisis kualitas

layanan unit khusus lainnya di MPP atau instansi pemerintah, seperti layanan tenaga kerja, pusat inovasi, atau layanan pajak.

2. Manfaat dan Kegunaan Praktis

a. Bagi Pengelola Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Bandung

Manfaat penelitian ini bagi pengelola MPP Kota Bandung, khususnya manajemen *Investment Corner*, bersifat sangat strategis dan aplikatif, yaitu untuk optimalisasi fungsi strategis pada *Investment Corner*. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan dapat membantu MPP Kota Bandung dalam mengubah paradigma dan performa *Investment Corner* dari unit yang sepi menjadi pusat layanan yang hidup dan berkontribusi nyata terhadap peningkatan investasi dan perekonomian Kota Bandung.

b. Bagi Masyarakat dan Pelaku Usaha di Kota Bandung

Penelitian ini pada akhirnya bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Proses penelitian itu sendiri, melalui sosialisasi dan penyebaran kuesioner, dapat secara tidak langsung memperkenalkan keberadaan dan manfaat *Investment Corner* kepada lebih banyak kalangan.

c. Bagi Program Studi dan Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah kepustakaan dan menjadi bahan referensi akademik, khususnya bagi Program Studi Ilmu Administrasi Publik. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai studi kasus dalam perkuliahan yang berkaitan dengan Manajemen Pelayanan Publik, Reformasi Birokrasi, dan Metode Penelitian. Selain itu, kolaborasi yang terbangun antara universitas dengan MPP Kota Bandung selama proses penelitian dapat menjadi pintu masuk untuk kerja sama lain di masa depan, seperti magang, praktik lapangan, atau kegiatan pengabdian masyarakat.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi akademis, tetapi juga mampu menjadi katalis bagi perbaikan konkret layanan *Investment Corner*. Pada akhirnya, penelitian ini bermuara pada terwujudnya nilai publik yang optimal, yaitu pelayanan publik yang berkualitas tinggi dan dampak ekonomi yang positif bagi masyarakat Kota Bandung.

3. Manfaat dan Kegunaan bagi Peneliti

Bagi peneliti, penelitian ini secara langsung akan melatih dan meningkatkan kapasitas peneliti dalam merancang metodologi penelitian, menyusun instrumen pengumpulan data (kuesioner, panduan wawancara), menganalisis data kualitatif dan kuantitatif, serta menarik kesimpulan yang ilmiah dan relevan. Penelitian ini juga menjadi media untuk menerapkan teori-teori yang diperoleh di bangku kuliah secara langsung di lapangan, sehingga memperkaya pemahaman praktis tentang dinamika pelayanan publik.

F. Skema Kerangka Pemikiran

Berdasarkan sintesis antara tinjauan pustaka dan pengamatan empiris, kerangka berpikir penelitian ini dikonstruksi. Tinjauan pustaka berperan sebagai representasi sistematis yang mengintegrasikan teori-teori ilmiah terkait, sehingga membentuk landasan teoretis yang kokoh untuk menganalisis variabel dan relasi di antara mereka (Sekaran & Bougie, 2016). Sementara itu, pengamatan empiris berfungsi memandu peneliti dalam menangkap realitas dan kompleksitas dinamika kualitas pelayanan di lapangan. Secara keseluruhan, kerangka ini dirancang untuk memetakan secara sistematis bagaimana pendekatan *SERVQUAL* digunakan sebagai lensa analitis untuk mengkaji kualitas pelayanan *Investment Corner* di Mal Pelayanan Publik Kota Bandung, dalam suatu struktur teoretis yang runtut.

Dalam konteks administrasi publik kontemporer, pengukuran kualitas pelayanan tradisional yang berfokus pada output fisik dinilai belum memadai untuk menjawab kompleksitas harapan masyarakat terhadap pelayanan publik. Sebagai respons,

berkembanglah paradigma kualitas pelayanan yang lebih komprehensif yang dikonseptualisasikan oleh Parasuraman, Zeithmal & Berry (1998) melalui model *SERVQUAL* (*Service Quality*). Model ini mentransformasi pendekatan pengukuran kualitas dari sekadar penilaian fisik menjadi evaluasi multidimensi yang berorientasi pada persepsi dan harapan pengguna layanan. Secara fundamental, kualitas pelayanan tidak hanya diukur dari tersedianya fasilitas, tetapi dari kemampuan memenuhi atau melampaui harapan masyarakat sebagai penerima layanan.

Penerapan layanan *Investment Corner* di Mal Pelayanan Publik Kota Bandung, sebagai bagian dari inovasi pelayanan publik, masih menghadapi berbagai kendala yang menghambat optimalisasi fungsinya. Berdasarkan hasil observasi awal dan data empiris, teridentifikasi beberapa masalah utama:

1. Aspek *tangible* yang belum optimal, ditunjukkan oleh penempatan lokasi yang diduga kurang strategis, signage yang tidak mencolok, dan desain ruang yang kurang menarik perhatian pengunjung.
2. Tingkat kunjungan yang sangat rendah bahkan hampir tidak ada pengunjung, yang mengindikasikan adanya kesenjangan antara ekspektasi pembuat kebijakan dengan realitas penerimaan masyarakat.
3. Keterbatasan dalam sosialisasi dan promosi, sehingga masyarakat kurang mengetahui fungsi dan manfaat strategis dari layanan *Investment Corner* tersebut.
4. Kecenderungan pola perilaku masyarakat yang masih terfokus pada layanan administratif dasar, sementara layanan investasi sebagai layanan non-administratif belum menjadi prioritas.

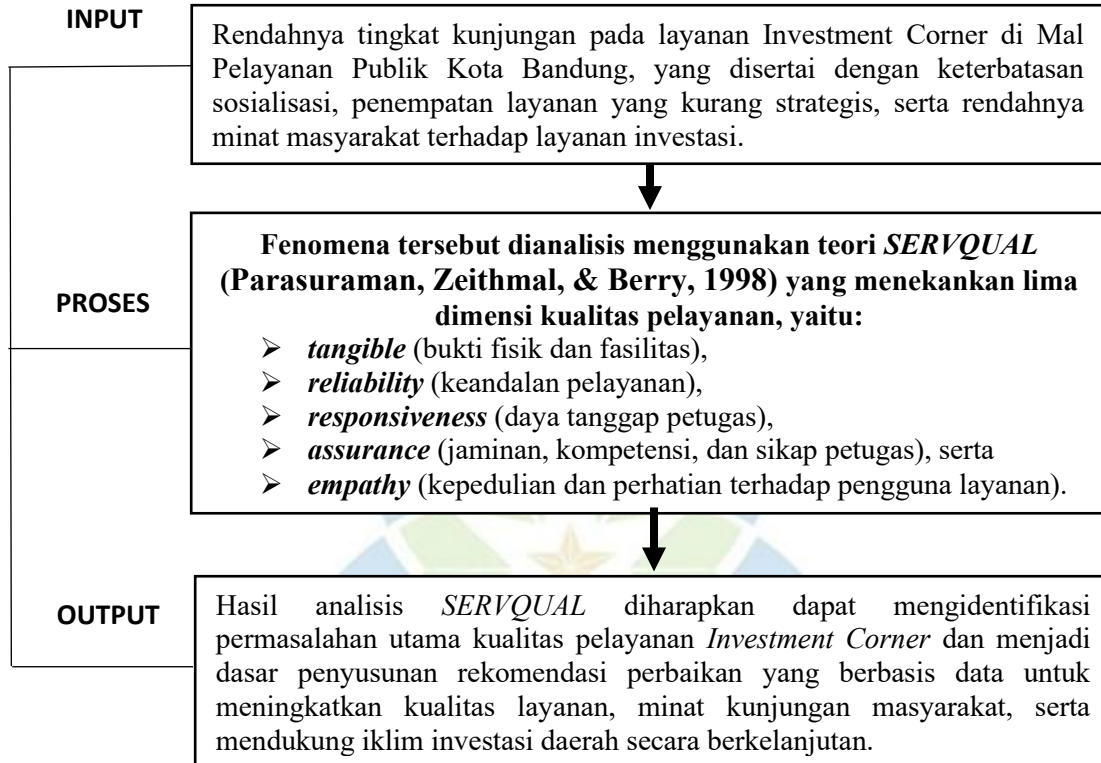
Untuk menganalisis kompleksitas permasalahan ini secara komprehensif, penelitian ini menggunakan kerangka *SERVQUAL* (*Service Quality*) karya Parasuraman, Zeithmal, & Berry (1998) sebagai lensa analitis. Kerangka ini dipilih karena kemampuannya tidak hanya untuk mendiagnosis kelemahan pada masing-masing dimensi pelayanan, tetapi juga untuk menganalisis dinamika dan keterkaitan antar kelima dimensi pembentuk kualitas pelayanan.

Model *SERVQUAL* dalam penelitian ini diaplikasikan melalui pendekatan kesenjangan (*gap theory*), di mana kualitas pelayanan diukur berdasarkan selisih antara persepsi masyarakat atas kinerja layanan yang diterima dengan harapan mereka sebelumnya. Kelima dimensi *SERVQUAL* *tangible*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* menjadi variabel kunci yang akan diukur untuk mengidentifikasi akar permasalahan rendahnya minat kunjungan masyarakat terhadap *Investment Corner*.

Berdasarkan kerangka ini, penelitian akan menganalisis bagaimana setiap dimensi kualitas pelayanan berkontribusi terhadap pembentukan persepsi masyarakat secara keseluruhan, serta mengidentifikasi dimensi mana yang merupakan titik kritis yang paling memerlukan perbaikan. Dengan demikian, kerangka pemikiran ini tidak hanya berfungsi sebagai landasan teoretis, tetapi juga sebagai peta jalan untuk merumuskan rekomendasi strategis yang tepat sasaran bagi perbaikan kualitas pelayanan *Investment Corner* ke depannya.



Gambar 1.1 Skema Kerangka Pemikiran



Sumber : Diolah Peneliti (2026)

