BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan ilmu administrasi di Indonesia telah mengalami pergeseran paradigma dari konsep Administrasi Negara (*Public Administration*) yang bersifat birokratis menuju konsep Administrasi Publik (*Public Management* atau *New Public Governance*) yang lebih menekankan pada partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas (Muharman et al., 2023). Jika pada masa sebelumnya administrasi dipandang sebagai kegiatan pemerintahan yang berfokus pada kepatuhan terhadap peraturan dan hierarki kekuasaan, maka kini orientasinya telah bergeser pada pencapaian kinerja, pelayanan masyarakat, dan keterlibatan publik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Peralihan ini dipengaruhi oleh dinamika reformasi birokrasi dan tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang lebih terbuka serta berorientasi pada hasil. Paradigma administrasi negara yang menitikberatkan pada *rule and order* (aturan dan ketertiban) dianggap tidak lagi mampu menjawab kompleksitas kebutuhan masyarakat modern (Muharman et al., 2023). Oleh karena itu, muncul paradigma administrasi publik yang menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam mewujudkan *good governance*. Dalam konteks inilah, pemerintah dituntut tidak hanya menjadi pelaksana kebijakan, tetapi juga fasilitator dan pelayan bagi kepentingan publik.

Dalam penelitian ini, pergeseran paradigma tersebut menjadi dasar penting dalam menganalisis tata kelola pelayanan publik di Taman Margasatwa Ragunan. Sebagai lembaga publik yang memberikan layanan langsung kepada pengunjung, pengelolaan Taman Margasatwa Ragunan perlu mencerminkan prinsip-prinsip administrasi publik modern seperti transparansi informasi, akuntabilitas pelayanan, responsivitas terhadap kebutuhan pengunjung, serta partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan evaluasi layanan (Muharman et

UNIVERSITAS NASIONAL

al., 2023). Dengan demikian, analisis tata kelola di Taman Margasatwa Ragunan tidak hanya menggambarkan aspek teknis pelayanan, tetapi juga mencerminkan penerapan nilai-nilai administrasi publik dalam praktik penyelenggaraan layanan masyarakat.

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama yang dijalankan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan, seperti pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, hingga infrastruktur. Pelayanan publik yang baik mencerminkan kapasitas pemerintah dalam mengelola sumber daya dan merespons tuntutan masyarakat secara efektif dan efisien. Peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi prioritas dalam berbagai agenda reformasi birokrasi dan pembangunan nasional. Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik sangat penting untuk memastikan layanan yang responsif dan berkualitas (Bandelli & Konijn, 2015).

Pelayanan publik juga termasuk dalam kegiatan atau sistem 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. Keberadaan pelayanan publik menjadi salah satu indikator utama dalam menilai kinerja pemerintah, sekaligus sebagai bentuk nyata hadirnya negara dalam kehidupan masyarakat. Pelayanan yang efektif, efisien, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat sangat penting untuk mendukung terciptanya kesejahteraan sosial dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah (Puspitosari et al., 2016).

Dasar hukum penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Pemerintah Republik Indonesia, 2009). Urgensi ini berkaitan dengan upaya pemenuhan tuntutan hukum yang menegaskan bahwa setiap warga negara maupun penduduk memiliki hak untuk memperoleh akses terhadap barang, bantuan, serta berbagai bentuk layanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Rizky & Zulmasyhur, 2023). Melalui regulasi tersebut, pemerintah di semua tingkatan diwajibkan untuk menyediakan

pelayanan yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kehadiran regulasi ini menjadi pijakan penting dalam mengembangkan sistem pelayanan publik yang lebih transparan, adil, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Mengingat pentingnya pelayanan publik dalam menjaga legitimasi pemerintah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, diperlukan upaya sistematis untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi kualitas pelayanan tersebut. Penelitian mengenai pelayanan publik menjadi relevan untuk mengevaluasi kebijakan, kelembagaan, serta pola hubungan antara pemerintah dan masyarakat, sehingga dapat ditemukan strategi perbaikan yang berkelanjutan yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU Pelayanan Publik (Pemerintah Republik Indonesia, 2012). Dengan demikian, pelayanan publik tidak hanya dilihat sebagai rutinitas administratif, tetapi sebagai pilar penting dalam pembangunan demokrasi dan pemerintahan yang responsif sesuai dengan Pergub DKI Jakarta No. 40 Tahun 2024 (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2024).

Pelayanan publik tidak lagi semata-mata dipahami sebagai aktivitas birokrasi satu arah dari pemerintah kepada masyarakat. Dalam era administrasi publik modern, pelayanan publik dituntut untuk lebih inklusif, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ruang-ruang publik seperti taman kota, kebun binatang, dan kawasan wisata publik menjadi contoh konkret tempat interaksi langsung antara pemerintah dan warga. Dalam konteks ini, pengunjung tidak hanya sebagai penerima layanan, tetapi juga memiliki potensi untuk menjadi subjek aktif dalam proses peningkatan kualitas layanan. Pemahaman dan keterlibatan masyarakat sangat penting untuk keberhasilan pengembangan wisata, yang dapat meningkatkan kualitas layanan publik secara keseluruhan (Rohman et al., n.d.).

Taman Margasatwa Ragunan salah satu destinasi wisata edukatif terbesar di Jakarta yang memiliki fungsi tidak hanya sebagai tempat rekreasi, tetapi juga sebagai sarana konservasi dan pembelajaran lingkungan hidup bagi masyarakat. Dengan luas area mencapai 147 hektar dan koleksi ratusan spesies

satwa, Taman Margasatwa Ragunan menjadi ruang publik yang strategis untuk mendukung edukasi lingkungan dan pelestarian keanekaragaman hayati. Namun, di tengah meningkatnya jumlah kunjungan setiap tahunnya, muncul berbagai permasalahan pelayanan publik yang dirasakan oleh pengunjung, baik dalam hal kenyamanan, informasi, maupun tata kelola penyelenggaraan layanan (Rosita et al., 2016).

Tabel 1. 1 Demografi Pengunjung

Kategori	Sub-kategori	Deskripsi
Usia	Anak-anak	Usia 1-12 tahun, biasanya apabila anak-anak sudah memasuki usia sekolah didampingi orang tua atau guru saat kunjungan sekolah. Namun, apabila anak-anak berkunjung diluar jam sekolah biasanya didampingi oleh orang tua.
	Remaja	Usia 13-17 tahun, datang bersama teman atau keluarga, kadang ikut kegiatan edukasi.
	dewasa	Usia 18-45 tahun, sering datang bersama keluarga sebagai pendamping atau pengunjung individu maupun kunjungan edukasi.
	lansia	Usia 46 tahun ke atas, cenderung datang dengan keluarga atau sebagai pengunjung tetap.
Latar belakang pendidikan	Pendidikan dasar	Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama (SD-SMP), umumnya dari lingkungan sekitar
	Pendidikan menengah	Sekolah Menengah Atas atau Kejuruan (SMA/SMK), pengunjung lokal maupun luar daerah
	Pendidikan tinggi	Mahasiswa, akademisi, atau profesional yang berkunjung untuk rekreasi atau riset ringan
Tujuan kunjungan	Rekreasi keluarga	Menghabiskan waktu bersama keluarga, menikmati suasana dan berinteraksi dengan satwa
	Edukasi	Kunjungan sekolah atau keluarga untuk belajar dan mengenal satwa secara langsung
	Penelitian	Kunjungan dari kalangan akademisi atau peneliti yang tertarik dengan fauna dan lingkungan
	Aktivitas lain	Fotografi satwa, olahraga ringan, atau sekadar refreshing dan jalan-jalan

Sumber: Profil Organisasi Taman Margasatwa Ragunan, 2025

Profil demografi pengunjung Taman Margasatwa Ragunan menunjukkan keragaman yang mencerminkan segmentasi masyarakat yang luas. Dari sisi usia, pengunjung terdiri dari berbagai kelompok, mulai dari anak-anak hingga lansia. Namun, mayoritas pengunjung cenderung berada pada kelompok usia dewasa muda dan dewasa, yang umumnya berperan sebagai pendamping keluarga atau pengunjung mandiri. Kelompok anak-anak dan remaja juga cukup dominan, terutama saat akhir pekan atau musim liburan

sekolah, yang menunjukkan bahwa Ragunan masih menjadi destinasi favorit bagi keluarga dan kegiatan rekreasi anak-anak.

Dari aspek pendidikan terakhir, pengunjung Taman Margasatwa Ragunan memiliki latar belakang yang beragam. Sebagian besar berasal dari kelompok pendidikan menengah, yaitu lulusan SMP dan SMA. Namun, tidak sedikit pula yang memiliki latar belakang pendidikan tinggi seperti diploma dan sarjana, terutama pada pengunjung dewasa muda dan kelompok keluarga muda. Hal ini mencerminkan bahwa taman rekreasi alam seperti Taman Margasatwa Ragunan menarik minat dari berbagai kalangan, baik dari segi sosial-ekonomi maupun tingkat pendidikan. Adanya pengunjung dari jenjang pendidikan dasar juga menunjukkan pentingnya peran orang tua atau institusi pendidikan dalam mengarahkan kunjungan edukatif.

Sementara itu, meskipun pihak pengelola belum secara sistematis mencatat tujuan kunjungan, pengamatan umum di lapangan mengindikasikan adanya pola yang dapat dibaca. Sebagian besar pengunjung datang untuk tujuan rekreasi keluarga dan hiburan, namun tidak sedikit pula yang menjadikan taman ini sebagai tempat edukasi, khususnya untuk kunjungan sekolah atau studi lapangan. Beberapa pengunjung dewasa juga memanfaatkan area taman untuk kegiatan olahraga ringan seperti berjalan pagi atau lari santai. Keberagaman tujuan kunjungan ini menjadi tantangan tersendiri dalam penyediaan dan pengelolaan pelayanan publik yang inklusif dan responsif terhadap kebutuhan setiap segmen pengunjung.

Bagian penting dari pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah untuk mendukung kualitas hidup masyarakat perkotaan yaitu ruang terbuka hijau. Taman, hutan kota, dan kebun binatang seperti Taman Margasatwa Ragunan tidak hanya berfungsi sebagai tempat rekreasi, tetapi juga sebagai ruang edukasi, konservasi, serta penyedia manfaat ekologi seperti pengendalian iklim mikro dan pelestarian keanekaragaman hayati. Sebagai fasilitas publik, ruang wisata publik harus mampu memenuhi prinsip-prinsip pelayanan publik, yaitu memberikan akses yang adil, menjaga kenyamanan, serta meningkatkan

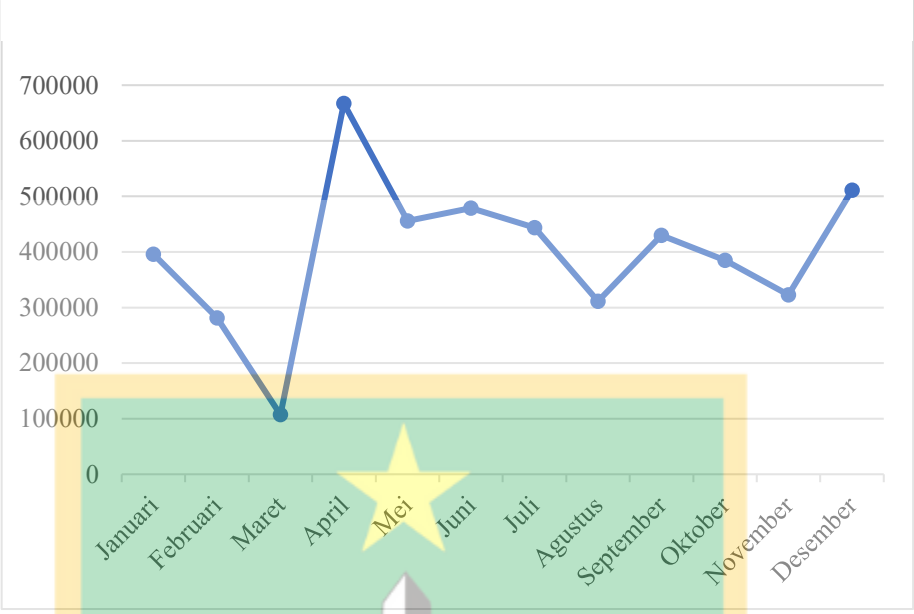
kepuasan dan partisipasi pengunjung sebagai pengguna layanan (Rantung, 2025).

Berbicara mengenai tata kelola pelayanan publik di Taman Margasatwa Ragunan, pelayanan publik di Taman Margasatwa Ragunan pada pengendalian kualitas layanan pada pengujung yang diminati oleh masyarakat menimbulkan beban pada petugas pelayanan maupun pengelola dikarenakan masih didominasi oleh pendekatan operasional jangka pendek, sehingga upaya perbaikan sistem pelayanan secara berkelanjutan belum menjadi prioritas utama. Kondisi ini menyebabkan terjadinya kesenjangan antara perencanaan tata kelola pelayanan yang telah ditetapkan dalam regulasi dan standar operasional prosedur dengan praktik pelayanan yang berlangsung di lapangan.

Fenomena selanjutnya yang mencerminkan belum optimalnya tata kelola pelayanan publik di Taman Margasatwa Ragunan adalah ketidakkonsistenan dalam penerapan standar operasional prosedur (SOP). Standar operasional prosedur pelayanan sejatinya disusun sebagai pedoman untuk menjamin keseragaman dan kepastian layanan, namun dalam praktiknya sering kali mengalami perubahan karena faktor situasional, khususnya ketika terjadi permasalahan pada sistem tiket. Gangguan pada sistem tiket mendorong petugas untuk menerapkan kebijakan situasional agar pelayanan tetap berjalan, meskipun langkah tersebut tidak selalu selaras dengan prosedur yang telah ditetapkan. Hal ini berdampak pada inkonsistensi pelayanan dan berpotensi melemahkan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kondisi ini menyebabkan ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan dan memperlebar kesenjangan antara harapan publik dengan realitas di lapangan.

Penelitian ini tentang bagaimana tata kelola pelayanan publik sebagai daya tarik ruang wisata dengan studi kasus di Taman Margasatwa Ragunan. Jumlah kunjungan ke Taman Margasatwa Ragunan terus mengalami fluktuasi setiap bulan. Data internal menunjukkan jumlah pengunjung pada tahun 2024 sebagai berikut:

Gambar 1. 1 Jumlah Pengunjung Selama Tahun 2024



Sumber: Profil Organisasi Taman Margasatwa Ragunan, *2025*

Grafik di atas memperlihatkan tingginya animo masyarakat untuk berkunjung, terutama pada musim liburan (Bulan April dan Desember) yang pada saat itu sedang mengalami *event* lebaran dan tahun baru (*high season*). Kondisi ini tentu menjadi tantangan tersendiri dalam manajemen pelayanan publik, terutama dalam aspek kelancaran akses dan kenyamanan pengunjung (Sayangbatti & Baiquni, 2013). Namun, dalam praktiknya, pelayanan publik sering kali menghadapi berbagai tantangan.

Keberlanjutan pengelolaan pelayanan publik menjadi isu penting dalam penyelenggaraan layanan yang memiliki intensitas interaksi tinggi dengan masyarakat. Dalam konteks Taman Margasatwa Ragunan, peningkatan jumlah pengunjung dari waktu ke waktu belum sepenuhnya diikuti dengan penguatan sistem tata kelola pelayanan yang berkelanjutan. Kondisi tersebut secara langsung memberikan beban tambahan bagi pengelola layanan, baik dari sisi operasional, pengaturan alur pelayanan, maupun kesiapan sumber daya manusia. Akibatnya, pelaksanaan pelayanan publik cenderung berfokus pada upaya menjaga kelancaran pelayanan harian, sementara aspek konsistensi kualitas dan keberlanjutan layanan dalam jangka panjang belum berjalan secara optimal.

Beban pengelolaan yang meningkat tersebut berimplikasi pada belum optimalnya tata kelola pelayanan publik di Taman Margasatwa Ragunan. Dalam situasi tertentu, petugas layanan dituntut untuk melakukan penyesuaian cepat guna menghindari terjadinya penumpukan pengunjung atau gangguan pelayanan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara desain tata kelola pelayanan yang telah direncanakan dengan praktik pelayanan yang berlangsung di lapangan.

Beberapa faktor yang dapat memengaruhi fluktuaktifnya jumlah pengunjung di Taman Margasatwa Ragunan yang cenderung turun dari pertengahan bulan hingga bulan desember adalah adalah kurangnya inovasi serta kreativitas dari pengelolanya sehingga kurang diminati secara sadar oleh masyarakat yang kini banyak pilihan tempat rekreasi yang ada di Jakarta. Selanjutnya adalah penggunaaan tiket masuk yang dilakukan dengan kartu jakcard sebagai pembayaran tunggal sehingga memberatkan masyarakat yang hendak berkunjung. Faktor yang lain yaitu Taman Margasatwa Ragunan identik dengan wisata kunjungan anak dan keluarga, sehingga masyarakat milenial maupun genZ terhadap daya tarik wisata di Taman Margasatwa Ragunan kurang diminati.

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi praktis bagi pengelola Taman Margasatwa Ragunan dalam merumuskan strategi perbaikan tata kelola pelayanan publik. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat menjadi referensi akademik bagi pengembangan kajian tata kelola pelayanan publik di sektor wisata edukatif berbasis konservasi. Dengan tata kelola yang lebih baik, Taman Margasatwa Ragunan diharapkan dapat memperkuat perannya sebagai lembaga publik yang tidak hanya berorientasi pada rekreasi, tetapi juga pada pembelajaran, pelestarian, dan pelayanan yang berkeadilan bagi seluruh pengunjung.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian masalah pada latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini ada sebagai berikut:

a. Peningkatan jumlah pengunjung belum sepenuhnya diimbangi dengan sistem pengelolaan pelayanan yang berkelanjutan.
b. Lonjakan pengunjung pada waktu tertentu menyebabkan tekanan pada aspek operasional, pengaturan alur pelayanan, dan ketersediaan sumber daya manusia, yang berdampak pada efektivitas pelayanan publik.
c. Tata kelola pelayanan publik belum berjalan secara optimal.
d. Fokus pengelola lebih diarahkan pada penanganan kendala operasional yang bersifat langsung, sementara evaluasi dan perencanaan perbaikan berkelanjutan belum dilakukan secara sistematis.
e. Standar operasional prosedur yang telah ditetapkan sering mengalami penyesuaian karena kondisi situasional, khususnya akibat gangguan pada sistem tiket, sehingga menimbulkan perbedaan praktik pelayanan di lapangan.

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada kajian tata kelola pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Unit Pengelola Taman Margasatwa Ragunan dengan fokus pada penerapan prinsip tata kelola dalam pelayanan publik.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pembahasan pada indentifikasi dan batasan masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tata kelola pelayanan publik sebagai upaya daya tarik wisata pada pengunjung di Taman Margasatwa Ragunan tahun 2025
2. Apa saja faktor penghambat dan pendukung yang dihadapi oleh pengelola pelayanan publik sebagai upaya daya tarik wisata pada pengunjung di Taman Margasatwa Ragunan tahun 2025?

1.5 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menggali dan memahami secara mendalam bagaimana pengelola mampu memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat dengan cara menata ranah pelayanan publik sebagai penyedia layanan masyarakat untuk kunjungan wisata di Taman Margasatwa Ragunan.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada kajian tata kelola pemerintahan berbasis pelayanan publik di ruang wisata publik.

1.6.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi sekaligus rekomendasi bagi pengelola Taman Margasatwa Ragunan dalam upaya sebagai penyedia layanan masyarakat untuk kunjungan wisata. Temuan ini juga memberikan gambaran bagi pemerintah daerah mengenai pentingnya penyelenggaraan pelayanan publik yang bersifat dua arah, khususnya dalam konteks ruang-ruang wisata publik yang memerlukan interaksi aktif antara penyedia layanan dan masyarakat. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan awal bagi peneliti lain yang ingin melakukan studi lanjutan mengenai keterkaitan antara partisipasi masyarakat dan peningkatan mutu pelayanan publik di sektor wisata maupun sektor layanan publik lainnya.

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam mempermudah memahami penulisan proposal tesis ini, maka penulis memberi gambaran dari rencana penulisan melalui sistematika penulisan. Penulisan ini dibagi ke dalam beberapa bab yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai latar belakang masalah yang melandasi dilakukannya penelitian, rumusan masalah yang dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian, tujuan penelitian yang ingin dicapai, manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis, serta penjelasan sistematika penulisan dari bab ke bab..

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini memuat uraian teori-teori yang relevan sebagai landasan dalam menganalisis permasalahan, hasil-hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik yang diteliti, serta kerangka pemikiran yang menjelaskan hubungan antara konsep-konsep utama.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan pendekatan penelitian, jenis penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data (observasi, dokumentasi, wawancara), teknik analisis data (menggunakan analisis tematik dan bantuan *software* NVivo), dan teknik keabsahan data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan hasil dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Hasil yang didapat bermula dari data primer yaitu berupa hasil dari observasi, wawancara, dan dokumentasi di lapangan sehingga pada bab ini akan dibahas dari awal mulai penelitian sampai hasil atau output penelitian

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan ringkasan dari hasil penelitian sehingga pembaca mampu secara instan mengetahui awal hingga akhir dari hasil penelitian. Kemudian saran merupakan pendapat peneliti atas obyek penelitian agar mampu memberikan kontribusi positif sebagai penyedia layanan masyarakat untuk kunjungan wisata di Taman Margasatwa Ragunan.