



## Analisis Desain Kebijakan Mal Pelayanan Publik

Miftah Sayyid Persada<sup>1\*</sup>, Sidik Pramono<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Magister Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

Email: <sup>1\*</sup>miftah.sayyid@ui.ac.id, <sup>2</sup>sidik.pramono18@ui.ac.id

### Abstrak

Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia mengalami pertumbuhan jumlah yang pesat dan berhasil meningkatkan persepsi kepuasan masyarakat terhadap kenyamanan layanan. Akan tetapi, di balik keberhasilan meningkatkan persepsi kepuasan tersebut, kehadiran MPP masih menghadapi tantangan fundamental berupa fragmentasi dan ego sektoral. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis desain kebijakan MPP guna memahami mengapa integrasi pelayanan yang substantif belum terwujud. Studi ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan. Analisis dilakukan menggunakan kerangka elemen desain kebijakan Thomas Birkland (2015) serta teori konstruksi sosial Schneider dan Ingram (1993). Hasil studi menemukan adanya kelemahan mendasar pada desain kebijakan MPP. Pertama, pada model kausal, di mana kebijakan ini terjebak pada penyederhanaan logika bahwa penyatuan lokasi fisik (*co-location*) secara otomatis menghasilkan integrasi sistem. Kedua, terdapat ketimpangan perlakuan terhadap sasaran kebijakan; masyarakat sebagai penerima manfaat (*advantaged*) difasilitasi dengan infrastruktur yang memberikan kepuasan, sementara birokrasi sebagai kelompok pesaing (*contenders*) hanya menerima beban simbolis (*symbolic burdens*) tanpa adanya paksaan untuk mengintegrasikan proses bisnisnya. Ketiga, struktur implementasi menunjukkan tidak jelasnya hierarki antara pengelola dan penyedia layanan; di mana DPMPTSP sebagai pengelola MPP tidak memiliki daya paksa terhadap instansi vertikal dan dinas teknis lainnya. Studi ini menyimpulkan bahwa MPP saat ini mengalami integrasi semu yang hanya memperbaiki tampilan fisik (*front-office*) namun terfragmentasi pada proses bisnis (*back-office*).

**Kata Kunci:** Desain Kebijakan, Integrasi Semu, Mal Pelayanan Publik, Reformasi Birokrasi.

### Abstract

*The implementation of Public Service Malls (MPP) in Indonesia has experienced rapid growth in number and has succeeded in improving public perceptions of service comfort. However, behind this improvement in perceived satisfaction, the presence of MPPs continues to face fundamental challenges in the form of fragmentation and sectoral ego. This article aims to analyze the policy design of MPPs in order to understand why substantive service integration has not yet been achieved. This study employs a qualitative descriptive method with a literature review approach. The analysis is conducted using the policy design elements framework of Thomas Birkland (2015) and the social construction theory of Anne Schneider and Helen Ingram (1993). The findings reveal fundamental weaknesses in the policy design of MPPs. First, within the causal model, the policy is trapped in the oversimplified assumption that the unification of physical locations (*co-location*) will automatically result in system integration. Second, there is an imbalance in the treatment of policy targets; the public as beneficiaries (*advantaged*) are facilitated with infrastructure that enhances satisfaction, while the bureaucracy as contenders receives only symbolic burdens without coercive mechanisms to integrate their business processes. Third, the implementation structure demonstrates an unclear hierarchy between managers and service providers, in which DPMPTSP, as the MPP manager, lacks enforcement power over vertical agencies and other technical departments. This study concludes that MPPs currently exhibit pseudo-integration, improving only the physical appearance (*front office*) while remaining fragmented in business processes (*back office*).*

**Keywords:** Bureaucratic Reform, Policy Design, Pseudo-Integration, Public Service Mall.

## PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan tren perbaikan kualitas pelayanan publik. Berdasarkan evaluasi Kementerian PANRB, Indeks Pelayanan Publik Nasional mengalami peningkatan dengan capaian nilai pada rentang 3,66–4,02 sepanjang periode 2020–2024 yang berada pada kategori “Sangat Baik” (Deputi Pelayanan Publik, 2025). Pada level global, posisi Indonesia juga relatif kompetitif, dengan capaian yang berada di atas rata-rata dunia serta masuk dalam kelompok menengah pada indeks administrasi publik internasional. Berdasarkan *Blavatnik Index of Public Administration* tahun 2024, Indonesia menempati peringkat ke-38 pada nilai keseluruhan (*overall*) atau masuk ke dalam 50 besar dunia (Blavatnik School of Government, 2024). Temuan ini menunjukkan bahwa secara makro kualitas pelayanan publik Indonesia terus mengalami perbaikan.

Namun demikian, perbaikan peringkat tersebut belum sepenuhnya mampu mengatasi persoalan struktural dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berbagai studi menunjukkan masih adanya disparitas kualitas layanan antar daerah serta keterbatasan dampak reformasi birokrasi yang cenderung bersifat inkremental dan belum signifikan dalam meningkatkan kualitas pelayanan secara menyeluruh (Nugroho & Sujarwoto, 2021; Turner et al., 2022). Salah satu akar permasalahan yang masih mengemuka adalah fragmentasi kelembagaan dan budaya silo antar instansi pemerintah. Struktur birokrasi yang ditandai dengan tumpang tindih kewenangan, rigiditas hierarkis, serta lemahnya koordinasi lintas organisasi menyebabkan proses pelayanan publik menjadi tidak efisien dan sulit terintegrasi (Nugroho & Sujarwoto, 2021; Turner et al., 2022).

Sebagai respons terhadap kondisi tersebut, pemerintah Indonesia menginisiasi kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) sebagai model integrasi pelayanan melalui pendekatan *co-location*, yaitu penyatuan berbagai layanan publik lintas instansi dalam satu lokasi fisik (Kementerian PANRB, 2023, hlm. 51). Menurut Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021, kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, dan kenyamanan pelayanan, sekaligus mendorong daya saing dan kemudahan berusaha. Sejak diperkenalkan pada tahun 2017, implementasi MPP berkembang sangat pesat. Berdasarkan Laporan Kinerja Deputi Bidang Pelayanan Publik Kementerian PANRB, hingga tahun 2024, tercatat sebanyak 272 MPP telah beroperasi di berbagai daerah di Indonesia. Kondisi ini menunjukkan tingginya antusiasme pemerintah daerah dalam mengadopsi kebijakan ini.

Meskipun menunjukkan perkembangan yang signifikan, implementasi MPP menghadirkan sebuah paradoks. Di satu sisi, berbagai penelitian menunjukkan bahwa MPP berhasil meningkatkan kepuasan masyarakat melalui kemudahan akses, efisiensi waktu, serta peningkatan kualitas fasilitas pelayanan (Ariyanti et al., 2024; Arisdiyoto et al., 2024; Muliani & Tukiman, 2024; Fitriyono, 2023; Surawijaya et al., 2021). Namun di sisi lain, integrasi pelayanan yang diharapkan belum sepenuhnya terwujud secara substantif. Berbagai studi menemukan bahwa proses pelayanan masih berjalan secara parsial, pertukaran data antar instansi belum terintegrasi, serta koordinasi lintas organisasi masih lemah (Poetra, 2024; Mazaya, 2024). Bahkan, integrasi yang terjadi cenderung terbatas pada penyatuan lokasi fisik, tanpa diikuti oleh integrasi sistem dan proses bisnis pelayanan (Rahayu et al., 2022a). Keterbatasan tersebut juga tercermin dalam aspek kelembagaan, di mana Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) yang ditunjuk sebagai pengelola MPP tidak memiliki kewenangan yang cukup kuat untuk mengoordinasikan instansi lain, khususnya instansi vertikal. Akibatnya, relasi antar penyelenggara layanan lebih bersifat koordinatif daripada integratif, sehingga tujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang terpadu belum tercapai secara optimal.

Dalam diskursus akademik, meskipun kajian tentang MPP juga telah berkembang cukup pesat, sebagian besar penelitian masih berfokus pada kajian terkait implementasi kebijakan dan kualitas pelayanan publik. Sebagian besar studi menempatkan MPP sebagai arena evaluasi kinerja pelayanan serta efektivitas pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah. Fokus kajian umumnya diarahkan pada identifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun hambatan implementasi, seperti ketersediaan sumber daya, kapasitas organisasi, koordinasi antar instansi, serta kualitas sumber daya manusia. Dalam kerangka ini, berbagai penelitian menggunakan pendekatan implementasi kebijakan untuk menjelaskan variasi kinerja MPP, baik melalui perspektif *top-down* maupun *bottom-up*. Studi-studi tersebut antara lain dilakukan oleh Datamora & Malau (2019), Puryatama & Haryani (2020), Irawan (2020), Sari & Rahayu (2021), Rahmatilah et al. (2021), Rahmayanti et al. (2022), Rahayu et al. (2022b), Ariyanti et al. (2024b), Fitria & Putera (2024), Arisdiyoto et al. (2024), Putra et al. (2024), dan Restu & Yuniningsih (2025).

Reformasi birokrasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan tren perbaikan kualitas pelayanan publik dengan Indeks Pelayanan Publik Nasional yang mencapai kategori “Sangat Baik” serta posisi kompetitif secara internasional, di mana model one-stop service di negara lain seperti Tanzania telah

menunjukkan integrasi layanan yang lebih efektif melalui portal pemerintah tunggal sebagai pembanding global (Kaoza, 2021). Namun demikian, perbaikan tersebut belum mampu mengatasi kesenjangan yang signifikan antara pencapaian efisiensi birokrasi dengan realitas sosial budaya silo di Indonesia yang masih mengakibatkan fragmentasi kelembagaan serta lemahnya koordinasi lintas organisasi, suatu permasalahan yang belum terjawab secara memadai oleh penelitian terdahulu (Guna et al., 2024). Kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) sebagai respons terhadap kondisi tersebut telah berkembang pesat dengan tercatat 272 unit beroperasi hingga tahun 2024, meskipun implementasinya masih menghadirkan paradoks berupa peningkatan kepuasan masyarakat yang belum diimbangi oleh integrasi proses dan sistem pelayanan secara substantif (Ariyanti et al., 2024). Keterbatasan kajian yang dominan pada perspektif implementasi kebijakan menegaskan *research gap* yang penting dalam analisis *policy design* MPP, sehingga studi ini memposisikan diri untuk mengisi kekosongan tersebut guna memahami sejauh mana desain kebijakan mampu mendukung integrasi pelayanan publik secara optimal di tengah kompleksitas konteks Indonesia (Rahayu et al., 2022).

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis desain kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia sebagai suatu produk *policy design* yang menentukan arah dan kualitas implementasi pelayanan publik. Penelitian ini berupaya mengidentifikasi komponen utama dalam desain kebijakan, termasuk asumsi dasar, pemilihan instrumen, serta pengaturan relasi antar aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan MPP. Selain itu, penelitian ini bertujuan mengevaluasi sejauh mana desain kebijakan tersebut mampu menjawab tantangan fragmentasi birokrasi dan kebutuhan integrasi pelayanan publik yang kompleks. Analisis ini juga diarahkan untuk mengungkap potensi kelemahan desain yang dapat memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan MPP. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dan praktis dalam penguatan desain kebijakan guna mewujudkan integrasi pelayanan publik secara lebih substantif.

## **METODE**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis desain kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif melalui desain analisis dokumen. Menurut Neuman (2014) penelitian deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis dan komprehensif mengenai suatu fenomena.

### **Pendekatan dan Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif melalui desain analisis dokumen untuk menganalisis desain kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia. Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan gambaran yang sistematis dan komprehensif mengenai fenomena kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh W. Lawrence Neuman. Fokus utama penelitian diarahkan pada bagaimana kebijakan dirancang, bukan sekadar diimplementasikan, sehingga analisis menitikberatkan pada struktur konseptual dan logika kebijakan. Desain analisis dokumen memungkinkan peneliti menelaah secara mendalam isi regulasi, konsep, serta literatur yang relevan. Dengan demikian, penelitian ini berupaya mengungkap karakteristik desain kebijakan MPP secara sistematis dan berbasis bukti.

### **Sumber dan Teknik Pengumpulan Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang berasal dari dokumen regulasi dan literatur akademik. Dokumen utama yang dianalisis adalah Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik sebagai dasar normatif penyelenggaraan MPP di Indonesia. Selain itu, literatur akademik dikumpulkan melalui penelusuran sistematis pada Google Scholar dengan kata kunci “Mal Pelayanan Publik” dan “Public Service Mall”. Proses pengumpulan dilakukan secara terstruktur untuk memastikan relevansi dan kualitas sumber data. Seluruh dokumen yang diperoleh kemudian diorganisasikan untuk memudahkan proses analisis lebih lanjut.

### **Kriteria Pemilihan Data dan Basis Analisis MPP**

Penelitian ini menggunakan basis data yang mencakup 175 unit MPP yang telah diinisiasi dan dikembangkan di Indonesia sebagai konteks analisis kebijakan. Pemilihan data dilakukan secara purposive dengan mempertimbangkan ketersediaan informasi resmi, status operasional MPP, serta keterwakilan wilayah administratif. Kriteria inklusi literatur meliputi: (1) artikel jurnal ilmiah yang telah melalui proses *peer-review*, (2) memiliki fokus pada implementasi, tata kelola, atau evaluasi MPP, dan (3) relevan dengan perspektif desain kebijakan. Sementara itu, artikel yang hanya menyebutkan MPP secara umum tanpa analisis substantif dieliminasi dari proses seleksi. Proses penapisan dilakukan secara bertahap (*stepwise screening*) untuk memastikan kualitas dan kesesuaian data dengan tujuan penelitian.

## **Teknik Analisis Data**

Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan *framework analysis* yang mengacu pada elemen desain kebijakan menurut Thomas A. Birkland, yaitu tujuan kebijakan, model kausal, instrumen kebijakan, kelompok sasaran, dan struktur implementasi. Proses analisis diawali dengan tahap pengkodean untuk mengidentifikasi kategori-kategori utama dalam dokumen. Selanjutnya, dilakukan interpretasi untuk menemukan pola, hubungan antar elemen, serta potensi kelemahan dalam desain kebijakan MPP. Analisis ini juga diperdalam dengan menggunakan perspektif konstruksi sosial kelompok sasaran dari Anne Schneider dan Helen Ingram guna memahami implikasi desain kebijakan terhadap perilaku aktor. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih kritis dan komprehensif terhadap struktur kebijakan yang diteliti.

## **Keabsahan Data**

Keabsahan data dalam penelitian ini dijaga melalui teknik triangulasi sumber dokumen, yaitu dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari regulasi, literatur akademik, dan dokumen pendukung lainnya. Triangulasi dilakukan untuk memastikan konsistensi dan validitas temuan yang dihasilkan dari analisis dokumen. Selain itu, peneliti juga menerapkan *audit trail* dengan mendokumentasikan seluruh proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis. Penggunaan kriteria seleksi yang ketat serta proses penapisan bertahap turut memperkuat reliabilitas data. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan memiliki tingkat kredibilitas dan akurasi yang tinggi sesuai dengan kaidah penelitian kualitatif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Tujuan Kebijakan**

Dalam elemen tujuan kebijakan, Birkland (2015) menjelaskan bahwa setiap pembuat kebijakan harus mampu mengidentifikasi tujuan yang ingin dicapai. Sebab, kebijakan dibuat karena adanya tuntutan untuk memecahkan permasalahan publik. Tujuan kebijakan sendiri menurut Birkland (2015) adalah hasil yang diinginkan dari suatu kebijakan, di mana tujuan tersebut dapat secara eksplisit maupun implisit dinyatakan di dalam kebijakan maupun pada faktor-faktor lain yang dapat ditemukan dalam proses legislasinya. Dalam proses identifikasi tujuan kebijakan ini, Birkland (2015) menyoroti dua tantangan, yaitu konflik dan ambiguitas kebijakan. Konflik kebijakan terjadi ketika suatu kebijakan memiliki lebih dari satu tujuan namun kedua tujuan tersebut bertentangan satu sama lain. Sedangkan ambiguitas tujuan adalah ketika tujuan yang ditetapkan terlalu samar atau abstrak bahkan kompleks sehingga menyebabkan kebingungan di tingkat implementer. Oleh karena itu, pendefinisian tujuan kebijakan menjadi sangat krusial dalam proses mendesain kebijakan.

Kebijakan MPP muncul pertama kali di tahun 2017. Menurut Kementerian PANRB (2023) kebijakan ini lahir dan terinspirasi dari inovasi model pelayanan terpadu di Georgia dan Azerbaijan. Dari hasil pembelajaran tim Kementerian PANRB di dua negara tersebut, model pelayanan terpadu di kedua negara tersebut ternyata mampu mereformasi tata kelola penyelenggaraan pelayanan publik. Tidak hanya mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan namun juga mendorong pemberantasan perilaku KKN dari pegawai pemerintah di sana serta mampu meningkatkan performa kemudahan berusaha (Kementerian PANRB, 2023). Dari pembelajaran praktik baik inilah kemudian Pemerintah Indonesia melalui Kementerian PANRB melakukan perjanjian kerja sama dengan Pemerintah Azerbaijan untuk pendampingan replikasi inovasi model pelayanan ini ke Indonesia (Kementerian PANRB, 2017).

Pada mulanya, pembentukan MPP memiliki satu tujuan yang ingin dicapai oleh Kementerian PANRB. Asman Abnur, Menteri PANRB saat itu, memiliki visi agar model pelayanan terpadu yang nantinya dikenal sebagai MPP, dapat memberikan kemudahan dan kenyamanan bagi masyarakat umum dalam mengakses pelayanan publik layaknya berbelanja di *mall*, di mana semua layanan yang dibutuhkan tersedia di satu tempat (Kementerian PANRB, 2023, hlm. 48). Dalam prosesnya, tujuan tersebut kemudian berkembang saat Asman Abnur melaporkan rencana kebijakan kepada Presiden Joko Widodo. Tidak hanya memberikan kemudahan dan kenyamanan bagi publik umum, namun Presiden memberikan perhatian khusus agar kebijakan MPP yang akan dikeluarkan juga mampu memberikan kemudahan bagi investor dalam mengakses perizinan berusaha sehingga mampu mendongkrak aktivitas investasi di Indonesia (Kementerian PANRB, 2019, hlm. 49).

Dari proses formulasi tadi, secara formal kemudian tujuan kebijakan MPP ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017. Di dalam regulasi tersebut, dikatakan bahwa MPP memiliki dua tujuan: (1) memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan; dan (2) meningkatkan daya saing global

dalam memberikan kemudahan berusaha di Indonesia. Dalam perjalanannya, regulasi tentang MPP ini kemudian ditingkatkan menjadi peraturan presiden pada tahun 2021. Peningkatan status level regulasi ini juga diikuti dengan dua tujuan yang secara umum sama. Sebagaimana disebutkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 89 tahun 2021, penyelenggaraan MPP bertujuan untuk (1) mengintegrasikan pelayanan untuk meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, dan keamanan pelayanan; dan (2) meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha.

Dilihat dari perspektif desain kebijakan, kebijakan MPP menunjukkan adanya ambiguitas tujuan yang kompleks. Sebab, kebijakan ini mencoba membebaskan dua target capaian yang berbeda karakteristiknya dalam satu instrumen kebijakan yang sama. Pada satu sisi, kehadiran MPP didorong untuk menghadirkan pelayanan publik secara umum yang terintegrasi bagi masyarakat namun di sisi lain MPP juga dibebankan dengan target capaian untuk meningkatkan daya saing dan kemudahan berusaha. Kedua tujuan ini tampak saling berhubungan karena adanya integrasi pelayanan akan memudahkan masyarakat untuk mengurus berbagai layanan yang mereka butuhkan. Akan tetapi, peningkatan daya saing dan kemudahan berusaha memiliki variabel yang kompleks yang tidak hanya sekadar mengintegrasikan tempat pelayanan di satu tempat. Merujuk pada Asian Development Bank (2005), faktor kunci iklim usaha di Indonesia mencakup kepastian kebijakan ekonomi, pemberantasan korupsi, kebijakan ketenagakerjaan, biaya keuangan, pajak, dan infrastruktur. Ketidaksiharian antara karakteristik kedua tujuan ini berpotensi menimbulkan kebingungan pada tingkat implementasi, karena ambiguitas tujuan dapat menggeser atau bahkan mengesampingkan salah satu tujuan dalam praktik pelaksanaannya.

Ambiguitas tujuan tersebut kemudian tercermin dalam praktik implementasi saat ini. Dalam tahap implementasi, dinamika fokus tujuan mulai terlihat pada narasi yang dibawa oleh para aktor kunci. Isu pelayanan dasar cenderung lebih mendominasi dibandingkan isu peningkatan daya saing investasi. Menteri PANRB periode 2019 – 2022, Tjahjo Kumolo, melihat bahwa tujuan hadirnya MPP di satu daerah diharapkan dapat menghilangkan ego sektoral antar birokrasi pemerintah guna mewujudkan pelayanan yang prima bagi masyarakat (Kementerian PANRB, 2021). Menteri PANRB periode 2022 – 2024, Abdullah Azwar Anas, menggarisbawahi bahwa tujuan dari kebijakan MPP adalah pengintegrasian pelayanan yang diharapkan dapat menghadirkan pelayanan publik yang lebih cepat, mudah, lebih murah, dan transparan bagi masyarakat (Kementerian PANRB, 2024a). Bagi Menteri PANRB Rini Widyantini, kehadiran MPP merupakan bentuk harapan dan visi baru dalam perbaikan pelayanan publik di Indonesia (Kementerian PANRB, 2024b). Selain itu, Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian, juga menaruh harapannya atas efisiensi dan kemudahan pelayanan di daerah dengan kehadiran MPP (Metro TV News, 2025).

### **Model Kausal**

Elemen model kausal dalam desain kebijakan menekankan pada hubungan antara permasalahan publik, tujuan kebijakan, serta dampak yang diharapkan. Dalam kerangka Thomas A. Birkland, identifikasi masalah menjadi fondasi utama dalam membangun logika intervensi kebijakan. Kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) lahir dari kompleksitas persoalan pelayanan publik di Indonesia, seperti rendahnya responsivitas, lemahnya koordinasi antar instansi, serta keterbatasan akses akibat kondisi geografis. Untuk menjawab permasalahan tersebut, pembuat kebijakan mengadopsi praktik internasional dari model integrasi layanan di Georgia dan Azerbaijan yang menekankan pada pendekatan co-location atau penyatuan layanan dalam satu lokasi fisik. Asumsi kausal yang dibangun adalah bahwa kedekatan fisik antar instansi akan menghasilkan efisiensi, efektivitas, dan kemudahan akses bagi masyarakat.

Namun demikian, konstruksi kausal tersebut menunjukkan penyederhanaan terhadap kompleksitas masalah birokrasi. Desain kebijakan ini cenderung mengasumsikan bahwa integrasi spasial secara otomatis akan menghasilkan integrasi sistemik, padahal hambatan utama pelayanan publik di Indonesia tidak semata bersifat teknis atau geografis. Dalam perspektif sosiologi organisasi, kegagalan integrasi back-office dapat dijelaskan melalui fenomena resistensi organisasi dan budaya birokrasi yang mengakar. Birokrasi Indonesia secara historis memiliki karakter paternalistik dan sektoral, di mana setiap instansi cenderung mempertahankan otonomi, kewenangan, serta kontrol atas sumber daya dan informasi. Kondisi ini menciptakan apa yang dalam literatur organisasi disebut sebagai “organizational inertia”, yaitu kecenderungan organisasi untuk mempertahankan pola kerja lama meskipun terdapat tekanan perubahan. Akibatnya, meskipun secara fisik instansi ditempatkan dalam satu gedung, secara kultural dan struktural mereka tetap beroperasi secara terpisah.

Temuan empiris menunjukkan bahwa fenomena “integrasi semu” (pseudo-integration) yang terjadi di MPP bukan sekadar akibat lemahnya interoperabilitas sistem, tetapi juga merupakan manifestasi dari resistensi aktor birokrasi terhadap integrasi kewenangan dan data. Studi Mazaya (2024) di MPP DKI Jakarta

menemukan bahwa integrasi layanan tidak diikuti dengan integrasi sistem informasi, sehingga masyarakat tetap harus berpindah antar loket. Hal serupa juga ditemukan oleh Roqim et al. (2023) di MPP Kabupaten Batang, di mana instansi teknis hanya memberikan layanan informasi tanpa menyelesaikan proses perizinan secara utuh. Hasil evaluasi terhadap 175 MPP tahun 2024 juga menunjukkan bahwa integrasi masih terbatas pada aspek front-office seperti antrian dan pengaduan, sementara proses bisnis inti tetap terfragmentasi. Fenomena ini memperkuat argumen bahwa masalah utama terletak pada struktur kekuasaan dan budaya organisasi, bukan sekadar desain teknis sistem.

Lebih lanjut, dalam perspektif teori resistensi organisasi, integrasi kebijakan sering kali dipersepsikan sebagai ancaman terhadap eksistensi dan kontrol institusional masing-masing aktor. Instansi pemerintah cenderung mempertahankan domain kewenangannya karena berkaitan dengan legitimasi, sumber daya, serta posisi strategis dalam struktur birokrasi. Dalam konteks ini, co-location hanya menghasilkan kepatuhan simbolik (*symbolic compliance*), di mana instansi tampak terintegrasi secara fisik tetapi tetap mempertahankan fragmentasi substantif. Hal ini sejalan dengan konsep “*decoupling*” dalam teori institusional, yaitu kondisi ketika struktur formal organisasi tidak selaras dengan praktik aktual di lapangan. Dengan demikian, kegagalan integrasi dalam MPP tidak dapat dipahami semata sebagai persoalan desain teknis, melainkan sebagai konsekuensi dari dinamika kekuasaan dan budaya birokrasi yang belum sepenuhnya mendukung kolaborasi lintas sektor.

Meskipun demikian, dari sisi dampak terhadap pengguna layanan, kebijakan MPP tetap menunjukkan hasil yang positif. Tingkat kepuasan masyarakat yang tinggi dengan mayoritas MPP memperoleh kategori prima menunjukkan bahwa intervensi pada aspek front-office berhasil meningkatkan kenyamanan, kecepatan, dan persepsi kualitas layanan. Namun, kondisi ini sekaligus mengungkap paradoks dalam desain kebijakan, di mana keberhasilan pada dimensi estetika pelayanan tidak diiringi dengan perbaikan pada dimensi efisiensi birokrasi. Dengan kata lain, model kausal yang dibangun lebih efektif dalam menghasilkan kepuasan simbolik daripada transformasi struktural, sehingga mempertegas bahwa desain kebijakan MPP masih memerlukan penguatan pada aspek integrasi sistem dan perubahan budaya organisasi.

#### a. Instrumen Kebijakan

Selain adanya model kausalitas yang jelas dan logis dalam desain kebijakan, ketercapaian tujuan yang diharapkan juga dipengaruhi oleh pemilihan instrumen kebijakan. Menurut Schneider dan Ingram (1997), dalam Birkland (2015), instrumen kebijakan adalah “*unsur-unsur dalam desain kebijakan yang menyebabkan para agen atau target melakukan sesuatu yang sebelumnya tidak akan mereka lakukan, atau yang dimaksudkan untuk memodifikasi perilaku guna menyelesaikan masalah publik atau mencapai tujuan kebijakan.*” Dalam proses mendesain instrumen kebijakan, Salamon dan Lund (1989), di dalam Birkland (2015), mengemukakan terdapat empat karakteristik instrumen kebijakan. Pertama, sifat aktivitas pemerintah, yakni bentuk intervensi yang dipilih (seperti regulasi, layanan langsung, atau insentif). Kedua, struktur sistem penyampaian (*delivery system*), yang melihat apakah layanan diberikan langsung oleh pusat atau melalui perantara (pemerintah daerah atau swasta). Ketiga, tingkat sentralisasi, yaitu sejauh mana kontrol operasional didelegasikan. Keempat, tingkat otomatisasi, yakni seberapa besar instrumen tersebut membutuhkan verifikasi administratif atau berjalan secara otomatis. Keempat dimensi ini menjadi pisau analisis guna melihat kesesuaian antara alat yang dipilih dengan kapasitas implementasinya.

Jika ditelaah menggunakan kerangka Salamon dan Lund, kebijakan MPP yang saat ini dipayungi oleh Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 memiliki karakteristik yang unik. Dari karakter sifat aktivitas, instrumen ini berbentuk regulasi yang memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan MPP. Dari karakter struktur penyampaian, kebijakan ini bersifat tidak langsung (*indirect delivery system*), di mana pemerintah pusat bertindak sebagai pembuat kebijakan sementara pemerintah kabupaten dan kota bertindak sebagai pelaksana yang menyelenggarakan layanan, tergambar melalui Pasal 3 dan 7. Konsekuensinya, pada karakteristik tingkat sentralisasi, instrumen ini bersifat terdesentralisasi dalam hal operasional sehari-hari penyelenggaraan MPP. Namun demikian, instrumen ini memiliki karakter tingkat otomatisasi yang rendah. Meskipun terdesentralisasi, sebagaimana diatur melalui Pasal 5 dan 6, keputusan pembentukan MPP tidak dapat dilakukan secara otomatis oleh daerah, melainkan memerlukan proses verifikasi, validasi, dan persetujuan formal dari Kementerian PANRB. Hal ini menunjukkan adanya kontrol pusat yang masih sangat dominan.

Sebagai landasan penyelenggaraan MPP, Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tidak bersifat koersif. Menurut Birkland (2015), semakin koersif sebuah kebijakan, semakin tinggi kepatuhan yang dapat dicapai, meskipun menuntut alokasi sumber daya yang besar untuk penegakannya. Berdasarkan telaah atas kontennya, kebijakan ini lebih mengedepankan pendekatan persuasif daripada koersif.

Kebijakan ini mengharap adanya perbaikan kualitas pelayanan melalui integrasi layanan di MPP dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dan kementerian/lembaga dengan cara sukarela (*voluntary*). Kondisi ini juga terkonfirmasi dari narasi yang disampaikan oleh Kementerian PANRB dalam Buku *Mal Pelayanan Publik: Konsep dan Praktik* yang mengatakan: “[d]alam menghadapi keengganan dan perbedaan pendekatan antara berbagai Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, diperlukan upaya dan seni dalam melakukan pendekatan. Integrasi pelayanan publik di MPP harus dilakukan secara sukarela dan dengan kesediaan sepenuh hati dari semua pihak yang terlibat” (Kementerian PANRB, 2023, hlm. 50). Selain itu, karena dasar pelaksanaannya yang sukarela, kebijakan ini juga tidak mengatur dan memberikan insentif dan disinsentif bagi pemerintah daerah dan kementerian/lembaga untuk setiap keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan.

Ditinjau dari kekuatan landasan regulasinya, pemilihan instrumen peraturan presiden menyimpan kelemahan struktural bagi MPP yang mengemban tujuan yang sangat besar. Sebagai instrumen kebijakan, peraturan presiden cukup efektif untuk memberikan perintah secara *top-down*. Akan tetapi, merujuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 13, dikatakan bahwa, “[m]ateri muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.” Artinya, peraturan presiden pada dasarnya bersifat teknis untuk melaksanakan amanat kekuasaan pemerintahan atau undang-undang di atasnya. Hal ini senada dengan Listiningrum (2019) yang mengatakan “Perpres bukan merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana [p]emerintah, sehingga Perpres merupakan hukum (*law*).” Untuk itu, ketiadaan undang-undang khusus tentang pelayanan terpadu membuat kebijakan MPP secara politis rentan. Sebab sebagai produk dari cabang kekuasaan eksekutif, regulasi ini cenderung bersifat pragmatis mengikuti agenda prioritas presiden yang menjabat, bukan sebagai konsensus legislasi nasional jangka panjang. Akibatnya, instrumen ini memiliki stabilitas yang rendah dan rawan berubah atau bahkan dihentikan ketika terjadi pergantian rezim pemerintahan, yang pada akhirnya dapat mengancam keberlanjutan operasional MPP.

#### b. Sasaran Kebijakan

Elemen desain kebijakan selanjutnya yang krusial adalah sasaran kebijakan. Menurut Birkland (2015) pemilihan instrumen kebijakan tidak dapat dilepaskan dari asumsi-asumsi dasar mengenai perilaku populasi sasaran (*target populations*). Sasaran kebijakan sendiri didefinisikan sebagai entitas, baik berupa individu maupun organisasi, yang perilakunya menjadi objek perubahan yang dikehendaki oleh sebuah kebijakan (Birkland, 2015). Oleh karena itu, secara sederhana, sasaran kebijakan dalam konteks ini dipahami sebagai aktor yang akan diubah perilakunya melalui intervensi kebijakan. Desain kebijakan menurut Schneider & Ingram (1993) dipengaruhi oleh dua dimensi utama dari kelompok sasaran, yaitu: (1) kekuatan politik yang mereka miliki dan (2) konstruksi sosial. Interaksi kedua dimensi ini menghasilkan empat tipe populasi atau kelompok sasaran yaitu, *Advantaged*, *Contenders*, *Dependents*, dan *Deviant*s. Di mana masing-masing kelompok dapat menerima perlakuan, instrumen kebijakan, dan pesan yang berbeda dari pemerintah.

Terdapat dua kelompok sasaran dari kebijakan MPP. Kelompok pertama adalah masyarakat umum dan para pelaku usaha yang diposisikan sebagai target penerima manfaat. Sebagaimana yang dinyatakan dalam Buku *Mal Pelayanan Publik: Konsep dan Praktik*, narasi yang dibangun oleh pemerintah menegaskan bahwa “[t]erintegrasinya berbagai layanan publik dan bisnis dalam satu gedung akan memberikan kemudahan bagi masyarakat pengguna layanan. Mereka dapat menyelesaikan berbagai keperluan secara lebih sederhana, cepat, dan nyaman. Langkah ini sangat relevan dalam upaya memperbaiki kualitas pelayanan publik di Indonesia, dengan mengutamakan kepuasan dan kenyamanan pengguna layanan sebagai tujuan utama” (Kementerian PANRB, 2023, hlm. 47). Dalam kerangka (Schneider & Ingram, 1993), kelompok ini dapat digolongkan sebagai kelompok *advantaged*. Kelompok yang dikonstruksi secara positif dan memiliki pengaruh politik ini sering kali menerima kebijakan yang memberikan keuntungan secara berlebihan (*oversubscribed benefits*). Hal ini terlihat jelas pada desain MPP yang memanjakan masyarakat dengan fasilitas fisik, seperti gedung mewah, pendingin udara, dan kenyamanan visual. Desain semacam ini mengirimkan pesan simbolis bahwa permasalahan kenyamanan dan kecepatan dalam menjangkau birokrasi adalah urusan publik yang penting, untuk itu pemerintah peduli pada mereka. Fokus berlebih pada fasilitas fisik ini dapat dimaknai sebagai upaya memberikan *beneficial policy* kepada konstituen potensial guna mendapatkan legitimasi politik.

Kelompok sasaran kedua adalah kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Berbeda dengan masyarakat yang diposisikan sebagai penerima manfaat kebijakan, kelompok birokrasi ini merupakan target atau sasaran yang perilakunya hendak diubah. Sebagaimana dinyatakan oleh Kementerian PANRB:

*“Pembentukan MPP bukan hanya sekedar mengadopsi konsep yang telah berhasil diimplementasikan oleh Public Service Hall (PSH) di Georgia atau Asan Xidmat di Azerbaijan. Lebih dari itu, MPP juga bertujuan untuk menyatukan pelaksanaan pelayanan publik yang berada di bawah kewenangan berbagai Kementerian/Lembaga di Daerah menjadi satu entitas yang terpadu dalam satu tempat. Namun, tantangan besar muncul dalam menjalankan langkah ini karena masih adanya ego sektoral yang menjadi kendala dalam birokrasi Indonesia”* (Kementerian PANRB, 2023, hlm. 50).

Jika dilihat dari sudut pandang Schneider & Ingram (1993), kelompok ini dapat dikategorikan sebagai *contenders* atau pesaing. Di mana kelompok ini merupakan kelompok yang secara struktur memiliki kekuasaan politis yang kuat namun dalam narasi reformasi birokrasi sering dikonstruksikan secara negatif sebagai pihak yang lambat, berbelit-belit, dan egois. Tantangan mendesain kebijakan kemudian muncul ketika pemerintah hendak membebaskan aturan pada kelompok *contenders* yang kuat ini. Schneider dan Ingram (1993) menjelaskan bahwa untuk kelompok tipe ini, pembuat kebijakan cenderung enggan memberikan sanksi atau beban yang nyata karena takut akan resistensi karena kekuatan politik yang mereka miliki. Sebagai gantinya, kebijakan yang dihasilkan sering kali memberikan beban simbolis (*symbolic burdens*).

Beban simbolis, dalam pandangan Schneider & Ingram (1993), dirancang untuk menampilkan ketegasan pemerintah di mata publik, namun pada hakikatnya tidak menimbulkan konsekuensi substantif bagi kelompok yang menjadi sasarannya. Dalam konteks kebijakan penyelenggaraan MPP, amanat atau perintah untuk bergabung dalam satu gedung MPP merupakan beban simbolis bagi kelompok *contenders*. Secara visual dan fisik, mereka tampak patuh dan bersedia terintegrasi. Namun secara substantif, otoritas yang mereka miliki sama sekali tidak terusik. Mereka tetap mempertahankan kendali penuh atas aplikasi, data, dan SOP masing-masing. Akibatnya, kebijakan MPP berhasil menciptakan citra reformasi di permukaan, sementara di dalamnya, ego sektoral birokrasi tetap berlangsung. Secara empiris, temuan Rahayu et al. (2022a) dan Mazaya (2024) telah mengonfirmasi bahwa integrasi yang terjadi di MPP bukanlah *integrated governance*, di mana integrasi yang terjadi hanya pada tampilan kulit luar (*front-office*) namun mesin birokrasi di dalamnya (*back-office*) masih bekerja secara manual dan terfragmentasi.

### c. Implementasi Kebijakan

Elemen implementasi kebijakan menggambarkan tentang bagaimana pelaksanaan kebijakan dirancang. Sebagai tahapan akhir dalam proses mendesain kebijakan, elemen ini memiliki peran penting untuk menerjemahkan tujuan abstrak menjadi tindakan nyata. Birkland (2015) menekankan pentingnya memahami fase ini secara mendalam karena implementasi adalah fitur kunci dari proses kebijakan, di mana pembelajaran dari masalah yang muncul saat implementasi dapat mendorong perbaikan struktur kebijakan agar dampak yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan intensi perancangannya. Untuk itu, Birkland (2015) menegaskan bahwa mendesain implementasi kebijakan harus mampu menjawab pertanyaan fundamental: ‘Bagaimana program akan diterapkan?’, ‘Siapa yang bertanggung jawab melaksanakannya?’, dan ‘Pilihan struktur implementasi seperti apa yang akan digunakan? apakah *top-down* (terpusat) atau *bottom-up* (terdesentralisasi)’. Oleh karenanya, mendesain struktur implementasi merupakan langkah strategis untuk meminimalisir kesenjangan antara harapan kebijakan dan realitas di lapangan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021, desain implementasi kebijakan penyelenggaraan MPP dilakukan dengan cara membagi peran dan tanggung jawab antar implementer. Menurut regulasi tersebut, DPMPTSP diberikan mandat secara *ex-officio* sebagai penyelenggara operasional atau pengelola MPP. Sementara itu, fungsi penyediaan layanan didistribusikan kepada berbagai entitas yang bertindak sebagai penyelenggara pelayanan, meliputi instansi vertikal pemerintah pusat di daerah, Organisasi Perangkat Daerah (OPD), BUMN/D, serta sektor swasta. Selain itu, regulasi ini menempatkan menteri yang menyelenggarakan urusan pendayagunaan aparatur negara (Kementerian PANRB) sebagai verifikator yang memegang otoritas verifikasi dan validasi kelayakan penyelenggaraan MPP.

Ditinjau dari desain struktur implementasi kebijakannya, dengan pembagian peran tadi mencerminkan penggunaan pendekatan implementasi yang *hybrid*, yaitu menggabungkan elemen *top-down* dan *bottom-up*. Karakter *hybrid* ini terlihat dari bagaimana proses pembentukan hingga operasional MPP, sebagaimana diatur melalui Pasal 5 dan 6. Dalam tahap pembentukan, seperti diatur dalam Pasal implementasi kebijakan MPP harus melalui proses pengajuan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat (*bottom-up*). Pengajuan tersebut kemudian melalui tahap verifikasi dan persetujuan oleh Kementerian PANRB (*top-down*). Selanjutnya dalam proses penyelenggaraan MPP, pemerintah daerah melalui DPMPTSP diberikan otonomi untuk mengelola operasional harian, melakukan inovasi layanan, dan mengoordinasikan penyelenggara pelayanan sesuai dengan karakter lokalitas masing-masing. Desain implementasi ini dapat dipahami sebagai upaya untuk menyeimbangkan kebutuhan standarisasi nasional dengan fleksibilitas daerah dalam implementasi kebijakan.

Dalam praktiknya, desain struktur implementasi ini menyimpan potensi masalah struktural. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 7, DPMPTSP diberikan tugas tidak hanya sebagai penyedia atau pengelola tempat namun juga sebagai penjamin kualitas pelayanan serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan di MPP. Artinya, DPMPTSP ditugaskan sebagai ‘dirigen’ dalam integrasi pelayanan di MPP. Akan tetapi, mandat ini menciptakan kendala hierarkis. Sebab, secara struktur, kedudukan DPMPTSP dalam birokrasi pemerintahan daerah adalah setara dengan dinas daerah lainnya. Kondisi ini menjadi semakin problematik ketika DPMPTSP harus mengoordinasi instansi-instansi vertikal pusat (seperti kepolisian dan imigrasi) yang secara struktur berada di luar kendali pemerintah daerah. Kesenjangan antara besarnya tanggung jawab dan minimnya otoritas ini pada akhirnya mereduksi peran DPMPTSP hanya sebagai penyedia tempat dan fasilitator administratif semata. Secara empiris, kerentanan struktural ini telah terkonfirmasi oleh berbagai studi (Ranjani, 2021; Rahayu et al., 2022; Lestari, 2022; Mazaya, 2024; Poetra, 2025). Akibatnya, relasi kerja yang terbangun di dalam MPP akhirnya lebih bersifat koordinasi sukarela dibandingkan integrasi yang sistemik.

### **Analisis Konstruksi Sosial dan Dinamika Kekuasaan**

Penguatan analisis menunjukkan bahwa posisi birokrasi sebagai kelompok contenders tidak terlepas dari dinamika kekuasaan politik, baik di tingkat pusat maupun daerah. Instansi vertikal seperti kepolisian, imigrasi, dan lembaga teknis lainnya memiliki garis komando langsung ke pemerintah pusat, sehingga tidak berada di bawah kendali pemerintah daerah. Di sisi lain, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) juga memiliki otonomi sektoral yang kuat serta keterkaitan dengan kepentingan politik kepala daerah. Dalam konteks ini, DPMPTSP sebagai pengelola MPP tidak memiliki otoritas struktural yang memadai untuk memaksa integrasi lintas instansi. Akibatnya, pendekatan yang digunakan cenderung bersifat negosiasi dan koordinasi sukarela, bukan instruksi hierarkis yang mengikat.

Kondisi tersebut menjelaskan mengapa kelompok birokrasi hanya menerima “beban simbolis”. Pemberian sanksi atau kewajiban yang lebih kuat berpotensi menimbulkan resistensi politik, baik dari instansi pusat maupun elite lokal yang memiliki kepentingan terhadap kontrol layanan dan sumber daya. Dalam perspektif teori kebijakan publik, hal ini mencerminkan strategi kompromi politik, di mana pembuat kebijakan memilih pendekatan yang aman secara politik namun lemah secara substantif. Dengan demikian, integrasi dalam MPP lebih merepresentasikan “symbolic compliance” daripada perubahan perilaku organisasi yang mendasar. Fenomena ini memperkuat argumen bahwa desain kebijakan MPP belum sepenuhnya mampu mengatasi relasi kekuasaan dan fragmentasi birokrasi yang menjadi akar permasalahan pelayanan publik di Indonesia.

Desain implementasi kebijakan MPP menunjukkan karakter hybrid yang menggabungkan pendekatan top-down dan bottom-up. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, pemerintah pusat berperan dalam verifikasi dan pengendalian, sementara pemerintah daerah melalui DPMPTSP bertanggung jawab atas operasional harian. Pembagian peran ini dimaksudkan untuk menyeimbangkan standar nasional dan fleksibilitas lokal. Namun dalam praktiknya, struktur ini menimbulkan ketimpangan antara tanggung jawab dan otoritas. DPMPTSP dituntut menjadi koordinator integrasi layanan, tetapi tidak memiliki kewenangan hierarkis terhadap instansi lain, terutama instansi vertikal pusat.

Akibatnya, implementasi kebijakan lebih bersifat koordinatif daripada integratif. Relasi antar instansi di dalam MPP cenderung bergantung pada kesukarelaan dan komitmen masing-masing pihak. Kondisi ini memperkuat temuan bahwa desain implementasi belum mampu menjawab tantangan struktural dalam integrasi pelayanan publik. Dengan demikian, meskipun MPP berhasil meningkatkan kualitas layanan di permukaan, desain implementasinya masih menghadapi keterbatasan dalam mendorong integrasi birokrasi secara substantif.

## Pembahasan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan maka dapat diuraikan bahwa reformasi kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) mengungkap ambiguitas tujuan yang inheren, di mana dua sasaran utama yaitu integrasi pelayanan publik bagi masyarakat dan peningkatan daya saing kemudahan berusaha dibebankan dalam satu instrumen kebijakan yang sama, sehingga menimbulkan kebingungan implementatif dan menggeser prioritas pelayanan dasar di tingkat operasional. Model kausal yang mendasari desain MPP, yaitu asumsi bahwa pendekatan *co-location* akan secara otomatis menghasilkan efisiensi dan integrasi sistemik, terbukti terlalu menyederhanakan kompleksitas fragmentasi birokrasi, karena fenomena *organizational inertia* dan resistensi aktor birokrasi menyebabkan terjadinya *pseudo-integration* yang hanya bersifat fisik tanpa diikuti perubahan substantif pada proses *back-office*. Desain instrumen kebijakan berupa Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 yang bersifat persuasif dan tidak koersif, serta pemilihan sasaran kebijakan yang membedakan kelompok *advantaged* (masyarakat) dan *contenders* (birokrasi), menghasilkan *symbolic burdens* bagi penyelenggara layanan, sehingga integrasi yang diharapkan hanya tercapai secara simbolik tanpa mengganggu otonomi sektoral instansi. Struktur implementasi hybrid yang menggabungkan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* pun gagal mengatasi ketimpangan otoritas, di mana Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) sebagai pengelola utama tidak memiliki kewenangan hierarkis yang memadai terhadap instansi vertikal, sehingga relasi antar penyelenggara layanan tetap bersifat koordinatif daripada integratif.

Penelitian terdahulu mendukung temuan mengenai ambiguitas tujuan dan kelemahan model kausal MPP, di mana integrasi pelayanan masih terbatas pada aspek *front-office* tanpa diikuti interoperabilitas sistem dan data antar instansi, sehingga menegaskan bahwa pendekatan *co-location* tidak mampu mengatasi akar permasalahan fragmentasi birokrasi (Putra et al., 2024; Fiqry, 2024). Studi-studi tersebut juga menunjukkan bahwa asumsi kausal kebijakan cenderung mengabaikan dinamika kekuasaan dan budaya organisasi, yang menyebabkan terjadinya *decoupling* antara struktur formal dan praktik aktual di lapangan. Selanjutnya, kajian terkait instrumen kebijakan dan konstruksi sasaran memperkuat analisis bahwa pendekatan persuasif dan beban simbolis terhadap kelompok *contenders* justru mempertahankan ego sektoral, sehingga kebijakan MPP lebih efektif dalam menciptakan citra reformasi daripada transformasi struktural yang mendalam (Ritonga, 2023; Abdurahman et al., 2024). Penelitian-penelitian ini menegaskan bahwa tanpa instrumen yang lebih koersif dan redistribusi otoritas yang jelas, desain kebijakan sulit mewujudkan integrasi substantif di tengah dinamika politik birokrasi Indonesia.

Analisis implementasi kebijakan MPP dalam penelitian terdahulu semakin memperkuat temuan mengenai karakter hybrid yang rentan, di mana pembagian peran antara pemerintah pusat dan daerah tidak diimbangi dengan kewenangan yang proporsional, sehingga DPMPSTP hanya berfungsi sebagai fasilitator administratif semata (Nurafni, 2025; Yamin, 2021). Kajian tersebut mengidentifikasi bahwa kesenjangan antara tanggung jawab dan otoritas hierarkis menjadi faktor utama kegagalan integrasi lintas instansi, khususnya terhadap instansi vertikal yang berada di luar kendali daerah. Dengan demikian, penelitian-penelitian sebelumnya secara konsisten menunjukkan bahwa desain implementasi MPP masih belum mampu menjembatani kesenjangan antara harapan kebijakan dan realitas lapangan, meskipun mampu meningkatkan kepuasan masyarakat pada dimensi estetika dan aksesibilitas pelayanan.

Secara keseluruhan, desain kebijakan Mal Pelayanan Publik di Indonesia menunjukkan paradoks antara capaian makro berupa peningkatan kepuasan masyarakat dengan kegagalan substantif dalam mewujudkan integrasi pelayanan publik. Keterbatasan tersebut berakar pada ambiguitas tujuan, penyederhanaan model kausal, serta kelemahan instrumen dan struktur implementasi yang tidak mampu mengatasi dinamika kekuasaan dan budaya silo birokrasi. Penelitian ini memperkuat pentingnya pendekatan policy design yang lebih kontekstual dan adaptif terhadap realitas sosial-budaya Indonesia guna mendukung reformasi birokrasi yang berkelanjutan. Dengan demikian, penguatan desain kebijakan MPP di masa mendatang perlu difokuskan pada integrasi sistemik, redistribusi otoritas, serta perubahan budaya organisasi agar tujuan integrasi pelayanan publik dapat tercapai secara optimal.

## KESIMPULAN

Berdasarkan analisis desain kebijakan menggunakan kerangka Birkland (2015) serta Schneider dan Ingram (1993), studi ini menunjukkan bahwa kebijakan Mal Pelayanan Publik (MPP) masih mengandung kelemahan struktural yang mendasar. Kelemahan tersebut tercermin dalam inkonsistensi antar elemen desain kebijakan, khususnya pada model kausal, sasaran kebijakan, dan struktur implementasi.

Pada elemen model kausal, kebijakan ini dibangun atas asumsi yang terlalu sederhana bahwa integrasi lokasi fisik (*co-location*) secara otomatis akan menghasilkan integrasi sistem dan koordinasi antar instansi. Dalam praktiknya, asumsi ini tidak terbukti, karena kedekatan fisik tidak mampu mengatasi fragmentasi

kelembagaan, budaya silo, serta ego sektoral dalam birokrasi. Pada elemen sasaran kebijakan, terjadi ketimpangan desain di mana kebijakan berhasil memberikan manfaat nyata bagi masyarakat melalui peningkatan kualitas fasilitas pelayanan, namun gagal mendorong perubahan perilaku birokrasi secara substantif. Beban integrasi yang dibebankan kepada instansi penyelenggara layanan cenderung bersifat simbolis (*symbolic burdens*), sehingga tidak diikuti oleh transformasi proses bisnis maupun integrasi data.

Kelemahan tersebut diperkuat oleh struktur implementasi yang tidak didukung oleh hierarki kewenangan yang jelas. Penunjukan DPMPTSP sebagai pengelola MPP tidak diikuti dengan otoritas yang memadai untuk mengoordinasikan instansi lain, khususnya instansi vertikal. Akibatnya, hubungan antar penyelenggara layanan lebih bersifat koordinatif daripada integratif. Kondisi ini menghasilkan apa yang dalam studi ini disebut sebagai integrasi semu (*pseudo-integration*), yaitu situasi di mana integrasi hanya terjadi pada level *front-office* yang tampak terpadu, sementara pada level *back-office* tetap berlangsung fragmentasi proses dan sistem.

Temuan ini menunjukkan bahwa keterbatasan integrasi dalam MPP tidak semata-mata disebabkan oleh faktor implementasi, tetapi berakar pada kelemahan desain kebijakan yang belum mampu mengakomodasi kompleksitas tata kelola lintas organisasi. Oleh karena itu, diperlukan upaya *redesign* kebijakan yang tidak hanya berfokus pada penyediaan infrastruktur fisik, tetapi juga mencakup integrasi proses bisnis, interoperabilitas data, serta penguatan instrumen kebijakan yang bersifat lebih koersif. Penguatan ini dapat dilakukan melalui pembentukan dasar hukum yang lebih kuat serta penataan ulang struktur implementasi yang memberikan kewenangan lintas sektoral kepada pengelola MPP sebagai integrator sistem.

Meskipun demikian, keterbatasan desain kebijakan ini tidak serta-merta meniadakan praktik integrasi dalam penyelenggaraan MPP. Dalam kondisi desain yang belum optimal, integrasi tetap dapat berkembang melalui mekanisme koordinasi dan kolaborasi antar aktor yang bersifat adaptif dan kontekstual di tingkat implementasi. Dengan demikian, temuan ini membuka ruang analisis lebih lanjut mengenai bagaimana praktik integrasi lintas sektor dapat berlangsung dalam keterbatasan desain kebijakan, khususnya melalui perspektif *joined-up government*. Hal ini menegaskan bahwa keberhasilan integrasi pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh kekuatan desain kebijakan, tetapi juga oleh dinamika relasi dan kapasitas kolaboratif antar organisasi dalam praktik penyelenggaraan pelayanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, Basyarahil, A., & Imam, A. (2024). Mal pelayanan publik syndrome. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 14(1), 53-56.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction* (5 ed.). Houghton Mifflin Company.
- Arisdiyoto, I., Safinah Ielma, D., Aviani, N., & Darmawan S., M. A. (2024). Implementasi Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2021 tentang Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Kubu Raya. *SOSIO EDUKASI: Jurnal Studi Masyarakat dan Pendidikan*, 7(2), 103–117. <https://doi.org/10.29408/sosedu.v7i2.23181>
- Ariyanti, A. D., Simanjuntak, J. H., Jafar, M. I., & Nugroho, R. (2024a). Analisis Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. *Jurnal Informatika Ekonomi Bisnis*, 964–973. <https://doi.org/10.37034/infv6i4.1048>
- Ariyanti, A. D., Simanjuntak, J. H., Jafar, M. I., & Nugroho, R. (2024b). Analisis Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. *Jurnal Informatika Ekonomi Bisnis*, 964–973. <https://doi.org/10.37034/infv6i4.1048>
- Asian Development Bank. (2005). *Jalan Menuju Pemulihan: Memperbaiki iklim investasi di Indonesia*. Asian Development Bank.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* (3 ed.). Routledge.
- Blavatnik School of Government, U. of O. (2024). *Blavatnik Index of Public Administration 2024*. [https://doi.org/DOI.org/10.35489/BSG-INDEX\\_2024/01](https://doi.org/DOI.org/10.35489/BSG-INDEX_2024/01)
- Datamora, S., & Malau, H. (2019). Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik untuk Masyarakat di Kota Padang. *Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik*, 1(4), 136–142. <https://doi.org/10.24036/jmiap.v1i4.68>
- Deputi Bidang Pelayanan Publik. (2025). *Laporan Hasil Pelaksanaan Monev MPP Tahun 2024*.
- Deputi Pelayanan Publik. (2025). *Laporan Kinerja Deputi Bidang Pelayanan Publik Tahun 2024*. <https://menpan.go.id/site/lakip/file/7042-lkj-deputi-bidang-pelayanan-publik-tahun-2024>
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6 ed.). Taylor & Francis.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy* (15 ed.). Pearson. [www.pearsoned.com/permissions/](http://www.pearsoned.com/permissions/).

- Fitria, Y., & Putera, R. E. (2024). Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik pada Mal Pelayanan Publik Kota Payakumbuh. *Journal Publicuho*, 7(3), 1237–1250. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.483>
- Fitriyono, J. (2023). Peran Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Pati dalam Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI). *Spirit Publik: Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 157–171. <https://doi.org/10.20961/sp.v18i2.75678>
- Guna, T. H., Suparno, & Kertati, I. (2024). Breaking down barriers: Overcoming silo mentality in bureaucratic reform. *Journal of Sustainability, Society, and Eco-Welfare (JSSEW)*, 2(1), 16-28.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2 ed.). Routledge.
- Irawan, A. (2020). Quality of Implementation of Public Services in the Public Service Mall (MPP) in Sumedang District. *Journal Sampurasun: Interdisciplinary Studies for Cultural Heritage*, 6(1), 21–28. <https://doi.org/10.23969/sampurasun.v6i1.2592>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of The Policy Cycle. Dalam F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (4). CRC Press.
- Kaoza, T. (2021). Assessing the impacts of one-stop government portal on improvement of public service delivery in Tanzania. *European Journal of Computer Science and Information Technology*, 9(1), 27-39.
- Kementerian PANRB. (2017, Juli 13). *Ciptakan Pelayanan Publik Prima, RI-Azerbaijan Akan Tandatangani MoU*. Kementerian PANRB. <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/ciptakan-pelayanan-publik-prima-ri-azerbaijan-akan-tandatangani-mou#:~:text=MoU%20atau%20Nota%20Kesepahaman%20tersebut%20akan%20ditandatangani,%20State%20Agency%20for%20Public%20Service%20and>
- Kementerian PANRB. (2019, April 29). *Mal Pelayanan Publik, Suatu Perjalanan Pembaharuan*. Kementerian PANRB. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/mal-pelayanan-publik-suatu-perjalanan-pembaharuan>
- Kementerian PANRB. (2021, Februari 10). *Menteri Tjahjo: MPP Harus Hilangkan Ego Sektoral Organisasi*. Kementerian PANRB. <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/menteri-tjahjo-mpp-harus-hilangkan-ego-sektoral-organisasi>
- Kementerian PANRB. (2023). *Mal Pelayanan Publik: Konsep dan Praktik*. Kementerian PANRB.
- Kementerian PANRB. (2024a, Juni 27). *MPP ke-207 Diresmikan di Ngawi, Menteri PANRB: Roh MPP Adalah Pengintegrasian Layanan Publik*. Kementerian PANRB. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/mpp-ke-207-diresmikan-di-ngawi-menteri-panrb-roh-mpp-adalah-pengintegrasian-layanan-publik>
- Kementerian PANRB. (2024b, Desember 12). *Tiga Pesan Menteri PANRB untuk Akselerasi Pelayanan Publik*. Kementerian PANRB. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/tiga-pesan-menteri-panrb-untuk-akselerasi-pelayanan-publik>
- Putra, F., Wike, Nurani, F., Ulum, M. C., Salsabilla, S. A., & Ferdhianzah, H. J. (2024). The determinants for policy implementation: A study of public service mall program in Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 20(2), 159-170. <https://doi.org/10.24258/jba.v20i2.1408>
- Lestari, T. L. (2022). *Integrasi Pelayanan Pada Mal Pelayanan Publik KotaTangerang Selatan* [Skripsi]. Universitas Indonesia.
- Listiningrum, P. (2019). Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Arena Hukum*, 12(2), 337–365. <https://doi.org/https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7>
- Mazaya, L. S. (2024). *Analisis Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta dengan Pendekatan Interoperability Framework* [Skripsi]. Universitas Indonesia.
- Metro TV News. (2025, Februari 22). *Mendagri Dorong Kepala Daerah Bikin Mal Pelayanan Publik*. <https://www.metrotvnews.com/read/kM6CRyGB-mendagri-dorong-kepala-daerah-bikin-mal-pelayanan-publik>
- Muliani, B., & Tukiman, T. (2024). Evaluasi Kualitas Layanan di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Tulungagung: Sebuah Pendekatan Kuantitatif. *NeoRespublica : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 1–17. <https://doi.org/10.52423/neores.v6i1.281>
- Neuman, W. Lawrence. (2014). *Social research methods : qualitative and quantitative approaches*. Pearson.
- Nugroho, Y., & Sujarwoto. (2021). Institutions, Outputs and Outcomes: Two Decades of Decentralization and State Capacity in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Economies*, 38(3), 296–319. <https://doi.org/10.1355/ae38-3b>
- Poetra, R. M. (2025). *Analisis Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kota Tebing Tinggi berdasarkan Konsep Joined-Up Government* [Skripsi]. Universitas Indonesia.

- Puryatama, A. F., & Haryani, T. N. (2020). Pelayanan Prima Melalui Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. *Kybernan: Jurnal Studi Pemerintahan*, 3(1), 40–54. <https://doi.org/10.35326/kybernan.v1i1.580>
- Putra, F., Wike, W., Nurani, F., Ulum, M. C., Salsabilla, S. A., & Ferdhianzah, H. J. (2024). The Determinants for Policy Implementation: A Study of Public Service Mall Program in Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 20(2), 159–170. <https://doi.org/10.24258/jba.v20i2.1408>
- Rahayu, A. Y. S., Rahmayanti, K. P., Mahendra, W., Syarien, M. I. A., & Afra, S. A. (2022a). Performance Evaluation of Public Service Mall (Mall Pelayanan Publik) in Indonesia using the Balanced Scorecard. *Policy & Governance Review*, 6(2), 123–140. <https://doi.org/https://doi.org/10.30589/pgr.v6i2.570>
- Rahayu, A. Y. S., Rahmayanti, K. P., Mahendra, W., Syarien, M. I. A., & Afra, S. A. (2022b). Performance Evaluation of Public Service Mall (Mall Pelayanan Publik) in Indonesia Using the Balanced Scorecard. *Policy & Governance Review*, 6(2), 123–140. <https://doi.org/10.30589/pgr.v6i2.570>
- Rahmatilah, N. A., Darto Miradhia, & Runiawati, N. (2021). Efektivitas Program Mal Grha Tiyasa sebagai Model Pelayanan Publik di Kota Bogor. *JANE: Jurnal Administrasi Negara, Agustus*, 13(1), 96–101. <https://doi.org/10.24198/jane.v13i1.35043>
- Rahmayanti, I., Hakim, L., & Febriantini, K. (2022). Implementasi Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kota Bekasi. *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, 7(2), 50–55. <https://doi.org/10.36982/jpg.v7i2.2107>
- Ranjani. (2021). *Alienasi Dalam Implementasi Kebijakan Mall Pelayanan Publik (MPP) di Kabupaten Banyumas* [Tesis]. Universitas Gadjah Mada.
- Ritonga, K., As'ari, H., & Meilani, N. L. (2023). Whole of government dalam penyelenggaraan mal pelayanan publik di Kota Pekanbaru. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 9(1), 81-93.
- Restu, J. C., & Yuniningsih, T. (2025). Effectiveness of Licensing Services at Public Service Mall of Semarang Regency. *Spirit Publik: Jurnal Administrasi Publik*, 20(2), 208–230. <https://doi.org/10.20961/sp.v20i2.103754>
- Roqim, Y. R. N., Djumiarti, T., & Dwimawanti, I. H. (2023). Analisis Afektifitas Mal Pelayanan Publik (MPP) Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Berusaha di Kabupaten Batang. *Journal of Public Policy and Management Review*, 12(3), 882–895. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/jppmr.v12i3.40037>
- Sari, R. P., & Rahayu, A. Y. S. (2021). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. *PERSPEKTIF*, 10(1), 230–238. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i1.4355>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 37.
- Surawijaya, A. A., Muljono, P., & Najib, M. (2021). Evaluation of Service Quality and Innovation of Bogor City Public Service Mall. *Jurnal Aplikasi Manajemen*, 19(1), 44–54. <https://doi.org/10.21776/ub.jam.2021.019.01.05>
- Turner, M., Prasajo, E., & Sumarwono, R. (2022). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies*, 43(2), 333–351. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1708301>
- Yamin, M. (2021). Pembentukan mal pelayanan publik melalui pendekatan manajemen perubahan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu (DPM-PTSP) Provinsi Sulawesi Selatan. *Jurnal APN (Administrasi Pemerintahan Negara)*, 3(1).