

Implementasi Kebijakan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Serang

Alika Cahya Ramdhani¹, Try Adhi Bangsawan², Dede Qodrat Alwajir³

¹Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bina Bangsa

E-mail: alikacahyar@gmail.com

Published: September, 2026

ABSTRAK

Mal Pelayanan Publik (MPP) merupakan inovasi pelayanan publik yang mengintegrasikan berbagai jenis layanan dalam satu lokasi untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kualitas pelayanan publik. Pemerintah Kota Serang menyelenggarakan MPP berdasarkan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan tersebut serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaannya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 tentang penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kota Serang serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambatnya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi langsung, dan dokumentasi yang melibatkan pengelola MPP, petugas layanan, dan pengguna layanan.

Metode Data dianalisis menggunakan model Miles dan Huberman melalui tahapan reduksi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Analisis ini menggunakan variabel-variabel George C. Edward III: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Hasil pelaksanaan telah berjalan namun belum optimal. Komunikasi formal antar-pengelola didukung oleh rapat koordinasi, perjanjian kerja sama, dan publikasi digital, namun penyebaran informasi belum merata hingga ke seluruh petugas dan masyarakat. Kompetensi petugas memadai, namun jumlah personel, kapasitas gedung, dan stabilitas jaringan masih terbatas, sementara jumlah kunjungan meningkat sebesar 63,86% pada tahun 2025. Komitmen individu relatif tinggi, namun komitmen kelembagaan bervariasi. Struktur organisasi telah terbentuk secara formal, namun MPP belum memiliki SOP terintegrasi dan sebagian petugas memiliki kewenangan pengambilan keputusan yang terbatas.

Kesimpulan faktor pendukung meliputi koordinasi rutin, perjanjian kerja sama, kompetensi dan inisiatif petugas, serta fasilitas layanan mandiri. Faktor penghambat meliputi ketiadaan SOP terintegrasi, keterbatasan personel dan fasilitas, orientasi yang kurang memadai bagi petugas yang dirotasi, kehadiran lembaga yang tidak konsisten, serta akuntabilitas yang lemah. Penguatan struktur birokrasi melalui SOP MPP yang terintegrasi menjadi prioritas utama untuk meningkatkan konsistensi pelaksanaan dan kualitas layanan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Mal Pelayanan Publik, Pelayanan Publik, Kota Serang

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, transparan, dan akuntabel (Putra dkk., 2024). Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang cepat, mudah, dan berkualitas mendorong pemerintah untuk terus melakukan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Ariyanti dkk., 2024). Salah satu inovasi tersebut adalah Mal Pelayanan Publik (MPP), yaitu sistem pelayanan terpadu yang mengintegrasikan berbagai layanan pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, serta sektor swasta dalam satu lokasi pelayanan (Liklikwatil dkk., 2026). Kebijakan ini bertujuan menyederhanakan birokrasi, meningkatkan efisiensi pelayanan, serta memberikan kemudahan akses bagi masyarakat (Muhaimin dkk., 2022).

Sebagai tindak lanjut kebijakan nasional mengenai penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, Pemerintah Kota Serang menetapkan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Kebijakan tersebut menjadi landasan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan terpadu melalui Mal Pelayanan Publik Kota Serang (LASENA). Meskipun demikian, implementasi kebijakan masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain keterbatasan jumlah instansi pelayanan, belum optimalnya koordinasi antarinstitusi, keterbatasan sumber daya manusia, serta belum tersedianya standar operasional prosedur terpadu.

Permasalahan implementasi tersebut juga tercermin dari rendahnya tingkat kepuasan masyarakat. Data DPMPPTSP Kota Serang menunjukkan bahwa sebanyak 77,6% responden menyatakan sangat tidak puas terhadap pelayanan yang diberikan. Selain itu, berbagai ulasan masyarakat menunjukkan masih adanya keluhan mengenai prosedur pelayanan yang dianggap rumit, ketidaksesuaian jadwal pelayanan, serta belum optimalnya kualitas pelayanan yang diterima masyarakat. Kondisi tersebut mengindikasikan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan pelaksanaannya di lapangan.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik menjadi penting karena implementasi merupakan tahapan yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III yang menitikberatkan pada empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Melalui pendekatan tersebut diharapkan dapat diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai pelaksanaan kebijakan sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat implementasi Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Serang.

METODE

Partisipan Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Mal Pelayanan Publik Kota Serang yang berada di bawah DPMPPTSP Kota Serang. Informan dipilih secara purposive berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan terhadap implementasi kebijakan. Informan terdiri atas pengelola MPP, petugas pelayanan dari instansi yang tergabung, serta masyarakat pengguna layanan. Informan kunci meliputi analis dokumen perizinan dan Kepala Bidang Pengendali dan Pelaksana (DALAK), sedangkan informan utama meliputi *Front Office*, petugas SAMSAT, BAPENDA, DISDUKCAPIL, dan bidang perizinan. Informan pendukung merupakan masyarakat pengguna layanan. Penelitian berlangsung April sampai Juli 2026.

Prosedur Penelitian

Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Peneliti menjadi instrumen utama dalam menentukan fokus, memilih informan, melakukan wawancara, observasi, dokumentasi, analisis, dan penarikan kesimpulan. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan observasi langsung terhadap proses pelayanan. Data sekunder berasal dari Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022, Perjanjian Kerja Sama atau MoU, dokumen pelayanan, data kunjungan, serta literatur ilmiah. Pengumpulan data menggunakan wawancara semi-terstruktur, observasi, dan dokumentasi. Keabsahan data diperkuat melalui perbandingan informasi antar-informan dan antarteknik pengumpulan data.

Teknik Analisis Data

Analisis data mengikuti model Miles dan Huberman yang terdiri atas pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Data wawancara, observasi, dan dokumentasi dikelompokkan berdasarkan empat variabel Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Peneliti membandingkan temuan antar-informan dan sumber data untuk menemukan pola, kesesuaian, perbedaan, faktor pendukung, dan hambatan. Karena penelitian bersifat kualitatif, bagian ini tidak menggunakan uji statistik atau pengujian hipotesis kuantitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi pada tingkat pengelola telah berjalan melalui rapat koordinasi, forum evaluasi, dan nota kesepahaman antarinstitusi. Mekanisme tersebut menjadi sarana penyampaian

informasi mengenai pelaksanaan pelayanan, pembagian tugas, serta penyelesaian berbagai kendala operasional yang muncul selama penyelenggaraan MPP.

Meskipun komunikasi formal telah berlangsung dengan baik, penyampaian informasi kepada petugas pelayanan belum sepenuhnya merata. Sebagian petugas memperoleh informasi hanya melalui arahan pimpinan instansi masing-masing tanpa adanya pembekalan khusus mengenai penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Kondisi tersebut menyebabkan pemahaman petugas terhadap tujuan dan mekanisme implementasi kebijakan masih berbeda antarinstansi.

Komunikasi kepada masyarakat juga telah dilakukan melalui media sosial, website resmi, papan informasi, dan pelayanan langsung di gerai MPP. Namun demikian, penyebaran informasi belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga masih ditemukan masyarakat yang belum memahami jenis layanan maupun jadwal operasional setiap instansi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dimensi komunikasi telah berjalan, tetapi efektivitas penyampaian informasi masih perlu ditingkatkan agar implementasi kebijakan dapat berlangsung lebih optimal.

Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya manusia, sarana prasarana, anggaran, dan kewenangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kompetensi petugas pelayanan secara umum telah memenuhi kebutuhan pelayanan karena setiap instansi menugaskan pegawai yang memahami bidang tugasnya. Selain itu, petugas mampu memberikan pelayanan sesuai prosedur yang berlaku pada masing-masing instansi.

Namun demikian, jumlah personel pada beberapa gerai pelayanan masih terbatas sehingga belum mampu mengimbangi meningkatnya jumlah masyarakat yang memanfaatkan layanan MPP. Peningkatan kunjungan masyarakat belum diikuti dengan penambahan petugas maupun perluasan kapasitas pelayanan. Kondisi tersebut mengakibatkan antrean pada jam-jam tertentu dan memperpanjang waktu pelayanan.

Dari aspek sarana dan prasarana, MPP Kota Serang telah menyediakan ruang pelayanan yang cukup representatif, ruang tunggu, jaringan internet, mesin pelayanan mandiri, area parkir, serta berbagai fasilitas pendukung lainnya. Akan tetapi, beberapa kendala masih ditemukan, terutama gangguan jaringan pada layanan tertentu dan keterbatasan kapasitas gedung apabila seluruh instansi pelayanan hadir secara bersamaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa aspek sumber daya masih menjadi salah satu tantangan utama dalam implementasi kebijakan.

Disposisi

Disposisi berkaitan dengan komitmen, sikap, dan kemauan pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa petugas pelayanan di Mal Pelayanan Publik Kota Serang memiliki komitmen yang cukup baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini terlihat dari kedisiplinan petugas dalam menjalankan tugas, kemampuan memberikan pelayanan sesuai kewenangan, serta upaya menjaga kualitas pelayanan meskipun menghadapi berbagai keterbatasan. Beberapa petugas bahkan tetap berupaya memberikan solusi kepada masyarakat ketika terjadi gangguan jaringan atau kendala teknis agar proses pelayanan tetap berjalan.

Meskipun demikian, komitmen tersebut lebih banyak ditunjukkan pada tingkat individu daripada tingkat kelembagaan. Tidak semua instansi menempatkan petugas yang memiliki kewenangan mengambil keputusan di gerai MPP. Pada beberapa instansi, petugas yang ditempatkan hanya berperan sebagai perwakilan sehingga keputusan tertentu tetap harus memperoleh persetujuan dari kantor induk. Kondisi ini menyebabkan penyelesaian beberapa pelayanan menjadi lebih lama dan mengurangi efektivitas konsep pelayanan terpadu.

Selain itu, rotasi pegawai yang dilakukan oleh instansi asal belum diikuti dengan mekanisme orientasi atau pembekalan khusus mengenai penyelenggaraan MPP. Akibatnya, terdapat perbedaan tingkat pemahaman petugas terhadap tujuan kebijakan dan standar pelayanan yang diharapkan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dimensi disposisi telah berjalan cukup baik, tetapi masih memerlukan penguatan komitmen organisasi melalui penempatan pegawai yang berwenang dan peningkatan kapasitas petugas secara berkelanjutan.

Temuan ini sejalan dengan teori George C. Edward III yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh komitmen pelaksana. Pelaksana yang memahami tujuan kebijakan dan memiliki kemauan untuk melaksanakan tugas secara konsisten akan meningkatkan

efektivitas implementasi. Sebaliknya, apabila komitmen kelembagaan belum kuat, maka tujuan kebijakan akan sulit tercapai secara optimal.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan dimensi yang berkaitan dengan pembagian tugas, prosedur kerja, koordinasi, dan mekanisme organisasi dalam melaksanakan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Kota Serang telah memiliki struktur organisasi yang melibatkan DPMP TSP sebagai pengelola serta berbagai instansi pelayanan sebagai tenant. Pembagian tugas masing-masing instansi telah ditetapkan melalui nota kesepahaman dan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 sehingga setiap instansi memahami peran dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pelayanan.

Namun, penelitian menemukan bahwa hingga saat ini belum tersedia standar operasional prosedur (SOP) terpadu yang mengatur seluruh proses pelayanan di Mal Pelayanan Publik. Setiap instansi masih menggunakan SOP internal sesuai dengan ketentuan lembaga masing-masing. Akibatnya, mekanisme pelayanan, alur kerja, serta waktu penyelesaian pelayanan menjadi berbeda antarinstansi. Perbedaan tersebut berpotensi menimbulkan kebingungan bagi masyarakat karena konsep pelayanan terpadu belum sepenuhnya didukung oleh standar pelayanan yang seragam.

Koordinasi antarinstansi memang telah dilaksanakan melalui rapat evaluasi secara berkala. Akan tetapi, koordinasi tersebut lebih banyak membahas permasalahan operasional dan belum menghasilkan kebijakan teknis yang mampu menyeragamkan prosedur pelayanan. Oleh karena itu, penyusunan SOP terpadu menjadi kebutuhan yang mendesak agar seluruh instansi memiliki standar pelayanan minimum yang sama, khususnya terkait waktu pelayanan, mekanisme penanganan pengaduan, serta prosedur koordinasi ketika terjadi kendala pelayanan.

Berdasarkan perspektif George C. Edward III, struktur birokrasi yang sederhana dan didukung prosedur kerja yang jelas akan meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan. Sebaliknya, perbedaan prosedur antarinstansi dapat menghambat koordinasi dan mengurangi kualitas pelayanan publik. Dengan demikian, dimensi struktur birokrasi pada penyelenggaraan MPP Kota Serang masih memerlukan penyempurnaan agar tujuan integrasi pelayanan dapat diwujudkan secara optimal.

Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor yang mendukung implementasi Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022. Pertama, koordinasi yang dilakukan secara rutin melalui rapat evaluasi telah menjadi sarana komunikasi antarinstansi dalam menyelesaikan berbagai kendala pelayanan. Kedua, kompetensi petugas pelayanan cukup memadai karena setiap instansi menugaskan pegawai yang memahami bidang tugasnya. Ketiga, keberadaan fasilitas pendukung seperti ruang tunggu, jaringan internet, mesin pelayanan mandiri, dan sistem informasi pelayanan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses layanan. Keempat, adanya komitmen sebagian besar petugas untuk tetap memberikan pelayanan meskipun menghadapi berbagai keterbatasan turut mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Di sisi lain, penelitian juga mengidentifikasi beberapa faktor penghambat implementasi kebijakan. Keterbatasan jumlah sumber daya manusia menyebabkan beberapa gerai pelayanan belum dapat beroperasi secara optimal. Belum tersedianya SOP terpadu mengakibatkan perbedaan mekanisme pelayanan antarinstansi sehingga mengurangi efektivitas pelayanan terpadu. Gangguan jaringan pada beberapa layanan juga sering menghambat proses pelayanan dan memperpanjang waktu penyelesaian. Selain itu, belum semua instansi menempatkan petugas yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, sehingga sebagian pelayanan harus dikoordinasikan kembali dengan kantor induk. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh komitmen individu, tetapi juga memerlukan dukungan kelembagaan, ketersediaan sumber daya, serta standar pelayanan yang terintegrasi.

KESIMPULAN

Pelaksanaan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Serang pada umumnya telah berlangsung secara baik, namun efektivitas implementasinya masih belum sepenuhnya optimal. Pada aspek komunikasi, mekanisme komunikasi formal di tingkat pengelola telah berjalan dengan baik, tetapi penyampaian informasi kepada petugas pelaksana maupun masyarakat belum terlaksana secara merata. Dari sisi sumber daya, kompetensi yang dimiliki petugas dinilai telah memadai, sedangkan jumlah personel, daya tampung gedung, serta ketersediaan jaringan internet masih menghadapi berbagai keterbatasan, terutama di tengah peningkatan jumlah kunjungan masyarakat sebesar 63,86% pada tahun 2025 dibandingkan tahun 2024. Pada aspek disposisi, para petugas pelaksana menunjukkan tingkat komitmen individu yang relatif tinggi, namun tingkat komitmen pada tingkat kelembagaan antarinstansi belum menunjukkan kondisi yang seragam. Sementara itu, pada aspek struktur birokrasi, belum terdapat Standar Operasional Prosedur (SOP) MPP yang berlaku secara terpadu, serta sebagian petugas gerai masih memiliki keterbatasan kewenangan dalam pengambilan keputusan. Secara keseluruhan, implementasi kebijakan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kerangka kelembagaan formal yang telah terbentuk dengan pelaksanaan operasional di lapangan yang belum sepenuhnya berjalan secara konsisten. Temuan tersebut sekaligus memberikan jawaban atas rumusan masalah dan tujuan penelitian pertama yang berkaitan dengan gambaran implementasi kebijakan di lapangan.

Faktor pendukung implementasi kebijakan ini meliputi terselenggaranya forum koordinasi formal maupun informal secara rutin, keberadaan perjanjian kerja sama tertulis antarinstansi, kompetensi serta inisiatif yang dimiliki oleh masing-masing petugas, dan tersedianya fasilitas pelayanan mandiri untuk masyarakat. Sementara itu, faktor penghambat yang ditemukan terutama berkaitan dengan belum adanya mekanisme pembekalan yang terstruktur bagi petugas baru hasil rotasi, keterbatasan jumlah petugas dan kapasitas sarana yang tersedia, tidak adanya mekanisme sanksi terhadap instansi yang belum menunjukkan konsistensi komitmen, serta belum tersusunnya Standar Operasional Prosedur (SOP) MPP yang berlaku secara terpadu. Dari seluruh faktor tersebut, aspek struktur birokrasi, khususnya ketiadaan SOP bersama, merupakan faktor yang paling mendasar dalam menjelaskan berbagai kelemahan yang muncul pada tiga indikator implementasi lainnya

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada pihak Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Serang, pengelola dan petugas MPP Kota Serang yang atas izin dan kesediaannya menjadi lokasi penelitian, serta masyarakat Kota Serang sebagai pengguna layanan yang telah memberikan dukungan dan informasi selama penelitian. Terakhir kepada Universitas Bina Bangsa atas dukungan akademik selama proses penelitian ini.

REFERENSI

- Ariyanti, A. D., Simanjuntak, J. H., Jafar, M. I., & Nugroho, R. (2024). Analisis Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. *Jurnal Informatika Ekonomi Bisnis*, 6(4), 964–973. <https://doi.org/10.37034/infec.v6i4.1048>
- Liklikwatil, D. C., Sahetapy, P., & Normawati. (2026). Efektivitas Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam Perspektif Kinerja Pelayanan Publik: Studi di Kabupaten Maluku Tengah. 4(4), 1833–1842. <https://doi.org/10.56113/takuana.v4i4.393>
- Muhaimin, M. S., Herawati, N. R., & Fitriyah. (2022). Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Batang Tahun 2020-2021. *Journal of Politic and Government Studies*, 11(2), 349–365.
- Pemerintah Kota Serang. (2022). Peraturan Wali Kota Serang Nomor 44 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di Kota Serang. Sekretariat Daerah Kota Serang.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Sekretariat Negara.

- Putra, J. A. M., Permata, D., Djani, A. I. P., Sabetu, D. L., Finit, Y. N., & Mas'ud, F. (2024). Evaluasi Penerapan Prinsip Good Governance dalam Sistem Pemerintahan Indonesia: Tantangan dan Peluang dalam Mengatasi Kesewenang-wenangan. *JIMU: Jurnal Ilmiah Multi Disiplin*, 03(02), 3031–9498.
- Subarsono, A. G. (2025). Analisis kebijakan publik: Konsep, teori, dan aplikasi. Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2023). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D. CV Alfabeta.