

## Inovasi Pelayanan Publik Terintegrasi Pada Mal Pelayanan Publik Surabaya

Aisyah Febriyanti<sup>1</sup>, Yulia Sri Kanti<sup>2</sup>, Shandy Gupa Pratama<sup>3</sup>, Ridwan<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Email: aisyahfebriyanti95@mail.com

---

### Kata kunci

Inovasi pelayanan publik, Mal Pelayanan Publik, One Stop Service, Reformasi Birokrasi, Surabaya

### Abstrak

Penelitian ini mengkaji implementasi Mal Pelayanan Publik (MPP) Surabaya sebagai inovasi pelayanan publik terintegrasi. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus dan metode library research, penelitian ini menganalisis proses terbentuknya, karakteristik, keunggulan, serta dampak dan hambatan MPP Surabaya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa MPP Surabaya berhasil mengintegrasikan lebih dari 600 jenis layanan dari 43 instansi pusat dan daerah dalam satu lokasi. Keunggulan MPP Surabaya meliputi integrasi layanan, digitalisasi dan otomasi, fasilitas pendukung yang memadai, serta kecepatan dan transparansi pelayanan. Dampak positif yang dihasilkan antara lain kemudahan akses bagi masyarakat, efisiensi biaya dan waktu, serta peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah. Meskipun demikian, implementasi MPP Surabaya juga menghadapi hambatan berupa tantangan komunikasi antar instansi dan permasalahan teknis pada server. Penelitian ini menyimpulkan bahwa MPP Surabaya telah menjadi model inovasi pelayanan publik yang menghasilkan perubahan paradigma birokrasi menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

### Keywords

Public service innovation, Public Service Mall, One Stop Service, Bureaucratic Reform, Surabaya

### Abstract

*This research examines the implementation of the Surabaya Public Service Mall (MPP) as an integrated public service innovation. Using a qualitative approach with case studies and library research methods, this research analyzes the formation process, characteristics, advantages, as well as the impacts and obstacles of MPP Surabaya. The research results show that MPP Surabaya has succeeded in integrating more than 600 types of services from 43 central and regional agencies in one location. MPP Surabaya's advantages include service integration, digitalization and automation, adequate supporting facilities, as well as speed and transparency of service. The resulting positive impacts include ease of access for the public, cost and time efficiency, and increased public trust in government institutions. However, the implementation of MPP Surabaya also faces obstacles in the form of communication challenges between agencies and technical problems on the server. This research concludes that MPP Surabaya has become a model of public service innovation which has resulted in a change in the bureaucratic paradigm to be more responsive to community needs.*

---

## **Pendahuluan**

Pada kegiatan sehari-hari, masyarakat tidak lepas dari urusan administrasi kependudukan yang harus diurus agar suatu hal yang sedang dituju dapat mereka jalankan di kemudian hari. Dalam mengurus administrasi tersebut, masyarakat dibantu oleh pemerintah lewat pelayanan publik yang tersedia. Pelayanan publik adalah usaha yang dilakukan seseorang atau kelompok birokrasi yang bertujuan untuk memberikan bantuan kepada masyarakat. Pemerintah memegang peranan penting dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, begitu juga dengan pemerintah di Indonesia. Wajibnya memberi pelayanan publik oleh pemerintah Indonesia ke masyarakat diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik terutama pada Pasal 1 yang menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan guna mendukung kebutuhan pelayanan untuk masyarakat meliputi pelayanan administratif sesuai peraturan yang ada di dalam Undang-Undang. Pemberian pelayanan publik yang merupakan hak untuk masyarakat juga dijamin pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mulai dari Pasal 7 hingga pasal 34. Pelayanan merupakan sebuah pemberian jasa kepada masyarakat yang memerlukan suatu pelayanan, pemberian jasa tersebut dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berkaitan. Buruknya suatu pelayanan memiliki dampak terhadap tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah (Irawati, 2021).

Meskipun sudah dijamin untuk mendapatkan haknya melalui pemerintah dalam urusan pelayanan publik, tetapi pada kenyataannya pelayanan publik yang diberikan masih kurang efisien dan efektif. Hal tersebut dapat dilihat dari masih banyaknya pengaduan yang dikeluhkan oleh masyarakat terkait pelayanan publik yang masih berbelit-belit, tidak cepat, memakan banyak biaya yang membuat masyarakat lelah. Pada penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) yang dilakukan oleh UGM pada pemerintah kota Yogyakarta, Blitar dan Ambarawa, menghasilkan sebuah temuan yakni tidak puasnya masyarakat dengan pelayanan dari pemerintah. Penyebab dari tidak puasnya masyarakat karena pemerintah tidak berusaha untuk memahami apa kendala yang dirasakan oleh masyarakat. Adanya aturan yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah membuat masyarakat sangat tidak puas dengan kinerja dari pelayanan pemerintah (Rukayat, 2017).

Terselenggaranya pelayanan publik yang belum efektif dan efisien, ditambah semakin majunya zaman penggunaan digital membuat pemerintah harus mengambil langkah dalam mengatasi hal tersebut. Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah guna melaksanakan pelayanan yang semakin memudahkan masyarakat. Sistem pelayanan publik saat ini harus cepat, efektif, dan tepat sasaran membuat lahirnya inovasi dari pelayanan publik terbaru dengan mengintegrasikan berbagai pelayanan dari berbagai instansi baik instansi pusat maupun instansi daerah menggunakan penggabungan pelayanan publik yang sebelumnya tidak pernah terpikir akan terlaksana. Inovasi tersebut adalah Mal Pelayanan Publik (MPP). MPP merupakan inovasi pelayanan terpadu yang disediakan oleh pemerintah, dimana pelayanan terhubung satu sama lain dalam satu lokasi atau gedung tertentu bersama dengan kegiatan jasa dan ekonomi lainnya dan dinilai

lebih progresif untuk memadukan pelayanan pemerintah pusat, daerah, dan swasta, serta badan usaha milik negara, daerah, dan swasta. Mal Pelayanan Publik (MPP) di Indonesia adalah upaya reformasi birokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan dengan menggabungkan berbagai jenis layanan yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, BUMN/BUMD, serta perusahaan swasta dalam satu lokasi terpadu. Didirikan pada tahun 2017 oleh Kementerian PAN-RB, merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman, dan nyaman. Hingga 2023, ratusan daerah telah membangun MPP sebagai model nyata pelayanan satu pintu. Namun, ada masalah seperti koordinasi antar instansi dan digitalisasi layanan yang menghambat layanan dari MPP. Secara umum, MPP dianggap dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, dan kepuasan publik dengan birokrasi.

Langkah pemerintah dalam membuat MPP telah selaras dengan Pasal 9 Ayat 1 di Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa untuk mempermudah penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah dapat menyelenggarakan pelayanan dengan sistem terpadu. Dan Meningkatkan kualitas kerja pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik yang lebih inovatif adalah salah satu tujuan kebijakan yang strategis. Ini akan digunakan sebagai salah satu tolak ukur dalam proses pembangunan wilayah.

Studi ini menarik untuk dipelajari karena mencerminkan upaya nyata pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi dengan menggabungkan layanan lintas instansi ke dalam satu lokasi yang mudah diakses oleh masyarakat. MPP Surabaya adalah contoh inovasi pelayanan publik yang mengutamakan efisiensi, transparansi, dan peningkatan kualitas layanan berbasis kebutuhan warga. Salah satu tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi seberapa efektif model MPP diimplementasikan, masalah yang dihadapi, dan kemungkinan aplikasinya di daerah lain untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang responsif dan terlibat. Selain itu, penggunaan teknologi informasi dalam MPP memungkinkan evaluasi digitalisasi layanan publik di Indonesia.

## **Metode**

Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini yakni metode kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif deskriptif merupakan sebuah metode penelitian yang melibatkan berbagai usaha penting seperti mencari dan mengumpulkan referensi serta menganalisis hasil data guna mengkaji masalah. Selain itu, pengambilan data menggunakan metode studi pustaka, yang mana metode pengumpulan data ini dengan cara memahami dan mempelajari teori-teori dari berbagai literatur seperti buku, jurnal dan penelitian yang berhubungan dengan penelitian (Fadli, 2021). Penggunaan studi kasus mal pelayanan publik (MPP) di Surabaya dalam penelitian ini sesuai dengan pernyataan dari Rober K (dalam Rianto, 2020) yang menjelaskan bahwa studi kasus ialah cara menyelidiki fenomena yang ada dalam kehidupan nyata dan studi tersebut menggunakan bukti yang lebih dari satu sumber.

## Hasil dan Pembahasan

### Karakteristik dan Keunggulan Terobosan MPP Surabaya

Mal Pelayanan Publik (MPP) Surabaya merupakan manifestasi nyata dari upaya reformasi birokrasi yang digagas oleh Pemerintah Kota Surabaya. Diresmikan pada tahun 2017, kehadiran MPP ini menjadi tonggak penting dalam transformasi layanan publik di Indonesia, khususnya di Kota Surabaya. MPP Surabaya hadir dengan konsep yang revolusioner, menyatukan beragam layanan administrasi dan perizinan dalam satu bangunan terpadu, sehingga memudahkan masyarakat dalam mengakses pelayanan publik tanpa harus berpindah dari satu kantor ke kantor lainnya. Konsep ini sejalan dengan teori One-Stop Service (OSS) yang dikemukakan oleh Kubicek dan Hagen, di mana model pelayanan terpadu mampu mengurangi fragmentasi birokrasi dan meningkatkan koordinasi antar departemen pemerintah (Kubicek dan Hagen, 2000).

Beroperasi dengan melibatkan 25 instansi pemerintah dan swasta, MPP Surabaya menawarkan lebih dari 600 jenis layanan yang mencakup berbagai kebutuhan administratif warga. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kota Surabaya menjadi salah satu instansi utama yang menyediakan layanan esensial seperti pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan berbagai dokumen kependudukan lainnya seperti akta kelahiran. Sementara itu, Polrestabes Surabaya memberikan layanan pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM) dan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) yang biasanya harus diurus di kantor kepolisian. Menurut teori inovasi pelayanan publik yang dikembangkan oleh Rogers, integrasi layanan seperti yang diterapkan di MPP Surabaya merepresentasikan karakteristik inovasi berupa keuntungan relatif (*relative advantage*) dan kompatibilitas (*compatibility*) yang memudahkan adopsi oleh masyarakat (Rogers, 2003).

Tidak hanya terbatas pada layanan administratif dasar, MPP Surabaya juga mengakomodasi layanan BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan yang memungkinkan warga untuk mendaftar, memperbarui data, hingga mengajukan klaim dalam satu lokasi. Layanan perpajakan dan perizinan usaha yang sebelumnya tersebar di berbagai lokasi, kini terintegrasi dalam satu atap, memudahkan para pelaku usaha untuk mengurus dokumen legalitas dan kewajiban perpajakannya. Hal ini sejalan dengan semangat reformasi birokrasi yang mengedepankan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik (Osborne dan Brown, 2005). Dari perspektif teori inovasi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Mulgan dan Albury, MPP Surabaya dapat dikategorikan sebagai inovasi sistemik (*systemic innovation*) yang mengubah secara fundamental cara berinteraksi antara pemerintah dan masyarakat (Mulgan dan Albury, 2003).

MPP Surabaya dibangun dengan luas area yang memadai untuk menampung berbagai counter pelayanan serta fasilitas pendukung. Gedung bertingkat ini dirancang dengan konsep modern namun tetap memperhatikan aspek kenyamanan dan aksesibilitas bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk penyandang disabilitas, lansia, dan ibu hamil. Lokasi strategis di pusat kota menjadikan MPP Surabaya mudah dijangkau dengan berbagai moda transportasi, baik kendaraan pribadi maupun transportasi umum, sehingga semakin memudahkan akses masyarakat terhadap layanan publik. Pendekatan human-

centered design yang diterapkan dalam pengembangan fasilitas MPP Surabaya mencerminkan pemahaman mendalam terhadap kebutuhan warga sebagai penerima layanan, sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh Osborne dan Brown bahwa inovasi dalam pelayanan publik tidak hanya terkait dengan aspek teknis, tetapi juga meliputi pengalaman pengguna (*user experience*) yang positif (Osborne dan Brown, 2005).

Keunggulan utama MPP Surabaya terletak pada konsep integrasi layanan yang memungkinkan warga untuk mengakses beragam jenis pelayanan administrasi dalam satu lokasi. Inovasi ini secara signifikan mengurangi waktu dan biaya yang dikeluarkan masyarakat untuk memperoleh layanan publik. Sebelum keberadaan MPP, warga harus mengunjungi berbagai kantor pemerintah yang tersebar di seluruh kota, menghadapi prosedur yang berbeda-beda, dan seringkali terjebak dalam birokrasi yang berbelit-belit. Dengan adanya MPP Surabaya, seluruh proses tersebut disederhanakan melalui pendekatan pelayanan terpadu yang mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Implementasi konsep OSS di MPP Surabaya juga berhasil mengatasi permasalahan yang seringkali muncul dalam pelayanan publik konvensional. Menurut Kemshall dan Ross, pendekatan OSS dapat mengurangi kompleksitas prosedural dan menyederhanakan alur pelayanan publik (Kemshall dan Ross, 2000).

Digitalisasi dan otomasi menjadi keunggulan kedua yang memperkuat posisi MPP Surabaya sebagai model inovasi pelayanan publik. Implementasi sistem informasi terintegrasi dan aplikasi berbasis online memungkinkan warga untuk melakukan pendaftaran dan pemantauan proses layanan secara digital. Menurut West, transformasi digital dalam layanan publik berperan penting dalam meningkatkan efisiensi dan transparansi birokrasi (West, 2004). MPP Surabaya telah mengadopsi pendekatan ini dengan mengembangkan platform digital yang memungkinkan warga untuk mengakses beberapa layanan tanpa harus datang secara fisik ke lokasi. Sistem pelayanan berbasis teknologi informasi ini tidak hanya mempercepat proses pelayanan, tetapi juga mengurangi potensi korupsi atau pungutan liar yang seringkali menjadi permasalahan dalam birokrasi konvensional.

Fasilitas pendukung yang disediakan di MPP Surabaya juga menjadi nilai tambah yang membedakannya dari pusat layanan publik pada umumnya. Keberadaan ruang tunggu yang nyaman dengan desain interior modern, ruang bermain anak yang aman, co-working space yang dapat dimanfaatkan oleh pengunjung, serta sentra wisata kuliner memberikan pengalaman baru dalam pelayanan publik. Pendekatan komprehensif ini mencerminkan perubahan paradigma dalam pelayanan publik, dari sekadar pemenuhan kewajiban administratif menjadi pemberian pengalaman positif bagi warga. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Hartley, inovasi dalam konteks pelayanan publik tidak hanya mencakup aspek teknis dan prosedural, tetapi juga melibatkan perubahan budaya organisasi dan pola interaksi dengan masyarakat (Hartley, 2005).

Kecepatan dan transparansi pelayanan menjadi keunggulan selanjutnya yang memperkuat posisi MPP Surabaya sebagai pionir inovasi pelayanan publik. Penerapan sistem antrian digital memungkinkan warga untuk mengetahui estimasi waktu layanan,

sehingga dapat merencanakan aktivitas lain sembari menunggu giliran. Transparansi prosedur dan biaya yang jelas mencegah terjadinya praktik korupsi dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah. Mulgan dan Albury menekankan bahwa transparansi merupakan salah satu komponen penting dalam inovasi sektor publik yang berkelanjutan (Mulgan dan Albury, 2003) MPP Surabaya telah mengimplementasikan prinsip transparansi ini melalui penyediaan informasi yang jelas mengenai persyaratan, prosedur, biaya, dan waktu penyelesaian setiap jenis layanan.

MPP Surabaya telah melakukan penyederhanaan proses birokrasi dengan mengintegrasikan berbagai layanan dan menyelaraskan prosedur antar instansi, sehingga mengurangi redundansi dan meningkatkan efisiensi. Pendekatan ini tidak hanya menguntungkan masyarakat sebagai penerima layanan, tetapi juga membantu instansi pemerintah dalam mengoptimalkan sumber daya dan meningkatkan performa pelayanan. Inovasi sistemik ini tidak hanya berfokus pada perubahan teknologi atau prosedur, tetapi juga melibatkan transformasi budaya organisasi dan pola pikir aparatur pemerintah. Perubahan paradigma dari birokrasi yang berorientasi pada kepentingan internal menjadi pelayanan yang berfokus pada kepuasan masyarakat merupakan esensi dari reformasi birokrasi yang tercermin dalam operasional MPP Surabaya.

Keberhasilan MPP Surabaya dalam mengimplementasikan konsep pelayanan terpadu tidak terlepas dari dukungan kepemimpinan yang kuat dan komitmen seluruh stakeholder. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Borins, kepemimpinan yang visioner menjadi faktor krusial dalam mendorong inovasi di sektor publik (Borins, 2002). Pemerintah Kota Surabaya, melalui kepemimpinan yang progresif, telah mendemonstrasikan komitmen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui pendekatan yang inovatif. Kolaborasi antar instansi dan koordinasi yang efektif antara pemerintah pusat dan daerah juga menjadi kunci keberhasilan MPP Surabaya dalam menyediakan layanan yang terintegrasi.

Dalam konteks evaluasi kinerja, MPP Surabaya menerapkan sistem pengukuran kepuasan masyarakat yang komprehensif untuk memastikan kualitas layanan tetap terjaga dan sesuai dengan harapan warga. Berdasarkan teori New Public Management yang dikemukakan oleh Hood, pengukuran kinerja dan fokus pada hasil menjadi elemen penting dalam modernisasi administrasi publik (Hood, 1991). MPP Surabaya mengadopsi pendekatan ini dengan secara reguler melakukan survei kepuasan masyarakat dan menindaklanjuti umpan balik yang diterima untuk perbaikan berkelanjutan. Transparansi dalam penanganan keluhan dan mekanisme pengaduan yang efektif juga berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas pelayanan publik di MPP Surabaya.

Inovasi MPP Surabaya juga mencakup aspek keberlanjutan lingkungan dengan penerapan konsep green building dan penggunaan teknologi ramah lingkungan. Menurut perspektif yang dikemukakan oleh Hartley, inovasi pelayanan publik yang berkelanjutan harus mempertimbangkan dampak lingkungan dan memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan berkelanjutan (Hartley, 2005). Desain bangunan MPP Surabaya yang memaksimalkan pencahayaan alami, sistem pengelolaan limbah yang efisien, serta

penggunaan energi terbarukan mencerminkan komitmen terhadap pelayanan publik yang ramah lingkungan.

Implikasi keberadaan MPP Surabaya terhadap ekosistem pelayanan publik di Indonesia cukup signifikan. Model pelayanan terpadu ini tidak hanya meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintah, tetapi juga mendorong instansi lain untuk mengadopsi pendekatan serupa. Sejak kehadiran MPP Surabaya, beberapa kota di Indonesia mulai mengembangkan konsep serupa dengan penyesuaian sesuai konteks lokal. Fenomena ini menunjukkan bahwa inovasi yang berhasil dalam pelayanan publik dapat menyebar dan diadopsi oleh daerah lain, menciptakan efek domino positif dalam reformasi birokrasi. Difusi inovasi ini sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Rogers tentang bagaimana praktik inovatif dapat menyebar dari satu entitas ke entitas lainnya melalui proses pembelajaran dan adaptasi (Rogers, 2003).

Tantangan yang dihadapi MPP Surabaya dalam mengimplementasikan konsep pelayanan terpadu juga perlu mendapat perhatian. Koordinasi antar instansi yang memiliki budaya organisasi dan standar operasional berbeda-beda memerlukan upaya harmonisasi yang tidak mudah. Selain itu, investasi dalam infrastruktur teknologi dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia membutuhkan alokasi anggaran yang substansial. Namun demikian, manfaat jangka panjang yang dihasilkan, baik dari segi efisiensi pelayanan maupun peningkatan kepercayaan publik, jauh melebihi biaya yang dikeluarkan. Perspektif *cost-benefit analysis* yang dikemukakan oleh Boardman et al. dapat digunakan untuk mengevaluasi kelayakan investasi dalam inovasi pelayanan publik seperti MPP Surabaya (Boardman et al., 2018).

Secara keseluruhan, keunggulan inovasi MPP Surabaya mendemonstrasikan implementasi komprehensif dari prinsip-prinsip pelayanan publik modern yang berfokus pada kepuasan masyarakat, efisiensi, transparansi, dan keberlanjutan. Integrasi konsep *One-Stop Service* dengan teknologi digital dan pendekatan yang berpusat pada manusia telah menciptakan model pelayanan publik yang menjadi benchmark bagi daerah lain di Indonesia. Keberhasilan MPP Surabaya dalam mentransformasi pengalaman pelayanan publik menunjukkan bahwa inovasi sistemik dalam birokrasi pemerintahan tidak hanya mungkin dilakukan, tetapi juga memberikan manfaat nyata bagi masyarakat dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah.

### **Dampak dan Hambatan Dari MPP di Surabaya**

Mal Pelayanan Publik (MPP) Surabaya hadir sebagai manifestasi dari komitmen pemerintah untuk menghadirkan pelayanan publik yang lebih efisien, transparan, dan terintegrasi. Konsep MPP sejalan dengan paradigma inovasi pelayanan publik yang menekankan pada pembaharuan sistem, proses, dan metode pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat yang terus berkembang. Salah satu dampak paling signifikan dari keberadaan MPP Surabaya adalah peningkatan efisiensi waktu dalam pengurusan dokumen dan layanan administratif. Sebelum adanya MPP, masyarakat harus mengunjungi berbagai kantor pemerintahan yang lokasinya terpisah-pisah untuk mengurus dokumen yang berbeda. Proses ini tidak hanya memakan waktu tetapi juga

sumber daya, termasuk biaya transportasi dan energi. Implementasi MPP Surabaya telah secara dramatis mengubah kondisi ini dengan mengkonsolidasikan lebih dari 600 jenis layanan dari 25 instansi dalam satu lokasi.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik yang berkualitas menjadi tolak ukur, yang berarti bahwa pemerintah harus memberikan pelayanan publik yang berkualitas tinggi kepada masyarakat agar masyarakat mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapan mereka. Namun, pada saat ini, masih ada banyak pelayanan publik yang belum bisa dikatakan berkualitas tinggi karena kesalahan yang sering dilakukan oleh aparatur pemberi layanan seperti yang sering terjadi dalam hal pengurusan surat keterangan usaha (Nuzul & Rahman 2025).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pratama dan Wicaksono (2023), pengurusan dokumen di MPP Surabaya rata-rata 40% lebih cepat dibandingkan dengan sistem konvensional. Hal ini sejalan dengan konsep "process innovation" yang dikemukakan oleh Rogers (2003), di mana inovasi terjadi melalui perubahan dalam metode pelayanan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas. MPP Surabaya telah melakukan inovasi proses dengan mengintegrasikan sistem layanan, menyederhanakan alur kerja, dan mengimplementasikan teknologi informasi untuk mempercepat pemrosesan dokumen.

Model One-Stop Service yang diterapkan di MPP Surabaya juga mencerminkan prinsip "citizen-centered service" yang dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt (2000) dalam New Public Service theory. Pendekatan ini menempatkan kebutuhan dan kepentingan warga sebagai prioritas utama dalam perancangan dan penyelenggaraan layanan publik. Efisiensi waktu yang dihasilkan dari penerapan model OSS di MPP Surabaya tidak hanya bermanfaat dari segi ekonomi tetapi juga meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memberikan lebih banyak waktu untuk aktivitas produktif dan personal.

Inovasi pelayanan publik melalui MPP Surabaya telah berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kepuasan masyarakat. Osborne dan Brown (2011) menekankan bahwa inovasi dalam sektor publik seharusnya tidak hanya berfokus pada efisiensi tetapi juga pada peningkatan kualitas layanan yang dirasakan oleh pengguna. MPP Surabaya telah berhasil mewujudkan konsep ini melalui perbaikan aksesibilitas dan kualitas layanan. Lokasi MPP Surabaya yang strategis di pusat kota dengan akses transportasi umum yang memadai telah meningkatkan aksesibilitas layanan publik bagi berbagai lapisan masyarakat. Selain itu, desain bangunan yang ramah bagi penyandang disabilitas, ketersediaan area tunggu yang nyaman, dan jam operasional yang diperpanjang hingga malam hari untuk beberapa layanan, mencerminkan komitmen terhadap prinsip inklusivitas dalam pelayanan public (Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan, 2023).

Dilansir dari Kompas, survei kepuasan masyarakat yang dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya pada tahun 2023 menunjukkan tingkat kepuasan mencapai 87,5% terhadap layanan di MPP Surabaya, meningkat dari 78,3% pada tahun sebelumnya. Peningkatan ini dapat dikaitkan dengan penerapan standar



pelayanan prima yang mencakup responsivitas, reliabilitas, dan empati dari petugas layanan (Widiarini & Mulyawan, 2023). Sebagaimana dikemukakan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) dalam model SERVQUAL, kualitas layanan yang dirasakan merupakan hasil dari perbandingan antara harapan dan pengalaman aktual pengguna. MPP Surabaya telah berhasil mempersempit kesenjangan antara harapan dan pengalaman riil masyarakat melalui peningkatan kompetensi petugas dan pembaruan sistem layanan.

Konsep "co-production" dalam New Public Governance juga tercermin dalam operasional MPP Surabaya, di mana masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima pasif layanan tetapi juga sebagai mitra aktif dalam proses pelayanan. Mekanisme umpan balik yang efektif melalui kotak saran, survei kepuasan, dan platform digital memungkinkan masyarakat untuk berkontribusi dalam perbaikan layanan secara berkelanjutan. Salah satu tantangan terbesar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah transparansi dan akuntabilitas. Praktik pungutan liar (pungli) dan birokrasi yang berbelit sering menjadi keluhan utama masyarakat. MPP Surabaya, sebagai inovasi pelayanan publik, telah berkontribusi signifikan dalam meningkatkan transparansi dan mengurangi praktik-praktik tersebut.

Penerapan sistem informasi terintegrasi di MPP Surabaya memungkinkan pelacakan status permohonan secara real-time, sehingga mengurangi ketidakpastian dan membatasi ruang bagi praktik pungli. Setiap tahapan proses pelayanan didokumentasikan secara digital, menciptakan jejak audit yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini sejalan dengan konsep "e-governance" yang dikemukakan oleh Heeks (2001), di mana teknologi informasi digunakan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas pemerintahan. Transparansi di MPP Surabaya juga mencakup kejelasan informasi mengenai persyaratan, prosedur, biaya, dan waktu penyelesaian layanan. Setiap jenis layanan dilengkapi dengan standar operasional prosedur (SOP) yang jelas dan dapat diakses oleh masyarakat. Menurut Dwiyanto (2015), transparansi seperti ini merupakan prasyarat bagi terciptanya akuntabilitas publik dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Data dari Ombudsman Republik Indonesia (2022), Perwakilan Jawa Timur menunjukkan penurunan signifikan dalam jumlah pengaduan terkait layanan publik di Surabaya sejak beroperasinya MPP, dengan penurunan mencapai 35% untuk layanan yang terintegrasi dalam MPP. Temuan ini mengonfirmasi dampak positif dari pendekatan One-Stop Service dalam mengurangi maladministrasi dan meningkatkan integritas pelayanan publik. Meskipun MPP Surabaya membawa banyak manfaat, implementasinya tidak terlepas dari berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah adaptasi terhadap digitalisasi layanan. Seiring dengan transformasi digital dalam pelayanan publik, MPP Surabaya telah mengintegrasikan berbagai sistem online untuk mempercepat dan menyederhanakan proses layanan. Namun, tidak semua warga familiar dengan sistem digital ini, menciptakan apa yang disebut sebagai "kesenjangan digital" (digital divide).

Van Dijk (2006) mendefinisikan kesenjangan digital tidak hanya sebagai keterbatasan akses fisik terhadap teknologi tetapi juga mencakup aspek keterampilan, motivasi, dan penggunaan yang efektif. Di MPP Surabaya, kesenjangan ini terutama

terlihat pada kelompok lansia dan masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah yang mengalami kesulitan dalam menggunakan sistem pendaftaran online atau kios layanan mandiri. Penelitian oleh Nugraheni dan Supratiwi (2023) menemukan bahwa sekitar 23% pengunjung MPP Surabaya, terutama dari kelompok usia di atas 55 tahun, merasa kesulitan dalam menggunakan layanan berbasis digital. Untuk mengatasi tantangan ini, MPP Surabaya telah menerapkan strategi "blended service" yang mengkombinasikan layanan digital dengan pendampingan personal oleh petugas. Pendekatan ini sejalan dengan konsep "inclusive innovation" yang dikemukakan oleh Heeks, Foster, dan Nugroho (2014), yang menekankan pentingnya memastikan bahwa inovasi memberikan manfaat bagi semua lapisan masyarakat, termasuk kelompok marginal. Penyediaan petugas khusus untuk membantu pengunjung menggunakan sistem digital dan penyelenggaraan pelatihan literasi digital bagi masyarakat merupakan manifestasi dari pendekatan inklusif ini.

Tantangan lain dalam implementasi MPP Surabaya adalah manajemen kepadatan layanan, terutama pada jam-jam sibuk. Konsolidasi berbagai layanan dalam satu lokasi, sementara meningkatkan efisiensi secara keseluruhan, juga dapat menciptakan titik-titik kemacetan baru. Pada jam sibuk, seperti pagi hari dan awal pekan, antrean di beberapa loket layanan populer seperti pengurusan e-KTP dan perpanjangan SIM dapat menjadi sangat panjang. Teori antrean (queuing theory) dalam manajemen operasi menyarankan bahwa efisiensi sistem antrean dipengaruhi oleh tingkat kedatangan pelanggan, waktu layanan, dan jumlah saluran layanan (Hillier & Lieberman, 2021). MPP Surabaya telah berupaya mengoptimalkan parameter-parameter ini melalui implementasi sistem antrian digital, perluasan jam operasional, dan penambahan loket layanan untuk layanan dengan permintaan tinggi. Namun, keterbatasan ruang fisik dan sumber daya manusia tetap menjadi kendala dalam mengatasi kepadatan pada periode puncak.

Konsep "demand management" dalam teori pelayanan publik menekankan pentingnya mengatur dan mendistribusikan permintaan layanan untuk menghindari overload system (Osborne, Radnor & Nasi, 2013). MPP Surabaya telah menerapkan beberapa strategi manajemen permintaan, seperti sistem reservasi online yang memungkinkan masyarakat untuk memesan slot waktu layanan tertentu, dan diferensiasi waktu layanan berdasarkan jenis permohonan. Strategi-strategi ini, meskipun belum sepenuhnya menyelesaikan masalah antrean, telah berkontribusi pada distribusi beban kerja yang lebih merata sepanjang hari dan pekan.

Tantangan ketiga yang dihadapi MPP Surabaya adalah koordinasi antar-instansi. Model One-Stop Service mensyaratkan integrasi yang mulus antara berbagai lembaga pemerintah dengan kebijakan, prosedur, dan sistem yang berbeda. Perbedaan-perbedaan ini dapat menciptakan hambatan dalam kolaborasi efektif dan memperlambat proses layanan. Teori interorganisasional menekankan bahwa keberhasilan kolaborasi antar-organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti saling ketergantungan sumber daya, keselarasan tujuan, dan mekanisme koordinasi yang efektif (Thomson & Perry, 2006). Di MPP Surabaya, tantangan koordinasi muncul dalam berbagai bentuk, termasuk perbedaan

interpretasi peraturan, ketidakselarasan jadwal operasional, dan inkompatibilitas sistem informasi.

Untuk mengatasi tantangan ini, MPP Surabaya telah mengembangkan mekanisme koordinasi formal dan informal. Rapat koordinasi rutin antar-instansi, pembentukan gugus tugas bersama, dan pengembangan protokol komunikasi standar merupakan beberapa strategi yang diterapkan. Selain itu, peran Pemerintah Kota Surabaya sebagai fasilitator dan mediator sangat penting dalam membangun konsensus dan menyelesaikan konflik antar-instansi. Konsep "collaborative governance" yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008) menekankan pentingnya proses deliberatif dan konsensus dalam pengambilan keputusan kolaboratif. MPP Surabaya telah menerapkan prinsip-prinsip ini melalui forum pemangku kepentingan yang melibatkan semua instansi dalam perencanaan strategis dan evaluasi kinerja. Pendekatan partisipatif ini, meskipun membutuhkan waktu dan sumber daya yang lebih banyak pada tahap awal, telah terbukti efektif dalam membangun kepemilikan bersama dan komitmen jangka panjang dari semua pihak yang terlibat.

### **Simpulan**

Mal Pelayanan Publik (MPP) Surabaya adalah inovasi pelayanan publik terintegrasi yang menunjukkan komitmen pemerintah kota untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan kenyamanan pelayanan kepada masyarakat dengan menggabungkan berbagai layanan lintas instansi ke dalam satu lokasi yang mudah diakses. MPP Surabaya telah berkembang menjadi model pelayanan publik kontemporer yang menekankan prinsip keterpaduan, digitalisasi, dan pelayanan prima. MPP dapat mengurangi waktu dan biaya yang sebelumnya terbuang karena birokrasi yang tersebar dan tidak sinkron dengan menerapkan sistem antrian terpadu, fasilitas yang ramah pengunjung, dan dukungan teknologi informasi. MPP Surabaya tidak hanya berdiri secara fisik, tetapi juga menghasilkan perubahan paradigma birokrasi yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ini adalah contoh nyata bagaimana integrasi layanan di bawah satu atap dapat meningkatkan kualitas sistem pemerintahan yang baik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara.

### **Referensi**

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Boardman, A. E., dkk.(2018). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice (5th ed.)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borins, S. (2002). "Leadership and Innovation in the Public Sector." *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8): 467-476.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan. (2023). *Pedoman Standar Pelayanan Mal Pelayanan Publik di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual: Kembali ke Jalur yang Benar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hartley, J. (2005). "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present." *Public Money & Management*, 25(1): 27-34.
- Heeks, R. (2001). Understanding e-Governance for Development. i-Government Working Paper Series, Paper No. 11. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Heeks, R., & Nugroho, Y. (2014). New models of inclusive innovation for development. *Innovation and Development*, 4(2), 175-185.
- Fadli, P. (2021). Memahami desain metode penelitian kualitatif. *Humanika Bahasa Indonesia*: 21(1), 33–54. <https://doi.org/10.21831/hum.v21i1.38075>.
- Hillier, F. S., & Lieberman, G. J. (2021). *Introduction to Operations Research (11th ed.)*. New York: McGraw-Hill Education.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1): 3-19. Kemshall, Hazel, dan Ross, Jason. 2000. "Partners in Evaluation: Modelling Quality in Partnership Projects." *Social Policy and Administration*, 34(5): 551-566.
- Irawati. (2021). Efektivitas Pelayanan Administrasi Pada Masa Covid 19 Di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Lancang Kuning. *JAPS: Jurnal Administrasi Politik dan Sosial*, 2(2). <https://doi.org/10.46730/japs.v2i2.60>.
- Kemshall, H., & Ross, J. (2000). "Partners in Evaluation: Modelling Quality in Partnership Projects." *Social Policy and Administration*, 34(5): 551-566.
- Kubicek, H., & Hagen, M. (2000). "One-Stop Government in Europe: An Overview." Dalam Martin Hagen dan Herbert Kubicek (eds.), *One-Stop Government in Europe: Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen, 1-36.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nugraheni, S., & Supratiwi, M. (2023). Analisis Kesenjangan Digital dalam Implementasi e-Government di Mal Pelayanan Publik Surabaya. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 20(1), 87-102.
- Nuzul, S. K., & Rahman, K. (2025). Kualitas Pelayanan Publik Pada Pelayanan Surat Keterangan Usaha Di Kantor Kelurahan Perawang. *JAPS: Jurnal Administrasi Politik Dan Sosial*, 6(1), 56-65. <https://doi.org/10.46730/japs.v6i1.217>.
- Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. (2023). *Laporan Tahunan 2022*. Surabaya: Ombudsman RI.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King?. *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12-40.

- Pratama, A. B., & Wicaksono, K. W. (2023). Efektivitas Mal Pelayanan Publik dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Kota Surabaya. *Jurnal Administrasi Publik dan Pembangunan*, 14(2), 112-128.
- Rianto, P. (2020). *Modul Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Penerbit Komunikasi UII.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations (5th ed.)*. New York: Free Press.
- Rukayat, Y. (2017). Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan di Kecamatan Pasirjambu. *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA)*, 2(9).
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32.
- Van Dijk, J. A. G. M. (2006). Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, 34(4-5), 221-235.
- Widiarini, A. D., & Mulyawan, A. (2023, November 21). *Punya 1.993 Layanan di Satu Tempat, MPP Kota Surabaya Dinobatkan Paling Prima Se-Indonesia*. Kompas.com. Retrieved April 7, 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2023/11/21/16174291/punya-1993layanan-di-satu-tempat-mpp-kota-surabaya-dinobatkan-paling-prima>.
- West, D. M. (2004). "E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes." *Public Administration Review*, 64(1): 15-27.