

## TRANSFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA: KAJIAN DARI SUDUT PANDANG ADMINISTRASI PUBLIK

Ahmad Rosandi Sakir

Universitas Pattimura

Email: ahmadrosandi8@gmail.com

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menguraikan berbagai model reformasi birokrasi yang telah diterapkan, baik di Indonesia maupun di negara-negara lain di seluruh dunia. Pemahaman yang mendalam tentang reformasi birokrasi dari sudut pandang Administrasi Publik dianggap penting untuk memberikan wawasan yang menyeluruh. Penelitian ini menggunakan metode studi pustaka (literature review) dengan mengkaji berbagai sumber terkait reformasi birokrasi. Temuan dari studi ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di berbagai negara umumnya melibatkan dua aspek utama: dimensi organisasi dan dimensi Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur. Dimensi organisasi mencakup struktur, budaya, teknologi, serta aspek hukum dan regulasi. Sementara itu, dimensi SDM aparatur mencakup pengetahuan, keterampilan, sikap, perilaku, pola pikir, disiplin, integritas, dan kinerja. Di Indonesia, reformasi birokrasi yang dimulai sejak tahun 1998 bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

**Kata kunci:** *Birokrasi; Transformasi; Pelayanan Publik*

## PENDAHULUAN

Pada masa Orde Baru, praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta kepentingan penguasa tampak menjadi bagian dari perilaku birokrasi. Bahkan, birokrasi pada waktu itu tampaknya dirancang untuk memperkuat kekuasaan penguasa dan bisa diibaratkan sebagai kerajaan para pejabat (Yuliana, 2023). Padahal, fungsi birokrasi berperan penting dalam menentukan tingkat kemiskinan, kesenjangan sosial, dan pertumbuhan ekonomi suatu negara (Harahap dan Sulaiman, 2021). Kecenderungan birokrat untuk terlibat dalam KKN semakin memperburuk citra negatif birokrasi publik di mata masyarakat (Pratama et al., 2023). Memasuki era reformasi, pemerintah Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis kepercayaan ini, yang berasal dari struktur birokrasi era Orde Baru, bahkan memicu protes di tingkat pusat dan daerah (Pratama et al., 2023; Yuliana, 2023).

Perilaku birokrat yang kurang mendukung pelayanan publik telah menyebabkan pergeseran dari tujuan awal birokrasi, menjadikannya lebih pragmatis dan menurunkan integritas serta kualitas layanan (Sari et al., 2022). Idealnya, penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah harus bebas dari praktik KKN (Hendriani, 2021). Lebih lanjut, sebuah survei menunjukkan bahwa indeks integritas layanan publik Indonesia berada di peringkat 70 dari 109 negara, bahkan lebih rendah dibandingkan dengan negara tetangga seperti Timor Leste, Filipina, Malaysia, dan Thailand. Selain itu, komponen layanan administrasi menempati peringkat terburuk di posisi 97 (Mungiu-Pippidi et al., 2023). Hal ini menandakan perlunya perbaikan, khususnya dalam aspek administrasi publik, agar kualitas layanan publik dapat meningkat secara signifikan.

Memasuki era reformasi, Indonesia mengalami perubahan signifikan di berbagai sektor, termasuk dalam hal konstitusi. Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali amandemen, mencerminkan upaya untuk memperbarui sistem hukum dan pemerintahan agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat

yang berkembang. Selain itu, sistem desentralisasi diperkenalkan dengan tujuan memaksimalkan potensi daerah untuk mendukung pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Desentralisasi dirancang untuk memberikan kekuasaan lebih kepada pemerintah daerah, memungkinkan mereka untuk mengelola sumber daya dan kebijakan secara lebih efisien dan relevan dengan kondisi lokal.

Namun, penerapan desentralisasi juga menghadapi sejumlah tantangan. Salah satu masalah utama adalah meluasnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di tingkat daerah. Desentralisasi seringkali memperparah ketimpangan dalam layanan publik antar daerah, karena beberapa daerah mungkin tidak memiliki kapasitas atau sumber daya yang memadai untuk menyediakan layanan yang berkualitas. Selain itu, kurangnya aturan dan sanksi tegas terhadap daerah yang memberikan layanan buruk menghambat upaya untuk mencapai standar pelayanan publik yang konsisten di seluruh negeri (Girindrawardana, 2002).

Kegagalan birokrasi dalam menghadapi krisis ekonomi dan politik memiliki dampak besar terhadap pencapaian *good governance*. Faktor-faktor seperti kekuasaan, insentif, akuntabilitas, dan budaya birokrasi memainkan peran penting dalam menentukan efektivitas birokrasi. Sayangnya, birokrasi seringkali merupakan komponen yang paling lambat mengalami perubahan, meskipun reformasi dan upaya perbaikan telah dilakukan (Dwiyanto et al., 2002). Lambatnya perubahan ini dapat menghambat kemajuan menuju tata kelola yang lebih baik, mengingat birokrasi yang tidak responsif dan tidak akuntabel dapat memperburuk masalah yang ada dan menghambat pencapaian tujuan reformasi.

Dalam perspektif administrasi publik, konsep *good governance* dianggap sebagai puncak dari penyelenggaraan layanan publik yang memerlukan kompetensi tinggi dari birokrasi dalam merancang dan melaksanakan kebijakan secara efektif. *Good governance* tidak hanya berfokus pada efisiensi dan efektivitas, tetapi juga pada akuntabilitas, transparansi, kepatuhan terhadap aturan, responsivitas, dan

inklusivitas. Jika reformasi birokrasi tidak diterapkan dengan serius, maka layanan publik yang diharapkan di era saat ini tidak akan berbeda jauh dari praktik-praktik yang berlaku pada masa Orde Baru, yang sering kali dicirikan oleh kekurangan dalam hal akuntabilitas dan partisipasi publik (Ndue, 2005; Sheng, 2009).

Idealnya, birokrasi harus mampu menyusun dan mengelola administrasi kebijakan publik tanpa terpengaruh oleh kepentingan politik. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa birokrat sering kali memiliki keterkaitan yang erat dengan kepentingan politik, yang dapat menghambat upaya untuk mencapai layanan publik yang ideal (Haning, 2015). Keterkaitan ini sering kali menyebabkan ketidakstabilan dalam implementasi kebijakan dan mengurangi kualitas pelayanan yang diterima oleh masyarakat. Oleh karena itu, reformasi birokrasi yang komprehensif diperlukan untuk mengatasi masalah-masalah ini dan memastikan bahwa layanan publik diselenggarakan dengan cara yang lebih profesional dan bebas dari intervensi politik yang tidak perlu.

Studi literatur ini bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana reformasi birokrasi di Indonesia dapat memperbaiki kualitas layanan publik dari perspektif administrasi publik. Tiga area utama yang akan dibahas meliputi: pertama, pengalaman reformasi birokrasi di negara-negara lain sebagai perbandingan; kedua, reformasi birokrasi dalam konteks administrasi publik di Indonesia; dan ketiga, dampak reformasi terhadap perilaku birokrat serta kualitas layanan publik. Analisis ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih dalam mengenai efektivitas reformasi birokrasi dan bagaimana hal ini dapat mengarah pada perbaikan nyata dalam pelayanan publik.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode penelitian pustaka (*literature review*), yang melibatkan pengumpulan dan analisis berbagai sumber literatur yang relevan dengan topik reformasi birokrasi.

Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengkaji dan mengevaluasi berbagai studi, artikel, jurnal, dan dokumen lain yang terkait dengan reformasi birokrasi dari berbagai perspektif. Dengan mengumpulkan informasi dari berbagai sumber, penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran menyeluruh tentang bagaimana reformasi birokrasi diterapkan, tantangan yang dihadapi, serta dampaknya terhadap kualitas pelayanan publik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang berfokus pada pemahaman mendalam mengenai fenomena reformasi birokrasi melalui analisis data sekunder. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi dan mendeskripsikan berbagai aspek dari reformasi birokrasi secara rinci, tanpa mengandalkan data kuantitatif. Dengan cara ini, penelitian ini dapat menggali nuansa dan kompleksitas isu-isu yang berkaitan dengan reformasi birokrasi serta memberikan wawasan yang mendalam tentang efektivitas reformasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Study Pengalaman Negara Lain**

Keberhasilan reformasi birokrasi telah banyak terlihat di berbagai negara, baik maju maupun berkembang, sepanjang sejarah. Di Cina, misalnya, restrukturisasi organisasi pemerintah pusat dan daerah telah dilakukan untuk meningkatkan efisiensi fungsi birokrasi (UN, 1997). Melalui reformasi administratif yang diterapkan, Cina berhasil memperbarui organisasi pelayanan publik, memperkuat fungsi perencanaan makro, dan meningkatkan manajemen secara keseluruhan. Langkah-langkah ini menunjukkan upaya Cina untuk merevitalisasi fungsi-fungsi birokrasi dan meningkatkan kinerjanya.

Di Amerika Serikat, perubahan signifikan pada sistem birokrasi telah diakui sejak beberapa abad yang lalu. Menyadari dampak revolusi industri dan kedatangan

banyak imigran, birokrat Amerika Serikat mengadopsi kebijakan publik yang lebih terarah untuk menanggapi tantangan sosial dan ekonomi pada saat itu (Johnson, 2017). Pengalaman ini menunjukkan bagaimana birokrasi dapat beradaptasi dan menyusun kebijakan publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Begitu pula di Hong Kong, negara ini menghadapi tantangan ekonomi pasca-industri dan setelah peralihan dari Inggris dengan upaya memperkuat kapasitas administrasinya, menjadikan reformasi administrasi sebagai agenda utama (Smith, 2019). Namun, studi menunjukkan bahwa reformasi administrasi di Hong Kong belum sepenuhnya komprehensif, resmi, dan efisien. Masyarakat masih menganggap ada mis-manajemen dan pemborosan dalam pemerintahan (Wong, 2013), yang mungkin disebabkan oleh fokus reformasi yang terbatas pada aspek administratif tanpa mengatasi perilaku birokrasi secara mendalam.

Reformasi pemerintahan di kawasan Afrika, seperti yang dijelaskan oleh Alex R. Smith (2021), mencakup perubahan mendalam dalam berbagai aspek administrasi pemerintah. Reformasi ini melibatkan perombakan fungsi-fungsi pemerintahan, proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, pelayanan publik, serta manajemen kepegawaian. Beberapa negara di Afrika seperti Afrika Selatan, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zimbabwe, Benin, Botswana, Kote d'Ivoire, Ethiopia, dan Ghana telah berhasil menerapkan reformasi ini dengan efektif. Mereka melakukan upaya signifikan seperti memerangi korupsi, membuka akses ke daerah-daerah terisolasi, memberikan kebebasan pers, dan melibatkan organisasi non-pemerintah dalam proyek pembangunan. Selain itu, mereka mengurangi peran pemerintah pusat dalam pengelolaan ekonomi nasional dan memperkuat peran pemerintahan lokal, serta berusaha mencapai keseimbangan baru antara sektor publik dan swasta.

Namun, di negara-negara persemakmuran Afrika, data dari Transparency International pada tahun 2015 menunjukkan bahwa dari 18 negara, 13 negara memiliki skor indeks persepsi korupsi di bawah 50. Untuk menangani isu ini,

---

strategi anti-korupsi di negara-negara tersebut melibatkan promosi transparansi dan akuntabilitas dalam sektor publik, serta penerapan pendekatan berbasis penilaian risiko per sektor. Pengalaman ini menyoroti pentingnya menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) dan adanya komitmen politik yang kuat untuk menegakkan undang-undang serta tindakan pencegahan korupsi. Selain itu, diperlukan dukungan dari sumber daya yang memadai, kapasitas yang cukup, serta kemandirian dan kekuatan untuk mengatasi dan memberantas korupsi secara efektif (Commonwealth Secretariat, 2016).

Reformasi birokrasi yang terjadi di Kenya, salah satu negara di kawasan Persemakmuran Afrika, memberikan contoh inovatif dalam penyediaan layanan publik. Pada tahun 2012, Kenya meluncurkan "Huduma Kenya," sebuah inisiatif yang sejalan dengan visi negara untuk tahun 2030. Inovasi ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan publik dengan menyediakan akses yang mudah bagi masyarakat melalui pusat layanan terintegrasi yang dikenal sebagai Huduma Center. Dengan dukungan teknologi informasi yang terintegrasi, program ini mempermudah akses masyarakat terhadap informasi dan layanan secara efisien, serta menyelaraskan sistem perencanaan, anggaran, dan akuntabilitas untuk meningkatkan pelayanan.

Keberhasilan "Huduma Kenya" terletak pada beberapa faktor utama: (1) penyediaan layanan di bawah satu atap, (2) peningkatan kepatuhan warga negara, (3) pengurangan kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat dalam pelayanan, (4) penghematan biaya layanan, (5) perbaikan persepsi masyarakat terhadap pemerintah, (6) peningkatan transparansi, (7) peningkatan jumlah layanan publik, dan (8) kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan negara. Keberhasilan tersebut didukung oleh beberapa elemen penting, termasuk komitmen politik yang kuat dari pemerintah Kenya untuk menjadikan layanan publik sebagai prioritas utama, peningkatan kapasitas staf melalui pelatihan layanan pelanggan, dan pemanfaatan

teknologi informasi dan inovasi sebagai pendorong utama dalam berbagai sektor pembangunan Kenya, sesuai dengan visi 2030 negara tersebut.

### **Dampak Reformasi terhadap Sikap Birokrat dan Kualitas Layanan Publik di Indonesia**

Sebelum adanya proses reformasi di Indonesia, sejumlah masalah serius mengganggu kinerja birokrasi. Masalah-masalah tersebut termasuk lambatnya pelayanan publik, adanya praktik suap dalam proses izin, prosedur administrasi yang rumit, serta struktur organisasi yang besar dan cenderung tidak efisien, bahkan boros dalam pengelolaan anggaran. Semua isu ini dikenal sebagai patologi birokrasi. Istilah "patologi birokrasi" pertama kali diperkenalkan oleh Caiden untuk menggambarkan disfungsi yang terjadi dalam sistem birokrasi. Dalam kajian Ilmu Administrasi Publik, pemahaman tentang patologi birokrasi penting untuk mendiagnosis masalah mendasar yang menyebabkan disfungsi dalam birokrasi. Konsep patologi birokrasi telah lama digunakan oleh para ilmuwan seperti Gerald E. Caiden pada tahun 1991, Bozeman pada tahun 2000 dari Amerika Serikat, dan Sondang P. Siagian pada tahun 1994 dari Indonesia.

Di Indonesia, patologi birokrasi telah mencapai tingkat yang sangat parah, mempengaruhi semua tingkat pemerintahan—eksekutif, legislatif, dan yudikatif—baik di tingkat pusat maupun daerah. Dampaknya adalah kinerja birokrasi dalam pelayanan publik belum mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat. Hasil survei Lembaga Transparansi Internasional pada tahun 2017 menempatkan Indonesia pada peringkat ke-129 dari 188 negara yang disurvei, mencerminkan tingkat masalah yang ada.

Dengan kondisi birokrasi yang ada saat ini, reformasi yang komprehensif dan menyeluruh sangat diperlukan, mencakup semua elemen dalam organisasi publik, seperti hukum, struktur, prosedur, kebijakan, dan budaya organisasi (Smith, 2002). Di Indonesia, laju perubahan dalam birokrasi terbilang lambat jika dibandingkan

dengan sektor bisnis. Salah satu tantangan utama adalah perubahan dalam aspek sumber daya manusia (SDM), yang sering kali mengalami resistensi karena pola pikir yang sudah lama terbentuk. Sejak reformasi yang dimulai pada tahun 1998, sejumlah undang-undang telah diterbitkan, termasuk UU Nomor 22 Tahun 1999 (yang telah diubah menjadi UU No 23 Tahun 2014), UU No 73 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Semua undang-undang ini dirancang untuk memperbaiki kinerja birokrasi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang lebih berkualitas (Brown, 2016).

Pendekatan reformasi birokrasi yang diperlukan untuk meningkatkan perilaku dan kinerja layanan birokrat di Indonesia adalah pendekatan yang bersifat holistik, yang mencakup semua aspek birokrasi, termasuk pengetahuan, keterampilan, pola pikir SDM, struktur birokrasi, budaya birokrasi, serta sarana dan prasarana (Johnson, 2018). Hal ini sejalan dengan peta jalan reformasi birokrasi yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015. Berdasarkan peraturan tersebut, terdapat tiga sasaran utama dari reformasi, yaitu: (1) menciptakan birokrasi yang bersih dan akuntabel, (2) menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien, dan (3) menghasilkan birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

## **KESIMPULAN**

Reformasi birokrasi yang diterapkan di berbagai negara umumnya dilatarbelakangi oleh berbagai masalah kompleks dalam birokrasi yang mengakibatkan disfungsi dalam pelaksanaan tugas. Pada umumnya, gagasan mengenai reformasi birokrasi berasal dari dua kelompok utama. Kelompok pertama adalah bagian dari birokrasi itu sendiri yang berusaha mengarahkan perubahan menuju perbaikan. Kelompok kedua terdiri dari elemen masyarakat luar birokrasi

yang menginginkan adanya birokrasi yang bersih, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan pemerintahan.

Contoh reformasi di berbagai negara termasuk pendekatan yang dikenal sebagai *reinventing government* yang diperkenalkan di Amerika Serikat pada era Presiden Bill Clinton, seperti dijelaskan oleh Brown dan Adams (1992). Konsep ini bertujuan untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip kewirausahaan ke dalam pengelolaan sektor publik. Di Eropa, istilah *Neo-Weberian State (NWS)* yang dicetuskan oleh Richards dan Turner (2003) menekankan penguatan peran negara dalam pelayanan birokrasi dengan prinsip memprioritaskan hubungan antara negara dan warganya untuk memastikan pemenuhan hak-hak dasar warga. Di negara-negara Persemakmuran Afrika, reformasi difokuskan pada penciptaan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Di Indonesia, reformasi birokrasi yang dimulai sejak tahun 1998 melibatkan penerbitan berbagai peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja birokrasi dalam pelayanan publik. Namun, pelaksanaan peraturan tersebut melalui Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 11 Tahun 2015, yang dikenal sebagai peta jalan reformasi birokrasi 2015-2019, belum sepenuhnya berhasil memperbaiki kinerja dan kualitas pelayanan publik. Masih banyak terdapat praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam pemberian pelayanan (Smith, 2020).

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, G. G., Rulandari, N., & Widaningsih, W. (2021). Reformasi birokrasi di Indonesia, sebuah tinjauan literatur. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 4(2), 187-199.
- Amaliah, Y., Sakir, A. R., & Lukman, J. P. (2023). Optimization Of Local Tax Revenue: A Case Study Of Local Tax Revenue In The South Sulawesi Province. *Oikonomia: Journal of Management Economics and Accounting*, 1(1), 15-23.

- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi birokrasi kontekstual*. Gadjah Mada University Press.
- Faedlulloh, D., Maarif, S., Meutia, I. F., & Yulianti, D. (2020). Birokrasi dan revolusi industri 4.0: Mencegah Smart ASN menjadi mitos dalam agenda reformasi birokrasi Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 313-336.
- Ginting, R., & Haryati, T. (2011). Reformasi birokrasi publik di Indonesia. *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan Kewarganegaraan*, 1(2).
- Haning, M. T. (2018). Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik. *JAKPP (Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik)*, 25-37.
- Holidin, D., Hariyati, D., & Sunarti, E. S. (2017). *Reformasi Birokrasi dalam Transisi*. Kencana.
- Lestari, R. A. (2019). Reformasi Birokrasi Sebagai Pelayan Publik. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 9(1).
- Rohman, A., & Trihardianto, W. T. (2019). *Reformasi Birokrasi dan Good Governance* (pp. 1-147). Intrans Publishing.
- Sakir, A. R., Yunus, R., & Syamsu, S. (2021). Budaya Birokrasi: Kinerja Pegawai Samsat Maros Dalam Pelayanan Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor. *Jurnal Administrasi Negara*, 27(3), 293-316.
- Soebhan, S. R. (2000). Model reformasi birokrasi Indonesia. *Jakarta: PPW LIPI*.
- Wakhid, A. A. (2011). Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia. *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, 7(2), 126-146.
- Wastuhana, Y., & Werdiningsih, R. (2021). Reformasi Birokrasi Era Informasi Teknologi. *Jurnal Media Administrasi*, 3(1), 8-15.
- Wibowo, A. A., & Kertati, I. (2022). Reformasi Birokrasi Dan Pelayanan Publik. *Public Service and Governance Journal*, 3(01), 01-12.
- Yasa, A., Suswanta, S., Rafi, M., Rahmanto, F., Setiawan, D., & Fadhlurrohman, M. I. (2021). Penguatan reformasi birokrasi menuju era society 5.0 di indonesia. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 20(1), 27-42.

Yusriadi, M. (2017). Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 7.