ISSN 2621- 458X

REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA: IMPEMENTASI KEBIJAKAN, KENDALA INSTITUSIONAL, DAN HASIL PELAYANAN PUBLIK

Putri Juniar
Prodi Magister Administrasi Publik,ITBA Al Gazali Barru
putrijuniarb@gmail.com

ABSTRAK

Reformasi birokrasi merupakan upaya strategis untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, akuntabel, transparan, dan berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun, pelaksanaannya di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala institusional yang berpotensi menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan dan hasil pelayanan yang diterima masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kerangka kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, mengidentifikasi kendala institusional dalam implementasinya, serta mengkaji implikasinya terhadap kualitas pelayanan publik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif berbasis studi kepustakaan dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan penelitian meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah, buku akademik, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Bahan tersebut dianalisis secara kualitatif melalui pengelompokan tematik dan analisis deskriptif-analitis. Hasil kajian menunjukkan bahwa kerangka hukum reformasi birokrasi telah memberikan landasan bagi penguatan profesionalisme aparatur dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Meskipun demikian, implementasinya masih menghadapi kendala berupa struktur organisasi yang hierarkis, koordinasi kelembagaan yang belum optimal, budaya kerja yang kurang berorientasi pada hasil, keterbatasan kapasitas aparatur, dan tantangan akuntabilitas. Transformasi digital berpotensi meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas pelayanan, tetapi efektivitasnya bergantung pada kesiapan organisasi dan kemudahan akses bagi masyarakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi memerlukan keterpaduan antara kepastian regulasi, kapasitas institusional, konsistensi implementasi, dan evaluasi pelayanan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Pelayanan Publik, Tata Kelola Pemerintahan, Implementasi Kebijakan

ABSTRACT

Bureaucratic reform is a strategic effort to establish effective, accountable, transparent, and public-oriented governance. However, its implementation in Indonesia continues to face institutional constraints that may create gaps between policy objectives and the public services experienced by citizens. This study aims to analyze the policy framework for bureaucratic reform in Indonesia, identify institutional barriers to its implementation, and examine their implications for public service quality. It employs normative legal research based on library research, using statutory and conceptual approaches. The research materials consist of legislation, government policy documents,

academic books, scientific journal articles, and relevant previous studies. The materials are examined qualitatively through thematic classification and descriptive-analytical analysis. The findings indicate that Indonesia's legal framework provides a foundation for strengthening civil service professionalism and improving public service quality. Nevertheless, implementation remains constrained by hierarchical organizational structures, suboptimal inter-agency coordination, work cultures insufficiently oriented toward outcomes, limited personnel capacity, and accountability challenges. Digital transformation has the potential to improve service efficiency and accessibility, but its effectiveness depends on organizational readiness and equitable public access. This study concludes that successful bureaucratic reform requires alignment among regulatory certainty, institutional capacity, consistent policy implementation, and service evaluation focused on public needs.

Keywords: *Bureaucratic Reform, Public Services, Governance, Policy Implementation, Institutional Barriers.*

lisensi CC BY

A.PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan bagian penting dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, efektif, transparan, dan akuntabel. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga menjadi institusi yang berperan dalam pemenuhan hak dan kebutuhan masyarakat melalui pelayanan publik. Oleh karena itu, kualitas birokrasi dapat dilihat dari kemampuannya menjalankan kewenangan secara bertanggung jawab, memberikan pelayanan yang berkualitas, serta menyesuaikan tata kerja organisasi dengan tuntutan masyarakat. Reformasi birokrasi dengan demikian tidak cukup dipahami sebagai perubahan struktur organisasi atau penyederhanaan prosedur administratif, melainkan sebagai proses pembenahan kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, sistem kerja, dan orientasi pelayanan pemerintah.

Secara normatif, penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia memiliki landasan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang tersebut menegaskan pentingnya kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik serta perlunya pelayanan yang sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Selain itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan kerangka hukum mengenai pengelolaan aparatur sipil negara yang profesional, berintegritas, netral, dan berorientasi pada

penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 menetapkan *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010–2025 sebagai kerangka kebijakan reformasi birokrasi dalam periode tersebut. Basis data JDIH Kementerian PANRB dan JDIH BPK mencantumkan peraturan tersebut berstatus berlaku, meskipun periode perencanaan yang diatur di dalamnya telah berakhir pada tahun 2025. Untuk periode berikutnya, Kementerian PANRB telah menyiapkan rancangan Desain Besar Reformasi Birokrasi Nasional 2026–2045. Namun, berdasarkan informasi resmi yang ditemukan, rancangan tersebut masih berada dalam proses harmonisasi pada Juni 2026. Oleh karena itu, rancangan kebijakan tersebut perlu dibedakan dari peraturan yang telah ditetapkan dan diundangkan. Pembedaan ini penting agar analisis reformasi birokrasi didasarkan pada status hukum dokumen yang tepat. Ketiga instrumen ini memperlihatkan bahwa perbaikan birokrasi berkaitan erat dengan penguatan kelembagaan, kualitas aparatur, dan peningkatan pelayanan publik. Namun, keberadaan kerangka hukum dan kebijakan perlu dikaji bersama persoalan implementasinya agar dapat dipahami sejauh mana tujuan normatif tersebut diterjemahkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam pelaksanaannya, reformasi birokrasi menghadapi tantangan yang tidak semata-mata bersifat administratif, tetapi juga berkaitan dengan struktur organisasi, budaya kerja, kapasitas aparatur, kompleksitas regulasi, dan integritas institusi. Menurut (Turner dkk., 2022) menunjukkan bahwa reformasi birokrasi berskala besar di Indonesia berlangsung dalam lingkungan kelembagaan yang kompleks dan menghadapi tantangan perubahan organisasi. Sejalan dengan itu, menurut (Alghifari, 2025), melalui kajian sistematis terhadap literatur tentang hambatan reformasi birokrasi, mengidentifikasi persoalan hierarki organisasi, budaya yang kurang mendukung inovasi, kompleksitas regulasi, kompetensi aparatur, dan integritas sebagai sejumlah kendala yang perlu diperhatikan. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi tidak hanya bergantung pada perumusan kebijakan, tetapi juga pada kemampuan organisasi dan aparatur untuk melaksanakan perubahan secara konsisten.

Kendala implementasi tersebut menjadi penting karena reformasi birokrasi pada akhirnya diharapkan menghasilkan perbaikan pelayanan publik. (Pribadi, 2021), melalui penelitian terhadap 279 pengguna layanan perizinan di Daerah Istimewa Yogyakarta,

menemukan bahwa struktur organisasi, akuntabilitas, dan budaya kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pelayanan, sedangkan akuntabilitas, budaya kerja, dan kinerja pelayanan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan masyarakat. Meskipun temuan ini memberikan bukti empiris mengenai hubungan antara aspek reformasi dan hasil pelayanan, konteks penelitian tersebut terbatas pada layanan perizinan di wilayah yang diteliti. Sementara itu, menurut (Ardiputra, 2024) mengkaji capaian dan kesenjangan implementasi reformasi birokrasi serta transformasi digital melalui analisis dokumen resmi pemerintah. Kajian tersebut memperlihatkan pentingnya menelaah kesesuaian antara agenda kebijakan, kapasitas pelaksanaan, dan kualitas pelayanan.

Dalam konteks pelayanan digital, penelitian (Nabawi dkk., 2026) juga menunjukkan bahwa perubahan prosedur dan validasi dalam satu layanan nasional dapat menimbulkan beban administratif bagi pengguna. Temuan-temuan tersebut memperkuat perlunya menilai reformasi birokrasi bukan hanya berdasarkan perubahan formal, tetapi juga melalui implikasinya terhadap penyelenggaraan dan pengalaman pelayanan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, persoalan utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana kerangka hukum dan kebijakan reformasi birokrasi diterapkan, kendala institusional apa yang memengaruhi pelaksanaannya, serta bagaimana kendala tersebut berkaitan dengan hasil pelayanan publik. Penelitian terdahulu telah membahas tantangan reformasi birokrasi, hubungan aspek organisasi dengan kinerja pelayanan, dan kesenjangan implementasi transformasi digital. Namun, temuan-temuan tersebut perlu dibaca secara terpadu dengan menempatkan norma hukum dan kebijakan sebagai landasan analisis serta literatur ilmiah sebagai sumber untuk memahami tantangan pelaksanaan dan implikasinya. Dengan demikian, kontribusi kajian ini diarahkan pada analisis hubungan antara kerangka normatif reformasi birokrasi, kendala institusional dalam implementasi, dan hasil pelayanan publik, tanpa mengasumsikan bahwa ketiga aspek tersebut belum pernah diteliti sebelumnya.

Penelitian ini bertujuan menganalisis kerangka hukum dan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, mengidentifikasi kendala institusional yang memengaruhi implementasinya, serta mengkaji implikasi kendala tersebut terhadap pelayanan publik berdasarkan literatur ilmiah yang relevan. Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan

konseptual (*conceptual approach*). Bahan kajian mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah, buku akademik, dan artikel jurnal ilmiah. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai hubungan antara tuntutan normatif reformasi birokrasi, kondisi institusional dalam pelaksanaannya, dan upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif berbasis studi kepustakaan dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan hukum dan kebijakan yang berkaitan dengan reformasi birokrasi serta penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep reformasi birokrasi, kendala institusional, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan publik berdasarkan literatur ilmiah yang relevan.

Bahan penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan dokumen kebijakan pemerintah yang relevan dengan reformasi birokrasi dan pelayanan publik, sedangkan bahan sekunder mencakup buku akademik, artikel jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang membahas implementasi kebijakan, kendala institusional, dan hasil pelayanan publik. Bahan tersebut ditelusuri melalui sumber resmi pemerintah, repositori peraturan perundang-undangan, basis data publikasi ilmiah, dan laman jurnal penerbit.

Pengumpulan bahan dilakukan melalui studi dokumentasi dengan mempertimbangkan relevansi, kredibilitas sumber, dan keterkaitannya dengan fokus penelitian. Bahan yang terkumpul dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran dan pengelompokan berdasarkan tiga tema utama, yaitu kerangka kebijakan reformasi birokrasi, kendala institusional dalam implementasinya, serta implikasi reformasi terhadap pelayanan publik. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif-analitis untuk menjelaskan hubungan antara ketentuan normatif, tantangan pelaksanaan kebijakan, dan temuan penelitian terdahulu mengenai pelayanan publik.

C.HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- Kerangka Normatif Reformasi Birokrasi di Indonesia

Berdasarkan kajian terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah, dan literatur ilmiah, reformasi birokrasi di Indonesia dapat dipahami sebagai proses pembenahan administrasi pemerintahan yang mencakup aspek kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, tata laksana, akuntabilitas, dan pelayanan publik. Kerangka normatifnya tidak hanya berfungsi sebagai dasar legal bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai pedoman untuk menentukan arah perubahan birokrasi dan standar yang harus dicapai dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Undang-undang ini penting karena menempatkan pelayanan publik sebagai bagian dari kewajiban penyelenggara negara, bukan semata-mata sebagai kegiatan administratif yang bergantung pada kebiasaan atau kebijakan internal instansi. Konsekuensinya, penyelenggaraan pelayanan perlu memperhatikan kepastian prosedur, standar pelayanan, hak dan kewajiban para pihak, serta mekanisme pengaduan dan pertanggungjawaban. Dalam perspektif reformasi birokrasi, ketentuan tersebut mengandung tuntutan agar perubahan organisasi dan sistem kerja dapat diterjemahkan menjadi perbaikan nyata dalam proses pelayanan.

Penguatan sumber daya manusia aparatur juga merupakan bagian penting dari kerangka normatif tersebut. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menjadi landasan hukum pengelolaan ASN, termasuk penguatan profesionalisme, integritas, dan orientasi kinerja. Akan tetapi, pengaturan mengenai profesionalisme aparatur tidak dengan sendirinya menjamin terwujudnya perilaku profesional dalam praktik. Penerjemahan norma tersebut memerlukan sistem pengelolaan pegawai yang konsisten, kepemimpinan yang mendukung perubahan, pengembangan kompetensi, dan mekanisme evaluasi yang dapat membedakan antara pemenuhan persyaratan administratif dan pencapaian hasil kerja.

Pada tingkat kebijakan strategis, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 menetapkan *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010–2025. Kerangka ini menjadi bagian penting dari perkembangan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia. Namun, periode perencanaan tersebut telah berakhir sehingga dokumen itu perlu ditempatkan sebagai landasan historis dan kebijakan periode sebelumnya, bukan secara otomatis dianggap sebagai satu-satunya acuan strategis untuk periode setelah 2025. Dalam masa transisi kebijakan, Kementerian PANRB menerbitkan pedoman pelaksanaan reformasi birokrasi pada periode transisi 2025 yang mengarahkan reformasi agar tetap berjalan sambil menunggu penetapan kerangka nasional jangka panjang dan peta jalan periode berikutnya. Sementara itu, Peraturan Menteri PANRB Nomor 15 Tahun 2025 mengatur Rencana Strategis Kementerian PANRB Tahun 2025–2029.

Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa kerangka normatif reformasi birokrasi bersifat dinamis dan perlu dibaca sesuai dengan periode kebijakan yang berlaku. Dalam penelitian normatif, pemeriksaan terhadap status keberlakuan regulasi menjadi bagian penting karena rekomendasi kebijakan harus didasarkan pada ketentuan yang relevan pada saat analisis dilakukan. Selain itu, perlu dibedakan antara undang-undang yang memberikan dasar hukum umum, peraturan presiden yang mengarahkan kebijakan strategis, dan peraturan atau pedoman kementerian yang mengoperasionalkan agenda reformasi. Ketiganya memiliki fungsi berbeda dan tidak dapat diperlakukan seolah-olah mempunyai ruang lingkup pengaturan yang sama.

Meskipun kerangka normatif telah menyediakan dasar bagi perbaikan birokrasi dan pelayanan publik, kecukupan norma perlu dinilai bersama dengan persoalan implementasi. Regulasi dapat menetapkan tujuan dan standar, tetapi pencapaian tujuan tersebut bergantung pada kapasitas organisasi, koordinasi antarlembaga, ketersediaan sumber daya, dan konsistensi pengawasan. Oleh karena itu, persoalan mendasar reformasi birokrasi bukan hanya apakah kebijakan telah dirumuskan, melainkan juga apakah terdapat kapasitas dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan ketentuan tersebut dilaksanakan secara konsisten. Dengan demikian, kesesuaian normatif merupakan prasyarat penting, tetapi bukan bukti yang cukup untuk menyimpulkan keberhasilan reformasi.

- Implementasi Kebijakan Reformasi Birokrasi dan Kesenjangan Pelaksanaan

Implementasi merupakan tahap yang menentukan apakah tujuan reformasi birokrasi dapat diterjemahkan menjadi perubahan dalam cara kerja organisasi pemerintah. Kebijakan yang secara normatif mengarahkan birokrasi agar lebih efektif, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan dapat menghadapi hambatan ketika diterapkan pada organisasi dengan struktur hierarkis, prosedur yang berlapis, koordinasi yang lemah, atau budaya kerja yang lebih menekankan kepatuhan administratif daripada penyelesaian masalah. Dengan demikian, analisis implementasi perlu memperhatikan hubungan antara desain kebijakan dan kondisi organisasi tempat kebijakan tersebut dijalankan.

Kajian (Turner dkk., 2022) menyoroti tantangan reformasi birokrasi berskala besar di Indonesia. Perspektif ini relevan karena perubahan pada organisasi pemerintahan tidak berlangsung dalam ruang yang netral. Birokrasi mempunyai struktur kewenangan, rutinitas, kepentingan organisasi, dan pola hubungan kerja yang terbentuk dalam waktu panjang. Perubahan kebijakan yang menuntut penyederhanaan proses, penguatan akuntabilitas, atau perubahan orientasi pelayanan dapat berbenturan dengan rutinitas yang telah mapan. Akibatnya, kebijakan reformasi berpotensi dilaksanakan sebatas pemenuhan instruksi formal apabila perubahan tidak disertai penyesuaian proses kerja, distribusi kewenangan, dan sistem evaluasi.

Temuan penelitian (Alghifari, 2025) memperkuat persoalan tersebut dengan mengidentifikasi hambatan reformasi birokrasi yang berkaitan dengan struktur organisasi, budaya kerja, regulasi, kompetensi aparatur, dan integritas. Hambatan-hambatan ini sebaiknya tidak dipahami sebagai kategori yang berdiri sendiri. Struktur hierarkis, misalnya, dapat memperpanjang proses pengambilan keputusan dan mengurangi ruang bagi aparatur untuk merespons kebutuhan pengguna layanan. Kompleksitas regulasi dapat memperbesar ketidakpastian prosedur ketika ketentuan antarlembaga tidak selaras. Pada saat yang sama, keterbatasan kompetensi dan lemahnya budaya inovasi dapat menghambat kemampuan organisasi untuk menyesuaikan prosedur tersebut. Ketika pengawasan dan integritas tidak memadai, kompleksitas prosedur juga berpotensi memperluas ruang diskresi yang sulit dipertanggungjawabkan.

Secara analitis, persoalan tersebut menunjukkan bahwa kegagalan implementasi tidak selalu disebabkan oleh tidak adanya kebijakan. Hambatan dapat muncul ketika kebijakan yang telah ditetapkan tidak disertai pembagian tanggung jawab yang jelas, koordinasi lintas unit, sumber daya yang memadai, dan indikator keberhasilan yang berorientasi pada hasil. Oleh sebab itu, evaluasi reformasi perlu membedakan antara keluaran administratif dan perubahan substantif. Keluaran administratif dapat berupa penyusunan dokumen, pembentukan tim, penerbitan prosedur, atau pemenuhan instrumen evaluasi. Sementara itu, perubahan substantif berkaitan dengan penyederhanaan proses, meningkatnya kepastian layanan, berkurangnya beban masyarakat, serta meningkatnya akuntabilitas penyelenggara. Pemenuhan keluaran administratif tidak otomatis membuktikan tercapainya perubahan substantif.

Bukti dari kajian (Ardiputra, 2024) memperlihatkan relevansi perbedaan tersebut. Melalui analisis kualitatif terhadap empat dokumen resmi pemerintah, penelitian tersebut menemukan bahwa kemajuan reformasi birokrasi dan transformasi digital belum sepenuhnya diikuti oleh kematangan kapasitas implementasi. Pada pemerintah daerah yang dikaji dalam evaluasi SPBE, skor domain layanan tercatat sebesar 3,38, sedangkan domain tata kelola dan manajemen masing-masing 2,14 dan 1,54. Penelitian itu juga melaporkan bahwa 70,70% entitas pelayanan publik berada dalam zona hijau dalam penilaian kepatuhan yang dirujuknya. Angka-angka tersebut perlu dibaca secara hati-hati sesuai instrumen dan periode pengukuran yang digunakan; angka itu bukan ukuran langsung bagi seluruh dimensi reformasi birokrasi dan tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa semua layanan telah memenuhi kebutuhan masyarakat.

Temuan tersebut menunjukkan adanya kemungkinan ketidakseimbangan antara pengembangan layanan dan kapasitas pengelolaannya. Layanan dapat tampak lebih modern karena tersedia secara digital, tetapi tata kelola data, pengendalian proses, koordinasi antarunit, dan mekanisme penanganan masalah belum tentu berkembang dengan kecepatan yang sama. Ketidakseimbangan tersebut penting secara institusional karena sistem layanan yang tidak didukung pengelolaan memadai dapat menghasilkan prosedur yang membingungkan, masalah teknis yang sulit diselesaikan, atau ketidakjelasan tanggung jawab ketika layanan gagal. Oleh karena itu, implementasi reformasi seharusnya dinilai tidak hanya

dari jumlah inovasi atau layanan digital yang tersedia, tetapi juga dari kemampuan institusi menjaga keandalan, konsistensi, dan aksesibilitas layanan.

Dalam konteks ini, implementasi kebijakan perlu dipahami sebagai proses yang menghubungkan norma, kapasitas organisasi, dan hasil pelayanan. Kebijakan yang baik memerlukan mekanisme penerjemahan ke dalam prosedur operasional yang jelas, dukungan sumber daya, pengawasan yang proporsional, serta ruang untuk memperbaiki pelaksanaan berdasarkan evaluasi. Tanpa hubungan tersebut, reformasi berisiko menjadi kegiatan yang berulang secara administratif, tetapi menghasilkan perubahan terbatas pada pengalaman masyarakat. Dengan demikian, tantangan utama implementasi bukan sekadar meningkatkan kepatuhan terhadap kebijakan, melainkan membangun kapasitas organisasi untuk mewujudkan tujuan kebijakan secara konsisten.

- Kendala Institusional: Struktur Organisasi, Budaya Kerja, Kapasitas Aparatur, dan Integritas

Kendala institusional merupakan faktor internal dan antarlembaga yang memengaruhi kemampuan birokrasi untuk melaksanakan perubahan. Dalam kajian ini, kendala institusional mencakup struktur organisasi, budaya kerja, koordinasi dan regulasi, kompetensi aparatur, serta integritas dan akuntabilitas. Pengelompokan tersebut membantu menjelaskan mengapa reformasi yang memiliki tujuan normatif serupa dapat menghasilkan capaian yang berbeda pada organisasi atau sektor pelayanan yang berbeda.

Pertama, struktur organisasi dan fragmentasi kewenangan. Struktur hierarkis dapat mendukung pengendalian dan kepastian tanggung jawab, tetapi dapat menjadi hambatan apabila terlalu banyak tahapan persetujuan dan kewenangan tersebar tanpa koordinasi yang efektif. Dalam pelayanan publik, fragmentasi dapat memaksa masyarakat berhubungan dengan beberapa unit untuk menyelesaikan satu kebutuhan. Kondisi ini bertentangan dengan tujuan penyederhanaan prosedur apabila reformasi hanya mengubah struktur formal tanpa menata ulang alur proses dari sudut pandang pengguna layanan. Karena itu, penyederhanaan birokrasi seharusnya tidak berhenti pada pengurangan jenjang organisasi, tetapi juga memperjelas kewenangan, memperkuat koordinasi, dan mengurangi proses berulang.

Kedua, budaya organisasi dan resistensi terhadap perubahan. Reformasi birokrasi menuntut pergeseran dari orientasi yang semata-mata prosedural menuju orientasi hasil dan

pelayanan. Namun, perubahan formal tidak selalu diikuti perubahan perilaku. Apabila keberhasilan aparatur lebih banyak dinilai berdasarkan kepatuhan pada dokumen dan penyelesaian tahapan administratif, organisasi dapat terdorong untuk memprioritaskan kelengkapan bukti daripada mutu layanan. Dalam keadaan demikian, inovasi berpotensi dipandang sebagai risiko tambahan karena dapat mengubah rutinitas atau menuntut pertanggungjawaban baru. Perubahan budaya kerja karena itu memerlukan kepemimpinan yang konsisten, sistem penghargaan yang sesuai, perlindungan terhadap pengambilan inisiatif yang bertanggung jawab, serta evaluasi yang menilai hasil dan bukan hanya proses administratif.

Ketiga, kompleksitas regulasi dan koordinasi. Regulasi diperlukan untuk menjamin kepastian hukum, kesetaraan perlakuan, dan pengendalian kewenangan. Akan tetapi, penambahan aturan tidak selalu meningkatkan kualitas pelayanan jika aturan tersebut tumpang tindih, sulit dipahami, atau tidak disertai pembagian tanggung jawab yang jelas. Dalam konteks pelayanan yang melibatkan banyak instansi, ketidakselarasan prosedur dapat meningkatkan biaya koordinasi dan memperpanjang waktu penyelesaian. Oleh karena itu, reformasi regulasi tidak seharusnya dipahami sebagai pengurangan aturan secara serampangan, melainkan sebagai upaya memastikan bahwa setiap aturan memiliki tujuan yang jelas, konsisten dengan ketentuan lain, dan dapat dilaksanakan tanpa menciptakan beban administratif yang tidak proporsional.

Keempat, kapasitas dan profesionalisme aparatur**.** Implementasi reformasi membutuhkan aparatur yang memahami substansi kebijakan, memiliki kompetensi teknis, dan mampu merespons kebutuhan pengguna layanan. Transformasi digital, misalnya, tidak cukup ditopang oleh pengadaan teknologi jika pegawai belum memiliki kompetensi untuk mengelola sistem, melindungi data, membantu pengguna, dan menyelesaikan gangguan layanan. Kompetensi juga perlu dipahami lebih luas daripada keterampilan teknis, karena mencakup kemampuan berkomunikasi, memecahkan masalah, bekerja lintas unit, dan mengambil keputusan sesuai kewenangan. Dengan demikian, pengembangan aparatur perlu dikaitkan dengan kebutuhan pekerjaan dan perubahan layanan, bukan semata-mata dengan jumlah pelatihan atau sertifikat yang diperoleh.

Kelima, integritas dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi memerlukan mekanisme yang dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan, memastikan keputusan dapat ditelusuri, dan menyediakan jalur pengaduan yang efektif. Akuntabilitas yang hanya berorientasi pada pelaporan internal berisiko tidak menangkap persoalan yang dialami masyarakat. Sebaliknya, akuntabilitas yang berorientasi pada pelayanan perlu memperhatikan kepatuhan terhadap standar, penyelesaian pengaduan, transparansi informasi, dan tindakan korektif ketika terjadi kegagalan layanan. Dalam hal ini, integritas tidak cukup dibangun melalui kode etik atau deklarasi nilai, tetapi perlu didukung sistem pengawasan, perlindungan pelapor, penanganan konflik kepentingan, dan konsekuensi yang konsisten atas pelanggaran.

Kelima dimensi tersebut saling memengaruhi. Struktur yang terfragmentasi dapat memperlemah koordinasi; koordinasi yang buruk dapat meningkatkan kompleksitas prosedur; prosedur yang rumit dapat menambah beban aparatur dan masyarakat; sementara akuntabilitas yang lemah dapat membuat persoalan tersebut terus berulang. Karena itu, kendala institusional tidak dapat diselesaikan melalui intervensi tunggal. Pelatihan aparatur, misalnya, tidak akan menghasilkan dampak optimal apabila proses kerja tetap berlapis dan pegawai tidak memiliki kewenangan yang memadai. Demikian pula, penyederhanaan struktur tidak akan otomatis memperbaiki pelayanan apabila budaya kerja, integritas, dan sistem evaluasi tidak ikut berubah.

Implikasi kritisnya adalah bahwa reformasi perlu dirancang sebagai perubahan sistemik. Pemerintah perlu memastikan kesesuaian antara struktur organisasi, proses kerja, kapasitas aparatur, sistem pengawasan, dan standar pelayanan. Keberhasilan pada satu dimensi harus diperiksa bersama dimensi lain agar reformasi tidak menghasilkan perbaikan yang parsial. Dengan demikian, analisis kendala institusional bukan sekadar mengidentifikasi kekurangan organisasi, melainkan menjelaskan mekanisme yang membuat tujuan kebijakan sulit diwujudkan dalam praktik.

- Keterkaitan Reformasi Birokrasi dengan Hasil Pelayanan Publik

Hasil pelayanan publik merupakan salah satu tolok ukur penting untuk menilai relevansi reformasi birokrasi bagi masyarakat. Hasil tersebut dapat mencakup kepastian prosedur, ketepatan waktu, aksesibilitas, kejelasan informasi, respons terhadap pengaduan, keadilan perlakuan, dan kepuasan pengguna. Namun, indikator tersebut tidak selalu bergerak

searah. Layanan yang lebih ketat dalam menerapkan validasi, misalnya, dapat memperkuat pengendalian administrasi tetapi sekaligus meningkatkan waktu dan usaha yang harus dikeluarkan pengguna. Karena itu, evaluasi pelayanan perlu memperhatikan bukan hanya tujuan administratif suatu perubahan, tetapi juga biaya dan manfaatnya bagi masyarakat.

Penelitian memberikan bukti empiris yang relevan tentang hubungan aspek reformasi birokrasi dengan hasil pelayanan. Berdasarkan survei terhadap 279 pengguna layanan perizinan di Daerah Istimewa Yogyakarta, penelitian tersebut menemukan bahwa struktur organisasi, akuntabilitas, dan budaya kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pelayanan. Penelitian itu juga menemukan bahwa akuntabilitas, budaya kerja, dan kinerja pelayanan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan masyarakat. Temuan tersebut mendukung pandangan bahwa kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh prosedur formal, tetapi juga oleh bagaimana organisasi dikelola dan bagaimana aparatur menjalankan tugasnya.

Meskipun demikian, temuan (Pribadi, 2021) perlu ditafsirkan secara proporsional. Penelitian tersebut berfokus pada pengguna layanan perizinan di wilayah tertentu dan menggunakan desain kuantitatif. Oleh karena itu, hasilnya memberikan bukti tentang hubungan variabel dalam konteks penelitian, bukan dasar untuk menyatakan bahwa semua aspek reformasi menghasilkan dampak yang sama pada seluruh jenis layanan di Indonesia. Perbedaan karakteristik layanan, kapasitas pemerintah daerah, kebutuhan pengguna, dan desain kebijakan dapat menghasilkan hubungan yang berbeda. Bagi penelitian normatif berbasis kepustakaan, temuan empiris tersebut berfungsi sebagai bahan untuk menilai relevansi tujuan kebijakan dan mengidentifikasi aspek implementasi yang perlu diperhatikan, bukan sebagai pengganti pemeriksaan terhadap norma hukum.

Pentingnya memperhatikan pengalaman pengguna juga terlihat pada studi (Nabawi dkk., 2026) tentang perubahan digital dalam layanan ISBN nasional. Penelitian tersebut melaporkan penurunan Indeks Kepuasan Masyarakat dari kategori baik pada 2021 menjadi kategori kurang pada 2022, dengan nilai 75,03, dan mengaitkan gangguan awal tersebut dengan perubahan prosedur serta persyaratan validasi. Temuan itu menunjukkan bahwa kebijakan yang dimaksudkan untuk memperkuat pengendalian atau tata kelola digital dapat menimbulkan konsekuensi yang tidak diharapkan apabila perubahan prosedur tidak disertai

kesiapan organisasi dan dukungan bagi pengguna. Namun, karena penelitian berfokus pada satu layanan, hasilnya tidak dapat dipakai untuk menyimpulkan bahwa digitalisasi secara umum menurunkan kepuasan masyarakat.

Secara kritis, kasus tersebut mengingatkan bahwa digitalisasi bukan sinonim dari peningkatan kualitas pelayanan. Layanan digital dapat mengurangi kebutuhan kehadiran fisik dan memperluas akses bagi sebagian pengguna, tetapi juga dapat menciptakan hambatan baru bagi mereka yang mengalami kesulitan teknologi, menghadapi keterbatasan jaringan, atau tidak memahami persyaratan administratif. Sistem yang menuntut akun tunggal, validasi berulang, atau dokumen digital dapat meningkatkan konsistensi data, tetapi manfaat tersebut perlu dibandingkan dengan beban waktu, biaya, dan usaha yang ditanggung pengguna. Prinsip reformasi yang berorientasi pada masyarakat mengharuskan instansi menguji apakah perubahan benar-benar mempermudah akses atau sekadar memindahkan beban administrasi dari pemerintah kepada warga.

Kajian (Ardiputra, 2024) juga menunjukkan bahwa kemajuan layanan digital perlu diimbangi dengan kapasitas tata kelola dan manajemen. Jika sistem digital dikembangkan tanpa penguatan proses internal, integrasi data, kompetensi pegawai, dan penanganan pengaduan, maka inovasi berisiko berhenti pada perubahan saluran pelayanan tanpa menyelesaikan persoalan mendasar. Oleh karena itu, penilaian reformasi sebaiknya membedakan tiga hal: ketersediaan layanan, kualitas proses pelayanan, dan hasil yang dirasakan masyarakat. Ketersediaan layanan menunjukkan bahwa suatu saluran atau fasilitas telah disediakan; kualitas proses berkaitan dengan keandalan, kemudahan, dan kepastian pelaksanaannya; sedangkan hasil pelayanan berhubungan dengan sejauh mana kebutuhan pengguna terpenuhi secara adil dan efektif.

Dalam kerangka normatif, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 memberikan dasar untuk menempatkan pelayanan sebagai kewajiban penyelenggara. Konsekuensinya, keberhasilan reformasi perlu dinilai dengan menghubungkan kepatuhan pada standar dan prosedur dengan pengalaman aktual masyarakat. Evaluasi yang hanya menekankan kelengkapan dokumen, jumlah inovasi, atau capaian administratif dapat memberikan gambaran yang tidak lengkap apabila tidak diikuti penilaian atas waktu penyelesaian, aksesibilitas, penyelesaian pengaduan, dan kesesuaian hasil layanan dengan kebutuhan

pengguna. Dengan demikian, orientasi hasil menuntut adanya hubungan yang lebih kuat antara perencanaan reformasi, pelaksanaan kebijakan, evaluasi kinerja, dan tindak lanjut perbaikan.

- Transformasi Digital dan Risiko Reformasi yang Bersifat Simbolis

Transformasi digital menjadi bagian penting dalam pembaruan birokrasi karena berpotensi menyederhanakan proses, memperluas akses, mempercepat pertukaran informasi, dan meningkatkan keterlacakan keputusan. Akan tetapi, manfaat tersebut tidak muncul secara otomatis dari penggunaan teknologi. Transformasi digital pada dasarnya melibatkan perubahan tata kelola, proses kerja, pembagian tanggung jawab, kompetensi aparatur, dan hubungan antara pemerintah dengan pengguna layanan. Jika perubahan hanya berpusat pada aplikasi atau platform, sedangkan prosedur dan struktur kerja tetap rumit, maka digitalisasi berpotensi menghasilkan birokrasi lama dalam bentuk digital.

Berdasarkan penelitian (Ardiputra, 2024), menemukan ketidakseimbangan antara kematangan domain layanan SPBE dan domain tata kelola serta manajemen dalam dokumen evaluasi yang dianalisisnya. Temuan tersebut penting karena menunjukkan bahwa pengembangan saluran layanan perlu disertai kemampuan organisasi untuk mengelola sistem dan memastikan kesinambungan layanan. Ketersediaan platform tidak cukup jika data tidak terintegrasi, petugas tidak dapat membantu pengguna ketika terjadi gangguan, atau tanggung jawab penanganan masalah tidak jelas. Dengan kata lain, teknologi perlu diperlakukan sebagai instrumen perubahan organisasi, bukan sebagai tujuan reformasi itu sendiri.

Persoalan ini berkaitan dengan risiko reformasi simbolis, yaitu situasi ketika organisasi menunjukkan kepatuhan terhadap agenda perubahan melalui dokumen, aplikasi, atau program, tetapi perubahan mendasar pada cara kerja dan kualitas layanan masih terbatas. Risiko tersebut tidak berarti setiap program digital bersifat simbolis, melainkan menunjukkan perlunya evaluasi yang menguji apakah inovasi menghasilkan manfaat yang dapat diamati. Indikator keberhasilan seharusnya mencakup keandalan sistem, pengurangan tahapan yang tidak diperlukan, kemudahan akses, kejelasan informasi, keamanan data, dan efektivitas penanganan keluhan.

Pada periode kebijakan 2025–2029, arah reformasi yang menekankan digital governance menuju human-based governance menegaskan bahwa transformasi digital perlu

tetap berorientasi pada kebutuhan manusia. Orientasi ini memiliki konsekuensi penting: efisiensi internal pemerintah tidak boleh menjadi satu-satunya ukuran keberhasilan apabila efisiensi tersebut justru menambah beban pengguna. Sistem digital yang efektif perlu menyediakan informasi yang mudah dipahami, prosedur yang proporsional, bantuan bagi pengguna yang menghadapi hambatan, serta alternatif atau dukungan yang sesuai bagi kelompok yang sulit mengakses layanan digital.

Dengan demikian, reformasi digital yang berorientasi pada masyarakat memerlukan keseimbangan antara standardisasi dan fleksibilitas. Standardisasi dibutuhkan untuk menjamin konsistensi dan mencegah perlakuan yang sewenang-wenang, sedangkan fleksibilitas diperlukan untuk merespons kondisi pengguna dan karakteristik layanan yang beragam. Keseimbangan tersebut perlu dibangun melalui desain prosedur yang jelas, koordinasi antarlembaga, pengujian layanan dengan pengguna, serta mekanisme evaluasi yang memungkinkan koreksi ketika suatu perubahan menimbulkan hambatan baru.

- Sintesis Kritis: Hubungan Norma, Institusi, dan Hasil Pelayanan

Berdasarkan kajian peraturan perundang-undangan dan literatur ilmiah, hubungan antara reformasi birokrasi dan pelayanan publik dapat dijelaskan melalui tiga dimensi yang saling berhubungan. Pertama, dimensi normatif menyediakan tujuan, prinsip, kewajiban, dan standar yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pemerintahan. Kedua, dimensi institusional menentukan kapasitas organisasi untuk menerjemahkan ketentuan tersebut menjadi prosedur, keputusan, dan perilaku kerja. Ketiga, dimensi hasil pelayanan memperlihatkan sejauh mana pelaksanaan kebijakan menghasilkan layanan yang efektif, dapat diakses, akuntabel, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Hubungan ketiga dimensi tersebut tidak bersifat otomatis. Norma yang baik dapat kehilangan efektivitas apabila institusi tidak memiliki kapasitas untuk melaksanakannya. Sebaliknya, organisasi yang memiliki sumber daya dan teknologi belum tentu menghasilkan pelayanan berkualitas jika prosedur tidak berorientasi pada pengguna atau akuntabilitas tidak berjalan. Hasil pelayanan yang kurang memuaskan juga tidak selalu disebabkan oleh kekurangan norma; persoalan dapat terletak pada desain pelaksanaan, koordinasi, pengelolaan sumber daya, atau kesenjangan antara tujuan kebijakan dan indikator evaluasi.

Oleh karena itu, diagnosis masalah reformasi harus membedakan persoalan normatif dari persoalan implementasi dan persoalan hasil.

Sintesis ini menghasilkan tiga implikasi utama. Pertama, evaluasi reformasi birokrasi perlu menghubungkan kepatuhan terhadap regulasi dengan perubahan proses kerja dan hasil pelayanan. Kepatuhan normatif tetap penting untuk menjamin legalitas dan konsistensi, tetapi perlu dilengkapi dengan indikator yang menunjukkan apakah prosedur semakin sederhana, waktu pelayanan semakin pasti, dan pengaduan ditangani secara efektif. Kedua, pembenahan institusional perlu dilakukan secara terpadu. Penyederhanaan struktur, peningkatan kompetensi, penguatan integritas, perbaikan koordinasi, dan pengembangan teknologi perlu saling mendukung agar perubahan tidak berhenti pada satu aspek. Ketiga, pengalaman masyarakat perlu ditempatkan sebagai bagian penting dari evaluasi reformasi. Perspektif pengguna membantu mengidentifikasi biaya administratif dan hambatan akses yang mungkin tidak terlihat melalui laporan internal organisasi.

Dari sudut pandang penelitian normatif, implikasi tersebut tidak dimaksudkan sebagai klaim bahwa semua instansi pemerintah mengalami persoalan yang sama atau bahwa seluruh reformasi telah gagal. Literatur yang dikaji memiliki konteks, metode, dan cakupan yang berbeda. Penelitian (Pribadi, 2021), misalnya, memberikan bukti dari layanan perizinan di Yogyakarta, sedangkan penelitian (Ardiputra, 2024) menganalisis dokumen kebijakan dan evaluasi pemerintah serta kajian (Nabawi dkk., 2026) meneliti satu layanan digital tertentu. Perbedaan konteks tersebut membatasi generalisasi, tetapi justru membantu mengidentifikasi mekanisme yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan reformasi.

Dengan demikian, argumen utama pembahasan ini adalah bahwa kualitas reformasi birokrai tidak cukup ditentukan oleh kelengkapan regulasi, perubahan struktur, atau keberadaan teknologi. Reformasi memerlukan keselarasan antara norma hukum, kapasitas dan perilaku institusi, serta orientasi pada hasil pelayanan. Kerangka hukum memberikan dasar dan batas tindakan pemerintah; kapasitas institusional menentukan kemampuan pelaksanaan; sedangkan hasil pelayanan menjadi salah satu ukuran penting untuk menilai apakah perubahan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat. Pendekatan yang menghubungkan ketiga dimensi ini dapat membantu mengarahkan reformasi dari pemenuhan

administratif menuju pembenahan tata kelola yang lebih substantif dan berorientasi pada kebutuhan publik.

Hubungan antara kerangka kebijakan, implementasi reformasi birokrasi, kendala institusional, dan hasil pelayanan publik dapat digambarkan sebagai suatu proses yang saling berkaitan. Kerangka kebijakan menjadi landasan normatif bagi pelaksanaan reformasi, sedangkan kondisi institusional memengaruhi efektivitas implementasinya. Hubungan tersebut selanjutnya menentukan sejauh mana reformasi birokrasi dapat menghasilkan pelayanan publik yang efektif, transparan, responsif, dan mudah diakses masyarakat.



Gambar 1 Hubungan Implementasi Kebijakan, Kendala Institusional, dan Hasil Pelayanan Publik

- Analisis Teoretis: Dari Kepatuhan Birokrasi Menuju Pelayanan yang Berorientasi pada Masyarakat

Reformasi birokrasi perlu dianalisis tidak hanya melalui perspektif hukum administrasi, tetapi juga melalui teori administrasi publik yang menjelaskan tujuan dan perilaku organisasi pemerintahan. Perspektif ini penting karena norma hukum menjelaskan kewajiban yang harus dipenuhi, sedangkan teori administrasi publik membantu menilai apakah cara birokrasi bekerja telah sesuai dengan tujuan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut (Denhardt & Denhardt, 2015) melalui pendekatan New Public Service, menekankan bahwa administrasi publik seharusnya melayani warga negara dan kepentingan publik, bukan semata-mata memperlakukan masyarakat sebagai pelanggan atau mengejar efisiensi organisasi. Perspektif ini relevan bagi reformasi birokrasi Indonesia karena keberhasilan pelayanan tidak cukup diukur dari kecepatan proses atau penghematan biaya internal. Pemerintah juga harus memperhatikan keadilan akses, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan kemampuan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kedua perspektif tersebut dapat dipertemukan dengan pendekatan normatif dalam penelitian ini. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menetapkan kerangka kewajiban penyelenggara, sedangkan perspektif New Public Service dan good governance membantu menjelaskan orientasi substantif yang seharusnya mendasari pelaksanaannya. Artinya, kepatuhan terhadap ketentuan hukum merupakan syarat penting, tetapi evaluasi reformasi juga perlu mempertimbangkan apakah pelaksanaan kewajiban tersebut menghasilkan pelayanan yang dapat diakses, adil, transparan, dan bertanggung jawab.

Dari sudut pandang kritis, terdapat risiko ketika birokrasi menyamakan keberhasilan dengan terpenuhinya prosedur internal. Sebuah instansi dapat memiliki standar pelayanan, aplikasi, dokumen evaluasi, dan mekanisme pelaporan, tetapi masyarakat masih mungkin menghadapi prosedur berulang atau ketidakjelasan informasi. Kondisi demikian menunjukkan bahwa kepatuhan formal dan kualitas pelayanan merupakan dua dimensi yang berkaitan, tetapi tidak identik. Penelitian ini karena itu menempatkan orientasi pada masyarakat sebagai prinsip untuk menghubungkan norma hukum dengan evaluasi implementasi.

- Matriks Analisis Normatif dan Implikasi Implementasi

Adapun hubungan antara peraturan, literatur, dan rekomendasi hasil kajian dapat dirangkum melalui tabel sebagai berikut.

Tabel 1 Hubungan Peraturan, Literatur, dan Rekomendasi

Dasar Normatif atau Konseptual	Persoalan yang Dianalisis	Implikasi Bagi Reformasi
UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	Kesesuaian antara kewajiban penyelenggara dan pengalaman masyarakat dalam menerima layanan	Evaluasi standar pelayanan, aksesibilitas, pengaduan, dan pertanggungjawaban
UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN	Kesenjangan antara tuntutan profesionalisme aparatur dan kapasitas pelaksanaan	Penguatan kompetensi, sistem merit, integritas, dan penilaian kinerja
Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025	Kesinambungan agenda reformasi setelah berakhirnya periode perencanaan tersebut	Penyesuaian analisis dengan kebijakan penerus yang telah ditetapkan secara resmi
(Denhardt & Denhardt, 2015)	Risiko orientasi reformasi yang terlalu menekankan efisiensi organisasi	Menempatkan kepentingan publik, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai pertimbangan
(Dwiyanto, 2005)	Kesenjangan antara tata kelola internal dan kualitas interaksi pelayanan	Memperkuat transparansi, responsivitas, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat
(Pribadi, 2021)	Hubungan aspek organisasi dengan kinerja dan kepuasan layanan perizinan	Memperhatikan struktur, akuntabilitas, dan budaya kerja dalam evaluasi
(Ardiputra, 2024)	Ketidakseimbangan kematangan layanan digital dengan kapasitas tata kelola dan manajemen	Mengembangkan teknologi bersamaan dengan kapasitas organisasi dan pengendalian proses
(Nabawi dkk., 2026)	Potensi beban administratif akibat perubahan digital pada satu layanan nasional	Menguji kemudahan penggunaan dan dampak perubahan prosedur terhadap pengguna

Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa setiap sumber mempunyai fungsi analitis yang berbeda. Peraturan perundang-undangan menjadi dasar untuk menilai kewajiban hukum, buku akademik menyediakan perspektif konseptual, dan artikel ilmiah menyajikan temuan penelitian yang membantu menjelaskan persoalan implementasi. Ketiganya tidak seharusnya diperlakukan sebagai jenis bukti yang sama: temuan empiris dari satu wilayah atau sektor

tidak otomatis berlaku untuk seluruh Indonesia, sedangkan tujuan normatif dalam regulasi tidak membuktikan bahwa tujuan tersebut sudah tercapai.

- Implikasi Kebijakan: Membenahi Sistem, Bukan Hanya Prosedur

Berdasarkan sintesis normatif dan konseptual, terdapat empat arah pembenahan yang relevan sebagai berikut.

Pertama, memperkuat hubungan antara standar hukum dan evaluasi hasil pelayanan. Evaluasi reformasi sebaiknya menghubungkan kepatuhan terhadap regulasi dengan hasil yang dapat dirasakan masyarakat. Indikator seperti kejelasan informasi, kepastian waktu, kemudahan akses, penyelesaian pengaduan, dan konsistensi prosedur perlu dipertimbangkan bersama indikator administratif. Langkah ini tidak berarti mengabaikan kepatuhan hukum, melainkan memastikan bahwa kepatuhan tersebut mendukung tujuan pelayanan publik.

Kedua, mengintegrasikan pembenahan organisasi dengan pengembangan aparatur. Penyederhanaan struktur tidak akan menghasilkan perubahan optimal jika kewenangan tetap tumpang tindih atau aparatur belum memiliki kompetensi yang dibutuhkan. Karena itu, penataan organisasi perlu disertai peninjauan alur kerja, pembagian tanggung jawab, pengembangan kompetensi, dan evaluasi kinerja. Hubungan tersebut penting agar reformasi tidak berhenti pada perubahan struktur formal.

Ketiga, menempatkan transformasi digital sebagai sarana untuk menyelesaikan masalah pelayanan. Pengembangan teknologi perlu didahului atau disertai evaluasi proses kerja agar prosedur yang tidak efisien tidak sekadar dipindahkan ke platform digital. Pengujian layanan oleh pengguna, integrasi data, bantuan bagi pengguna yang mengalami hambatan, serta mekanisme pemulihan ketika sistem terganggu perlu menjadi bagian dari perencanaan. Temuan (Ardiputra, 2024) dan (Nabawi dkk., 2026) mendukung pentingnya memperhatikan kapasitas pengelolaan dan beban administratif, meskipun keduan

Keempat, memperkuat akuntabilitas yang memungkinkan koreksi. Pengawasan seharusnya tidak hanya berfungsi mendeteksi pelanggaran, tetapi juga menyediakan informasi untuk memperbaiki kebijakan dan prosedur. Pengaduan masyarakat, hasil evaluasi pelayanan, serta temuan pengawasan perlu ditindaklanjuti dengan mekanisme yang jelas. Tanpa tindak lanjut, pengumpulan laporan dan penilaian berisiko menjadi rutinitas administratif yang tidak menyelesaikan masalah berulang.

Keempat arah tersebut tidak dimaksudkan sebagai resep yang seragam bagi semua instansi. Prioritas pembenahan perlu disesuaikan dengan jenis pelayanan, kewenangan organisasi, sumber daya, dan karakteristik masyarakat pengguna. Namun, prinsip dasarnya sama: reformasi perlu menghubungkan kewajiban normatif, kemampuan institusional, dan hasil pelayanan dalam satu proses evaluasi yang konsisten.

- Batasan Analisis dan Kekuatan Argumen Penelitian

Sebagai penelitian normatif berbasis studi kepustakaan, artikel ini tidak mengukur secara langsung tingkat keberhasilan reformasi birokrasi pada seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Analisisnya bertumpu pada peraturan, dokumen kebijakan, buku akademik, dan penelitian terdahulu. Oleh karena itu, kesimpulan harus dirumuskan sebagai hasil analisis normatif dan sintesis literatur, bukan sebagai temuan lapangan yang mewakili semua instansi pemerintah.

Selain itu, bahan yang dikaji memiliki periode, metode, dan unit analisis yang berbeda. Penelitian (Pribadi, 2021) menggunakan survei pengguna layanan perizinan di Daerah Istimewa Yogyakarta; (Ardiputra, 2024) menganalisis empat dokumen resmi; sedangkan (Nabawi dkk., 2026) menelaah satu layanan digital nasional. Perbedaan tersebut memungkinkan pembandingan mekanisme dan persoalan, tetapi membatasi generalisasi langsung. Penelitian ini karena itu menggunakan temuan-temuan tersebut untuk menjelaskan kemungkinan hubungan antara struktur, tata kelola, implementasi, dan hasil pelayanan, bukan untuk menyatakan bahwa seluruh birokrasi Indonesia memiliki karakteristik yang identik.

Keterbatasan tersebut sekaligus menunjukkan arah penelitian selanjutnya. Kajian empiris dapat dilakukan untuk membandingkan pelaksanaan reformasi antarinstansi atau antardaerah, menguji hubungan antara kapasitas institusional dan kualitas pelayanan, serta mengevaluasi dampak perubahan digital terhadap kelompok pengguna yang berbeda. Penelitian normatif tetap memiliki peran penting dalam menetapkan tolok ukur hukum dan konseptual bagi evaluasi tersebut, sedangkan penelitian empiris dapat menguji bagaimana tolok ukur itu diwujudkan dalam praktik.

Secara keseluruhan, pembahasan ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi perlu dipahami sebagai hubungan antara norma, institusi, dan hasil pelayanan. Norma menetapkan

tujuan dan kewajiban; institusi menentukan kapasitas untuk menerapkannya; sementara hasil pelayanan membantu menilai apakah perubahan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat. Reformasi yang berkelanjutan membutuhkan keselarasan ketiga dimensi itu, sehingga pembenahan birokrasi tidak berhenti pada pemenuhan dokumen, penataan organisasi, atau penerapan teknologi, tetapi berkembang menjadi peningkatan pelayanan publik yang akuntabel, inklusif, dan responsif.

D.KESIMPULAN DAN SARAN

- Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis normatif dan studi kepustakaan, reformasi birokrasi di Indonesia merupakan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan yang tidak hanya berkaitan dengan perubahan struktur organisasi dan prosedur administrasi, tetapi juga mencakup penguatan kapasitas aparatur, akuntabilitas kelembagaan, integritas, serta orientasi pelayanan kepada masyarakat. Kerangka hukum, antara lain Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, memberikan landasan bagi pelaksanaan reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Namun, keberadaan kerangka hukum dan kebijakan tersebut tidak dengan sendirinya menjamin keberhasilan reformasi birokrasi. Implementasinya masih menghadapi kendala institusional berupa struktur organisasi yang cenderung hierarkis, koordinasi antarlembaga yang belum optimal, budaya kerja yang belum sepenuhnya berorientasi pada hasil, keterbatasan kompetensi aparatur, serta tantangan dalam mewujudkan akuntabilitas dan integritas. Kendala-kendala tersebut dapat menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan dan praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Hasil telaah terhadap penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik berkaitan dengan faktor organisasi, akuntabilitas, budaya kerja, kapasitas pelaksana, dan kemampuan institusi dalam menanggapi kebutuhan masyarakat. Transformasi digital juga berpotensi meningkatkan aksesibilitas dan efisiensi pelayanan, tetapi manfaatnya bergantung pada kesiapan organisasi, kemudahan penggunaan sistem, integrasi proses kerja,

serta kemampuan masyarakat mengakses layanan digital. Dengan demikian, digitalisasi yang tidak disertai pembenahan tata kelola berisiko hanya memindahkan prosedur birokrasi ke media elektronik tanpa mengurangi beban administratif masyarakat.

Secara keseluruhan, keberhasilan reformasi birokrasi ditentukan oleh keterkaitan antara kejelasan norma, kapasitas institusional, konsistensi implementasi, dan hasil pelayanan yang dirasakan masyarakat. Reformasi birokrasi perlu diarahkan bukan semata-mata pada pemenuhan indikator administratif, melainkan pada terwujudnya pelayanan publik yang efektif, transparan, akuntabel, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Kesimpulan ini merupakan hasil analisis normatif dan kepustakaan, sehingga tidak dimaksudkan sebagai pengukuran empiris atas kinerja seluruh instansi pemerintah di Indonesia.

- Saran

Pertama, pemerintah perlu memperkuat konsistensi pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi dengan memastikan bahwa peraturan dan standar pelayanan diterjemahkan ke dalam prosedur operasional yang jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Penyesuaian kebijakan untuk periode berikutnya juga perlu didasarkan pada status hukum dokumen yang jelas serta evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan sebelumnya.

Kedua, instansi pemerintah perlu membenahi faktor-faktor institusional yang memengaruhi kualitas implementasi, terutama koordinasi antarunit, penyederhanaan prosedur, pengembangan kompetensi aparatur, penguatan budaya kerja berbasis kinerja, serta penerapan sistem penghargaan dan sanksi secara konsisten. Pembenahan tersebut penting agar reformasi tidak berhenti pada perubahan administratif, tetapi menghasilkan perubahan perilaku organisasi dan peningkatan tanggung jawab aparatur.

Ketiga, transformasi digital pelayanan publik perlu dilaksanakan dengan berorientasi pada kebutuhan pengguna. Pemerintah perlu memastikan bahwa sistem digital mudah digunakan, terintegrasi, aman, dan dapat diakses oleh kelompok masyarakat dengan tingkat literasi digital yang berbeda. Layanan alternatif dan pendampingan bagi masyarakat yang mengalami keterbatasan akses digital juga perlu dipertahankan agar digitalisasi tidak menimbulkan hambatan pelayanan baru.

Keempat, evaluasi reformasi birokrasi perlu lebih menekankan hasil pelayanan yang dirasakan masyarakat, antara lain melalui pengukuran waktu penyelesaian, biaya pelayanan, kepastian prosedur, aksesibilitas, penyelesaian pengaduan, dan kepuasan pengguna. Hasil evaluasi tersebut perlu dimanfaatkan sebagai dasar perbaikan berkelanjutan, bukan hanya sebagai pemenuhan indikator kinerja administratif.

Kelima, penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris melalui studi kasus pada instansi atau daerah tertentu untuk menguji lebih lanjut hubungan antara implementasi kebijakan reformasi birokrasi, kendala institusional, dan kualitas pelayanan publik. Penelitian komparatif antardaerah atau antarinstansi juga dapat dilakukan untuk mengidentifikasi faktor yang mendukung keberhasilan reformasi serta menjelaskan perbedaan hasil pelaksanaannya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Mukmin Muhammad, S.Sos., M.H. sebagai dosen pengampu mata kuliah Reformasi Administrasi atas bimbingan dan ilmu yang diberikan. Penulis juga menyampaikan apresiasi kepada para peneliti dan penerbit ilmiah yang karya-karyanya menjadi sumber dalam analisis mengenai reformasi birokrasi, kendala institusional, dan pelayanan publik di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Alghifari, M. N. (2025). Systematic Literature Review Tentang Hambatan Reformasi Birokrasi Di Indonesia. *Jurnal Transformasi Administrasi*, *15*(2), 145–165. https://doi.org/10.56196/jta.v15i02.496

Ardiputra, S. (2024). Bureaucratic Reform, Digital Transformation, and Public Service Quality in Indonesia: An Analysis of Achievements and Implementation Gaps in 2023. *Journal of Communication and Social Sciences*, *2*(2), 100–111. https://doi.org/10.61994/jcss.v2i2.2250

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Routledge.

Dwiyanto, A. (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press.

Nabawi, I. H., Bajari, A., Erwina, W., & Khadijah, U. L. S. (2026). *The Digital Shock: Administrative Burden and the Governance–Service Trade-Off in Indonesia's Public Service Reform*. https://doi.org/10.3390/admsci16030159

Pribadi, U. (2021). Bureaucratic Reform, Public Service Performance, And Citizens' Satisfaction: The Case Of Yogyakarta, Indonesia. *Public Policy and Administration*, *20*(2), 312–326. https://doi.org/10.13165/VPA-21-20-2-13

Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/uu-nomor-25-tahun-2009/detail

Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025*. https://peraturan.bpk.go.id/Details/41084/perpres-no-81-tahun-2010

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/uu-20-tahun-2023

Turner, M., Prasojo, 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