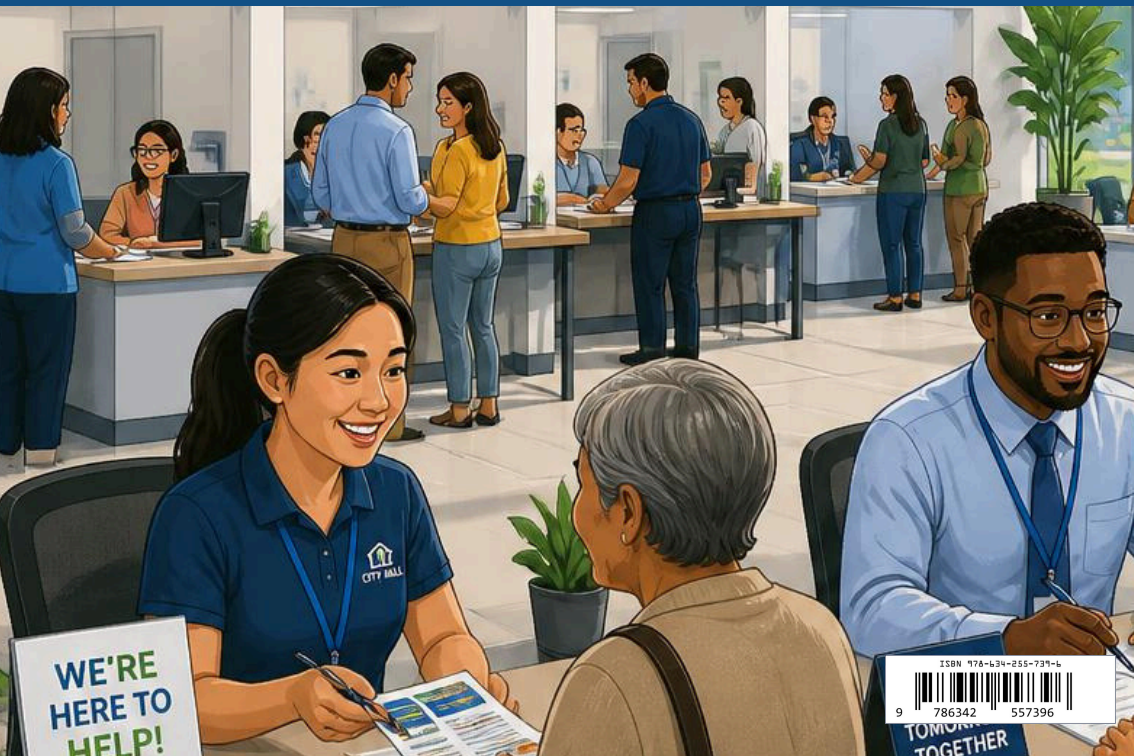
- Dr. Syafaruddin, M.Pd
- Dr. Jumalia Mannayong S. Sos, M. Pd

Get Press Indonesia



BUKU AJAR
ADMINISTRASI PUBLIK: KONSEP, DINAMIKA, DAN IMPLEMENTASI



ISBN 978-634-255-739-6
9 786342 557396

BUKU AJAR ADMINISTRASI PUBLIK: KONSEP, DINAMIKA, DAN IMPLEMENTASI

Dr. Syafaruddin, M.Pd
Dr. Jumalia Mannayong S. Sos, M. Pd

GET PRESS INDONESIA

BUKU AJAR
ADMINISTRASI PUBLIK: KONSEP, DINAMIKA, DAN IMPLEMENTASI

Penulis :
Dr. Syafaruddin, M.Pd
Dr. Jumalia Mannayong S. Sos, M. Pd

ISBN : 978-634-255-739-6

Editor : Diana Purnama Sari, SE., ME.
Desain Sampul dan Tata Letak : Yuliatri Novita, M.Hum.

PENERBIT : GET PRESS INDONESIA
Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022
Jl. Palarik RT 01 RW 06 Kelurahan Air Pacah
Kecamatan Koto Tangah Padang Sumatera Barat
website: www.getpress.co.id
email: adm.getpress@gmail.com

Cetakan pertama, September 2026

Hak cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya sehingga buku ajar berjudul *Administrasi Publik: Konsep, Dinamika, dan Implementasi* ini dapat diselesaikan. Isi buku ini mencakup pembahasan tentang konsep dasar administrasi publik, birokrasi dan tata kelola pemerintahan, formulasi publik dan proses formulasinya, manajemen pelayanan publik, akuntabilitas dan transparansi dalam pelayanan publik, dan reformasi adminiswtrasi publik di era digital. Akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi referensi dan dapat memberikan manfaat serta inspirasi bagi semua pembaca.

Padang, Juni 2026

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i

DAFTAR ISI ii

DAFTAR TABEL vi

BAB 1 KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK 1

1.1 Pendahuluan 1

1.2 Pengertian Administrasi Publik 6

1.3 Ruang Lingkup Administrasi Publik 11

1.4 Evolusi Pemikiran Administrasi Publik 32

1.5 Prinsip-Prinsip Dasar Administrasi Publik 66

1.6 Aktor dalam Administrasi Publik 97

1.7 Tantangan Administrasi Publik Kontemporer 112

1.8 Relevansi Administrasi Publik di Indonesia 124

DAFTAR PUSTAKA 136

BAB 2 BIROKRASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN 143

2.1 Konsep dan Karakteristik Birokrasi 143

2.2 Pengertian Administrasi Publik 147

2.3 Tata Kelola Pemerintahan: Konsep dan Prinsip 151

2.4 Struktur dan Relasi Birokrasi di Indonesia 164

2.5 Isu dan Tantangan Birokrasi Kontemporer 177

2.6 Arah Penguatan Birokrasi dan Tata Kelola di Indonesia 201

DAFTAR PUSTAKA 234

BAB 3 FORMULASI PUBLIK DAN PROSES FORMULASINYA 239

3.1 Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik 239

3.2 Aktor dalam Proses Formulasi Kebijakan..... 249

3.3 Model dan Pendekatan Formulasi Kebijakan 264

3.4 Tahapan Proses Formulasi Kebijakan Publik..... 283

3.5 Instrumen dan Teknik Analisis dalam Formulasi Kebijakan Publik..... 310

3.6 Tantangan Formulasi Kebijakan di Indonesia..... 328

3.7 Arah Penguatan Proses Formulasi Kebijakan 344

DAFTAR PUSTAKA 359

BAB 4 MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK 361

4.1 Konsep Dasar Pelayanan Publik 365

4.2 Kerangka Hukum dan Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia..... 388

4.3 Manajemen Kualitas Pelayanan Publik..... 409

4.4 Teknik dan Instrumen Manajemen Pelayanan 428

4.5 Organisasi dan SDM Penyelenggara Pelayanan..... 448

4.6 Pengukuran Kinerja dan Akuntabilitas..... 463

4.7 Tantangan dan Arah Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia..... 475

DAFTAR PUSTAKA 488

BAB 5 AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM PELAYANAN PUBLIK 490

5.1 Konsep Dasar Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik 501

5.2 Mekanisme Akuntabilitas Pelayanan Publik 521

5.3 Konsep dan Prinsip Transparansi Pelayanan Publik 540

5.4 Instrumen dan Praktik Transparansi dalam Pelayanan 558

5.5 Tantangan Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi 571

5.6 Strategi Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi 585

5.7 Studi Kasus Praktik Baik 598

DAFTAR PUSTAKA 616

BAB 6 REFORMASI ADMINISWTRASI PUBLIK DI ERA DIGITAL 617

6.1 Pengantar: Transformasi Administrasi Publik di Era Digital 617

6.2 Konsep dan Paradigma Reformasi Administrasi Publik Digital 639

6.3 Strategi dan Kebijakan Reformasi Administrasi Publik Digital di Indonesia 663

6.4 Praktik dan Studi Kasus Reformasi Digital di Indonesia 687

6.5 Tantangan, Risiko, dan Isu Etika Reformasi Digital 714

DAFTAR PUSTAKA 739

BIODATA PENULIS..... 741

DAFTAR TABEL

Tabel 6. 1 Perbandingan Empat Konsep 637
Tabel 6. 2 Perbandingan Singkat NPM dan Digital Government 641
Tabel 6. 3 Ringkas Kebijakan, Tujuan, dan Capaian SPBE 2020–2025 682

BAB 1

KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh Syafaruddin

1.1 Pendahuluan

1.1.1 Mengapa Administrasi Publik Penting Dipahami

Bayangkan sebuah pagi di kantor kelurahan. Seorang ibu membawa berkas untuk mengurus akta kelahiran anaknya. Di meja lain, seorang pemuda bertanya tentang syarat izin usaha mikro. Di ruang belakang, kepala seksi merapikan laporan realisasi anggaran triwulan. Ketiga aktivitas itu terlihat biasa, bahkan sepele. Padahal di sanalah wajah negara bertemu dengan warganya.

Inilah ranah kerja administrasi publik. Ia bukan sekadar urusan birokrasi di balik meja, melainkan jembatan antara cita-cita konstitusi dan realitas kehidupan sehari-hari. Pasal 34 UUD 1945 menyatakan bahwa "fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara". Namun pernyataan itu akan tetap menjadi tulisan di atas kertas jika tidak diterjemahkan ke dalam sistem, prosedur, anggaran, dan petugas yang melayani dengan benar.

Dwiyanto (2011) menegaskan, "administrasi publik adalah instrumen negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan".

Tanpa administrasi publik yang sehat, kebijakan terbaik akan mandek di tingkat dokumen. Tanpa pegawai yang paham logika pelayanan, gedung megah dan aplikasi canggih hanya menjadi hiasan.

Pentingnya memahami administrasi publik juga terlihat dari dampaknya yang menyentuh semua orang. Ketika pelayanan kesehatan buruk, yang dirasakan bukan hanya Menteri Kesehatan. Ketika izin usaha berbelit, yang kehilangan peluang bukan hanya pengusaha besar, tetapi pedagang kecil di pasar. Ketika anggaran daerah bocor, yang kehilangan sekolah dan jalan adalah warga biasa. Karena itu, pengetahuan tentang administrasi publik bukan monopoli PNS. Mahasiswa, aktivis, jurnalis, bahkan warga biasa perlu memahaminya agar bisa menuntut, mengawasi, dan ikut memperbaiki.

Di era digital, urgensi ini makin meningkat. Warga menuntut layanan cepat, transparan, dan dapat diakses lewat gawai. Sementara birokrasi masih bergelut dengan warisan budaya "dilayani", bukan "melayani". Jika tidak ada pemahaman dasar tentang bagaimana administrasi publik bekerja, tuntutan digitalisasi hanya akan melahirkan aplikasi tanpa substansi.

1.1.2 Tujuan dan Manfaat Mempelajari Bab Ini

Bab pertama ini disusun dengan satu tujuan utama: meletakkan fondasi konseptual sebelum kita masuk ke isu yang lebih teknis seperti birokrasi, kebijakan, dan reformasi. Banyak mahasiswa memulai kuliah administrasi publik dengan kebingungan: apakah ini ilmu hukum, ilmu politik, manajemen, atau sosiologi? Jawabannya, administrasi publik meminjam dari semuanya, tetapi memiliki logika dan tujuan khasnya sendiri.

Setelah mempelajari bab ini, pembaca diharapkan mampu:

a. Menjelaskan apa itu administrasi publik dan bagaimana ia berbeda dari administrasi bisnis.

b. Mengidentifikasi ruang lingkup kajian administrasi publik sebagai ilmu, seni, dan profesi.

c. Memahami garis besar evolusi pemikiran dari birokrasi klasik hingga tata kelola digital.

d. Mengaitkan prinsip-prinsip dasar administrasi publik dengan praktik di Indonesia.

Manfaatnya langsung terasa. Bagi calon aparatur sipil negara, bab ini membantu memahami etos kerja dan kerangka etika yang membedakan ASN dengan pegawai swasta. Bagi mahasiswa ilmu sosial, bab ini memberi lensa untuk menganalisis mengapa program pemerintah gagal atau berhasil di lapangan. Bagi warga, bab ini menjadi bekal untuk berpartisipasi secara cerdas dalam musrenbang, pengaduan publik, dan pengawasan anggaran.

Keban (2014) menulis bahwa "administrasi publik adalah studi tentang bagaimana negara mengelola sumber daya untuk melayani kepentingan umum dalam kerangka demokrasi". Dengan memahami kerangka ini, kita tidak lagi melihat birokrasi sebagai musuh, melainkan sebagai arena yang bisa diperbaiki bersama.

1.1.3 Peta Konsep Bab 1

Bab ini disusun mengikuti alur dari yang paling dasar menuju yang paling kontekstual. Kita mulai dengan definisi. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan "administrasi publik"? Di sinilah perbedaan antara administrasi publik, administrasi bisnis, dan manajemen publik dijelaskan. Tanpa pembeda ini, diskusi sering terjebak pada perdebatan semantik.

Selanjutnya kita masuk ke ruang lingkup. Administrasi publik bukan hanya tentang struktur organisasi. Ia mencakup

kebijakan publik, manajemen sumber daya manusia aparatur, keuangan negara, dan etika pelayanan. Memahami ruang lingkup membantu kita melihat bahwa masalah satu dinas sering kali bersumber dari masalah lintas bidang.

Bagian ketiga membahas evolusi pemikiran. Max Weber memperkenalkan birokrasi rasional sebagai jawaban atas patrimonialisme. Henry Fayol dan Frederick Taylor menyumbang prinsip efisiensi. Namun pendekatan klasik ini dikritik karena mengabaikan manusia. Muncul pendekatan hubungan manusia dan perilaku. Pada 1980-an, gelombang New Public Management meniru logika pasar. Kini kita memasuki New Public Governance yang menekankan kolaborasi dan digitalisasi.

Bagian keempat mengurai prinsip-prinsip dasar. Efisiensi saja tidak cukup. Administrasi publik juga harus legal, akuntabel, transparan, responsif, dan etis. Prinsip-prinsip ini menjadi tolok ukur penilaian kinerja birokrasi, terutama dalam reformasi birokrasi nasional.

Bagian kelima membahas aktor. Negara bukan satu-satunya pemain. Masyarakat sipil, LSM, sektor swasta, dan media kini terlibat dalam proses tata kelola. Konsep governance menggantikan government sebagai kerangka analisis.

Bagian keenam menyorot tantangan kontemporer. Disrupsi digital, desentralisasi, korupsi, dan tuntutan pelayanan berbasis warga menjadi ujian nyata. Bagian ketujuh menempatkan semua itu dalam konteks Indonesia melalui konstitusi, UU Pemda, dan agenda reformasi birokrasi 2010-2025.

Akhirnya, bab ini ditutup dengan rangkuman, pertanyaan diskusi, dan studi kasus mini. Tujuannya sederhana: agar pembaca tidak hanya menghafal definisi, tetapi mampu berpikir kritis tentang mengapa administrasi publik penting dan bagaimana memperbaikinya.

Mengapa Harus Memulai dari Konsep Dasar?

Seorang tukang kayu tidak akan membangun rumah tanpa memahami sifat kayu, alat, dan rancangan. Begitu pula dengan pembaru birokrasi. Tanpa memahami konsep dasar administrasi publik, upaya reformasi sering berakhir pada pergantian spanduk dan aplikasi, tanpa perubahan perilaku.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan, "public service is about serving citizens, not steering them". Kalimat itu merangkum inti dari seluruh bab ini. Administrasi publik lahir karena negara memiliki kewajiban melayani. Ketika kewajiban itu dilupakan, birokrasi menjadi mesin yang melayani dirinya sendiri.

Karena itu, bab ini bukan sekadar pengantar. Ia adalah undangan untuk melihat negara dari sisi operasionalnya. Di balik setiap kebijakan besar, ada pegawai yang mengetik surat. Di balik setiap anggaran miliaran, ada proses verifikasi berkas. Memahami logika di balik proses-proses kecil itulah kunci untuk memahami, dan mengubah, sistem yang lebih besar.

Dengan fondasi ini, kita siap melangkah ke Bab 2 tentang birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Di sana kita akan melihat bagaimana struktur dan relasi kuasa membentuk wajah pelayanan publik yang kita alami setiap hari.

1.2 Pengertian Administrasi Publik

1.2.1 Definisi Etimologis dan Terminologis

Untuk memahami administrasi publik, kita perlu membongkar dua kata penyusunnya. "Administrasi" berasal dari bahasa Latin administrare yang berarti melayani atau membantu menjalankan sesuatu. Secara etimologis, ia menekankan tindakan membantu, mengatur, dan mengarahkan agar tujuan tercapai. Kata "publik" merujuk pada publicus, sesuatu yang berkaitan dengan rakyat banyak atau kepentingan umum.

Menggabungkan keduanya, administrasi publik dapat diartikan sebagai serangkaian aktivitas pengelolaan sumber daya negara untuk melayani kepentingan masyarakat. Definisi ini membedakannya sejak awal dari administrasi privat yang tujuannya mengejar laba.

Dwiyanto merumuskan administrasi publik sebagai "upaya negara dalam menyelenggarakan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan umum". Definisi ini menekankan tiga fungsi pokok negara: melayani, mengatur, dan memberdayakan. Bukan hanya perintah dan pengawasan, tetapi juga fasilitasi.

Dari sisi Barat, Nicholas Henry mendefinisikan administrasi publik sebagai "kombinasi antara teori dan praktik yang bertujuan mewujudkan kebijakan pemerintah". Penekanan Henry ada pada jembatan antara gagasan politik dan implementasi di lapangan. Sehebat apapun kebijakan dibuat di parlemen, ia tetap berupa niat jika tidak diterjemahkan oleh aparatur ke dalam tindakan nyata.

Sementara itu, Leonard D. White menyebut administrasi publik sebagai "semua operasi yang bertujuan mewujudkan kebijakan pemerintah". Definisi klasik ini memposisikan administrasi publik sebagai tangan eksekutif. Ia netral secara politik, tetapi bertanggung jawab secara hukum dan manajerial.

Dari berbagai definisi tersebut, benang merahnya jelas: administrasi publik adalah aktivitas yang bersifat kolektif, berorientasi pada kepentingan umum, dijalankan oleh institusi negara, dan tunduk pada kontrol politik serta hukum. Tanpa tiga unsur ini—publik, negara, dan akuntabilitas—ia akan bergeser menjadi administrasi bisnis.

1.2.2 Administrasi Publik vs Administrasi Bisnis vs Manajemen Publik

Kebingungan sering muncul karena istilah administrasi publik sering disamakan dengan manajemen publik atau administrasi bisnis. Padahal perbedaan mendasarnya terletak pada tujuan, lingkungan, dan logika pengambilan keputusan.

Administrasi bisnis berorientasi pada keuntungan finansial. Keberhasilan diukur dengan laba, pangsa pasar, dan efisiensi biaya. Keputusan diambil oleh pimpinan perusahaan tanpa perlu persetujuan legislatif. Rahasianya dijaga karena menjadi keunggulan kompetitif.

Sebaliknya, administrasi publik berorientasi pada kepentingan umum. Keberhasilan diukur dengan keadilan, akses, dan kualitas pelayanan. Keputusan harus transparan, dapat digugat, dan tunduk pada anggaran yang disetujui DPR atau DPRD. Keban menegaskan, "administrasi publik bekerja di bawah

sorotan politik, hukum, dan media, sehingga tidak bisa sefleksibel perusahaan swasta".

Lalu di mana posisi manajemen publik? Istilah ini muncul bersama gelombang New Public Management pada 1980-an. Manajemen publik mencoba meminjam alat manajemen bisnis—seperti manajemen kinerja, kontrak kerja, dan insentif—untuk memperbaiki birokrasi. Osborne dan Gaebler menyebutnya "reinventing government". Namun manajemen publik tetap berbeda dari administrasi bisnis karena tetap terikat pada mandat publik dan kontrol demokratis.

Perbedaan ini penting dipahami mahasiswa agar tidak jatuh pada kesalahan "privatisasi logika". Tidak semua fungsi negara bisa dijalankan seperti perusahaan. Menjual listrik berbeda dengan menyediakan pendidikan dasar. Yang pertama bisa diserahkan ke pasar, yang kedua tidak boleh sepenuhnya, karena menyangkut hak konstitusional.

Tabel berikut merangkum perbedaannya:

Aspek	**Administrasi Publik**	**Administrasi Bisnis**
Tujuan Utama	Kepentingan umum dan keadilan	Keuntungan dan pertumbuhan
Sumber Legitimasi	Konstitusi, undang-undang, pemilu	Modal, kontrak, pasar
Ukuran Keberhasilan	Kepuasan warga, pemerataan layanan	Laba, ROI, pangsa pasar
Transparansi	Wajib dan dapat diuji publik	Terbatas, hanya untuk pemegang saham

Akuntabilitas	Politik, hukum, sosial	Finansial dan kontraktual

1.2.3 Ciri Khas Administrasi Publik: Kepentingan Publik, Non-Profit, dan Akuntabilitas Politik

Tiga ciri inilah yang membuat administrasi publik unik dan tidak bisa disubstitusi sepenuhnya oleh pasar.

Pertama, orientasi pada kepentingan publik. Administrasi publik tidak boleh memilih-milih warga. Prinsip non-discrimination dan universality melekat pada pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, dan keamanan. Simon menekankan bahwa keputusan administrasi publik harus melewati uji "nilai publik", bukan sekadar kalkulasi efisiensi. Artinya, meski membangun jalan di daerah terpencil tidak menguntungkan secara ekonomi, negara tetap wajib melakukannya karena menyangkut akses dan keadilan.

Kedua, sifat non-profit. Keuntungan finansial bukan tujuan utama. Kalaupun ada retribusi, ia berfungsi untuk menutup biaya operasional, bukan untuk dibagikan sebagai dividen. Karakter ini membuat aparatur publik rentan pada dilema etika: bagaimana tetap efisien tanpa kehilangan empati. Di sinilah etika pelayanan publik menjadi krusial.

Ketiga, akuntabilitas politik. Birokrasi di negara demokratis berada di bawah kendali pejabat politik yang dipilih rakyat. Menteri, gubernur, dan bupati merumuskan arah kebijakan, sementara ASN menjalankan. Hubungan ini dikenal sebagai politics-administration dichotomy, meski dalam praktiknya batas itu selalu cair. Frederickson mengingatkan, "administrasi publik tanpa akuntabilitas politik akan berubah menjadi birokrasi yang otoriter".

Ketiga ciri ini menimbulkan tantangan khas. Birokrasi publik harus cepat tetapi tetap prosedural. Harus inovatif tetapi tetap akuntabel. Harus melayani tetapi tetap netral. Ketegangan inilah yang membuat studi administrasi publik menarik: ia adalah ilmu tentang mengelola kontradiksi.

Implikasi Pemahaman Konsep

Mengapa definisi ini penting? Karena definisi menentukan harapan. Jika kita menganggap birokrasi sebagai perusahaan, kita akan menuntutnya menghasilkan laba dan memangkas pegawai. Akibatnya, fungsi pelayanan dasar bisa terabaikan. Sebaliknya, jika kita memahami birokrasi sebagai instrumen publik, kita akan menuntutnya adil, transparan, dan responsif, meskipun kadang lebih lambat.

Pemahaman yang tepat juga membantu desain kebijakan. Program _Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik_gagal jika hanya dianggap proyek IT. Ia berhasil jika dipahami sebagai alat memperkuat akuntabilitas dan transparansi—ciri khas administrasi publik.

Akhirnya, pemahaman konsep dasar mencegah sinisme berlebihan. Banyak orang mencaci birokrasi karena lambat, tanpa menyadari bahwa kelambatan itu sering kali adalah harga dari prosedur yang menjamin keadilan. Tugas kita bukan menghancurkan prosedur, tetapi menyederhanakannya tanpa mengorbankan akuntabilitas.

Dengan memahami apa itu administrasi publik, apa bedanya dengan bisnis, dan apa ciri khasnya, kita memiliki lensa yang tepat untuk menganalisis tentang birokrasi dan tata kelola. Kita akan melihat bagaimana

struktur organisasi, relasi kuasa, dan budaya kerja menerjemahkan konsep-konsep abstrak menjadi pelayanan yang dirasakan warga setiap hari.

1.3 Ruang Lingkup Administrasi Publik

1.3.1 Administrasi Publik sebagai Ilmu

Mengapa Administrasi Publik Disebut Ilmu?

Perdebatan tentang apakah administrasi publik layak disebut ilmu telah berlangsung sejak awal abad ke-20. Woodrow Wilson dalam esainya The Study of Administration tahun 1887 menjadi titik awal. Ia berargumen bahwa administrasi negara harus dipisahkan dari politik dan dipelajari secara sistematis agar birokrasi berjalan efisien, profesional, dan bebas dari patronase. Gagasan ini menandai lahirnya administrasi publik sebagai bidang kajian mandiri, bukan sekadar cabang ilmu politik.

Pernyataan Wilson bukan tanpa alasan. Negara modern abad ke-19 menghadapi tantangan baru: urbanisasi, industrialisasi, dan ekspansi pelayanan publik. Mengelola kereta api negara, rumah sakit, sekolah, dan pajak tidak bisa lagi diserahkan pada intuisi pejabat. Diperlukan prinsip, metode, dan pengetahuan yang dapat diuji. Sejak saat itu, administrasi publik berkembang sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana negara mengelola sumber daya untuk mewujudkan kepentingan umum.

Keban menegaskan, “administrasi publik sebagai ilmu memiliki objek, metode, teori, dan tujuan yang jelas”. Objeknya adalah organisasi dan proses pemerintahan dalam melayani publik. Metodenya meminjam pendekatan ilmu sosial: kualitatif, kuantitatif,

komparatif, dan studi kasus. Teorinya dibangun dari sintesis ilmu politik, sosiologi, ekonomi, hukum, dan psikologi organisasi. Tujuannya praktis: memperbaiki kualitas pelayanan dan tata kelola.

Karakteristik Administrasi Publik Sebagai Ilmu Sosial

Sebagai ilmu sosial, administrasi publik memiliki ciri khas yang membedakannya dari ilmu alam dan ilmu humaniora murni. Pertama, ia bersifat empiris. Teori administrasi publik diuji melalui observasi lapangan, survei, dan evaluasi program. Misalnya, teori NPM yang mendorong privatisasi diuji di Inggris pada era Thatcher. Hasilnya tidak selalu sesuai prediksi, sehingga teori terus disesuaikan.

Kedua, ia bersifat normatif sekaligus deskriptif. Administrasi publik tidak hanya menjelaskan "apa yang terjadi" dalam birokrasi, tetapi juga menawarkan "seharusnya bagaimana" agar pelayanan lebih adil dan efektif. Dwight Waldo mengingatkan bahwa administrasi publik tidak bisa netral nilai. Setiap prosedur, insentif, dan struktur organisasi mengandung asumsi tentang keadilan dan kekuasaan.

Ketiga, ia bersifat interdisipliner. Tidak ada satu disiplin tunggal yang mampu menjelaskan kompleksitas birokrasi. Ekonomi publik menjelaskan insentif dan kegagalan pasar. Sosiologi organisasi menjelaskan budaya dan struktur. Psikologi menjelaskan perilaku aparatur. Hukum administrasi negara menjelaskan batas kewenangan. Sintesis inilah yang membuat administrasi publik kaya perspektif, sekaligus menantang untuk diajarkan.

Keempat, ia bersifat aplikatif. Tujuan akhir penelitian administrasi publik bukan sekadar publikasi jurnal, tetapi perbaikan praktik. Studi tentang one stop service, e-government, dan reformasi birokrasi di Indonesia semuanya bertujuan mempersingkat jarak antara teori dan lapangan.

Objek Kajian Ilmu Administrasi Publik

Objek kajian administrasi publik dapat dibagi menjadi tiga lapis. Lapis pertama adalah organisasi publik. Ini mencakup struktur kementerian, lembaga, pemerintah daerah, dan BUMN. Pertanyaannya: bagaimana desain organisasi memengaruhi kinerja? Apakah struktur hierarkis Weber masih relevan di era jaringan digital?

Lapis kedua adalah proses administrasi. Di sini masuk perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengoordinasian, penganggaran, dan evaluasi. Luther Gulick meringkasnya dalam akronim POSDCORB. Setiap fungsi ini memiliki logika dan tantangan sendiri. Misalnya, penganggaran publik tidak sekadar soal angka, tetapi juga politik alokasi dan kontrol akuntabilitas.

Lapis ketiga adalah hubungan negara-masyarakat. Administrasi publik modern tidak bisa dilepaskan dari partisipasi warga, pengawasan media, dan kolaborasi dengan sektor swasta. Konsep governance menggantikan government sebagai kerangka analisis. Osborne menyebut pergeseran ini sebagai "dari administrasi publik lama yang hierarkis menuju tata kelola publik yang kolaboratif".

Dengan tiga lapis objek ini, administrasi publik sebagai ilmu mampu menjawab pertanyaan praktis: mengapa program gagal di tingkat desa? Bagaimana

birokrasi merespons bencana? Apa faktor yang membuat reformasi pelayanan berhasil di satu daerah tetapi gagal di daerah lain?

Metode Penelitian dalam Administrasi Publik

Sebagai ilmu, administrasi publik menggunakan metode ilmiah untuk menghasilkan pengetahuan yang dapat diverifikasi. Metode kuantitatif digunakan untuk mengukur kepuasan masyarakat, efisiensi anggaran, dan korelasi antara pelatihan aparatur dengan kinerja. Survei Indeks Kepuasan Masyarakat yang dikembangkan KemenPAN-RB (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) adalah contoh aplikasi metode ini.

Metode kualitatif digunakan untuk memahami makna, budaya, dan proses politik di balik kebijakan. Wawancara mendalam dengan camat, observasi partisipatif di puskesmas, dan analisis dokumen kebijakan adalah teknik yang umum. Studi kualitatif sering mengungkap faktor kontekstual yang tidak tertangkap angka statistik, seperti norma "sungkan" yang menghambat pengaduan publik.

Metode komparatif membandingkan praktik antar daerah atau antar negara. Mengapa pelayanan perizinan di Surabaya lebih cepat daripada di daerah lain? Jawabannya sering ditemukan melalui studi komparatif yang melihat variabel kepemimpinan, insentif, dan teknologi.

Metode evaluasi kebijakan menjadi ciri khas administrasi publik. Ia menggabungkan teori perubahan, logika program, dan data empiris untuk menilai apakah intervensi publik mencapai tujuan. Tanpa evaluasi,

kebijakan akan berjalan tanpa umpan balik, dan kegagalan akan berulang.

Teori-Teori Inti dalam Administrasi Publik

Ilmu administrasi publik tidak dimulai dari nol. Ia mewarisi dan mengembangkan teori dari berbagai disiplin. Tiga kelompok teori menjadi fondasi.

Kelompok pertama adalah teori organisasi klasik. Max Weber memperkenalkan birokrasi rasional-legal sebagai antitesis patrimonialisme. Ciri-cirinya: pembagian kerja jelas, hierarki, aturan tertulis, dan seleksi berbasis merit. Frederick Taylor menyumbang scientific management yang menekankan efisiensi gerak kerja. Henry Fayol merumuskan 14 prinsip manajemen. Teori ini masih relevan untuk memahami struktur kementerian dan dinas di Indonesia.

Kelompok kedua adalah teori perilaku dan hubungan manusia. Elton Mayo melalui studi Hawthorne menunjukkan bahwa faktor sosial memengaruhi produktivitas lebih besar daripada kondisi fisik kerja. Chester Barnard menekankan pentingnya komunikasi dan moral organisasi. Herbert Simon memperkenalkan konsep bounded rationality: manusia tidak selalu rasional sempurna karena keterbatasan informasi dan waktu. Teori ini mengubah cara kita memahami motivasi ASN.

Kelompok ketiga adalah teori kontemporer. New Public Management memperkenalkan logika pasar, kontrak kinerja, dan kompetisi dalam sektor publik. New Public Governance menekankan kolaborasi lintas sektor, jaringan, dan co-production. Teori ekuitas sosial Frederickson menuntut administrasi publik memperhatikan kelompok marginal. Teori street-level

bureaucracy Michael Lipsky menjelaskan bagaimana petugas lapangan memiliki diskresi besar yang menentukan nasib kebijakan.

Semua teori ini tidak saling menggantikan. Mereka saling melengkapi. Birokrasi Weber memberi struktur, teori perilaku memberi pemahaman motivasi, NPM memberi alat efisiensi, dan NPG memberi kerangka kolaborasi.

Tujuan Ilmu Administrasi Publik

Tujuan administrasi publik sebagai ilmu dapat diringkas dalam tiga kata: memahami, menjelaskan, dan memperbaiki.

Memahami berarti membangun kerangka konseptual tentang bagaimana birokrasi bekerja. Tanpa pemahaman, kita hanya melihat gejala: antrean panjang, pungli, atau lambatnya perizinan. Dengan pemahaman, kita melihat akar masalah: tumpang tindih kewenangan, diskresi tanpa kontrol, atau lemahnya sistem insentif.

Menjelaskan berarti membangun hubungan sebab-akibat. Mengapa reformasi birokrasi di satu daerah berhasil? Apakah karena kepemimpinan, anggaran, atau tekanan publik? Jawaban ini diperoleh melalui penelitian sistematis, bukan asumsi.

Memperbaiki berarti menghasilkan rekomendasi kebijakan dan desain organisasi yang lebih baik. Inilah sisi praktis administrasi publik. Dwight Waldo menyebutnya "*the science of public administration must be a science for action*". Ilmu yang tidak membantu memperbaiki pelayanan publik kehilangan relevansinya.

Posisi Administrasi Publik di Indonesia

Di Indonesia, administrasi publik sebagai ilmu berkembang sejak berdirinya Lembaga Administrasi Negara pada 1957. LAN menjadi pusat kajian, pelatihan, dan penyusunan standar kompetensi ASN. Kurikulum ilmu administrasi publik di perguruan tinggi umumnya mengikuti kerangka Dwiyanto dan Keban: mulai dari konsep dasar, organisasi publik, kebijakan publik, hingga reformasi birokrasi.

Tantangannya adalah menjembatani teori Barat dengan konteks Indonesia. Konsep merit system misalnya, tidak bisa diterapkan tanpa memahami kuatnya patronase politik lokal. Konsep e-government tidak akan berjalan jika literasi digital dan infrastruktur belum merata. Karena itu, penelitian lokal menjadi penting. Studi tentang Mall Pelayanan Publik, SPBE, dan inovasi daerah menjadi kontribusi Indonesia pada khazanah ilmu administrasi publik global.

Mengapa Mahasiswa Perlu Memahami Administrasi Publik Sebagai Ilmu

Bagi mahasiswa, memahami administrasi publik sebagai ilmu berarti memiliki alat analisis. Ketika melihat berita tentang gagalnya program bantuan sosial, Anda tidak hanya menyalahkan "oknum". Anda akan bertanya: bagaimana desain programnya? Apakah ada mekanisme verifikasi dan umpan balik? Apakah kapasitas pelaksana memadai?

Pemahaman ini juga melindungi dari solusi instan. Digitalisasi bukan obat mujarab. Reformasi struktural tanpa perubahan budaya hanya mengganti papan nama. Ilmu administrasi publik mengajarkan bahwa perubahan

birokrasi adalah proses panjang yang melibatkan struktur, insentif, budaya, dan kepemimpinan.

Akhirnya, pemahaman ilmiah memberi legitimasi pada tuntutan publik. Kritik yang berbasis data dan teori lebih didengar daripada keluhan emosional. Di sinilah peran akademisi, mahasiswa, dan praktisi bertemu: mengubah pengalaman lapangan menjadi pengetahuan yang bisa digunakan semua orang.

Administrasi publik sebagai ilmu lahir dari kebutuhan praktis negara modern, tetapi berkembang menjadi disiplin interdisipliner yang kaya teori dan metode. Ia mempelajari organisasi, proses, dan relasi negara-masyarakat dengan tujuan akhir meningkatkan kualitas pelayanan publik. Memahaminya sebagai ilmu adalah langkah pertama sebelum masuk ke sub-bab berikutnya tentang administrasi publik sebagai seni dan profesi.

Tanpa fondasi ilmiah, pembahasan tentang birokrasi dan reformasi akan terjebak pada opini. Dengan fondasi ini, kita memiliki bahasa bersama untuk menganalisis, mengevaluasi, dan memperbaiki administrasi publik di Indonesia.

1.3.2 Administrasi Publik sebagai Seni

Mengapa Administrasi Publik Disebut Seni

Jika administrasi publik sebagai ilmu menjawab pertanyaan “mengapa” dan “bagaimana” secara sistematis, maka administrasi publik sebagai seni menjawab pertanyaan “bagaimana membuatnya berhasil di lapangan”. Ilmu memberi kerangka dan prinsip. Seni memberi kepekaan, intuisi, dan keterampilan untuk menerapkan prinsip itu dalam situasi nyata yang tidak pernah identik.Gagasan ini sudah muncul sejak Luther Gulick dan Lyndall Urwick

menyusun prinsip manajemen pada 1937. Mereka mengakui bahwa meskipun prinsip organisasi dapat dirumuskan, penerapannya selalu bergantung pada konteks, orang, dan waktu. Karena itu, seorang administrator publik yang baik bukan hanya penghapal teori, tetapi juga praktisi yang terampil membaca situasi dan mengambil keputusan yang tepat.Dwiyanto menegaskan, "administrasi publik adalah seni mengelola kompleksitas manusia, politik, dan sumber daya yang terbatas untuk mencapai tujuan publik". Pernyataan ini menempatkan keterampilan interpersonal, komunikasi, negosiasi, dan kepemimpinan sebagai bagian inti dari kompetensi aparatur. Tanpa seni ini, kebijakan terbaik akan kandas di meja rapat.

Ruang Seni dalam Proses Administrasi Publik

Seni administrasi publik muncul di setiap tahap proses pemerintahan. Tidak ada SOP yang bisa menggantikan pertimbangan manusiawi di titik-titik kritis.

Pertama, dalam perumusan masalah publik. Data statistik menunjukkan angka kemiskinan 9,5%, tetapi angka itu tidak menjelaskan mengapa seorang ibu di pesisir tetap tidak bisa mengakses bantuan. Seorang administrator yang memiliki "seni mendengar" akan turun ke lapangan, berbicara dengan tokoh masyarakat, dan menangkap konteks lokal yang tidak tertulis di laporan. Herbert Simon menyebut kemampuan ini sebagai satisficing dalam kondisi bounded rationality: memilih solusi yang cukup baik karena informasi tidak pernah sempurna.

Kedua, dalam pengambilan keputusan.

Keputusan publik jarang hitam-putih. Seorang kepala dinas harus memilih antara mempercepat perizinan dengan risiko kontrol lemah, atau memperketat prosedur dengan risiko pelayanan lambat. Tidak ada rumus pasti. Keputusan yang baik lahir dari perpaduan analisis data, pemahaman politik lokal, dan kepekaan etis. Henry Mintzberg menyebut ini sebagai craft of managing: keterampilan yang diasah melalui pengalaman, bukan hanya pelatihan formal.

Ketiga, dalam komunikasi dan negosiasi.

Kebijakan publik melibatkan banyak aktor dengan kepentingan berbeda. Seorang kepala puskesmas harus menegosiasikan anggaran dengan Bappeda, meyakinkan dokter untuk mengubah SOP, dan menjelaskan perubahan layanan kepada warga. Tanpa seni komunikasi, konflik terbuka dan kebijakan macet. Chester Barnard sejak 1938 menekankan bahwa komunikasi efektif adalah inti dari organisasi yang hidup.

Keempat, dalam kepemimpinan di lapangan.

Seorang lurah menghadapi warga marah karena bantuan terlambat. Seorang kepala sekolah menghadapi guru yang menolak digitalisasi. Dalam situasi ini, keterampilan mengelola emosi, membangun kepercayaan, dan memberi teladan lebih menentukan dari pada hafalan peraturan. Ronald Heifetz menyebutnya adaptive leadership: kemampuan memimpin orang melalui perubahan yang tidak nyaman.

Komponen Seni Administrasi Publik

Seni administrasi publik dapat diuraikan menjadi empat komponen utama yang saling terkait.

1. Kepekaan Kontekstual

   Setiap daerah memiliki sejarah, budaya, dan struktur kekuasaan berbeda. Program yang berhasil di Bandung belum tentu berhasil di Papua. Seorang administrator publik harus mampu membaca konteks politik lokal, norma sosial, dan kapasitas kelembagaan sebelum menerapkan kebijakan. Tanpa kepekaan ini, intervensi menjadi copy-paste yang tidak hidup. Studi tentang kegagalan reformasi birokrasi di daerah sering kali menunjukkan akar masalahnya adalah abaian terhadap konteks.

2. Keterampilan Interpersonal

   Administrasi publik adalah pekerjaan dengan manusia dan untuk manusia. Keterampilan mendengar, berempati, memberi umpan balik, dan mengelola konflik adalah modal utama. John Rohr menyebut aparatur publik sebagai guardians of the constitution, tetapi peran itu tidak dijalankan dengan memo dan surat edaran saja. Ia dijalankan melalui percakapan, mediasi, dan kepercayaan yang dibangun hari demi hari.

3. Kebijaksanaan Praktis atau Practical Wisdom

   Aristoteles menyebutnya *phronesis*. Ini adalah kemampuan memilih tindakan yang tepat di tengah situasi yang ambigu. Seorang petugas perizinan mungkin dihadapkan pada berkas yang tidak lengkap tetapi menyangkut usaha kecil yang akan tutup jika ditolak. Menolak sesuai aturan adalah sah. Meluluskan dengan catatan perbaikan juga bisa dibenarkan jika tujuannya melindungi

penghidupan. Seni di sini adalah menyeimbangkan legalitas dengan keadilan substansial tanpa melanggar hukum.

4. Kreativitas dalam Pemecahan MasalahSumber daya terbatas, regulasi tumpang tindih, dan tuntutan warga meningkat. Dalam kondisi ini, administrator publik dituntut kreatif. Mall Pelayanan Publik di Surabaya lahir dari kebutuhan memangkas birokrasi. Inovasi "Jaga Warga" di Sleman muncul dari kolaborasi warga dan pemerintah untuk merespons COVID-19. Kreativitas ini bukan pelanggaran aturan, tetapi penemuan cara baru untuk memenuhi tujuan aturan dengan lebih baik.

Batas Antara Seni dan Penyimpangan

Seni administrasi publik sering disalahartikan sebagai ruang untuk diskresi bebas tanpa kontrol. Padahal seni yang sehat selalu berada dalam bingkai hukum, etika, dan akuntabilitas. Diskresi yang tidak terkontrol berubah menjadi penyalahgunaan wewenang.

Frederickson mengingatkan, "diskresi tanpa transparansi dan akuntabilitas adalah pintu masuk korupsi". Karena itu, seni administrasi publik harus disertai mekanisme kontrol: pengawasan internal, partisipasi publik, dan dokumentasi keputusan. Seorang administrator yang baik tahu kapan harus mengikuti aturan, kapan harus meminta pertimbangan atasan, dan kapan harus mendokumentasikan alasan penyimpangan demi kepentingan publik.

Di Indonesia, batas ini menjadi tantangan nyata. Budaya "asal bapak senang" dan "asal tidak ketahuan" mengaburkan garis antara fleksibilitas dan penyimpangan. Karena itu, pelatihan etika dan

penguatan sistem pelaporan menjadi bagian dari membangun seni administrasi publik yang profesional.

Belajar Seni Administrasi Publik

Berbeda dengan ilmu yang bisa dipelajari dari buku, seni administrasi publik sebagian besar dipelajari melalui praktik, mentorship, dan refleksi. Tiga cara utama untuk mengembangkannya:

Pertama, studi kasus dan simulasi. Membahas kasus nyata seperti kegagalan penanganan banjir Jakarta atau keberhasilan pelayanan perizinan di Banyuwangi membantu mahasiswa melihat bagaimana keputusan diambil dalam kondisi tekanan. Studi kasus memaksa peserta berpikir dalam konteks, bukan hanya prinsip abstrak.

Kedua, magang dan observasi lapangan. Tidak ada yang bisa menggantikan pengalaman melihat rapat anggaran, mendengar keluhan warga di loket, atau melihat bagaimana rapat koordinasi berjalan. Di sinilah mahasiswa belajar membaca dinamika politik mikro dalam organisasi.

Ketiga, refleksi dan supervisi. Seorang administrator senior yang mau membimbing junior untuk merefleksikan keputusan yang diambil adalah aset berharga. Refleksi membantu mengubah pengalaman menjadi pembelajaran eksplisit, sehingga tidak hanya menjadi "rasa" tetapi juga pengetahuan yang bisa ditularkan.

Lembaga Adinistrasi Negara (LAN RI) dalam modul pelatihan kepemimpinan Aparatur Sipil Negara menekankan pentingnya *coaching* dan *mentoring* sebagai bagian dari pengembangan kompetensi

manajerial. Ini pengakuan bahwa seni kepemimpinan tidak lahir dari kelas saja.

Seni dalam Era Digital

Digitalisasi sering dianggap menggeser peran seni karena semua menjadi otomatis dan berbasis data. Pandangan ini keliru. Justru di era digital, seni administrasi publik semakin dibutuhkan.

Pertama, karena data tidak pernah lengkap. Algoritma pelayanan tetap membutuhkan administrator yang mampu menafsirkan anomali, mendengar keluhan warga tentang sistem, dan menyesuaikan proses.

Kedua, karena digitalisasi mengubah relasi kuasa. Warga yang dulunya pasif kini bisa mengadu lewat media sosial. Administrator harus memiliki seni berkomunikasi publik dan mengelola krisis reputasi.

Ketiga, karena kolaborasi lintas sektor di platform digital membutuhkan fasilitator yang mampu menyatukan bahasa teknis, politik, dan sosial.

Contohnya, pengembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik membutuhkan administrator yang tidak hanya paham IT, tetapi juga paham resistensi birokrasi, mampu menegosiasikan anggaran, dan mampu menjelaskan manfaatnya kepada pejabat politik. Tanpa seni ini, proyek digital menjadi aplikasi mati.

Relevansi bagi Mahasiswa dan Praktisi

Bagi mahasiswa, memahami administrasi publik sebagai seni berarti tidak berhenti pada hafalan teori. Ia harus melatih diri membaca konteks, berlatih komunikasi, dan belajar dari praktisi. Tugas kuliah sebaiknya tidak hanya esai, tetapi juga simulasi rapat

anggaran, role-play mediasi konflik warga, dan analisis kebijakan lapangan.

Bagi praktisi, pengakuan bahwa pekerjaan mereka adalah seni membantu mengurangi frustrasi. Banyak ASN merasa terjepit antara aturan dan tuntutan warga. Memahami bahwa ada ruang kebijaksanaan yang sah, asal terdokumentasi dan akuntabel, memberi kelegaan sekaligus tanggung jawab.

Akhirnya, bagi masyarakat, pemahaman ini mengubah harapan. Kita tidak bisa menuntut birokrasi menjadi robot yang sempurna. Yang bisa dituntut adalah administrator yang profesional, etis, dan terampil menggunakan ruang diskresinya untuk kepentingan publik.

Administrasi publik sebagai seni adalah sisi manusiawi dari tata kelola negara. Ia melengkapi ilmu dengan kepekaan, kebijaksanaan, dan keterampilan praktis yang membuat kebijakan hidup di lapangan. Tanpa seni, birokrasi menjadi mesin kaku. Tanpa ilmu, seni menjadi intuisi tanpa arah. Menggabungkan keduanya adalah kunci menghasilkan aparatur publik yang profesional dan adaptif. Setelah memahami administrasi publik sebagai ilmu dan seni, kita akan masuk ke sub-bab berikutnya: administrasi publik sebagai profesi, yang membahas etika, standar kompetensi, dan tanggung jawab moral aparatur dalam melayani publik.

1.3.4 Bidang Kajian: Kebijakan Publik, Organisasi Publik, Manajemen SDM Publik, Keuangan Publik

Mengapa Perlu Memecah Ruang Lingkup?

Administrasi publik sebagai ilmu, seni, dan profesi tidak bekerja dalam ruang hampa. Ia dioperasionalkan melalui empat bidang kajian utama: kebijakan publik, organisasi publik, manajemen SDM publik, dan keuangan publik. Keempat bidang ini saling terkait seperti roda gigi. Kebijakan tanpa organisasi yang kuat tidak berjalan. Organisasi tanpa SDM kompeten tidak efektif. SDM tanpa anggaran memadai tidak bisa bekerja. Memahami pembagian ini membantu mahasiswa melihat peta utuh kerja birokrasi.

Keban menyebut keempat bidang ini sebagai "dimensi strategis administrasi publik". Jika salah satu pincang, pelayanan publik secara keseluruhan ikut terganggu.

1. Kebijakan Publik

   Kebijakan publik adalah keputusan negara yang mengikat dan bertujuan memecahkan masalah kolektif. Ia mencakup undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, hingga keputusan kepala dinas yang berdampak luas. Administrasi publik mempelajari bagaimana kebijakan dirumuskan, diimplementasikan, dievaluasi, dan diperbaiki.

   Proses kebijakan publik biasanya dijelaskan melalui siklus: agenda setting, formulasi, adopsi, implementasi, dan evaluasi. Thomas Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai "whatever governments choose to do or not to do". Definisi ini menekankan bahwa tidak membuat kebijakan juga merupakan pilihan politik.

Di Indonesia, studi kebijakan publik menjadi penting karena banyak program gagal di tahap implementasi. Bantuan sosial sering tidak tepat sasaran bukan karena data buruk saja, tetapi karena lemahnya koordinasi antar dinas dan kapasitas aparat desa. Studi implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Pressman dan Wildavsky menunjukkan bahwa semakin banyak titik keputusan, semakin besar risiko kegagalan.

Bidang kajian ini juga membahas analisis kebijakan: bagaimana menilai opsi kebijakan berdasarkan efektivitas, efisiensi, keadilan, dan kelayakan politik. William Dunn menyebutnya sebagai policy analysis yang memadukan metode kuantitatif dan kualitatif. Mahasiswa administrasi publik perlu menguasai alat ini agar tidak hanya menjadi pelaksana, tetapi juga perancang kebijakan yang kritis.

2. Organisasi Publik

Organisasi publik adalah wadah struktural tempat kebijakan dijalankan. Ia mencakup kementerian, lembaga, pemerintah daerah, dan unit pelayanan teknis. Kajian organisasi publik mempelajari desain struktur, pembagian kerja, koordinasi, budaya organisasi, dan hubungan antar unit.

Max Weber menjadi rujukan awal dengan konsep birokrasi rasional-legal. Ciri utamanya adalah pembagian tugas jelas, hierarki, aturan tertulis, dan seleksi berbasis merit. Model ini masih relevan untuk menjamin kepastian dan non-diskriminasi dalam pelayanan publik. Namun kritik muncul karena birokrasi Weber dianggap kaku dan lambat.

Henry Mintzberg menawarkan model organisasi yang lebih fleksibel: birokrasi mesin, birokrasi profesional, adhokrasi, dan struktur sederhana. Di era digital, konsep network organization dan adhocracy semakin relevan. Dinas kesehatan misalnya, tidak bisa bekerja sendiri saat pandemi. Ia harus berjejaring dengan rumah sakit, puskesmas, LSM, dan relawan.

Kajian organisasi publik juga membahas budaya organisasi. Edgar Schein mendefinisikan budaya sebagai "pola asumsi dasar yang dipelajari kelompok untuk mengatasi masalah eksternal dan internal". Di banyak dinas, budaya "asal selamat" lebih kuat daripada budaya inovasi. Mengubah budaya inilah tantangan terbesar reformasi birokrasi.

3. Manajemen SDM Publik

SDM adalah aset paling menentukan dalam administrasi publik. Tidak ada aplikasi secanggih apa pun yang bisa menggantikan aparatur yang kompeten dan berintegritas. Manajemen SDM publik mempelajari perencanaan kebutuhan pegawai, rekrutmen, seleksi, pelatihan, penilaian kinerja, pengembangan karier, dan sistem penggajian.

Pendekatan modern menekankan merit system dan manajemen talenta. UU ASN No. 5 Tahun 2014 mewajibkan pengangkatan dan promosi berdasarkan kompetensi, bukan kedekatan politik. Namun implementasinya masih belum merata. Banyak daerah terjebak pada pola mutasi politik yang merusak kesinambungan pelayanan.

John B. Miner menyebut manajemen SDM publik sebagai "proses memastikan organisasi memiliki orang yang tepat, pada waktu yang tepat, dengan kompetensi yang tepat". Tantangannya di Indonesia adalah kesenjangan kompetensi antar daerah, rendahnya motivasi kerja, dan belum optimalnya sistem penilaian kinerja.

Bidang kajian ini juga membahas motivasi dan etika kerja aparatur. Teori Herzberg tentang faktor higienis dan motivator menjelaskan mengapa gaji saja tidak cukup. Aparatur butuh pengakuan, peluang berkembang, dan lingkungan kerja yang adil. Tanpa itu, profesionalisme hanya menjadi slogan.

4. Keuangan Publik

Keuangan publik adalah studi tentang bagaimana negara memperoleh, mengelola, dan membelanjakan sumber daya untuk kepentingan publik. Ia mencakup perencanaan anggaran, pelaksanaan, akuntansi, audit, dan pertanggungjawaban. Tanpa keuangan publik yang sehat, semua kebijakan dan program tidak memiliki bahan bakar.

Prinsip dasar keuangan publik adalah anggaran berbasis kinerja dan transparansi. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mewajibkan anggaran disusun berdasarkan hasil dan manfaat, bukan sekadar daftar kegiatan. Namun praktiknya masih banyak terjebak pada input-based budgeting yang fokus pada penyerapan, bukan dampak.

Richard Musgrave membagi fungsi keuangan publik menjadi tiga: alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi memastikan barang publik seperti jalan dan keamanan tersedia. Fungsi

distribusi memastikan keadilan melalui subsidi dan pajak progresif. Fungsi stabilisasi menjaga ekonomi makro melalui belanja dan pajak.

Di tingkat daerah, tantangan utama adalah kapasitas perencanaan dan rendahnya kapasitas pengelolaan aset. Banyak daerah mengalami Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang tinggi karena perencanaan tidak realistis. Di sisi lain, pengadaan barang dan jasa masih rentan korupsi karena lemahnya pengawasan internal.

Keterkaitan Empat Bidang Kajian

Keempat bidang ini tidak bisa dipisahkan. Ambil contoh program penurunan stunting. Kebijakan publik merumuskannya dalam Perpres dan peraturan daerah. Organisasi publik membentuk tim percepatan dan membagi tugas antar dinas kesehatan, pendidikan, dan sosial. Manajemen SDM publik memastikan petugas gizi dan kader posyandu memiliki kompetensi dan insentif. Keuangan publik mengalokasikan anggaran, mengawasi penyerapan, dan memastikan akuntabilitas.

Jika salah satu bidang lemah, program gagal. Kebijakan bagus tanpa organisasi yang koordinatif menjadi macet. Organisasi bagus tanpa SDM kompeten menjadi formalitas. SDM bagus tanpa anggaran memadai menjadi tidak berdaya. Karena itu, mahasiswa administrasi publik perlu memahami keempat bidang ini secara integratif.

Dwiyanto menekankan, “kualitas pelayanan publik adalah hasil interaksi antara kebijakan, organisasi, SDM, dan keuangan”. Memahami interaksi ini membantu kita mendiagnosis masalah pelayanan secara tepat, bukan sekadar menyalahkan oknum.

Implikasi untuk Pembelajaran dan Praktik

Bagi mahasiswa, pembagian bidang kajian ini memberi arah belajar. Semester awal fokus pada konsep dasar dan kebijakan publik. Semester tengah masuk organisasi dan manajemen SDM. Semester akhir masuk keuangan publik dan evaluasi kebijakan. Dengan urutan ini, pemahaman dibangun bertahap.

Bagi praktisi, pembagian ini membantu analisis masalah. Ketika pelayanan lambat, jangan langsung menyalahkan pegawai. Periksa apakah masalahnya ada pada desain kebijakan, struktur organisasi, kompetensi SDM, atau keterbatasan anggaran. Diagnosis yang tepat menghasilkan solusi yang tepat.

Akhirnya, keempat bidang kajian ini adalah inti dari kompetensi yang harus dimiliki aparatur profesional. Seorang kepala dinas yang baik harus paham kebijakan sektornya, mampu mengelola organisasi, mengembangkan SDM, dan mengawal anggaran. Tanpa penguasaan keempat bidang ini, kepemimpinan publik hanya bersifat simbolik.

Ruang lingkup administrasi publik mencakup lebih dari sekadar birokrasi. Ia adalah studi tentang bagaimana kebijakan dibuat, organisasi dijalankan, SDM dikelola, dan keuangan dipertanggungjawabkan demi kepentingan publik. Menguasai keempat bidang kajian ini adalah prasyarat untuk memahami, menganalisis, dan memperbaiki administrasi publik di Indonesia.

1.4 Evolusi Pemikiran Administrasi Publik

1.4.1 Administrasi Publik Klasik: Weber, Fayol, Taylor

Latar Lahirnya Pemikiran Klasik

Awal abad ke-20 ditandai oleh ekspansi negara modern. Pemerintah tidak lagi hanya mengurus pertahanan dan hukum, tetapi juga pendidikan, kesehatan, jalan, dan pajak. Tantangannya jelas: bagaimana mengelola organisasi publik yang besar, kompleks, dan terus tumbuh tanpa jatuh pada nepotisme dan inefisiensi.

Jawaban atas tantangan ini muncul dari tiga pemikir utama yang menjadi fondasi administrasi publik klasik: Max Weber, Henri Fayol, dan Frederick W. Taylor. Meski berasal dari disiplin berbeda—sosiologi, manajemen industri, dan rekayasa—ketiganya sepakat bahwa birokrasi harus dijalankan secara rasional, terstruktur, dan dapat diprediksi.

Max Weber dan Birokrasi Rasional-Legal

Max Weber dalam Economy and Society 1922 menganalisis birokrasi sebagai bentuk organisasi yang paling efisien untuk negara modern. Ia membedakan tiga tipe otoritas: tradisional, karismatik, dan rasional-legal. Birokrasi modern termasuk tipe rasional-legal, yang legitimasinya berasal dari aturan dan prosedur, bukan kesetiaan pribadi.

Weber (1922) merumuskan enam ciri birokrasi ideal:

1. Pembagian kerja yang jelas berdasarkan spesialisasi.
2. Hierarki wewenang yang tertib.

3. Sistem aturan tertulis yang impersonal.
4. Seleksi dan promosi berbasis merit dan kualifikasi teknis.
5. Pemisahan antara jabatan publik dan kepentingan pribadi pejabat.
6. Administrasi yang dilakukan berdasarkan dokumen tertulis.

Ia menulis, "birokrasi mengembangkan rasionalitas formal yang semakin tinggi dan semakin tidak personal". Tujuan utamanya adalah kepastian hukum dan kesetaraan perlakuan bagi warga. Dalam konteks Indonesia, prinsip merit system dan pemisahan urusan pribadi dengan jabatan yang diatur dalam UU ASN 2014 adalah turunan langsung dari pemikiran Weber.

Namun Weber juga menyadari risiko birokrasi. Ia menyebutnya iron cage: ketika aturan dan prosedur menjadi tujuan itu sendiri, birokrasi kehilangan fleksibilitas dan empati. Kritik ini menjadi relevan saat kita melihat pelayanan publik yang lambat karena terjebak pada SOP berlapis.

Henri Fayol dan Prinsip Manajemen Administrasi

Henri Fayol, seorang insinyur tambang Prancis, menulis Administration Industrielle et Générale 1916 berdasarkan pengalamannya memimpin perusahaan besar. Ia membedakan antara manajemen dan operasi teknis. Bagi Fayol, manajemen adalah fungsi universal yang bisa diterapkan di perusahaan, rumah sakit, maupun pemerintahan.

Fayol merumuskan 14 prinsip manajemen yang menjadi rujukan awal ilmu administrasi. Beberapa yang paling relevan untuk sektor publik adalah:

- Pembagian kerja: meningkatkan efisiensi melalui spesialisasi.
- Kesatuan perintah: setiap pegawai hanya menerima perintah dari satu atasan.
- Kesatuan arah: semua aktivitas diarahkan pada tujuan organisasi yang sama.
- Disiplin: kepatuhan pada aturan dan kesepakatan.
- Sentralisasi dan desentralisasi: keseimbangan antara kontrol pusat dan otonomi unit.

Ia juga memperkenalkan fungsi manajemen yang dikenal sebagai POCCC: *Planning, Organizing, Commanding, Coordinating, Controlling.* Luther Gulick kemudian menyederhanakannya menjadi POSDCORB dalam konteks pemerintahan. Prinsip Fayol membantu struktur kementerian dan dinas di Indonesia membagi tugas dan membangun rantai komando yang jelas.

Kritik terhadap Fayol adalah kecenderungannya mengabaikan faktor manusia. Prinsipnya bersifat top-down dan mekanistik. Namun dalam situasi darurat atau organisasi besar, prinsip kesatuan perintah dan koordinasi Fayol tetap menjadi penopang agar tidak terjadi kekacauan.

Frederick W. Taylor dan *Scientific Management*

Frederick Taylor melalui The Principles of Scientific Management 1911 memperkenalkan pendekatan ilmiah untuk meningkatkan efisiensi kerja. Fokusnya adalah pada level operasional: bagaimana mengukur waktu, gerakan, dan metode kerja terbaik untuk setiap tugas.

Taylor mengusulkan empat prinsip:

1. Menggantikan intuisi dengan metode ilmiah dalam menentukan cara kerja terbaik.
2. Seleksi ilmiah dan pelatihan pekerja.
3. Kerjasama antara manajemen dan pekerja untuk menerapkan metode ilmiah.
4. Pembagian kerja dan tanggung jawab yang seimbang antara manajemen dan pekerja.

Dalam sektor publik, prinsip Taylor diterapkan pada standarisasi pelayanan, waktu tunggu loket, dan SOP perizinan. Konsep one stop service dan lean administration di Indonesia adalah bentuk modern dari scientific management. Tujuannya sama: memotong langkah yang tidak perlu dan mempercepat pelayanan.

Namun pendekatan Taylor dikritik karena mereduksi manusia menjadi mesin. Ia kurang memperhatikan motivasi, kepuasan kerja, dan dinamika sosial. Kritik ini melahirkan aliran hubungan manusia pada 1930-an yang menekankan pentingnya faktor psikologis dalam organisasi.

Relevansi dan Keterbatasan Pemikiran Klasik di Indonesia

Pemikiran klasik memberikan tiga kontribusi besar bagi administrasi publik Indonesia. Pertama, ia meletakkan dasar rasionalisasi birokrasi untuk menggantikan sistem patronase kolonial. Kedua, ia memberi kerangka struktur organisasi yang jelas untuk kementerian dan pemerintah daerah. Ketiga, ia memperkenalkan standarisasi prosedur yang menjadi dasar reformasi pelayanan publik.

Bukti nyata terlihat pada UU ASN 2014 yang mengadopsi merit system Weber, struktur organisasi berdasarkan Fayol, dan standarisasi SOP pelayanan yang dipengaruhi Taylor. Program Reformasi Birokrasi 2010-2025 juga banyak meminjam logika efisiensi dan akuntabilitas klasik.

Namun keterbatasan pemikiran klasik juga terasa. Fokus pada hierarki dan aturan membuat birokrasi lambat merespons perubahan. Fokus pada efisiensi mengabaikan keadilan distributif. Fokus pada impersonalitas membuat pelayanan terasa kaku. Karena itu, pemikiran klasik tidak cukup untuk menjawab tantangan era kolaborasi dan digitalisasi.

Dwiyanto mengingatkan, "birokrasi klasik penting sebagai fondasi, tetapi harus dikombinasikan dengan nilai pelayanan dan partisipasi publik". Tanpa kombinasi ini, birokrasi menjadi efisien tetapi tidak responsif.

Dari Klasik ke Kontemporer

Pemikiran klasik tidak ditinggalkan, tetapi diperbarui. Birokrasi Weber tetap dibutuhkan untuk menjaga kepastian hukum. Prinsip Fayol tetap dibutuhkan untuk koordinasi lintas unit. Metode Taylor tetap dibutuhkan untuk menyederhanakan pelayanan. Yang berubah adalah penekanan: dari kontrol menjadi pelayanan, dari hierarki menjadi jaringan, dari efisiensi sempit menjadi nilai publik luas.

Memahami pemikiran klasik penting agar kita tidak mengulang kesalahan masa lalu. Ketika reformasi birokrasi hanya mengganti spanduk tanpa mengubah struktur dan prosedur, ia gagal. Ketika digitalisasi hanya menempelkan aplikasi pada proses yang berbelit, ia gagal. Fondasi klasik mengingatkan kita bahwa

perubahan harus dimulai dari desain organisasi dan proses yang rasional.

Administrasi publik klasik melalui Weber, Fayol, dan Taylor meletakkan fondasi rasionalitas, struktur, dan efisiensi dalam birokrasi modern. Kontribusinya masih terasa dalam sistem merit, desain organisasi, dan standarisasi pelayanan di Indonesia. Namun keterbatasannya mendorong munculnya pemikiran kontemporer yang akan dibahas pada sub-bab berikutnya: dari hubungan manusia hingga New Public Governance.

Memahami evolusi ini membantu kita melihat bahwa administrasi publik bukan ilmu statis. Ia berkembang mengikuti perubahan negara, masyarakat, dan teknologi.

1.4.2 Administrasi Publik Modern: *Human Relations & Behavioral Approach*

Kekosongan yang Ditinggalkan Pemikiran Klasik

Pemikiran klasik melalui Weber, Fayol, dan Taylor berhasil menciptakan birokrasi yang rasional, terstruktur, dan efisien. Namun pada 1930-an mulai terlihat keterbatasannya. Birokrasi yang terlalu menekankan aturan, hierarki, dan standarisasi kerja sering menghasilkan pegawai yang apatis, komunikasi yang kaku, dan pelayanan yang tidak manusiawi. Masalahnya bukan pada desain organisasi, tetapi pada asumsi bahwa manusia adalah mesin yang hanya merespons insentif ekonomi dan perintah.

Kekosongan inilah yang diisi oleh pendekatan Human Relation dan Behavioral Approach. Kedua aliran ini membawa perubahan penting: administrasi publik mulai memandang manusia sebagai makhluk sosial dan psikologis, bukan sekadar faktor produksi. Perubahan ini

menandai pergeseran dari administrasi publik mekanistik menuju administrasi publik yang lebih humanis.

Human Relation Approach: Penemuan Dimensi Sosial di Tempat Kerja

Pendekatan Human Relation lahir dari serangkaian studi yang dikenal sebagai Hawthorne Studies yang dilakukan Elton Mayo dan timnya di Western Electric Company antara 1924-1932. Awalnya penelitian ini ingin menguji pengaruh pencahayaan terhadap produktivitas. Hasilnya mengejutkan: produktivitas meningkat bukan karena perubahan fisik lingkungan, tetapi karena perhatian yang diberikan peneliti kepada pekerja, komunikasi yang terbuka, dan rasa dihargai.

Mayo menyimpulkan bahwa "faktor sosial dan psikologis memiliki pengaruh lebih besar terhadap produktivitas daripada kondisi fisik kerja". Temuan ini mengguncang asumsi Taylor bahwa efisiensi hanya soal waktu dan gerakan. Manusia bekerja lebih baik ketika merasa menjadi bagian dari kelompok, ketika hubungan antar pegawai sehat, dan ketika pimpinan mampu mendengar.

Dalam konteks administrasi publik, pendekatan ini mengubah cara pandang terhadap aparatur. Seorang kepala dinas tidak cukup hanya mengeluarkan instruksi. Ia harus membangun komunikasi informal, memahami motivasi pegawai, dan menciptakan iklim kerja yang mendukung kolaborasi. Chester Barnard dalam The Functions of the Executive 1938 memperkuat argumen ini dengan menyatakan bahwa organisasi hidup karena adanya komunikasi, kemauan bekerja sama, dan tujuan bersama. Tanpa tiga elemen ini, struktur formal tidak akan berjalan.

Implikasi praktisnya terlihat pada praktik manajemen SDM publik modern. Pelatihan kepemimpinan ASN sekarang memasukkan materi komunikasi efektif, manajemen konflik, dan emotional intelligence. Program coaching dan mentoring di LAN RI juga merupakan turunan dari pemahaman bahwa hubungan interpersonal memengaruhi kinerja organisasi.

Behavioral Approach: Membawa Psikologi dan Sosiologi ke dalam Administrasi

Jika Human Relation menyoroti pentingnya kelompok informal, Behavioral Approach melangkah lebih jauh dengan membawa metode ilmu perilaku ke dalam studi administrasi publik. Aliran ini berkembang kuat pada 1950-an melalui karya Herbert Simon, Chris Argyris, dan Douglas McGregor.

Herbert Simon dalam Administrative Behavior (1947) memperkenalkan konsep bounded rationality. Ia berargumen bahwa manusia tidak pernah membuat keputusan rasional sempurna karena keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas kognitif. Karena itu, administrator tidak mencari solusi optimal, tetapi solusi yang "cukup memuaskan" atau satisficing. Konsep ini menjelaskan mengapa birokrasi sering memilih prosedur standar: bukan karena malas berpikir, tetapi karena keterbatasan kapasitas dalam memproses kompleksitas.

Simon juga membedakan keputusan program dan non-program. Keputusan program adalah keputusan rutin yang bisa distandardisasi. Keputusan non-program adalah keputusan baru yang memerlukan pertimbangan dan kreativitas. Pemahaman ini membantu menjelaskan mengapa digitalisasi efektif untuk layanan rutin seperti

pembayaran pajak, tetapi tidak cukup untuk penanganan konflik sosial.

Chris Argyris melalui Personality and Organization (1957) mengkritik struktur birokrasi klasik yang dianggap menghambat perkembangan kepribadian dewasa. Ia berpendapat bahwa birokrasi yang terlalu hierarkis dan impersonal membuat pegawai menjadi pasif, bergantung, dan kehilangan inisiatif. Solusinya adalah mendesain organisasi yang memberi ruang otonomi, partisipasi, dan pembelajaran.

Douglas McGregor dalam The Human Side of Enterprise (1960) merumuskan Teori X dan Teori Y. Teori X mengasumsikan manusia malas dan perlu diawasi ketat. Teori Y mengasumsikan manusia memiliki motivasi intrinsik dan mampu bertanggung jawab jika diberi kepercayaan. Kebijakan manajemen SDM publik yang modern cenderung mengadopsi asumsi Teori Y, misalnya melalui pemberian diskresi dan penilaian kinerja berbasis hasil.

Dampak Pendekatan Modern pada Praktik Administrasi Publik

Pengaruh Human Relation dan Behavioral Approach dapat dilihat pada tiga perubahan besar dalam praktik administrasi publik.

Pertama, perubahan gaya kepemimpinan. Gaya kepemimpinan otoriter digantikan gaya partisipatif dan transformasional. Seorang kepala puskesmas tidak hanya mengawasi, tetapi juga memfasilitasi diskusi tim untuk menyelesaikan masalah pelayanan. Ronald Heifetz menyebut ini sebagai adaptive leadership: kemampuan memimpin orang melalui perubahan yang tidak nyaman dengan melibatkan mereka dalam proses.

Kedua, perubahan desain pekerjaan. Pekerjaan dirancang agar memiliki variasi, otonomi, dan umpan balik. Konsep job enrichment diterapkan pada jabatan fungsional seperti auditor dan perencana. Tujuannya mencegah kebosanan dan meningkatkan motivasi intrinsik. Di Indonesia, pengembangan jabatan fungsional ASN adalah upaya menerapkan prinsip ini.

Ketiga, perubahan cara pengambilan keputusan. Keputusan tidak lagi sepenuhnya top-down. Forum konsultasi publik, musrenbang, dan survei kepuasan masyarakat menjadi saluran untuk memasukkan perspektif warga dan pegawai lapangan. Ini adalah pengakuan bahwa pengetahuan praktis sering berada di level bawah organisasi, sesuai temuan Michael Lipsky tentang street-level bureaucracy 1980.

Kritik dan Keterbatasan Pendekatan Modern

Pendekatan Human Relation dan Behavioral tidak luput dari kritik. Kritik utama adalah kecenderungannya terlalu fokus pada harmoni internal dan mengabaikan dimensi politik serta kekuasaan. Organisasi publik tidak hanya soal hubungan baik antar pegawai, tetapi juga soal alokasi sumber daya yang langka dan kepentingan yang bertentangan.

Dwight Waldo dalam The Administrative State (1948) mengingatkan bahwa administrasi publik tidak bisa netral nilai. Setiap keputusan mengandung pilihan politik. Jika pendekatan modern hanya menekankan kepuasan pegawai, ia berisiko melupakan tanggung jawab pada publik.

Kritik kedua adalah sulitnya mengukur hasil. Faktor psikologis seperti motivasi dan kepuasan sulit dikuantifikasi. Karena itu, pada 1980-an muncul kritik

bahwa pendekatan modern terlalu "lunak" dan tidak menjawab tuntutan efisiensi yang diajukan New Public Management.

Namun kritik ini tidak menghapus relevansi pendekatan modern. Yang terjadi justru sintesis. Administrasi publik kontemporer mencoba menggabungkan efisiensi klasik, kepekaan manusiawi, dan akuntabilitas politik dalam satu kerangka.

Relevansi untuk Konteks Indonesia

Di Indonesia, pengaruh pendekatan modern terlihat jelas pada reformasi birokrasi pasca 2010. Program pembangunan budaya kerja ASN, penguatan nilai BerAKHLAK, dan pengembangan talent management adalah upaya menerapkan prinsip motivasi, komunikasi, dan partisipasi.

Studi Dwiyanto 2011 menunjukkan bahwa daerah yang berhasil memperbaiki pelayanan publik biasanya memiliki pimpinan yang mampu membangun kepercayaan internal, memberi ruang inisiatif, dan mendengar umpan balik warga. Sebaliknya, daerah yang gagal sering terjebak pada gaya kepemimpinan otoriter dan komunikasi satu arah.

Tantangannya adalah bagaimana menjaga keseimbangan. Kepekaan terhadap faktor manusia tidak boleh membuat birokrasi kehilangan ketegasan hukum dan akuntabilitas. Sebaliknya, penekanan pada aturan tidak boleh membunuh inisiatif dan empati. Di sinilah seni administrasi publik kembali berperan.

Dari Modern ke Kontemporer

Pendekatan Human Relation dan Behavioral membuka jalan bagi perkembangan pemikiran kontemporer seperti New Public Management dan New Public Governance. NPM mencoba membawa kembali efisiensi, tetapi dengan memperhatikan insentif dan motivasi individu. NPG mencoba membawa kembali kolaborasi, tetapi dengan memperhatikan relasi kekuasaan dalam jaringan.

Memahami pendekatan modern penting karena ia menjadi jembatan antara birokrasi kaku dan birokrasi adaptif. Tanpa pemahaman tentang motivasi, komunikasi, dan perilaku organisasi, reformasi birokrasi hanya menjadi perubahan struktur di atas kertas.

Human Relation dan Behavioral Approach mengubah wajah administrasi publik dengan menempatkan manusia di pusat analisis. Mengingatkan bahwa birokrasi dijalankan oleh manusia, untuk manusia, dan tentang manusia. Efisiensi tanpa empati menghasilkan pelayanan kosong. Empati tanpa struktur menghasilkan kekacauan.

1.4.3 *New Public Management* [NPM] 1980-an

Latar Munculnya NPM

Pada akhir 1970-an hingga 1980-an, banyak negara maju menghadapi krisis fiskal, birokrasi yang membengkak, dan ketidakpuasan publik terhadap pelayanan pemerintah. Kritik utama mengarah pada model birokrasi klasik Weberian yang dianggap kaku, hierarkis, lambat, dan tidak responsif terhadap kebutuhan warga.

Dalam konteks ini muncul New Public Management atau NPM sebagai paradigma baru. NPM bukan teori tunggal, melainkan kumpulan ide dan praktik yang meminjam logika manajemen sektor swasta untuk diterapkan pada sektor publik. Christopher Hood menyebutnya "doktrin administratif yang menggabungkan manajemen profesional, standar kinerja eksplisit, dan kompetisi".

NPM pertama kali diterapkan secara sistematis di Inggris era Margaret Thatcher, Selandia Baru, dan Australia. Tujuannya sederhana: membuat pemerintah bekerja lebih hemat, efektif, dan berorientasi hasil.

Karakteristik Inti NPM

Hood merumuskan tujuh elemen NPM yang menjadi ciri khasnya:

1. Manajemen profesional: Pemisahan antara manajemen dan kebijakan politik. Manajer publik diberi otonomi untuk mengelola, tetapi bertanggung jawab atas hasil.
2. Standar dan pengukuran kinerja: Penggunaan indikator kinerja, kontrak kinerja, dan sistem penilaian untuk memastikan akuntabilitas hasil, bukan hanya prosedur.
3. Kontrol keluaran: Penekanan pada output dan outcome, bukan hanya input dan kepatuhan aturan.
4. Desentralisasi unit: Pemecahan birokrasi besar menjadi unit-unit kecil yang dapat dikelola secara mandiri.
5. Kompetisi: Pengenalan mekanisme pasar melalui kontrak, privatisasi, dan kompetisi antar penyedia layanan.

6. Praktik manajemen swasta: Adopsi teknik manajemen bisnis seperti manajemen kualitas total dan manajemen sumber daya manusia.
7. Disiplin dan penghematan sumber daya: Fokus pada pengurangan biaya dan penggunaan sumber daya secara efisien.

David Osborne dan Ted Gaebler dalam Reinventing Government (1992) mempopulerkan semboyan NPM: "pemerintah harus berlayar, bukan mendayung". Maksudnya, pemerintah lebih baik menjadi pengarah kebijakan dan pembeli layanan, daripada menjadi pelaksana langsung semua urusan.

Dampak NPM pada Praktik Administrasi Publik

NPM mengubah cara kerja birokrasi di banyak negara. Di Inggris, privatisasi BUMN dan pengenalan compulsory competitive tendering memaksa unit publik bersaing dengan pihak swasta. Di Selandia Baru, sistem kontrak kinerja diterapkan pada kepala departemen untuk meningkatkan akuntabilitas hasil.

Di Indonesia, pengaruh NPM terlihat pada Reformasi Birokrasi 2010-2025. Konsep performance budgeting, key performance indicator, dan public service outsourcing adalah adaptasi dari logika NPM. Pembentukan Badan Layanan Umum dan penerapan e-procurement juga bertujuan meningkatkan efisiensi dan transparansi.

Pollitt dan Bouckaert mencatat bahwa NPM berhasil meningkatkan fokus pada pelanggan dan memperkenalkan budaya pengukuran kinerja di sektor publik. Banyak pelayanan publik menjadi lebih cepat karena prosedur disederhanakan dan tanggung jawab diperjelas.

Kritik terhadap NPM

Meski membawa perubahan positif, NPM mendapat kritik tajam. Kritik pertama adalah pengabaian nilai publik non-ekonomi. NPM cenderung mengukur segala hal dalam bentuk angka dan efisiensi, sehingga nilai seperti keadilan, kesetaraan, dan partisipasi sering terpinggirkan. Frederickson memperingatkan bahwa fokus pada efisiensi dapat mengorbankan ekuitas sosial.

Kritik kedua adalah fragmentasi organisasi. Pemecahan birokrasi menjadi unit-unit kecil yang otonom sering menimbulkan silo dan koordinasi yang lemah. Kebijakan lintas sektor menjadi sulit karena setiap unit mengejar targetnya sendiri.

Kritik ketiga adalah komersialisasi hubungan negara-masyarakat. Ketika warga diperlakukan sebagai "pelanggan", hubungan berubah menjadi transaksional. Hal ini melemahkan gagasan kewarganegaraan aktif dan tanggung jawab kolektif. Denhardt dan Denhardt dalam The New Public Service 2003 mengusulkan alternatif: pemerintah harus melayani, bukan mengarahkan pasar.

Kritik keempat adalah asumsi bahwa motivasi pegawai publik sama dengan pegawai swasta. NPM mengandalkan insentif finansial dan kontrak kinerja, padahal banyak studi menunjukkan bahwa aparatur publik juga digerakkan oleh motivasi pelayanan publik atau public service motivation.

Relevansi NPM di Indonesia

Di Indonesia, NPM tidak diterapkan secara utuh, tetapi diadaptasi sesuai konteks. Politisasi birokrasi, kapasitas SDM yang tidak merata, dan kuatnya budaya patronase membuat mekanisme pasar tidak selalu

berjalan efektif. Privatisasi tanpa regulasi kuat misalnya, berpotensi menimbulkan monopoli baru.

Namun unsur NPM yang paling relevan adalah penekanan pada hasil dan akuntabilitas. Sistem AKIP, SAKIP, dan penilaian kinerja ASN adalah contoh bagaimana logika hasil mulai menggantikan logika kepatuhan prosedur. Tantangannya adalah memastikan pengukuran kinerja tidak menjadi formalitas, tetapi benar-benar mencerminkan dampak pada masyarakat.

Dwiyanto mencatat bahwa reformasi birokrasi di Indonesia berhasil ketika pimpinan mampu menyeimbangkan tuntutan efisiensi dengan nilai pelayanan publik. NPM tanpa etika publik berisiko melahirkan birokrasi yang cepat tetapi tidak adil.

Dari NPM ke Post-NPM

Pada 2000-an, kritik terhadap NPM melahirkan pendekatan Post-NPM dan New Public Governance. Post-NPM tidak menolak NPM sepenuhnya, tetapi menekankan kembali koordinasi, integrasi, dan nilai-nilai demokrasi. Stephen Osborne menyebutnya pergeseran dari “manajemen” menuju “tata kelola” yang kolaboratif.

Meski demikian, NPM tetap meninggalkan warisan penting: kesadaran bahwa birokrasi harus dikelola secara profesional, diukur kinerjanya, dan bertanggung jawab pada hasil. Warisan ini menjadi fondasi bagi setiap upaya reformasi birokrasi selanjutnya.

New Public Management adalah respons pragmatis terhadap kegagalan birokrasi klasik dalam memenuhi tuntutan efisiensi dan responsivitas. Ia membawa logika manajemen, kompetisi, dan pengukuran kinerja ke dalam sektor publik. Namun penerapan NPM perlu

diseimbangkan dengan nilai keadilan, kolaborasi, dan pelayanan publik agar tidak kehilangan orientasi pada kepentingan umum.

1.4.4 *New Public Governance* [NPG] & Digital Era *Governance*

Latar Munculnya *New Public Governance*

Setelah era *New Public Management* yang menekankan efisiensi dan kompetisi, muncul kritik bahwa NPM terlalu fragmentatif dan mengabaikan kompleksitas masalah publik. Masalah seperti perubahan iklim, kemiskinan, dan pandemi tidak bisa diselesaikan satu instansi sendiri. Solusinya membutuhkan kolaborasi lintas sektor, lintas level pemerintahan, dan lintas negara.

Kondisi ini melahirkan New Public Governance atau NPG pada awal 2000-an. Stephen Osborne dalam The New Public Governance (2006) mendefinisikannya sebagai "paradigma yang menekankan proses tata kelola, jaringan antar-organisasi, dan relasi antar-aktor dalam penyediaan layanan publik". Fokusnya bergeser dari manajemen internal menuju tata kelola sistem.

NPG berangkat dari asumsi bahwa negara bukan lagi satu-satunya penyedia layanan. Sektor swasta, LSM, komunitas, dan warga memiliki peran aktif. Tugas pemerintah adalah menjadi fasilitator, mediator, dan pengarah jaringan, bukan satu-satunya pelaksana.

Prinsip Utama *New Public Governance*

NPG memiliki tiga ciri utama yang membedakannya dari paradigma sebelumnya.

Pertama, governance sebagai jaringan. Kebijakan publik dipandang sebagai hasil interaksi antara banyak aktor dengan sumber daya dan kepentingan berbeda. R.A.W. Rhodes menyebutnya policy networks: pola relasi yang stabil antara aktor negara dan non-negara dalam suatu sektor kebijakan. Dalam konteks Indonesia, forum penanggulangan stunting yang melibatkan dinas kesehatan, BKKBN, PKK, dan LSM adalah contoh jaringan kebijakan.

Kedua, ko-produksi layanan. Warga dan pengguna layanan tidak lagi diposisikan sebagai penerima pasif, tetapi sebagai co-producer. Elinor Ostrom menyebut fenomena ini sebagai co-production: ketika warga berkontribusi langsung dalam perencanaan dan penyediaan layanan publik. Program Jaga Warga di Sleman saat COVID-19, yang mengandalkan relawan warga untuk memantau isolasi mandiri, adalah contoh ko-produksi.

Ketiga, nilai publik dan demokrasi deliberatif. NPG mengembalikan perhatian pada nilai keadilan, partisipasi, dan legitimasi demokratis. Mark Moore dalam Creating Public Value (1995) menekankan bahwa manajer publik harus menciptakan nilai publik melalui dialog dengan warga, bukan hanya mengejar efisiensi. NPG menolak pandangan warga sebagai "pelanggan" yang hanya membeli layanan. Warga dipandang sebagai warga negara yang memiliki hak dan tanggung jawab.

Digital Era Governance: NPM dan NPG di Era Digital

Memasuki 2010-an, perkembangan teknologi digital melahirkan fase baru yang disebut Digital Era Governance atau DEG. Patrick Dunleavy dan Christopher Hood dalam Digital Era Governance 2010 berargumen bahwa digitalisasi bukan sekadar e-government, tetapi perubahan mendasar dalam cara negara diorganisasi dan berinteraksi dengan warga.

DEG memiliki tiga tema utama.

1. Reintegrasi: Menggabungkan kembali fungsi-fungsi yang terpecah akibat NPM. Sistem digital memungkinkan integrasi data dan proses antar dinas, sehingga warga tidak perlu mengulang dokumen di setiap loket. Mall Pelayanan Publik digital di Indonesia adalah upaya ke arah ini.
2. Kebutuhan holistik: Pemerintah mulai mendesain layanan berdasarkan kebutuhan warga, bukan struktur organisasi. Portal satu pintu dan single sign-on adalah contohnya. Warga tidak perlu tahu siapa yang menangani, yang penting masalahnya selesai.
3. Digitalisasi proses: Otomasi, analitik data besar, dan kecerdasan buatan digunakan untuk mempercepat pengambilan keputusan dan memprediksi masalah publik. Contohnya sistem peringatan dini bencana dan analisis data bantuan sosial untuk mencegah duplikasi.

DEG tidak menggantikan NPG, tetapi memperkuatnya. Teknologi digital mempermudah pembentukan jaringan, memperluas partisipasi, dan meningkatkan transparansi. Namun DEG juga membawa risiko baru: kesenjangan digital, keamanan data, dan ketergantungan pada platform teknologi.

Praktik NPG dan DEG di Indonesia

Penerapan NPG di Indonesia terlihat pada pengembangan smart city dan kolaborasi pentahelix. Kota Bandung melalui Bandung Command Center mengintegrasikan data dari dinas, kepolisian, dan partisipasi warga melalui aplikasi. Kota Surabaya mengembangkan Surabaya Single Window yang melibatkan pelaku usaha, akademisi, dan masyarakat sipil.

Di tingkat nasional, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang diatur dalam Perpres No. 95 Tahun 2018 adalah upaya membangun DEG. Tujuannya menyatukan data, proses, dan layanan agar lebih efisien dan terintegrasi. Namun tantangan implementasi masih besar: silo data antar kementerian, rendahnya interoperabilitas sistem, dan kapasitas SDM digital yang terbatas.

Pandemi COVID-19 mempercepat adopsi NPG dan DEG. Pemerintah pusat, daerah, swasta, dan komunitas bekerja sama dalam distribusi vaksin, penyaluran bantuan, dan kampanye kesehatan. Pengalaman ini menunjukkan bahwa kolaborasi jaringan bekerja lebih cepat daripada hierarki tunggal saat menghadapi krisis.

Kritik dan Tantangan NPG & DEG

NPG dikritik karena terlalu idealis dan sulit dioperasionalkan. Koordinasi jaringan memerlukan waktu, kepercayaan, dan kapasitas fasilitasi yang tinggi. Tanpa kepemimpinan yang kuat, jaringan bisa menjadi forum diskusi tanpa hasil. Selain itu, akuntabilitas menjadi kabur ketika banyak aktor terlibat. Siapa yang bertanggung jawab jika program gagal?

DEG juga menghadapi kritik. Dunleavy memperingatkan risiko digital Taylorism: otomasi berlebihan yang membuat pelayanan kehilangan dimensi manusiawi. Data besar dapat memperkuat bias jika algoritma tidak diawasi. Di Indonesia, risiko kebocoran data pribadi dan kesenjangan akses internet menjadi tantangan nyata.

Karena itu, NPG dan DEG perlu diseimbangkan dengan prinsip etika publik, perlindungan data, dan inklusi digital. Teknologi adalah alat, bukan tujuan. Tujuan akhirnya tetap meningkatkan kualitas hidup warga.

Relevansi bagi Mahasiswa dan Praktisi

Bagi mahasiswa, memahami NPG dan DEG penting karena masa depan administrasi publik ada di ranah kolaborasi dan digital. Kompetensi yang dibutuhkan bukan hanya paham aturan, tetapi juga mampu memfasilitasi jaringan, menganalisis data, dan mengelola komunikasi publik digital.

Bagi praktisi, NPG memberi kerangka untuk membangun kemitraan dengan LSM, swasta, dan komunitas. DEG memberi alat untuk menyederhanakan proses dan meningkatkan responsivitas. Kombinasi keduanya membantu menjawab tuntutan warga yang menginginkan pelayanan cepat, transparan, dan partisipatif.

New Public Governance dan Digital Era Governance menandai pergeseran dari birokrasi hierarkis menuju tata kelola jaringan yang kolaboratif dan berbasis data. NPG menekankan pentingnya relasi antar aktor dan nilai publik. DEG menekankan pemanfaatan teknologi untuk reintegrasi dan personalisasi layanan.

Kedua paradigma ini tidak menggantikan pemikiran sebelumnya, tetapi melengkapi. Fondasi rasionalitas Weber, efisiensi Taylor, kepekaan manusiawi dari Human Relation, dan akuntabilitas hasil dari NPM tetap relevan. Yang berubah adalah cara mengintegrasikannya dalam ekosistem yang lebih terbuka dan kompleks.

Memahami evolusi ini membantu kita melihat bahwa administrasi publik adalah disiplin yang terus beradaptasi.

1.4.3 Administrasi Publik sebagai Profesi

Mengapa Administrasi Publik Disebut Profesi

Profesi memiliki ciri khas: basis pengetahuan khusus, standar etika, tanggung jawab publik, dan otonomi profesional. Dokter, pengacara, dan akuntan diakui sebagai profesi karena mereka menguasai ilmu tertentu, tunduk pada kode etik, dan bertanggung jawab langsung kepada masyarakat. Pertanyaannya, apakah aparatur publik juga layak disebut profesional?

Jawabannya ya, jika kita memandang administrasi publik bukan sekadar pekerjaan menggaji, tetapi panggilan untuk melayani kepentingan umum. Dwight Waldo sejak 1948 telah mengingatkan bahwa "public administration is a public trust". Aparatur publik memegang amanah warga yang tidak bisa diperjualbelikan. Karena itu, ia harus memiliki kompetensi teknis, integritas moral, dan komitmen pada nilai-nilai demokrasi.

Dwiyanto menegaskan, "profesionalisme aparatur publik diukur dari kemampuan, kemauan, dan integritas dalam memberikan pelayanan". Tiga unsur ini membedakan profesional dari pegawai biasa. Kemampuan merujuk pada penguasaan ilmu dan keterampilan. Kemauan merujuk pada motivasi

melayani, bukan mencari keuntungan pribadi. Integritas merujuk pada keteguhan pada etika meski ada tekanan politik dan ekonomi.

Tiga Pilar Profesionalisme Administrasi Publik

Profesi administrasi publik bertumpu pada tiga pilar: kompetensi, etika, dan akuntabilitas.

1. Kompetensi Teknis dan Manajerial

   Seorang profesional administrasi publik harus menguasai pengetahuan tentang kebijakan publik, manajemen SDM, anggaran, hukum administrasi negara, dan teknologi pelayanan. Kompetensi ini tidak berhenti pada ijazah. Ia harus terus diperbarui melalui pelatihan, magang, dan pembelajaran sepanjang hayat.

   Lembaga Administrasi Negara membagi kompetensi ASN menjadi tiga klaster: teknis, manajerial, dan sosial kultural. Klaster teknis memastikan aparatur paham substansi tugasnya. Klaster manajerial memastikan ia mampu merencanakan, mengorganisir, dan mengevaluasi. Klaster sosial kultural memastikan ia peka terhadap keberagaman dan nilai lokal. Tanpa tiga klaster ini, pelayanan publik menjadi kaku dan tidak responsif.

   Herbert Simon menyebut kemampuan ini sebagai administrative competence: kapasitas menganalisis masalah, memilih alternatif, dan mengimplementasikan keputusan dalam kondisi informasi terbatas. Kompetensi ini diasah melalui studi kasus, simulasi, dan pengalaman lapangan, bukan hanya kuliah teori.

2. Etika dan Nilai Publik

Profesi selalu terikat pada kode etik. Dokter memiliki sumpah Hipokrates, pengacara memiliki kode etik advokat. Administrasi publik juga memiliki nilai dasar yang tertuang dalam UU ASN No. 5 Tahun 2014: berorientasi pelayanan, akuntabel, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, dan kolaboratif. Nilai ini disebut "BerAKHLAK".

Etika profesi administrasi publik berbeda dari etika bisnis. Tujuannya bukan memaksimalkan keuntungan, tetapi menjaga kepentingan publik dan keadilan sosial. John Rohr menyebut aparatur publik sebagai guardians of the constitution. Ia harus mampu menolak perintah atasan yang melanggar hukum, bahkan jika berisiko pada karier. Inilah yang disebut civil courage.

Tantangannya adalah tekanan politik dan budaya patronase. Di banyak daerah, loyalitas pribadi sering lebih dihargai daripada loyalitas pada negara. Karena itu, profesionalisme menuntut kematangan etis: mampu memisahkan kepentingan pribadi, partai, dan publik.

3. Akuntabilitas Publik

Profesionalisme tanpa akuntabilitas menjadi eksklusif dan arogan. Akuntabilitas dalam administrasi publik bersifat berlapis: kepada atasan, kepada hukum, kepada DPRD, kepada media, dan kepada warga.

Robert Behn menyebut akuntabilitas sebagai "holding people answerable for achieving results". Seorang kepala dinas harus menjelaskan mengapa anggaran kesehatan tidak terserap, mengapa antrean BPJS panjang, dan apa langkah

perbaikannya. Akuntabilitas ini dijalankan melalui laporan kinerja, audit, survei kepuasan masyarakat, dan forum pengaduan publik.

Di era digital, akuntabilitas semakin terbuka. Data anggaran, kinerja, dan pengaduan warga bisa diakses publik melalui SPBE dan portal keterbukaan informasi. Profesional administrasi publik tidak lagi bisa bersembunyi di balik stempel "urusan internal". Ia harus siap menjelaskan dan memperbaiki.

Ciri Profesi Administrasi Publik yang Membedakannya

Berbeda dengan profesi lain, administrasi publik memiliki ciri unik yang muncul dari posisinya di ruang publik.

Pertama, netralitas politik. Profesional administrasi publik melayani semua warga tanpa memandang afiliasi politik. Ia melaksanakan kebijakan pemerintah yang sah, siapa pun yang berkuasa. Woodrow Wilson menyebut ini sebagai pemisahan politik dan administrasi. Dalam praktiknya batas itu cair, tetapi netralitas tetap menjadi standar etis.

Kedua, diskresi terbatas. Tidak seperti dokter yang memiliki otonomi klinis penuh, aparatur publik terikat hukum dan anggaran. Diskresi hanya boleh digunakan untuk kepentingan publik, terdokumentasi, dan dapat diuji. Michael Lipsky menyebut aparatur lapangan sebagai street-level bureaucrats yang memiliki diskresi besar, tetapi diskresi itu harus dipertanggungjawabkan.

Ketiga, orientasi jangka panjang. Profesional administrasi publik tidak bekerja untuk siklus pemilu lima tahunan. Ia menjaga kesinambungan layanan dasar

seperti pendidikan, kesehatan, dan keamanan. Karena itu, profesionalisme menuntut resistensi terhadap kebijakan populis yang merusak fondasi kelembagaan.

Keempat, kerjasama lintas sektor. Profesi ini tidak bekerja sendiri. Ia berkolaborasi dengan LSM, akademisi, sektor swasta, dan warga. Osborne menyebut kondisi ini sebagai New Public Governance. Profesional administrasi publik menjadi fasilitator jaringan, bukan hanya komandan hierarki.

Profesionalisasi ASN di Indonesia

Upaya profesionalisasi administrasi publik di Indonesia dimulai sejak Reformasi 1998 dan diperkuat melalui UU ASN 2014 dan agenda Reformasi Birokrasi 2010-2025. Tujuan utamanya adalah mengganti sistem merit yang lemah dengan sistem berbasis kompetensi, kinerja, dan etika.

Beberapa langkah nyata telah dilakukan: seleksi CPNS berbasis CAT, penerapan manajemen kinerja, pengembangan talent pool, dan pelatihan kepemimpinan berbasis kompetensi. Namun tantangan besar masih ada: politisasi jabatan, lemahnya evaluasi kinerja, dan budaya kerja yang belum sepenuhnya melayani.

Studi LAN RI menunjukkan bahwa daerah yang berhasil mereformasi birokrasi memiliki tiga ciri: kepemimpinan politik yang konsisten, sistem insentif yang jelas, dan ruang partisipasi publik yang terbuka. Tanpa tiga faktor ini, profesionalisasi hanya menjadi dokumen di atas meja.

Tanggung Jawab Profesional pada Masyarakat

Profesi administrasi publik memiliki tanggung jawab ganda. Pertama, tanggung jawab pada organisasi: menjalankan tugas sesuai SOP, menjaga aset negara, dan mencapai target kinerja. Kedua, tanggung jawab pada masyarakat: memastikan pelayanan adil, aksesibel, dan bermartabat.

Tanggung jawab ini menuntut keseimbangan. Ketika aturan terlalu kaku, aparatur harus mampu mengusulkan penyederhanaan. Ketika tekanan politik menuntut kebijakan diskriminatif, aparatur harus mampu menjelaskan konsekuensi hukum dan sosialnya. Inilah yang disebut policy entrepreneurship oleh Kingdon: kemampuan mengadvokasi perubahan kebijakan demi kepentingan publik.

Bagi mahasiswa, memahami administrasi publik sebagai profesi berarti mengubah cara pandang. Bekerja di pemerintahan bukan sekadar "mencari aman". Ia adalah pilihan etis untuk menjaga kepercayaan publik. Bagi praktisi, pemahaman ini menjadi tameng moral saat menghadapi tekanan tidak etis.

Membangun Ekosistem Profesi

Profesi tidak bisa tumbuh tanpa ekosistem pendukung. Ekosistem ini terdiri dari pendidikan, asosiasi profesional, sistem penghargaan, dan perlindungan hukum.

Pendidikan administrasi publik di perguruan tinggi harus relevan dengan kebutuhan lapangan. Kurikulum perlu memasukkan studi kasus Indonesia, keterampilan digital, dan etika pelayanan. Asosiasi seperti IAPA dan LAN perlu menjadi ruang pertukaran praktik baik dan penguatan kode etik.

Sistem penghargaan dan sanksi harus konsisten. Aparatur berprestasi perlu diberi pengakuan dan promosi berbasis merit. Aparatur yang melanggar etika perlu ditindak tegas. Tanpa konsistensi, sistem merit akan kehilangan kredibilitas.

Perlindungan hukum juga penting. Aparatur yang menolak perintah ilegal perlu mendapat perlindungan whistleblower. UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menjadi instrumen penting, tetapi implementasinya masih lemah.

Administrasi publik sebagai profesi menempatkan aparatur pada posisi terhormat sebagai penjaga kepentingan umum. Profesionalisme menuntut kompetensi, etika, dan akuntabilitas yang berjalan bersama. Tanpa kompetensi, pelayanan menjadi tidak efektif. Tanpa etika, pelayanan menjadi korup. Tanpa akuntabilitas, pelayanan menjadi tidak terkontrol.

Memahami dimensi profesi ini melengkapi pemahaman kita tentang ruang lingkup administrasi publik

1.4.5 Posisi Indonesia dalam Evolusi Ini

Warisan Kolonial dan Birokrasi Klasik

Indonesia memulai sejarah administrasi publik modernnya dari warisan birokrasi kolonial Belanda. Sistem ini berciri hierarkis, sentralistik, dan berorientasi pada kontrol serta ekstraksi sumber daya. Max Weber menyebut model ini sebagai birokrasi tradisional yang mengandalkan loyalitas pribadi dan aturan formal yang kaku. Setelah kemerdekaan 1945, struktur kolonial diadopsi hampir tanpa perubahan karena negara membutuhkan mesin administrasi untuk menjalankan fungsi dasar negara.

Pada dekade 1950-an hingga 1960-an, pemikiran administrasi publik Indonesia masih didominasi logika klasik Weber, Fayol, dan Taylor. Fokusnya pada pembagian tugas, hierarki, dan standarisasi prosedur. Hal ini terlihat pada pembentukan departemen-departemen teknis dan peraturan kepegawaian yang menekankan kepatuhan dan disiplin. Dwiyanto mencatat, "birokrasi Indonesia periode Orde Lama dan awal Orde Baru lebih berfungsi sebagai alat politik kekuasaan daripada instrumen pelayanan publik".

Meskipun demikian, fondasi klasik ini penting karena memberikan kepastian hukum dan struktur organisasi yang jelas. Tanpa struktur itu, negara muda akan kesulitan mengelola wilayah yang luas dan beragam. Namun keterbatasannya segera terlihat: birokrasi menjadi lambat, tertutup, dan rentan terhadap KKN.

Masuknya *Human Relation* dan *Behavioral Approach*

Memasuki 1970-an, pengaruh Human Relation dan Behavioral Approach mulai masuk ke Indonesia melalui studi dan pelatihan aparatur di luar negeri. Lembaga Administrasi Negara bekerja sama dengan USAID dan lembaga donor lain memperkenalkan konsep motivasi kerja, kepemimpinan partisipatif, dan pengembangan organisasi.

Program Diklat Kepemimpinan dan Diklat Fungsional yang dikembangkan LAN pada 1980-an merupakan bentuk adaptasi pendekatan behavioral. Tujuannya mengubah gaya kepemimpinan otoriter menjadi lebih komunikatif dan berorientasi pada pengembangan bawahan. Herbert Simon dan Douglas

McGregor menjadi rujukan utama dalam modul-modul pelatihan tersebut.

Namun penerapan pendekatan modern ini terhambat oleh budaya birokrasi yang masih kuat pada patronase dan hirarki. Rekomendasi tentang otonomi dan partisipasi sering mentok pada praktik pengambilan keputusan yang sentralistik. Karena itu, dampaknya lebih terlihat pada tataran wacana dan pelatihan daripada perubahan sistemik.

Adopsi New Public Management pada Era Reformasi

Krisis ekonomi 1997-1998 menjadi titik balik. Tekanan IMF dan tuntutan reformasi memaksa pemerintah mengadopsi logika New Public Management. Agenda yang muncul meliputi privatisasi BUMN, desentralisasi fiskal, kontrak kinerja, dan penguatan akuntabilitas hasil.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah adalah bentuk desentralisasi yang sejalan dengan prinsip NPM. Pemerintah daerah diberi otonomi lebih besar, tetapi juga dituntut menunjukkan kinerja melalui laporan akuntabilitas.

Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang dicanangkan Perpres No. 81 Tahun 2010 memperkuat arah ini. Delapan area perubahan meliputi manajemen perubahan, penataan peraturan, penataan organisasi, penataan SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas, penguatan kualitas pelayanan publik, dan manajemen perubahan mentalitas. Indikator kinerja, SAKIP, dan penilaian kinerja ASN adalah turunan langsung dari NPM.

Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert menyebut fenomena ini sebagai hybrid reform: kombinasi elemen NPM dengan struktur birokrasi tradisional. Indonesia tidak sepenuhnya memprivatisasi atau menerapkan kontrak kinerja ala Selandia Baru, tetapi meminjam logika hasil dan efisiensi untuk memperbaiki sistem yang ada.

Langkah Menuju New Public Governance dan Digital Era Governance

Memasuki 2015, arah kebijakan administrasi publik Indonesia mulai bergeser ke arah New Public Governance dan Digital Era Governance. Dorongan utamanya adalah kompleksitas masalah publik dan perkembangan teknologi digital.

Program Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang diatur dalam Perpres No. 95 Tahun 2018 adalah contoh DEG. Tujuannya mengintegrasikan data dan layanan antar kementerian dan daerah. Platform InaSW, SRIKANDI, dan SPBE nasional adalah upaya membangun interoperabilitas sistem.

Di sisi NPG, pemerintah mendorong kolaborasi pentahelix yang melibatkan pemerintah, akademisi, swasta, komunitas, dan media. Program Kota Layak Anak, Kampung Iklim, dan penanganan COVID-19 menunjukkan bagaimana jaringan lintas aktor bekerja lebih cepat daripada struktur hierarki tunggal. Dwiyanto menyebut pola ini sebagai “kolaborasi adaptif dalam tata kelola lokal”.

Konsep Mal Pelayanan Publik yang kini ada di lebih dari 100 kabupaten/kota juga merupakan sintesis NPG dan DEG. Layanan terintegrasi secara fisik dan digital,

melibatkan instansi vertikal, BUMN, dan swasta, dengan standar pelayanan yang terbuka untuk diawasi publik.

Ciri Khas Posisi Indonesia: Hibrida dan Kontekstual

Posisi Indonesia dalam evolusi pemikiran administrasi publik tidak linier. Ia bersifat hibrida, menggabungkan unsur klasik, NPM, NPG, dan DEG secara bersamaan.

Pertama, birokrasi klasik masih dominan pada aspek legalitas dan struktur. UU ASN 2014 tetap mempertahankan sistem kepangkatan, hierarki, dan pemisahan politik-administrasi ala Weber. Ini penting untuk menjaga netralitas dan kepastian hukum di negara yang plural.

Kedua, logika NPM kuat pada aspek kinerja dan akuntabilitas. Sistem perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja, kontrak kinerja pejabat tinggi, dan evaluasi SAKIP menunjukkan pengaruh NPM yang kuat. Namun implementasinya sering bersifat formalistik karena belum didukung budaya kinerja yang matang.

Ketiga, unsur NPG dan DEG mulai berkembang di level inovasi daerah. Daerah yang berhasil biasanya memiliki kepala daerah yang berperan sebagai network weaver dan berani memanfaatkan teknologi digital untuk memotong birokrasi. Studi LAN RI 2021 menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik terbaik selalu melibatkan kolaborasi dan penggunaan teknologi informasi.

Keempat, konteks politik dan sosial Indonesia memodifikasi setiap paradigma. Patronase politik, desentralisasi asimetris, dan keberagaman budaya membuat penerapan murni model Barat sulit berhasil. Karena itu, adaptasi kontekstual menjadi kunci.

Tantangan dan Peluang ke Depan

Posisi hibrida ini memberi peluang sekaligus tantangan. Peluangnya adalah Indonesia tidak perlu memulai dari nol. Fondasi klasik memberikan stabilitas, NPM memberikan tekanan kinerja, dan NPG-DEG memberikan ruang inovasi.

Tantangannya adalah menghindari policy layering yang membuat sistem menjadi tumpang tindih dan membingungkan. Banyak daerah memiliki SOP klasik, KPI ala NPM, platform digital DEG, dan forum kolaborasi NPG secara bersamaan, tetapi tidak terintegrasi. Hasilnya adalah beban administrasi yang tinggi tanpa peningkatan kinerja nyata.

Tantangan kedua adalah kapasitas SDM. Digitalisasi dan kolaborasi menuntut aparatur dengan kemampuan analitik data, fasilitasi jaringan, dan komunikasi publik. Padahal, gap kompetensi antar daerah masih lebar. Tanpa investasi pada pengembangan SDM, teknologi hanya menjadi alat yang tidak terpakai.

Tantangan ketiga adalah akuntabilitas jaringan. Ketika banyak aktor terlibat, sulit menentukan siapa yang bertanggung jawab. Karena itu, diperlukan mekanisme akuntabilitas multipihak yang melibatkan DPRD, media, dan masyarakat sipil.

Arah Pengembangan ke Depan

Untuk memperkuat posisi Indonesia dalam evolusi pemikiran administrasi publik, ada tiga arah yang perlu diperkuat.

Pertama, menguatkan integrasi sistem. SPBE harus menjadi tulang punggung yang menghubungkan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi.

Integrasi data akan mengurangi duplikasi dan meningkatkan kualitas kebijakan berbasis bukti.

Kedua, memperluas partisipasi bermakna. NPG tidak boleh berhenti pada forum seremonial. Mekanisme musrenbang, konsultasi publik, dan pengaduan warga perlu diperkuat dengan umpan balik yang jelas agar warga merasa suaranya berpengaruh.

Ketiga, menjaga keseimbangan nilai. Efisiensi ala NPM dan kolaborasi ala NPG harus tetap diikat oleh nilai keadilan, netralitas, dan pelayanan publik. Tanpa itu, administrasi publik berisiko menjadi teknokratis dan kehilangan legitimasi sosial.

Posisi Indonesia dalam evolusi pemikiran administrasi publik mencerminkan dinamika negara berkembang yang harus menyeimbangkan warisan birokrasi, tuntutan reformasi, dan peluang digital. Kita tidak sepenuhnya klasik, tidak sepenuhnya NPM, dan tidak sepenuhnya NPG. Kita berada di titik temu yang menuntut kemampuan sintesis dan adaptasi.

Memahami posisi ini penting bagi mahasiswa dan praktisi. Ia membantu menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia terasa lambat dan tidak konsisten. Ia juga membuka ruang untuk merancang solusi yang kontekstual, bukan sekadar meniru model luar negeri.

1.5 Prinsip-Prinsip Dasar Administrasi Publik

1.5.1 Efektivitas, Efisiensi, dan Ekonomis

Mengapa Tiga E Menjadi Dasar

Setiap birokrasi bekerja dengan sumber daya terbatas: anggaran, waktu, SDM, dan kepercayaan publik. Karena itu, administrasi publik tidak bisa lepas dari pertanyaan sederhana: apakah yang kita lakukan mencapai tujuan, dengan cara yang hemat, dan tanpa pemborosan?

Pertanyaan inilah yang melahirkan tiga prinsip dasar yang dikenal sebagai 3E: Effectiveness, Efficiency, dan Economy. Ketiganya menjadi tolok ukur utama dalam menilai kinerja organisasi publik, sejak era scientific management hingga performance-based budgeting saat ini.

Herbert Simon dalam Administrative Behavior 1947 menegaskan bahwa rasionalitas administratif selalu diukur dari sejauh mana tindakan menghasilkan hasil yang diinginkan dengan pengorbanan seminimal mungkin. Tiga E adalah operasionalisasi dari rasionalitas itu.

1. Ekonomis: Hemat dalam Perolehan Sumber Daya

   Ekonomis atau economy berarti mendapatkan input dengan kualitas yang tepat dan harga yang wajar. Fokusnya pada sisi input. Pertanyaannya: apakah pemerintah membeli alat kesehatan, menyewa konsultan, atau merekrut pegawai dengan biaya paling hemat tanpa mengorbankan mutu?

   Prinsip ekonomis menghindari dua jebakan. Pertama, belanja berlebihan karena mark-up atau korupsi. Kedua, belanja terlalu murah sehingga

kualitas rendah dan justru menimbulkan biaya lanjutan.

Di Indonesia, prinsip ini diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 3, yang mewajibkan pengelolaan keuangan negara dilakukan secara tertib, taat peraturan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Praktiknya terlihat pada sistem e-procurement LKPP yang bertujuan menekan harga pengadaan melalui kompetisi terbuka.

Namun ekonomis bukan berarti murah segala-galanya. Peter Drucker dalam Management (1974) mengingatkan bahwa "efficiency is doing things right, but effectiveness is doing the right things". Membeli laptop murah untuk pegawai yang kerjanya mengolah data berat mungkin terlihat ekonomis, tetapi jika laptop sering rusak dan menghambat kerja, maka ekonomis semu.

2. Efisiensi: Hubungan Optimal antara Input dan Output

Efisiensi mengukur seberapa baik input diubah menjadi output. Rumusnya sederhana: output dibagi input. Semakin besar output yang dihasilkan dari input yang sama, semakin efisien organisasi itu.

Frederick Taylor dalam The Principles of Scientific Management (1911) adalah pionir pengukuran efisiensi. Ia menggunakan studi waktu dan gerakan untuk menghilangkan langkah kerja yang tidak perlu. Di sektor publik, prinsip ini terlihat pada penyederhanaan SOP perizinan, pengurangan waktu tunggu pelayanan, dan otomasi proses administrasi.

Contoh konkret: jika Dinas Dukcapil mampu menerbitkan 1000 KTP per hari dengan 20 petugas, maka ia lebih efisien dibanding dinas lain yang hanya mampu 600 KTP dengan jumlah petugas sama. Efisiensi juga bisa dicapai dengan teknologi. Sistem single submission OSS mengurangi jumlah formulir dan waktu pengurusan izin usaha dari 15 hari menjadi 1 hari.

Namun efisiensi memiliki batas. Henry Mintzberg dalam The Structuring of Organizations (1979) mengingatkan bahwa pengejaran efisiensi berlebihan dapat membuat organisasi kaku dan kehilangan kemampuan beradaptasi. Birokrasi yang terlalu efisien dalam prosedur sering gagal menangani kasus luar biasa yang membutuhkan diskresi.

Kritik lain datang dari Herbert Simon. Ia menyebut efisiensi absolut tidak mungkin karena manusia memiliki bounded rationality. Kita tidak pernah memiliki informasi lengkap untuk membuat keputusan paling efisien. Karena itu, yang realistis adalah satisficing: mencari solusi yang cukup memuaskan, bukan optimal sempurna.

3. Efektivitas: Pencapaian Tujuan dan Dampak Nyata

Efektivitas mengukur sejauh mana output menghasilkan outcome yang diinginkan. Jika efisiensi bertanya “apakah kita melakukan sesuatu dengan benar”, efektivitas bertanya “apakah kita melakukan hal yang benar”.

Peter Drucker menekankan bahwa efektivitas lebih penting daripada efisiensi. Sebuah dinas kesehatan bisa sangat efisien dalam vaksinasi, tetapi jika cakupan vaksinasi tidak mencapai kelompok rentan, maka program itu tidak efektif.

Dalam administrasi publik, efektivitas dinilai dari dampak pada masyarakat. Apakah angka stunting turun? Apakah kemacetan berkurang? Apakah kepuasan masyarakat naik? Karena itu, pengukuran efektivitas membutuhkan indikator outcome, bukan hanya output.

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mewajibkan setiap program pemerintah memiliki indikator kinerja yang mengukur dampak. SAKIP atau Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah juga didesain untuk menghubungkan anggaran dengan hasil, bukan sekadar penyerapan.

Namun mengukur efektivitas lebih sulit daripada efisiensi. Dampak sering baru terlihat bertahun-tahun kemudian dan dipengaruhi banyak faktor di luar kendali pemerintah. Karena itu, evaluasi program menggunakan metode impact evaluation seperti randomized control trial dan propensity score matching mulai diperkenalkan Bappenas untuk memperkuat validitas pengukuran.

Hubungan dan Ketegangan antara Tiga E

Ketiga prinsip ini saling terkait tetapi sering bertentangan. Hubungannya bisa digambarkan sebagai rantai: Ekonomis menghasilkan input murah, Efisiensi mengubah input menjadi output, Efektivitas memastikan output berdampak.

Masalahnya, mengejar satu E bisa melemahkan E yang lain. Mengejar ekonomis berlebihan dapat menurunkan kualitas input, sehingga efisiensi dan efektivitas turun. Mengejar efisiensi melalui standarisasi dapat membuat pelayanan kaku dan tidak efektif untuk

kasus khusus. Mengejar efektivitas tanpa memperhatikan biaya dapat menyebabkan pemborosan anggaran.

Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert dalam Public Management Reform 2011 menyebut ini sebagai performance dilemma. Pemerintah harus menyeimbangkan tiga E sesuai konteks. Pada situasi krisis seperti pandemi, efektivitas menyelamatkan nyawa menjadi prioritas meski biaya tinggi. Pada situasi normal, keseimbangan lebih penting.

Karena itu, pendekatan modern menggunakan konsep value for money. Value for money bukan hanya murah, tetapi memastikan setiap rupiah anggaran menghasilkan nilai publik maksimal dalam bentuk layanan, keadilan, dan kesejahteraan.

Penerapan Tiga E di Indonesia

Di Indonesia, penerapan tiga E terlihat pada beberapa kebijakan utama:

1. Reformasi Birokrasi: Delapan area perubahan menargetkan peningkatan efektivitas organisasi, efisiensi proses, dan ekonomis dalam penggunaan anggaran. Indikatornya tercantum dalam Permenpan RB No. 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi.
2. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: SAKIP mewajibkan instansi menyusun pohon kinerja yang menghubungkan kegiatan, output, dan outcome. Ini memaksa manajer publik berpikir dari sisi efektivitas, bukan sekadar penyerapan anggaran.

3. Mall Pelayanan Publik: Integrasi layanan fisik dan digital bertujuan meningkatkan efisiensi waktu dan biaya bagi warga, sekaligus efektivitas karena semua layanan berada dalam satu pintu.
4. Pengadaan Barang/Jasa: E-procurement dan e-catalogue bertujuan meningkatkan ekonomis melalui transparansi harga dan kompetisi, serta efisiensi melalui pengurangan waktu proses.

Namun tantangan implementasi masih besar. Banyak instansi masih fokus pada penyerapan anggaran sebagai ukuran keberhasilan, bukan dampak. Laporan BPK 2023 menunjukkan bahwa 40% program pemerintah belum memiliki indikator outcome yang jelas. Ini menunjukkan gap antara kebijakan dan praktik.

Mengukur Tiga E: Tantangan Metodologis

Mengukur ekonomis relatif mudah: bandingkan harga pasar dengan harga pengadaan. Mengukur efisiensi juga relatif mudah: bandingkan output dengan input. Mengukur efektivitas jauh lebih sulit karena memerlukan data dampak dan pengendalian variabel pengganggu.

Dwiyanto dalam Manajemen Pelayanan Publik 2011 mengusulkan tiga tingkat pengukuran:

1. Pengukuran proses: apakah prosedur dijalankan sesuai standar?
2. Pengukuran hasil: apakah target output tercapai?
3. Pengukuran dampak: apakah masalah publik berkurang?

Tantangannya adalah ketersediaan data. Banyak daerah belum memiliki sistem data terintegrasi sehingga pengukuran efektivitas hanya berdasarkan persepsi. Di sinilah peran SPBE dan integrasi data menjadi kunci.

Selain itu, ada risiko goal displacement: ketika indikator kinerja menjadi tujuan itu sendiri. Rumah sakit mengejar target BOR 80% sehingga menolak pasien yang tidak perlu rawat inap. Sekolah mengejar nilai ujian sehingga mengabaikan pendidikan karakter. Karena itu, indikator harus dirancang hati-hati dan ditinjau berkala.

Menyeimbangkan Tiga E dalam Praktik

Untuk menyeimbangkan tiga E, ada tiga pendekatan yang bisa digunakan:

Pertama, manajemen berbasis kinerja. Tetapkan tujuan jelas, ukur kinerja secara berkala, dan gunakan hasil evaluasi untuk perbaikan. Ini adalah inti dari NPM yang diadopsi Indonesia melalui SAKIP.

Kedua, partisipasi warga. Warga adalah pengguna layanan terbaik untuk menilai efektivitas. Survei kepuasan masyarakat dan pengaduan publik melalui SP4N-LAPOR! membantu mengidentifikasi gap antara target dan realitas lapangan.

Ketiga, diskresi terkelola. Beri ruang bagi aparatur lapangan untuk menggunakan diskresi dalam kasus khusus, tetapi dengan akuntabilitas yang jelas. Michael Lipsky dalam Street-Level Bureaucracy 1980 menunjukkan bahwa efektivitas sering terjadi di level lapangan, bukan di level kebijakan.

Efektivitas, efisiensi, dan ekonomis adalah tiga kaki yang menopang administrasi publik yang sehat. Ekonomis menjaga agar sumber daya diperoleh dengan

hemat. Efisiensi menjaga agar sumber daya digunakan dengan tepat. Efektivitas menjaga agar kerja birokrasi menghasilkan perubahan nyata bagi masyarakat.

Ketiganya tidak bisa dipisahkan. Birokrasi yang hemat tetapi tidak efektif hanya menghasilkan pemborosan halus. Birokrasi yang efisien tetapi tidak efektif hanya menghasilkan prosedur cepat yang tidak menyelesaikan masalah. Birokrasi yang efektif tetapi tidak efisien hanya bertahan sesaat karena menguras sumber daya.

Memahami dan menyeimbangkan tiga E adalah kompetensi dasar setiap aparatur publik. Setelah memahami prinsip dasar ini, kita akan masuk ke sub-bab 1.5.2 yang membahas prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi sebagai dimensi normatif administrasi publik.

1.5.2 Legalitas dan *Rule of Law*

Makna Legalitas dalam Konteks Administrasi Publik

Legalitas berarti setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang sah, dilakukan oleh pejabat yang berwenang, dan mengikuti prosedur yang ditetapkan undang-undang. Tanpa legalitas, administrasi publik berubah menjadi kekuasaan tanpa kendali.

Max Weber dalam Economy and Society (1922) menyebut ini sebagai ciri utama birokrasi rasional-legal. Legitimasi negara modern tidak lagi bersumber pada tradisi atau kharisma, tetapi pada kepatuhan pada hukum yang impersonal dan dapat diprediksi. Weber menulis bahwa “ketaatan diberikan kepada aturan yang impersonal dan objektif yang telah ditetapkan secara legal”.

Di Indonesia, prinsip legalitas dijamin konstitusional. UUD 1945 Pasal 1 ayat 3 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 8 menegaskan bahwa "badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan".

Fungsi legalitas ada tiga. Pertama, melindungi warga dari tindakan sewenang-wenang. Kedua, menciptakan kepastian hukum sehingga masyarakat dan dunia usaha dapat merencanakan aktivitasnya. Ketiga, menyediakan standar objektif untuk menilai sah atau tidaknya keputusan administrasi melalui mekanisme peradilan tata usaha negara.

Namun legalitas bukan sekadar formalitas. Lon L. Fuller dalam The Morality of Law (1964) menguraikan delapan prinsip hukum yang baik: kejelasan, kemudahan diakses, tidak berlaku surut, konsistensi, tidak menuntut hal mustahil, stabilitas, kongruensi antara hukum tertulis dan praktik, serta perlakuan umum. Hukum yang tidak memenuhi prinsip ini akan melahirkan birokrasi kaku dan tidak adil, meski secara formal sah.

Rule of Law: Lebih dari Sekadar Legalitas Formal

Rule of Law sering diterjemahkan sebagai negara hukum, tetapi maknanya lebih luas daripada legalitas formal. A.V. Dicey dalam Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1885) merumuskan tiga unsur Rule of Law:

1. Tidak ada orang yang dapat dihukum kecuali melanggar hukum yang berlaku.
2. Tidak ada orang yang berada di atas hukum, termasuk pejabat negara.

3. Hak-hak warga lebih banyak dijamin melalui putusan pengadilan daripada deklarasi konstitusi semata.

Dengan kata lain, Rule of Law menuntut supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan perlindungan hak melalui mekanisme peradilan yang independen. Joseph Raz dalam The Rule of Law and Its Virtue (1979) menambahkan bahwa hukum harus mampu membimbing perilaku manusia, sehingga ia harus jelas, stabil, terbuka, dan dapat dipahami.

Perbedaan penting: legalitas menekankan "apakah ada dasar hukum?", sedangkan Rule of Law bertanya "apakah hukum itu adil, setara, dan melindungi hak?". Sebuah keputusan bisa legal secara formal tetapi bertentangan dengan semangat Rule of Law jika diskriminatif atau sewenang-wenang.

Di Indonesia, semangat Rule of Law tercermin pada Pasal 24 UUD 1945 tentang kekuasaan kehakiman yang merdeka, UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagai sarana kontrol yudisial, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Namun tantangan implementasinya masih besar, terutama terkait independensi peradilan dan kepastian penegakan hukum.

Hubungan Legalitas dan Rule of Law dalam Praktik Administrasi

Dalam praktik, legalitas dan Rule of Law bekerja saling menguatkan. Legalitas memberikan kerangka formal, Rule of Law mengisinya dengan nilai keadilan dan akuntabilitas.

Contohnya pada perizinan. Legalitas mensyaratkan izin diterbitkan oleh pejabat berwenang berdasarkan Perda dan Perpres. Rule of Law menuntut prosesnya

tidak diskriminatif, alasan penolakan dijelaskan, dan warga dapat menggugat jika merasa dirugikan. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan standar pelayanan dipublikasikan dan dapat digugat jika dilanggar.

Pada sisi pengawasan, legalitas memberikan dasar bagi APIP dan BPK untuk memeriksa kepatuhan. Rule of Law memastikan pemeriksaan itu dilakukan tanpa pandang bulu dan hasilnya dapat ditindaklanjuti. Laporan BPK dan rekomendasi Ombudsman hanya efektif jika ditindaklanjuti sesuai hukum.

Dwiyanto dalam Manajemen Pelayanan Publik (2011) menyebut kombinasi ini sebagai "kontrol ganda": kontrol internal melalui hukum administrasi, dan kontrol eksternal melalui peradilan serta pengawasan masyarakat. Kontrol ganda inilah yang mencegah penyalahgunaan wewenang.

Tantangan Implementasi di Indonesia

Penerapan legalitas dan Rule of Law di Indonesia menghadapi tiga tantangan utama.

Pertama, hiperregulasi dan tumpang tindih. Terlalu banyak peraturan yang saling bertentangan membuat pejabat kesulitan menentukan dasar hukum yang tepat. Hasilnya adalah penundaan pelayanan atau diskresi yang tidak konsisten. Program penyederhanaan regulasi melalui UU Cipta Kerja bertujuan mengatasi masalah ini, tetapi implementasinya memerlukan harmonisasi di daerah.

Kedua, diskresi tanpa batas. Hukum administrasi modern memberi ruang diskresi agar birokrasi fleksibel. Namun tanpa pedoman jelas, diskresi berubah menjadi kesewenangan. UU No. 30 Tahun 2014 mencoba

mengatur ini dengan mewajibkan alasan diskresi dicantumkan dan dapat diuji secara hukum.

Ketiga, kelemahan penegakan hukum. Putusan PTUN yang memenangkan warga sering tidak dilaksanakan oleh pejabat. Tanpa eksekusi efektif, Rule of Law menjadi kosong. Laporan Ombudsman RI 2023 mencatat masih tingginya kasus maladministrasi yang tidak ditindaklanjuti.

Selain itu, ada tantangan budaya: sebagian aparatur masih melihat hukum sebagai alat kendali atasan, bukan sebagai perlindungan warga. Perubahan ini membutuhkan penguatan integritas dan pemahaman hukum administrasi di kalangan ASN.

Strategi Penguatan Legalitas dan Rule of Law

Penguatan dapat dilakukan melalui tiga jalur.

Jalur pertama, penataan regulasi berbasis bukti. Setiap peraturan baru harus melalui kajian naskah akademik dan konsultasi publik sesuai UU No. 12 Tahun 2011. Tujuannya memastikan hukum jelas, proporsional, dan dapat dilaksanakan. Digitalisasi peraturan melalui JDIH juga mempermudah akses publik.

Jalur kedua, penguatan kapasitas aparatur hukum. Diklat hukum administrasi, etika publik, dan pemahaman HAM perlu menjadi bagian wajib pengembangan kompetensi ASN. LAN RI dan BKN sudah mengembangkan modul ini, tetapi jangkauannya perlu diperluas ke daerah.

Jalur ketiga, penguatan mekanisme akuntabilitas yudisial dan non-yudisial. Peradilan TUN harus diperkuat agar proses cepat dan putusan dilaksanakan. Di sisi non-yudisial, Ombudsman, Komnas HAM, dan

PPID harus diberi kewenangan dan sumber daya memadai agar dapat menjalankan fungsi pengawasan efektif.

Teknologi digital membantu memperkuat kedua prinsip ini. Sistem SPBE memungkinkan audit trail digital, sehingga setiap keputusan dapat dilacak siapa yang memproses dan atas dasar hukum apa. Ini memperkuat legalitas sekaligus memberi bahan bagi pengawasan Rule of Law.

Dampak pada Kualitas Tata Kelola

Ketika legalitas dan Rule of Law ditegakkan, tiga dampak positif muncul.

Pertama, meningkatnya kepastian usaha dan investasi. Investor membutuhkan kepastian bahwa kontrak dan izin tidak berubah sewaktu-waktu tanpa dasar hukum. Bank Dunia dalam Doing Business 2020 mencatat bahwa kepastian hukum adalah faktor utama iklim investasi.

Kedua, menurunnya potensi korupsi dan maladministrasi. Hukum yang jelas dan pengawasan efektif mempersempit ruang penyalahgunaan wewenang. Transparansi International dalam CPI 2023 menunjukkan korelasi positif antara skor Rule of Law dan skor persepsi korupsi.

Ketiga, meningkatnya kepercayaan publik. Warga lebih bersedia mematuhi kebijakan jika merasa prosesnya adil dan dapat diuji. Kepercayaan ini adalah modal sosial penting untuk keberhasilan program publik.

Legalitas dan Rule of Law adalah fondasi normatif administrasi publik. Legalitas memastikan kekuasaan dijalankan sesuai hukum tertulis. Rule of Law memastikan hukum itu adil, setara, dan melindungi hak warga. Keduanya mencegah kesewenangan, membangun kepastian, dan memperkuat legitimasi negara.

Tanpa legalitas, administrasi publik menjadi liar. Tanpa Rule of Law, legalitas menjadi alat kekuasaan sempit. Memahami dan menerapkan keduanya adalah syarat dasar bagi birokrasi yang melayani dalam negara hukum.

1.5.3 Akuntabilitas dan Transparansi

Mengapa Akuntabilitas dan Transparansi Menjadi Prinsip Inti

Administrasi publik mengelola uang rakyat dan kewenangan negara. Karena itu, ia tidak boleh bekerja dalam ruang tertutup. Akuntabilitas dan transparansi menjadi dua prinsip yang memastikan birokrasi bertanggung jawab dan dapat diawasi publik.

Robert Behn dalam Rethinking Democratic Accountability (2001) menegaskan bahwa "akuntabilitas adalah kewajiban untuk menjelaskan dan membenarkan tindakan kepada pihak yang memiliki hak untuk menuntut penjelasan". Tanpa akuntabilitas, kekuasaan berubah menjadi hak istimewa. Tanpa transparansi, akuntabilitas menjadi slogan kosong karena publik tidak memiliki bahan untuk mengawasi.

Di Indonesia, kedua prinsip ini ditegaskan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 3 yang mewajibkan pengelolaan keuangan negara dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi

Publik dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memperkuat kerangka hukumnya.

Makna Akuntabilitas dalam Administrasi Publik

Akuntabilitas berarti kewajiban aparatur publik untuk menjelaskan, membuktikan, dan mempertanggungjawabkan tindakan, keputusan, dan penggunaan sumber daya kepada pihak yang berwenang. Mark Bovens dalam Analysing and Assessing Accountability (2007) membagi akuntabilitas menjadi tiga elemen: kewajiban memberi informasi, kewajiban memberi alasan, dan kemungkinan dikenai sanksi.

Ada beberapa jenis akuntabilitas dalam konteks publik:

1. Akuntabilitas politik: pejabat publik bertanggung jawab kepada legislatif dan pada akhirnya kepada pemilih. Di Indonesia ini terlihat pada hak interpelasi DPRD dan pemilihan kepala daerah langsung.
2. Akuntabilitas hukum: setiap tindakan harus sesuai hukum dan dapat diuji di pengadilan. Peradilan Tata Usaha Negara menjadi mekanisme utama untuk ini.
3. Akuntabilitas administratif: kepatuhan pada prosedur, aturan, dan standar internal. Inspektorat, BPK, dan APIP menjalankan fungsi ini.
4. Akuntabilitas profesional: kepatuhan pada kode etik dan standar profesi, misalnya dokter, guru, dan auditor.
5. Akuntabilitas sosial: tanggung jawab kepada masyarakat melalui mekanisme partisipasi, pengaduan, dan pengawasan warga.

Dwiyanto dalam Manajemen Pelayanan Publik (2011) menyebut bahwa kelemahan administrasi publik

Indonesia terletak pada akuntabilitas sosial yang lemah. Birokrasi cenderung patuh ke atas, tetapi kurang responsif ke bawah.

Akuntabilitas tidak bisa dipisahkan dari pengukuran kinerja. SAKIP yang dikembangkan Kementerian PANRB mewajibkan setiap instansi menyusun perjanjian kinerja, laporan kinerja, dan evaluasi. Tujuannya menghubungkan anggaran dengan hasil dan menjelaskan kepada publik apa yang dicapai dengan uang negara.

Transparansi sebagai Prasyarat Akuntabilitas

Transparansi berarti keterbukaan informasi mengenai proses, keputusan, anggaran, dan kinerja organisasi publik. Joseph Stiglitz dalam On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse 2002 menyatakan bahwa "transparency reduces the scope for corruption and improves the quality of decision-making".

Tanpa transparansi, akuntabilitas tidak bisa berjalan. Publik tidak bisa meminta penjelasan jika tidak tahu apa yang dilakukan pemerintah. Karena itu, transparansi sering disebut sebagai oxygen of accountability.

Transparansi bekerja melalui tiga jalur. Pertama, pencegahan: pejabat berpikir dua kali sebelum menyalahgunakan wewenang karena tahu tindakannya dapat dilihat publik. Kedua, deteksi: masyarakat, media, dan LSM dapat menemukan penyimpangan lebih cepat. Ketiga, koreksi: koreksi kebijakan lebih mudah dilakukan karena kritik berbasis data.

Di Indonesia, hak atas informasi dijamin UU No. 14 Tahun 2008. Setiap badan publik wajib memiliki Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dan menyediakan

informasi berkala, serta merta, dan atas permintaan. Platform seperti http://data.go.id, LPSE, dan SIPD adalah upaya digitalisasi transparansi.

Namun transparansi bukan sekadar mengunggah data. OECD dalam Open Government Review Indonesia 2016 menyebut tantangan utama adalah transparency without usability. Data sering tidak lengkap, tidak mutakhir, atau tidak mudah dipahami warga awam. Transparansi yang efektif membutuhkan data terbuka, format yang mudah diakses, dan narasi yang menjelaskan konteksnya.

Hubungan Saling Menguatkan

Akuntabilitas dan transparansi saling memperkuat. Transparansi menyediakan bahan bagi akuntabilitas. Akuntabilitas memberi insentif bagi pejabat untuk menjaga transparansi.

Hubungan ini terlihat pada proses perencanaan dan penganggaran. Musrenbang dan konsultasi publik hanya bermakna jika dokumen RKA dan DPA dibuka untuk umum. Setelah anggaran disahkan, laporan realisasi dan laporan kinerja harus dipublikasikan agar publik dapat menilai apakah uang digunakan sesuai janji.

Dalam pelayanan publik, hubungan ini diatur UU No. 25 Tahun 2009. Standar pelayanan harus ditetapkan melalui SK dan dipublikasikan. Warga tahu haknya, petugas terikat standar, dan jika dilanggar warga dapat mengadu melalui SP4N-LAPOR!.

Pollitt dan Bouckaert dalam Public Management Reform 2011 menyebut kombinasi ini sebagai performance accountability: akuntabilitas yang tidak hanya fokus pada kepatuhan prosedur, tetapi pada hasil dan dampak yang dapat dilihat publik.

Tantangan Implementasi di Indonesia

Meski kerangka hukum sudah ada, implementasi menghadapi empat tantangan utama.

Pertama, budaya birokrasi tertutup. Banyak pejabat masih menganggap informasi sebagai milik organisasi. Permintaan informasi sering dipersulit dengan alasan "masih dalam proses" atau "data internal". Komisi Informasi Pusat dalam laporan 2023 mencatat masih banyak badan publik yang tidak patuh pada kewajiban mengumumkan informasi berkala.

Kedua, kapasitas dan kualitas data. Banyak daerah belum memiliki sistem data terintegrasi. Data anggaran, kinerja, dan pelayanan sering tidak sinkron. Tanpa data valid, akuntabilitas menjadi formalitas.

Ketiga, kelemahan penegakan sanksi. Laporan BPK dan Ombudsman sering tidak ditindaklanjuti. Tanpa konsekuensi jelas, akuntabilitas kehilangan gigi. Laporan Ombudsman RI 2023 menunjukkan 30% rekomendasi maladministrasi belum dilaksanakan.

Keempat, kesenjangan literasi digital dan informasi. Transparansi digital tidak berarti jika masyarakat tidak mampu mengakses atau memahami data. Kesenjangan ini lebih lebar di daerah 3T.

Strategi Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi

Penguatan memerlukan pendekatan sistemik pada tiga level.

Pada level sistem, integrasi data melalui SPBE menjadi kunci. Perpres No. 95 Tahun 2018 mewajibkan integrasi data antar instansi. Ketika data keuangan, kepegawaian, dan kinerja terhubung, audit dan evaluasi menjadi lebih mudah. Audit trail digital juga

memperkuat akuntabilitas karena setiap keputusan dapat dilacak.

Pada level organisasi, penguatan fungsi APIP dan PPID diperlukan. APIP harus beralih dari audit kepatuhan ke audit kinerja dan fraud. PPID harus dilatih untuk menjawab permintaan informasi cepat dan proaktif mempublikasikan data. LAN RI sudah mengembangkan modul ini, tetapi implementasi di daerah belum merata.

Pada level masyarakat, penguatan literasi dan partisipasi penting. Sekolah, kampus, dan LSM perlu dilibatkan dalam membaca data anggaran dan kinerja. Forum warga, musrenbang yang substantif, dan mekanisme pengaduan yang responsif membuat akuntabilitas sosial hidup.

Teknologi juga membuka ruang inovasi. Open contracting, participatory budgeting, dan civic tech seperti http://Jaga.id dan KawalPemilu menunjukkan bahwa warga dapat terlibat langsung mengawasi anggaran dan pemilu jika data dibuka.

Dampak pada Kualitas Tata Kelola

Ketika akuntabilitas dan transparansi ditegakkan, dampaknya nyata.

Pertama, kepercayaan publik meningkat. Survei LIPI 2020 menunjukkan bahwa daerah dengan keterbukaan anggaran tinggi memiliki tingkat kepercayaan publik lebih baik. Kepercayaan ini mempermudah implementasi kebijakan.

Kedua, korupsi dan pemborosan berkurang. Studi World Bank 2019 menunjukkan bahwa open contracting mengurangi biaya pengadaan 10-20% karena kompetisi meningkat. Transparansi anggaran juga menekan markup.

Ketiga, kualitas kebijakan membaik. Informasi publik memungkinkan akademisi, media, dan masyarakat memberi masukan berbasis bukti. Kebijakan yang disusun terbuka cenderung lebih relevan dan berkelanjutan.

Keempat, inovasi tumbuh. Ketika data dibuka, pihak ketiga dapat mengembangkan aplikasi dan solusi yang membantu pemerintah. Contohnya aplikasi cek BPJS, cek pajak kendaraan, dan peta titik bantuan sosial.

Menjaga Keseimbangan: Batas Transparansi

Transparansi bukan berarti membuka semua informasi. UU No. 14 Tahun 2008 Pasal 17 mengatur informasi yang dikecualikan, seperti rahasia negara, data pribadi, dan proses pengambilan keputusan yang masih berlangsung. Batasan ini penting untuk melindungi keamanan dan privasi.

Tantangannya adalah menentukan batas tanpa menjadikannya alasan menutup informasi. Karena itu, pengujian konsekuensi atau public interest test perlu dilakukan setiap kali informasi diminta. Prinsipnya: buka sejauh mungkin, tutup seminimal mungkin.

Akuntabilitas dan transparansi adalah dua sisi dari prinsip demokrasi dalam administrasi publik. Akuntabilitas memastikan ada yang bertanggung jawab atas hasil kerja pemerintah. Transparansi memastikan publik memiliki bahan untuk menilai dan menuntut tanggung jawab itu.

Tanpa akuntabilitas, transparansi menjadi pajangan data. Tanpa transparansi, akuntabilitas menjadi ritual internal yang tidak menyentuh publik. Memahami dan menerapkan keduanya adalah syarat bagi birokrasi yang dipercaya dan efektif.

1.5.4 Responsivitas dan Partisipasi Publik

Makna Responsivitas dalam Administrasi Publik

Responsivitas berarti kemampuan birokrasi untuk mendengar, memahami, dan merespons kebutuhan serta keluhan masyarakat secara cepat dan tepat. Prinsip ini muncul sebagai koreksi terhadap birokrasi klasik yang sering tertutup, kaku, dan berorientasi pada prosedur internal.

Dennis A. Rondinelli dalam Development Administration and U.S. Foreign Aid Policy (1993) mendefinisikan responsivitas sebagai "tingkat di mana layanan publik sesuai dengan preferensi dan kebutuhan warga". Tanpa responsivitas, pelayanan publik yang efisien dan legal sekalipun bisa gagal karena tidak relevan dengan masalah nyata di lapangan.

Responsivitas memiliki dua dimensi. Dimensi pertama adalah kecepatan: berapa lama keluhan ditindaklanjuti, berapa lama izin diproses, berapa cepat bantuan disalurkan. Dimensi kedua adalah ketepatan: apakah jawaban dan solusi yang diberikan sesuai dengan masalah yang diajukan warga.

Di Indonesia, prinsip responsivitas ditegaskan dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 4 yang menyebut penyelenggaraan pelayanan harus memperhatikan kepentingan dan kebutuhan penerima layanan. Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional SP4N-LAPOR! yang diluncurkan 2013 menjadi instrumen utama untuk mengukur dan mendorong responsivitas instansi.

Partisipasi Publik sebagai Jembatan Legitimasi

Jika responsivitas menekankan kemampuan pemerintah merespons, partisipasi publik menekankan hak dan ruang warga untuk terlibat dalam proses kebijakan. Sherry Arnstein dalam A Ladder of Citizen Participation (1969) menggambarkan partisipasi sebagai spektrum mulai dari manipulasi, konsultasi, hingga kontrol warga atas keputusan.

Partisipasi bukan sekadar formalitas mendengar aspirasi. Archon Fung dalam Varieties of Participation in Complex Governance (2006) menekankan bahwa partisipasi efektif harus memiliki tiga ciri: inklusif, deliberatif, dan berdampak pada keputusan. Inklusif berarti melibatkan kelompok rentan, bukan hanya elit. Deliberatif berarti ada dialog dua arah. Berdampak berarti masukan warga benar-benar dipertimbangkan dalam kebijakan.

Di Indonesia, dasar hukum partisipasi terdapat pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mewajibkan musrenbang, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberi ruang musyawarah desa. Praktiknya terlihat pada forum konsultasi publik Raperda, Rencana Pembangunan Daerah, dan evaluasi program.

Hubungan Saling Menguatkan

Responsivitas dan partisipasi bekerja seperti dua sisi koin. Partisipasi menyediakan informasi tentang kebutuhan warga. Responsivitas memastikan informasi itu diterjemahkan menjadi tindakan.

Tanpa partisipasi, responsivitas menjadi reaktif dan sering terlambat. Pemerintah hanya merespons setelah ada keluhan viral di media sosial. Tanpa responsivitas, partisipasi menjadi sia-sia. Warga merasa lelah ikut musyawarah karena tidak ada perubahan nyata.

Dwiyanto dalam Manajemen Pelayanan Publik (2011) menyebut kombinasi ini sebagai "akuntabilitas sosial". Akuntabilitas sosial terjadi ketika warga memiliki akses informasi, ruang berpartisipasi, dan mekanisme untuk menuntut pertanggungjawaban. Contohnya adalah program Jaga Warga di Sleman saat pandemi, yang mengandalkan relawan warga untuk memantau isolasi mandiri dan menyalurkan bantuan secara cepat.

Praktik Responsivitas dan Partisipasi di Indonesia

Beberapa praktik baik sudah berkembang di tingkat daerah.

Pertama, inovasi pelayanan digital. Kota Surabaya melalui Surabaya Single Window dan WargaKu membuka kanal pengaduan dan konsultasi 24 jam. Waktu respons dipantau secara real time dan menjadi indikator kinerja lurah dan camat.

Kedua, musrenbang tematik dan inklusif. Beberapa daerah mulai mengadakan musrenbang khusus perempuan, penyandang disabilitas, dan anak. Tujuannya memastikan suara kelompok rentan masuk dalam perencanaan anggaran.

Ketiga, penganggaran partisipatif. Kota Makassar dan Kabupaten Bojonegoro mencoba mekanisme participatory budgeting di tingkat kelurahan. Warga diberi kewenangan memilih program prioritas dari alokasi anggaran terbatas.

Keempat, penggunaan media sosial dan civic tech. Banyak instansi kini menggunakan Instagram, Twitter, dan WhatsApp untuk menerima aduan. Platform seperti http://Jaga.id dan LaporMas memberi ruang warga melaporkan masalah infrastruktur dan layanan publik secara terbuka.

Namun praktik ini belum merata. Laporan LAN RI 2022 tentang inovasi pelayanan publik menunjukkan bahwa 60% inovasi masih terkonsentrasi di kota besar dan daerah dengan kapasitas fiskal kuat.

Tantangan Implementasi

Ada tiga tantangan utama dalam menerapkan responsivitas dan partisipasi.

Pertama, budaya birokrasi tertutup dan defensif. Banyak aparatur melihat keluhan warga sebagai ancaman, bukan masukan. Akibatnya, pengaduan sering ditutup dengan jawaban formal tanpa solusi substantif. Laporan Ombudsman RI 2023 mencatat masih tingginya kasus maladministrasi terkait pengabaian pengaduan.

Kedua, kesenjangan kapasitas warga. Partisipasi yang bermakna membutuhkan literasi kebijakan dan akses informasi. Warga di daerah 3T sering tidak memiliki pengetahuan dan sarana untuk terlibat. Akibatnya, forum partisipasi dikuasai kelompok tertentu.

Ketiga, lemahnya tindak lanjut. Banyak forum konsultasi dan pengaduan berhenti pada tahap dokumentasi. Tidak ada mekanisme jelas yang memastikan masukan warga masuk dalam dokumen perencanaan dan anggaran. Tanpa umpan balik, kepercayaan publik turun.

Selain itu, ada risiko tokenism: partisipasi hanya untuk memenuhi syarat administratif. Musrenbang menjadi seremonial, pengaduan online dijawab template. Kondisi ini lebih merusak kepercayaan daripada tidak ada partisipasi sama sekali.

Strategi Penguatan Responsivitas dan Partisipasi

Penguatan dapat dilakukan melalui empat jalur.

Jalur pertama, penguatan sistem pengaduan dan respons. SP4N-LAPOR! perlu diintegrasikan dengan sistem kinerja ASN sehingga waktu respons menjadi bagian dari penilaian kinerja. Pelatihan komunikasi publik dan empati bagi petugas layanan juga penting.

Jalur kedua, desain partisipasi yang inklusif. Metode seperti deliberative polling, citizen jury, dan world café dapat digunakan untuk menjangkau kelompok yang biasanya tidak bersuara. Fasilitator independen membantu menjaga proses tetap adil.

Jalur ketiga, penggunaan data dan teknologi. Analisis data pengaduan dapat mengidentifikasi pola masalah yang berulang. Pemerintah daerah dapat menggunakan data ini untuk mendesain kebijakan preventif, bukan hanya reaktif.

Jalur keempat, penguatan umpan balik. Setiap proses partisipasi harus ditutup dengan laporan yang menjelaskan masukan mana yang diterima, mana yang ditolak, dan alasannya. Praktik ini disebut feedback loop dan terbukti meningkatkan kepercayaan publik.

Mark Moore dalam Creating Public Value (1995) menegaskan bahwa manajer publik harus membangun legitimasi melalui dialog berkelanjutan dengan warga.

Tanpa dialog, kebijakan kehilangan dukungan politik dan sosial.

Dampak pada Kualitas Tata Kelola

Ketika responsivitas dan partisipasi ditegakkan, dampaknya terlihat pada tiga hal.

Pertama, kebijakan menjadi lebih relevan. Kebijakan yang disusun dengan masukan warga cenderung lebih sesuai dengan kondisi lapangan dan lebih mudah diterima.

Kedua, konflik sosial berkurang. Ruang dialog mencegah akumulasi ketidakpuasan yang memicu protes. Kasus penolakan proyek infrastruktur sering berakar pada minimnya partisipasi awal.

Ketiga, inovasi tumbuh dari bawah. Banyak inovasi pelayanan publik di Indonesia berasal dari ide warga dan komunitas lokal. Pemerintah yang responsif mampu mengidentifikasi dan menskalakan inovasi tersebut.

Bank Dunia dalam World Development Report (2017): Governance and the Law menekankan bahwa legitimasi negara modern bergantung pada kemampuan merespons aspirasi warga secara inklusif. Tanpa itu, negara kehilangan kepercayaan dan efektivitas.

Responsivitas dan partisipasi publik adalah jantung dari administrasi publik demokratis. Responsivitas memastikan birokrasi tidak tuli terhadap keluhan warga. Partisipasi memastikan warga memiliki ruang untuk membentuk kebijakan yang memengaruhi hidup mereka.

Keduanya mengubah hubungan negara dan warga dari relasi komando-penerima menjadi relasi kemitraan. Tantangannya adalah mengubah praktik dari formalitas menjadi keterlibatan substantif.

Memahami dan menerapkan prinsip ini penting bagi aparatur publik yang ingin membangun birokrasi melayani, bukan dilayani.

1.5.5 Etika dan Netralitas Birokrasi

Mengapa Etika dan Netralitas Menjadi Prinsip Dasar

Birokrasi publik menjalankan kekuasaan negara yang bersentuhan langsung dengan hak dan kepentingan warga. Tanpa etika dan netralitas, kekuasaan itu mudah disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau politik. Karena itu, etika dan netralitas menjadi fondasi moral bagi administrasi publik yang dipercaya.

Woodrow Wilson dalam The Study of Administration (1887) menegaskan pemisahan antara politik dan administrasi. Menurutnya, administrasi harus dijalankan secara profesional dan netral agar kebijakan publik tidak menjadi alat balas jasa politik. Pemikiran ini menjadi akar doktrin political neutrality dalam birokrasi modern.

Di Indonesia, prinsip ini ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 yang menyatakan bahwa ASN berperan sebagai perekat dan pemersatu bangsa serta bebas dari intervensi politik. Kode etik dan kode perilaku ASN diatur lebih lanjut dalam PP No. 42 Tahun 2004.

Makna Etika Birokrasi

Etika birokrasi adalah seperangkat nilai dan norma yang memandu perilaku aparatur publik dalam menjalankan tugas. Terry L. Cooper dalam The Responsible Administrator (2012) mendefinisikan etika administrasi publik sebagai "upaya menyeimbangkan nilai-nilai demokrasi, efisiensi, dan tanggung jawab moral dalam situasi yang sering bertentangan".

Nilai inti etika birokrasi meliputi integritas, kejujuran, profesionalisme, keadilan, dan pelayanan publik. Integritas berarti konsistensi antara perkataan, tindakan, dan nilai. Profesionalisme berarti bekerja sesuai standar keahlian dan kode profesi. Pelayanan publik berarti menempatkan kepentingan warga di atas kepentingan pribadi.

Pelanggaran etika tidak selalu berupa korupsi. Penundaan pelayanan tanpa alasan, penyalahgunaan wewenang kecil, dan sikap tidak sopan kepada warga juga merupakan bentuk pelanggaran etika. Laporan Ombudsman RI 2023 mencatat bahwa 42% laporan maladministrasi berkaitan dengan perilaku tidak profesional dan tidak adil petugas.

Untuk menjaga etika, diperlukan tiga mekanisme. Pertama, kodifikasi: merumuskan kode etik yang jelas dan mudah dipahami. Kedua, sosialisasi dan pelatihan: menanamkan nilai melalui diklat dan pembiasaan organisasi. Ketiga, penegakan: memberikan sanksi tegas dan konsisten terhadap pelanggaran.

Makna Netralitas Birokrasi

Netralitas berarti aparatur publik tidak memihak pada partai politik, kelompok kepentingan, atau individu tertentu dalam menjalankan tugas. Frederick Mosher

dalam Democracy and the Public Service (1982) menyebut netralitas sebagai "sikap tidak berpihak yang memungkinkan birokrasi melayani semua warga tanpa diskriminasi".

Netralitas tidak berarti apolitis dalam arti tidak peduli pada kebijakan publik. Aparatur publik boleh memiliki pandangan politik sebagai warga negara, tetapi tidak boleh menggunakannya untuk memengaruhi proses administrasi. Batasnya jelas: netralitas dalam jabatan, bebas dalam kapasitas pribadi.

Di Indonesia, tantangan netralitas muncul terutama saat pemilu dan pilkada. Praktik mobilisasi ASN untuk mendukung calon tertentu masih terjadi, meski dilarang UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Bawaslu dalam laporan 2024 mencatat 1.234 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN selama Pemilu 2024.

Netralitas penting karena tiga alasan. Pertama, menjaga kepercayaan publik bahwa pelayanan diberikan tanpa diskriminasi. Kedua, menjaga profesionalisme birokrasi agar tidak menjadi alat politik jangka pendek. Ketiga, melindungi ASN dari tekanan politik yang merusak karier dan integritas.

Hubungan Etika dan Netralitas

Etika dan netralitas saling menguatkan. Etika tanpa netralitas membuat birokrasi profesional tetapi bisa partisan. Netralitas tanpa etika membuat birokrasi tidak memihak tetapi bisa tidak peduli pada keadilan substantif.

John Rohr dalam Ethics for Bureaucrats (1989) menyebut aparatur publik sebagai "konstitusionalis": mereka terikat pada konstitusi dan hukum di atas kesetiaan pada atasan politik. Konsep ini menempatkan

etika dan netralitas sebagai bentuk loyalitas tertinggi kepada negara, bukan kepada individu.

Hubungan ini terlihat pada pelayanan publik. Petugas yang netral tidak akan membedakan pelayanan berdasarkan afiliasi politik pemohon. Petugas yang beretika akan melayani dengan adil, cepat, dan sopan, meski pemohon tidak memiliki hubungan pribadi dengannya.

Tantangan Implementasi di Indonesia

Penerapan etika dan netralitas menghadapi tiga tantangan utama.

Pertama, patronase politik. Sistem rekrutmen dan promosi ASN di daerah masih dipengaruhi hubungan politik dan kekerabatan. Akibatnya, loyalitas pribadi sering mengalahkan loyalitas pada jabatan. Laporan KASN 2023 menunjukkan bahwa 35% pengaduan terkait pelanggaran sistem merit berkaitan dengan intervensi politik.

Kedua, lemahnya penegakan kode etik. Banyak pelanggaran etika tidak ditindaklanjuti karena dianggap "hal kecil" atau karena hubungan kedekatan dengan pimpinan. Tanpa sanksi konsisten, kode etik menjadi dokumen formalitas.

Ketiga, konflik nilai. Aparatur sering menghadapi dilema antara kepatuhan pada atasan dan kepatuhan pada hukum serta etika. Tanpa perlindungan pelapor atau whistleblower protection, banyak pelanggaran tidak terungkap.

Selain itu, budaya paternalistik dan gotong royong yang kuat kadang disalahartikan sebagai pembenaran untuk memperlakukan warga berdasarkan hubungan pribadi, bukan hak warga negara.

Strategi Penguatan Etika dan Netralitas

Penguatan memerlukan pendekatan sistemik pada tiga level.

Pada level sistem, penguatan merit system menjadi kunci. KASN dan BKN perlu memperketat pengawasan seleksi dan promosi ASN agar bebas dari intervensi. Sistem informasi ASN yang transparan membantu publik mengawasi.

Pada level organisasi, kepemimpinan etis berperan besar. Pimpinan yang menjadi teladan integritas akan membentuk budaya organisasi yang serupa. Pelatihan kepemimpinan berbasis nilai di LAN RI perlu diperluas.

Pada level individu, penguatan kapasitas moral dan hukum penting. Diklat etika publik, simulasi dilema etika, dan pemahaman hukum administrasi membantu ASN mengambil keputusan sulit. Perlindungan bagi pelapor pelanggaran melalui PP No. 43 Tahun 2018 juga harus dijamin.

Teknologi membantu pengawasan. Sistem pelaporan pelanggaran berbasis digital dan audit trail SPBE membuat penyimpangan lebih mudah dideteksi.

Dampak pada Kualitas Tata Kelola

Ketika etika dan netralitas ditegakkan, dampaknya langsung terasa. Kepercayaan publik meningkat karena warga merasa diperlakukan adil. Kualitas kebijakan membaik karena keputusan didasarkan pada data dan

hukum, bukan kepentingan politik jangka pendek. Stabilitas birokrasi terjaga karena promosi didasarkan pada kinerja, bukan kedekatan politik.

Bank Dunia dalam World Development Report (2017): Governance and the Law menekankan bahwa kepercayaan publik pada birokrasi adalah prasyarat efektivitas negara. Tanpa kepercayaan, kebijakan yang baik pun sulit diimplementasikan.

Etika dan netralitas adalah kompas moral birokrasi publik. Etika memastikan aparatur bertindak benar. Netralitas memastikan aparatur bertindak adil bagi semua warga. Keduanya menjaga birokrasi dari perangkap politisasi dan korupsi kecil yang menggerus kepercayaan.

Memahami dan mengamalkan prinsip ini adalah tugas setiap ASN. Tanpa etika dan netralitas, reformasi birokrasi hanya menjadi perubahan struktur tanpa perubahan jiwa.

1.6 Aktor dalam Administrasi Publik

1.6.1 Negara dan Birokrasi

Posisi Negara dalam Administrasi Publik

Negara adalah aktor sentral dalam administrasi publik karena memiliki monopoli sah atas kekuasaan dan sumber daya publik. Max Weber dalam Economy and Society (1922) mendefinisikan negara sebagai "organisasi politik yang berhasil mengklaim monopoli penggunaan kekerasan fisik yang sah dalam wilayah tertentu". Monopoli ini memberi negara legitimasi untuk membuat kebijakan, memungut pajak, dan menegakkan hukum.

Dalam konteks administrasi publik, negara berfungsi sebagai penentu arah, pembuat aturan, dan penjamin kepentingan publik. Negara menetapkan tujuan pembangunan, mengalokasikan anggaran, dan menciptakan kerangka hukum bagi aktor lain untuk beroperasi. Tanpa negara, koordinasi kolektif untuk mengatasi masalah publik seperti kemiskinan, kesehatan, dan keamanan sulit dicapai.

Namun peran negara tidak statis. Sejak 1980-an, doktrin New Public Management mendorong negara beralih dari peran sebagai penyedia langsung layanan menjadi enabler dan regulator. Christopher Hood dalam A Public Management for All Seasons (1991) menyebut pergeseran ini sebagai "from government to governance". Negara tetap penting, tetapi cara kerjanya berubah menjadi lebih kolaboratif dan berbasis kontrak.

Di Indonesia, peran negara diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi penting dan sumber daya alam dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memperkuat peran negara sebagai koordinator perencanaan pembangunan nasional.

Birokrasi sebagai Mesin Operasional Negara

Jika negara adalah pemegang kekuasaan, birokrasi adalah mesin yang menjalankan kekuasaan itu secara sehari-hari. Max Weber menyebut birokrasi rasional-legal sebagai bentuk organisasi paling efisien untuk menjalankan tugas negara modern. Ciri-cirinya adalah hirarki jelas, pembagian kerja spesialisasi, aturan tertulis, dan impersonalitas.

Weber menulis bahwa "birokrasi adalah cara paling rasional untuk melaksanakan perintah imperatif dan memastikan kepatuhan pada aturan impersonal". Tanpa birokrasi, kebijakan hanya tinggal dokumen tanpa implementasi. Dinas Kesehatan yang menjalankan program imunisasi, Dinas Pendidikan yang mengelola sekolah, dan Kepolisian yang menjaga keamanan adalah contoh birokrasi yang mengubah keputusan politik menjadi layanan nyata.

Birokrasi memiliki tiga fungsi utama. Pertama, fungsi implementasi: menerjemahkan undang-undang dan kebijakan menjadi program dan layanan. Kedua, fungsi regulasi: mengawasi kepatuhan warga dan badan usaha terhadap aturan. Ketiga, fungsi pelayanan: memberikan layanan langsung kepada masyarakat.

Namun birokrasi juga menghadapi kritik. Robert Merton dalam Social Theory and Social Structure (1949) memperingatkan fenomena bureaucratic dysfunction, yaitu ketika kepatuhan berlebihan pada aturan mengalahkan tujuan pelayanan. Michael Lipsky dalam Street-Level Bureaucracy (1980) menunjukkan bahwa birokrat lapangan sering memiliki diskresi besar yang memengaruhi kualitas layanan.

Hubungan Negara dan Birokrasi

Hubungan negara dan birokrasi bersifat hierarkis tetapi tidak otomatis. Negara menetapkan tujuan politik melalui legislatif dan eksekutif, sedangkan birokrasi bertanggung jawab menerjemahkannya menjadi tindakan administratif. Dwight Waldo dalam The Administrative State (1948) menyebut ini sebagai dilema demokrasi-administrasi: bagaimana menjaga birokrasi tetap responsif pada kehendak politik tanpa kehilangan profesionalisme.

Di negara demokrasi, birokrasi berada di bawah kontrol politik melalui menteri, DPR, dan mekanisme pemilu. Namun birokrasi juga memiliki otonomi teknis karena membutuhkan keahlian khusus. Keseimbangan ini penting agar kebijakan tidak berubah setiap ganti pemerintahan, tetapi tetap akuntabel pada publik.

Di Indonesia, hubungan ini diatur melalui sistem pemerintahan presidensial dan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menteri bertanggung jawab secara politik, sedangkan ASN bertanggung jawab secara administratif dan profesional. UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN menegaskan bahwa aparatur negara harus netral dan melayani semua warga tanpa diskriminasi.

Tantangan Peran Negara dan Birokrasi di Era Kontemporer

Peran negara dan birokrasi menghadapi tiga tantangan utama saat ini.

Pertama, kompleksitas masalah publik. Isu seperti perubahan iklim, digitalisasi, dan ketimpangan tidak bisa ditangani oleh satu kementerian saja. Diperlukan koordinasi lintas sektor dan kolaborasi dengan aktor non-negara. Konsep whole-of-government dan network governance muncul sebagai jawaban atas tantangan ini.

Kedua, tuntutan kecepatan dan transparansi. Warga mengharapkan pelayanan cepat, digital, dan dapat dipantau. Birokrasi tradisional yang hierarkis sering dianggap lambat. Program SPBE dan reformasi birokrasi di Indonesia bertujuan menjawab tuntutan ini.

Ketiga, krisis kepercayaan publik. Survei LIPI 2020 menunjukkan kepercayaan publik pada birokrasi masih di bawah 60%. Penyebabnya adalah pelayanan lambat,

korupsi kecil, dan kurangnya responsivitas. Membangun kembali kepercayaan membutuhkan perbaikan etika, akuntabilitas, dan kinerja nyata.

Untuk menjawab tantangan ini, Osborne dan Gaebler dalam Reinventing Government (1992) mengusulkan prinsip entrepreneurial government: pemerintah yang berorientasi hasil, memberdayakan warga, dan berani berinovasi. Prinsip ini diadopsi dalam reformasi birokrasi Indonesia melalui 8 area perubahan.

Negara dan birokrasi adalah dua aktor yang tidak dapat dipisahkan dalam administrasi publik. Negara memberi legitimasi dan arah, birokrasi memberi kapasitas dan implementasi. Keduanya harus bekerja dalam kerangka hukum, etika, dan akuntabilitas agar kekuasaan publik tidak disalahgunakan.

Memahami peran dan batas keduanya penting untuk menilai sejauh mana administrasi publik mampu menghasilkan nilai publik.

1.6.2 Masyarakat Sipil dan LSM Sebagai Aktor dalam Administrasi Publik

Peran Masyarakat Sipil dalam Administrasi Publik

Masyarakat sipil merujuk pada ruang publik di luar negara dan pasar, tempat warga berorganisasi secara sukarela untuk menyuarakan kepentingan, nilai, dan kebutuhan bersama. John Keane dalam Democracy and Civil Society (1988) menyebut masyarakat sipil sebagai "arena asosiasi warga yang otonom dari negara dan pasar, yang memungkinkan partisipasi dan pengawasan demokratis".

Dalam administrasi publik, masyarakat sipil berfungsi sebagai jembatan antara negara dan warga. Ia menyalurkan aspirasi, mengawasi kebijakan, dan sering

kali menjadi penyedia layanan di bidang sosial, pendidikan, dan kesehatan. Tanpa masyarakat sipil, negara berisiko kehilangan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat dan terjebak dalam birokrasi tertutup.

Peran ini sejalan dengan konsep governance yang menekankan kerja sama multi-aktor. Jean Pierre Gaudin dalam Gouverner par contrat (1999) menyatakan bahwa kebijakan publik modern tidak lagi dihasilkan secara sepihak oleh negara, tetapi melalui negosiasi dengan aktor non-negara. Masyarakat sipil menjadi salah satu mitra utama dalam proses tersebut.

Di Indonesia, keberadaan masyarakat sipil diakui dalam UUD 1945 Pasal 28C dan 28E yang menjamin kebebasan berserikat dan berpendapat. UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan mengatur kerangka hukum bagi organisasi masyarakat sipil untuk berperan dalam pembangunan.

LSM sebagai Komponen Utama Masyarakat Sipil

Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM adalah bentuk terorganisasi dari masyarakat sipil yang fokus pada advokasi, pelayanan, dan pemberdayaan. David Korten dalam Getting to the 21st Century (1990) membagi LSM menjadi tiga generasi:

1. Generasi pertama fokus pada pelayanan langsung, seperti kesehatan dan pendidikan.
2. Generasi kedua pada pengembangan komunitas dan swadaya.
3. Generasi ketiga pada advokasi kebijakan dan perubahan struktural.

LSM memiliki keunggulan fleksibilitas, kedekatan dengan komunitas, dan kemampuan inovasi sosial. Mereka sering menjadi pelopor program yang kemudian diadopsi pemerintah. Contohnya adalah peran LSM lingkungan dalam mendorong kebijakan pengelolaan sampah berbasis masyarakat yang kemudian diintegrasikan dalam program kota.

Dalam pengawasan, LSM menjalankan fungsi watchdog. Indonesia Corruption Watch, Transparency International Indonesia, dan LBH menjadi contoh organisasi yang memantau kebijakan publik, anggaran, dan penegakan hukum. Laporan mereka sering menjadi bahan koreksi bagi DPR dan pemerintah.

Namun LSM juga menghadapi keterbatasan. Ketergantungan pada donor asing dapat menimbulkan isu independensi. Kapasitas kelembagaan yang lemah membuat beberapa LSM sulit mempertahankan program jangka panjang. Karena itu, akuntabilitas LSM kepada publik dan penerima manfaat menjadi penting.

Hubungan Masyarakat Sipil dan Negara

Hubungan antara masyarakat sipil dan negara bersifat dinamis. Pada kondisi ideal, hubungan ini bersifat kolaboratif. Negara menyediakan ruang partisipasi melalui musrenbang, konsultasi publik, dan forum multi-pihak. Masyarakat sipil memberikan masukan berbasis data lapangan.

Contoh kolaborasi terlihat pada program Desa Membangun Indonesia dan keterlibatan LSM dalam penyusunan Rencana Aksi Nasional Open Government Indonesia. Dalam kasus ini, negara membuka ruang, masyarakat sipil mengisi dengan keahlian dan jaringan.

Namun hubungan bisa juga bersifat konfliktual, terutama ketika LSM mengkritik kebijakan yang dianggap merugikan publik. Konflik ini wajar dalam demokrasi, selama diselesaikan melalui mekanisme hukum dan dialog. Jurgen Habermas dalam The Structural Transformation of the Public Sphere (1962) menyebut ruang publik sebagai tempat debat rasional yang memaksa negara mempertanggungjawabkan kebijakan.

Tantangan utama adalah mencegah hubungan yang bersifat patronase atau kooptasi. Ketika LSM terlalu dekat dengan kekuasaan, fungsi kritisnya melemah. Sebaliknya, jika negara menutup ruang partisipasi, inovasi dan pengawasan melemah.

Penguatan Peran Masyarakat Sipil dan LSM

Penguatan dapat dilakukan melalui tiga jalur. Pertama, penguatan kapasitas organisasi melalui pelatihan manajemen, keuangan, dan advokasi. Kedua, penjaminan ruang partisipasi yang inklusif dan tidak diskriminatif dalam proses kebijakan. Ketiga, transparansi dan akuntabilitas dua arah: negara membuka data, LSM melaporkan hasil kerja dan penggunaan dana secara terbuka.

Teknologi digital mempermudah peran ini. Platform seperti KawalPemilu, http://Jaga.id, dan http://Change.org memungkinkan masyarakat sipil mengorganisir aksi dan pengawasan secara cepat. Pemerintah yang responsif dapat memanfaatkan data ini untuk perbaikan kebijakan.

Masyarakat sipil dan LSM adalah aktor penting yang menjaga agar administrasi publik tetap responsif, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan publik.

Mereka menyediakan informasi, pengawasan, dan inovasi yang tidak selalu tersedia dalam struktur birokrasi. Keduanya membantu menciptakan relasi negara-masyarakat yang seimbang.

1.6.3 Sektor Swasta dan *Public-Private Partnership* dalam Administrasi Publik

Peran Sektor Swasta dalam Administrasi Publik

Sektor swasta masuk dalam administrasi publik ketika negara melibatkan aktor pasar untuk menyediakan barang, jasa, atau infrastruktur publik. Keterlibatan ini didorong oleh keterbatasan fiskal negara, kebutuhan efisiensi, dan tuntutan inovasi layanan.

Christopher Hood dalam A Public Management for All Seasons (1991) menyebut fenomena ini sebagai bagian dari New Public Management, yaitu pergeseran negara dari penyedia langsung menjadi regulator dan pembeli layanan. Sektor swasta membawa disiplin pasar, teknologi, dan manajemen kinerja yang sering sulit dikembangkan dalam birokrasi tradisional.

Peran swasta tidak menghapus tanggung jawab negara. Negara tetap memegang fungsi pengaturan, pengawasan, dan jaminan bahwa kepentingan publik terlindungi. Osborne dan Gaebler dalam Reinventing Government (1992) menegaskan bahwa pemerintah harus "mendayung lebih sedikit, mengemudikan lebih banyak" dengan menyerahkan pelaksanaan operasional kepada pihak yang lebih efisien.

Di Indonesia, peran ini diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah

dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Sektor swasta terlibat dalam pengelolaan air minum, rumah sakit, transportasi, hingga layanan digital.

Public-Private Partnership sebagai Mekanisme Kerja Sama

Public-Private Partnership atau PPP adalah perjanjian kontraktual jangka panjang antara pemerintah dan badan usaha untuk menyediakan infrastruktur dan layanan publik. World Bank dalam Public-Private Partnerships Reference Guide 2017 mendefinisikan PPP sebagai "pengaturan di mana sektor swasta menyediakan aset dan layanan yang secara tradisional disediakan oleh negara, dengan berbagi risiko dan imbalan".

Keunggulan PPP terletak pada transfer risiko. Risiko konstruksi, operasional, dan pembiayaan sebagian dialihkan ke swasta, sehingga beban fiskal negara berkurang. Selain itu, PPP memungkinkan pemanfaatan teknologi dan keahlian manajemen swasta untuk meningkatkan mutu layanan.

Namun PPP juga memiliki risiko. Kontrak yang tidak seimbang dapat merugikan negara, terutama jika skema pembayaran tidak berbasis kinerja. Allen Schick dalam The Performing State (2003) mengingatkan bahwa PPP tanpa pengawasan kuat bisa menjadi bentuk privatisasi terselubung yang melemahkan akuntabilitas publik.

Karena itu, keberhasilan PPP bergantung pada tiga hal: kerangka hukum yang jelas, kapasitas pemerintah dalam negosiasi dan pengawasan, serta transparansi kontrak. Di Indonesia, Kementerian Keuangan dan Bappenas menjalankan peran fasilitator dan regulator PPP melalui skema KPBU.

Tantangan dan Batasan Keterlibatan Swasta

Tantangan utama adalah menjaga keseimbangan antara efisiensi dan kepentingan publik. Sektor swasta berorientasi pada keuntungan, sementara layanan publik harus menjangkau kelompok miskin dan rentan. Tanpa subsidi silang dan regulasi tarif, PPP berisiko eksklusif.

Tantangan kedua adalah kapasitas birokrasi dalam mengelola kontrak kompleks. Banyak daerah belum memiliki SDM yang mampu melakukan value for money assessment dan monitoring kinerja mitra swasta. Laporan BPK 2022 mencatat beberapa proyek KPBU mengalami keterlambatan karena kelemahan perencanaan dan pengawasan.

Tantangan ketiga adalah transparansi. Kontrak PPP sering dianggap rahasia bisnis, padahal menyangkut uang publik. OECD dalam Principles for Public Governance of PPPs 2012 menekankan bahwa keterbukaan kontrak dan hasil kinerja adalah syarat legitimasi PPP.

Sektor swasta dan PPP memperluas kapasitas negara dalam menyediakan layanan publik tanpa menambah beban birokrasi secara langsung. Namun keterlibatan ini hanya efektif jika dijalankan dalam kerangka regulasi, akuntabilitas, dan pengawasan yang kuat.

Negara tetap menjadi penanggung jawab akhir atas pemenuhan hak warga. Memahami peran dan batas sektor swasta penting agar kerja sama tidak mengorbankan prinsip keadilan dan akses universal.

1.6.4 Hubungan Tri-Sektor dalam Tata Kelola

Memahami Konsep Tri-Sektor dalam Tata Kelola

Tata kelola kontemporer tidak lagi bertumpu pada negara saja. Administrasi publik modern melibatkan tiga aktor utama: negara dan birokrasi, masyarakat sipil dan LSM, serta sektor swasta. Hubungan ketiganya disebut hubungan tri-sektor.

John Bryson dalam Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations (2011) menjelaskan bahwa "masalah publik yang kompleks memerlukan kolaborasi lintas sektor karena tidak ada satu aktor pun yang memiliki sumber daya, legitimasi, dan informasi yang cukup untuk menyelesaikannya sendirian". Pendekatan ini dikenal sebagai collaborative governance atau tata kelola kolaboratif.

Hubungan tri-sektor bukan berarti ketiga aktor memiliki peran yang sama. Negara memegang legitimasi politik dan kewenangan memaksa. Masyarakat sipil membawa legitimasi sosial dan kedekatan dengan warga. Sektor swasta membawa efisiensi, teknologi, dan modal. Sinergi terjadi ketika kekuatan masing-masing disatukan untuk menghasilkan nilai publik yang tidak bisa dicapai secara terpisah.

Bentuk Hubungan Antar-Sektor

Hubungan tri-sektor dapat berbentuk konsultasi, koordinasi, kemitraan, hingga ko-produksi layanan. Chris Ansell dan Alison Gash dalam Collaborative Governance in Theory and Practice (2008) mengidentifikasi empat kondisi yang membuat kolaborasi berhasil: forum yang inklusif, kepemimpinan fasilitatif, proses dialog yang adil, dan dampak nyata pada kebijakan.

Contoh bentuknya terlihat dalam program-program berikut:

1. Konsultasi kebijakan: Pemerintah membuka forum dengar pendapat dengan LSM dan asosiasi pengusaha sebelum menyusun regulasi. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mewajibkan pelibatan publik dalam penyusunan peraturan.
2. Kemitraan layanan: Negara bekerja sama dengan LSM untuk program kesehatan ibu dan anak di daerah terpencil, sementara sektor swasta menyediakan teknologi telemedicine.
3. Ko-produksi: Warga, pemerintah desa, dan perusahaan lokal bersama mengelola bank sampah dan program ekonomi sirkular. Elinor Ostrom dalam Governing the Commons 1990 menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya publik lebih efektif jika warga dilibatkan langsung.
4. Forum multi-pihak: Indonesia Open Government Partnership dan forum SDG Nasional menjadi ruang rutin bagi tiga sektor untuk menyusun dan memantau rencana aksi bersama.

Manfaat Hubungan Tri-Sektor

Hubungan tri-sektor memberi tiga manfaat utama bagi administrasi publik.

Pertama, peningkatan kualitas kebijakan. Informasi dari LSM dan komunitas membantu pemerintah memahami masalah di lapangan. Masukan dari sektor swasta membantu merancang solusi yang layak secara teknis dan finansial. World Bank dalam World Development Report 2017: Governance and the Law

menyatakan bahwa kebijakan yang dirancang secara kolaboratif memiliki tingkat implementasi lebih tinggi.

Kedua, efisiensi sumber daya. Negara tidak perlu membangun semua kapasitas sendiri. Dengan bermitra, sumber daya finansial, keahlian, dan jaringan dapat digabungkan. Hal ini penting di tengah keterbatasan fiskal daerah.

Ketiga, penguatan legitimasi dan kepercayaan. Ketika warga melihat aspirasi mereka masuk dalam kebijakan, kepercayaan pada negara meningkat. Partisipasi juga mengurangi risiko konflik karena ada ruang dialog sebelum keputusan diambil.

Tantangan dalam Praktik Tri-Sektor

Meski menjanjikan, hubungan tri-sektor menghadapi tantangan serius.

Tantangan pertama adalah ketimpangan kapasitas. LSM dan organisasi masyarakat di daerah 3T sering tidak memiliki sumber daya untuk berpartisipasi setara. Akibatnya, forum tri-sektor dikuasai aktor yang lebih kuat secara politik dan ekonomi.

Tantangan kedua adalah risiko kooptasi. Sektor swasta atau LSM tertentu bisa memengaruhi kebijakan untuk kepentingan sempit jika mekanisme transparansi lemah. Allen Schick dalam The Performing State (2003) mengingatkan bahwa kolaborasi tanpa akuntabilitas dapat melemahkan kontrol publik atas keputusan negara.

Tantangan ketiga adalah fragmentasi koordinasi. Banyak kementerian dan dinas menjalankan kemitraan sendiri-sendiri tanpa kerangka integrasi. Hasilnya adalah tumpang tindih program dan kebingungan warga.

Tantangan keempat adalah kepercayaan antar-aktor. Birokrasi sering curiga terhadap LSM yang kritis, sementara LSM meragukan komitmen pemerintah. Membangun kepercayaan membutuhkan waktu, konsistensi, dan kepemimpinan fasilitatif.

Strategi Penguatan Hubungan Tri-Sektor

Penguatan dapat dilakukan melalui empat langkah.

Langkah pertama, membangun kerangka hukum dan kelembagaan yang jelas tentang peran dan tanggung jawab masing-masing aktor. Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE dan Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Perencanaan Pembangunan Daerah memberi ruang formal untuk pelibatan publik.

Langkah kedua, menguatkan kapasitas fasilitasi birokrasi. Aparatur perlu dilatih menjadi mediator, bukan hanya pengendali. Kemampuan memimpin dialog multi-pihak menjadi kompetensi penting.

Langkah ketiga, menjamin transparansi dan akuntabilitas kolaborasi. Semua perjanjian kerja sama, anggaran, dan hasil evaluasi harus dibuka untuk publik. Platform digital seperti SIPD dan http://data.go.id dapat digunakan untuk ini.

Langkah keempat, membangun mekanisme umpan balik. Setiap proses kolaborasi harus ditutup dengan laporan yang menjelaskan masukan mana yang diterima, ditolak, dan alasannya. Hal ini menjaga agar partisipasi tidak menjadi formalitas.

Hubungan tri-sektor mengubah logika administrasi publik dari komando hierarkis menjadi orkestrasi jaringan. Negara tetap menjadi penanggung jawab akhir, tetapi keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada

kemampuan mengelola kerja sama dengan masyarakat sipil dan sektor swasta.

Memahami dinamika hubungan ini penting untuk membangun tata kelola yang adaptif, inklusif, dan efektif.

1.7 Tantangan Administrasi Publik Kontemporer

1.7.1 Birokrasi di Era Disrupsi Digital

Makna Disrupsi Digital bagi Administrasi Publik

Disrupsi digital merujuk pada perubahan cepat yang disebabkan oleh teknologi digital seperti big data, kecerdasan buatan, platform digital, dan internet of things. Perubahan ini tidak hanya mengubah alat kerja birokrasi, tetapi juga ekspektasi warga terhadap layanan publik.

Klaus Schwab dalam The Fourth Industrial Revolution (2016) menyatakan bahwa "revolusi industri keempat mengaburkan batas antara dunia fisik, digital, dan biologis, dan memaksa institusi publik untuk berubah lebih cepat daripada sebelumnya". Birokrasi yang sebelumnya stabil dan hierarkis dituntut menjadi lebih adaptif, transparan, dan berbasis data.

Di Indonesia, respon terhadap disrupsi ini terlihat pada agenda Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik SPBE melalui Perpres No. 95 Tahun 2018. Tujuannya adalah mengintegrasikan layanan, data, dan proses bisnis pemerintah agar lebih efisien dan akuntabel.

Peluang Transformasi Birokrasi Digital

Teknologi digital membuka peluang untuk mengatasi kelemahan birokrasi tradisional yaitu:

Pertama, otomatisasi proses memotong birokrasi berlapis. Layanan seperti OSS untuk perizinan berusaha memangkas waktu dan interaksi tatap muka yang rawan pungli.

Kedua, penggunaan data besar memungkinkan kebijakan berbasis bukti. Analisis data pengaduan SP4N-LAPOR! dan data kemiskinan terpadu membantu pemerintah mengidentifikasi masalah yang berulang dan merancang intervensi lebih tepat sasaran.

Ketiga, partisipasi dan pengawasan publik meningkat. Platform digital memudahkan warga melaporkan masalah, mengakses informasi anggaran, dan memantau kinerja aparatur. Janine O'Flynn dalam Public Value Co-Creation (2021) menyebut fenomena ini sebagai "co-production digital", di mana warga menjadi mitra aktif dalam produksi layanan.

Keempat, layanan menjadi lebih inklusif. Aplikasi mobile dan layanan online menjangkau warga yang sebelumnya kesulitan mengakses kantor pelayanan karena jarak dan waktu.

Tantangan Implementasi di Indonesia

Transformasi digital birokrasi tidak berjalan otomatis. Ada tiga tantangan utama.

Pertama, kesenjangan digital dan kapasitas SDM. Banyak daerah dan ASN belum memiliki literasi digital dan infrastruktur memadai. Survei Kemenkominfo 2023 menunjukkan bahwa hanya 62% ASN di daerah memiliki kompetensi digital dasar yang memadai.

Kedua, fragmentasi sistem dan data. Setiap kementerian dan daerah sering membangun sistem sendiri tanpa interoperabilitas. Akibatnya, data ganda, tidak konsisten, dan sulit diintegrasikan. Hal ini menghambat layanan terpadu dan pengambilan keputusan berbasis data.

Ketiga, risiko keamanan dan etika data. Semakin banyak data warga dikumpulkan, semakin tinggi risiko kebocoran dan penyalahgunaan. UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi menjadi langkah awal, tetapi implementasinya masih memerlukan penguatan kelembagaan dan budaya kepatuhan.

Selain itu, ada resistensi budaya birokrasi. Manuel Castells dalam The Rise of the Network Society (1996) mengingatkan bahwa teknologi tidak mengubah organisasi jika struktur kekuasaan dan insentif tetap sama. Tanpa perubahan manajemen dan akuntabilitas, digitalisasi hanya menjadi "kertas digital".

Strategi Menghadapi Disrupsi Digital

Menghadapi tantangan ini, birokrasi perlu tiga strategi yakni:

Strategi pertama, penguatan tata kelola data dan SPBE. Standarisasi data, arsitektur sistem, dan interoperabilitas harus ditegakkan agar layanan terintegrasi lintas instansi.

Strategi kedua, investasi pada SDM digital. Pelatihan, sertifikasi, dan perubahan sistem rekrutmen diperlukan agar birokrasi memiliki talenta digital yang cukup. Program Digital Talent Scholarship Kemenkominfo dapat diperluas ke ASN.

Strategi ketiga, membangun kepercayaan publik. Transparansi algoritma, mekanisme pengaduan digital, dan audit independen atas sistem otomatis penting untuk mencegah bias dan penyalahgunaan.

Disrupsi digital adalah keniscayaan yang mengubah cara birokrasi bekerja dan melayani. Jika dikelola dengan baik, teknologi dapat membuat birokrasi lebih cepat, transparan, dan responsif. Jika diabaikan, kesenjangan pelayanan akan semakin lebar.

Keberhasilan transformasi digital bergantung pada kemampuan birokrasi menyeimbangkan efisiensi teknologi dengan nilai etika, keadilan, dan akuntabilitas publik. Setelah membahas tantangan digital, sub-bab 1.7.2 akan membahas isu akuntabilitas dan korupsi dalam administrasi publik kontemporer.

1.7.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Makna dan Tujuan Desentralisasi

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri. Rondinelli dalam Decentralization in Developing Countries (1983) mendefinisikannya sebagai "transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau tanggung jawab administratif dari pemerintah pusat ke unit pemerintahan sub-nasional".

Di Indonesia, desentralisasi dijalankan melalui otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuannya adalah mendekatkan pelayanan publik kepada warga, meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, dan memperkuat partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dengan otonomi, daerah diharapkan lebih peka terhadap kebutuhan lokal yang beragam.

Keberhasilan dan Peluang

Desentralisasi membuka ruang inovasi kebijakan di daerah. Beberapa pemerintah daerah berhasil mengembangkan layanan digital, program kesehatan berbasis komunitas, dan pengelolaan pariwisata yang meningkatkan pendapatan asli daerah.

James Manor dalam The Political Economy of Democratic Decentralization (1999) menyatakan bahwa desentralisasi yang disertai akuntabilitas lokal dapat memperkuat legitimasi negara dan mengurangi konflik pusat-daerah. Di Indonesia, forum Musrenbang dan keterlibatan DPRD menjadi saluran formal bagi partisipasi tersebut.

Selain itu, otonomi memberi fleksibilitas dalam menyesuaikan kebijakan nasional dengan konteks lokal, misalnya dalam pengelolaan sumber daya alam, pendidikan berbasis budaya, dan penanggulangan kemiskinan.

Tantangan Implementasi

Meski menjanjikan, desentralisasi menghadapi tiga tantangan utama.

Pertama, ketimpangan kapasitas antardaerah. Daerah dengan PAD besar dan SDM kuat dapat menjalankan otonomi efektif, sementara daerah tertinggal masih bergantung pada transfer pusat dan menghadapi keterbatasan birokrasi. Laporan Bappenas 2022 menunjukkan bahwa indeks kapasitas fiskal antarkabupaten/kota memiliki kesenjangan lebih dari 4 kali.

Kedua, risiko fragmentasi kebijakan dan korupsi lokal. Pelimpahan kewenangan tanpa pengawasan memadai dapat memicu praktik korupsi, pungli, dan regulasi daerah yang menghambat investasi. World Bank dalam East Asia Decentralizes 2005 menyebut fenomena ini sebagai "local capture", di mana elit lokal menguasai proses pengambilan keputusan.

Ketiga, koordinasi pusat-daerah yang lemah. Urusan konkuren seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan memerlukan pembagian peran yang jelas. Ketika koordinasi buruk, terjadi tumpang tindih program dan kebingungan pelayanan.

Arah Penguatan Otonomi Daerah

Menguatkan otonomi memerlukan tiga langkah. Pertama, penguatan kapasitas SDM dan sistem manajemen daerah melalui diklat, pendampingan, dan digitalisasi administrasi. Kedua, penguatan pengawasan dan transparansi melalui peran DPRD, BPK, dan keterlibatan masyarakat sipil. Ketiga, penataan hubungan keuangan pusat-daerah agar insentif fiskal mendorong kinerja, bukan sekadar ketergantungan transfer.

Desentralisasi dan otonomi daerah adalah strategi untuk membuat administrasi publik lebih responsif dan efektif. Keberhasilannya bergantung pada keseimbangan antara otonomi, akuntabilitas, dan kapasitas daerah. Tanpa itu, otonomi berisiko menjadi sumber inefisiensi dan kesenjangan baru.

1.7.3 Isu Korupsi, Kapabilitas, dan Kapasitas

Korupsi sebagai Hambatan Kinerja Administrasi Publik

Korupsi merupakan salah satu tantangan paling persisten dalam administrasi publik. Transparency International dalam Corruption Perceptions Index 2023 mendefinisikan korupsi sebagai "penyalahgunaan kekuasaan yang dipercayakan untuk keuntungan pribadi". Dampaknya tidak hanya finansial, tetapi juga merusak kepercayaan publik, mendistorsi alokasi sumber daya, dan melemahkan legitimasi negara.

Robert Klitgaard dalam Controlling Corruption (1988) merumuskan formula korupsi: Korupsi = Monopoli + Diskresi – Akuntabilitas. Ketika pejabat memiliki monopoli layanan dan diskresi besar tanpa mekanisme akuntabilitas, peluang korupsi meningkat. Di Indonesia, indeks persepsi korupsi 2023 berada di skor 34 dari 100, menunjukkan bahwa tantangan ini belum teratasi secara struktural.

Korupsi terjadi dalam tiga bentuk utama. Petty corruption berupa pungli dalam pelayanan dasar seperti KTP dan izin usaha. Grand corruption melibatkan proyek besar, pengadaan barang/jasa, dan kebijakan yang merugikan negara dalam skala miliaran. State capture terjadi ketika kelompok kepentingan mengendalikan proses kebijakan untuk keuntungan kelompoknya. World Bank dalam World Development Report 2017 menyebut state capture sebagai salah satu penyebab utama kegagalan tata kelola di negara berkembang.

Kapabilitas: Kualitas Sumber Daya Manusia Birokrasi

Selain korupsi, rendahnya kapabilitas ASN menjadi penghambat kinerja. Kapabilitas merujuk pada pengetahuan, keterampilan, dan motivasi individu aparatur untuk menjalankan tugasnya. Merilee Grindle dalam Getting Good Government (1997) menegaskan bahwa "tanpa kapabilitas birokrasi yang memadai, reformasi kelembagaan hanya menghasilkan perubahan formal tanpa dampak nyata".

Di Indonesia, masalah kapabilitas terlihat dari ketidaksesuaian antara kualifikasi pendidikan dan jabatan, rendahnya literasi digital, serta sistem merit yang belum berjalan penuh. Survei BKN 2022 mencatat bahwa baru 28% instansi pusat dan daerah menerapkan manajemen ASN berbasis merit secara konsisten. Akibatnya, penempatan pejabat sering dipengaruhi faktor politik dan relasi personal, bukan kompetensi.

Kapabilitas juga terkait dengan etika dan integritas. Lawrence Kohlberg dalam The Philosophy of Moral Development (1981) menunjukkan bahwa perilaku etis birokrat dipengaruhi oleh tingkat perkembangan moral individu dan budaya organisasi. Tanpa penguatan nilai dan sistem sanksi yang konsisten, pelatihan teknis saja tidak cukup mencegah penyalahgunaan wewenang.

Kapasitas Kelembagaan dan Sistem Administrasi

Kapasitas berbeda dengan kapabilitas. Jika kapabilitas menyangkut individu, kapasitas merujuk pada kemampuan organisasi dan sistem untuk menjalankan fungsi secara efektif. Michael Woolcock dalam Using Social Capital (2001) menyebut kapasitas sebagai "kemampuan negara untuk merancang dan

mengimplementasikan kebijakan serta menegakkan hukum secara impersonal".

Tantangan kapasitas di Indonesia meliputi fragmentasi data, lemahnya sistem perencanaan dan penganggaran, serta tumpang tindih kewenangan antarinstitusi. Laporan BPK 2023 menemukan bahwa 42% program kementerian/lembaga belum terintegrasi dengan sistem penganggaran berbasis kinerja, sehingga sulit mengukur hasil dan efisiensi.

Kapasitas juga dipengaruhi oleh infrastruktur pendukung. Sistem informasi manajemen, prosedur operasi standar, dan mekanisme pengawasan internal menjadi prasyarat agar kebijakan dapat dijalankan konsisten di seluruh wilayah. Tanpa sistem ini, birokrasi bergantung pada kebijakan ad hoc dan bergantung pada figur tertentu.

Interaksi Korupsi, Kapabilitas, dan Kapasitas

Ketiga isu ini saling menguatkan. Korupsi melemahkan kapabilitas karena jabatan diisi berdasarkan kedekatan, bukan kompetensi. Kapabilitas rendah membuat kapasitas kelembagaan tidak berkembang, sehingga sistem menjadi rentan disalahgunakan. Sebaliknya, kapasitas sistem yang lemah menciptakan celah untuk korupsi dan memperburuk kinerja aparatur.

Francis Fukuyama dalam Political Order and Political Decay (2014) menyebut kondisi ini sebagai "neopatrimonialisme", yaitu sistem modern yang dijalankan dengan logika patron-klien tradisional. Dalam kondisi ini, reformasi administrasi terhambat karena insentif untuk berubah tidak ada.

Strategi Penguatan Integritas dan Kapasitas

Mengatasi tantangan ini memerlukan pendekatan simultan pada tiga level.

Pertama, penguatan sistem antikorupsi. UU No. 19 Tahun 2019 tentang KPK dan PP No. 43 Tahun 2018 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pencegahan Korupsi memberi kerangka hukum. Namun efektivitasnya bergantung pada independensi lembaga penegak hukum dan perlindungan pelapor.

Kedua, penerapan manajemen ASN berbasis merit. UU No. 5 Tahun 2014 mengamanatkan rekrutmen, promosi, dan mutasi berdasarkan kompetensi dan kinerja. Penguatan asesmen kompetensi, transparansi hasil seleksi, dan pemisahan politik dari administrasi menjadi kunci.

Ketiga, penguatan kapasitas kelembagaan melalui digitalisasi dan standarisasi. Sistem SPBE, e-procurement, dan anggaran berbasis kinerja mengurangi diskresi berlebihan dan meningkatkan akuntabilitas. OECD dalam Public Governance Review Indonesia 2019 merekomendasikan integrasi data dan penguatan fungsi pengawasan internal sebagai prioritas.

Selain itu, penguatan budaya organisasi melalui kode etik, whistleblowing system, dan kepemimpinan yang memberi teladan penting untuk mengubah norma informal dalam birokrasi.

Isu korupsi, kapabilitas, dan kapasitas adalah tiga sisi dari masalah tata kelola yang sama. Mengatasi salah satunya saja tidak cukup. Administrasi publik yang efektif memerlukan aparatur berintegritas dan kompeten, yang bekerja dalam sistem kelembagaan yang transparan, akuntabel, dan berbasis kinerja.

Keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia akan ditentukan oleh sejauh mana ketiga elemen ini diperbaiki secara konsisten.

1.7.4 Tuntutan Pelayanan Berbasis Warga

Pergeseran Paradigma dari Birokrasi ke Warga

Administrasi publik kontemporer menghadapi tekanan untuk mengubah orientasi layanan dari prosedur internal ke kebutuhan warga. Perubahan ini dipicu oleh meningkatnya akses informasi, ekspektasi terhadap transparansi, dan tuntutan akuntabilitas publik.

Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert dalam Public Management Reform (2017) menyebut fenomena ini sebagai pergeseran dari bureaucratic administration menuju citizen-centered governance. Birokrasi tidak lagi dipandang sebagai penguasa layanan, tetapi sebagai fasilitator yang merancang layanan berdasarkan pengalaman warga.

Di Indonesia, tuntutan ini terlihat pada meningkatnya penggunaan SP4N-LAPOR!, kanal media sosial instansi, dan forum konsultasi publik. Warga tidak lagi pasif menerima layanan, tetapi menuntut keterlibatan dalam perancangan, penyampaian, dan evaluasi kebijakan.

Karakteristik Pelayanan Berbasis Warga

Pelayanan berbasis warga memiliki tiga ciri utama. Pertama, aksesibilitas dan inklusivitas. Layanan harus mudah dijangkau oleh seluruh kelompok, termasuk penyandang disabilitas, lansia, dan masyarakat di daerah terpencil.

Kedua, responsivitas dan personalisasi. Warga mengharapkan layanan cepat, jelas, dan disesuaikan dengan konteksnya. Janine O'Flynn dalam Public Value Co-Creation (2021) menyatakan bahwa "nilai publik tercipta ketika warga merasa didengar dan dilibatkan dalam proses layanan".

Ketiga, transparansi dan akuntabilitas. Informasi tentang prosedur, biaya, waktu, dan hasil layanan harus terbuka. Hal ini mengurangi asimetri informasi yang menjadi sumber korupsi kecil dan ketidakpuasan publik.

Tantangan Implementasi

Mewujudkan pelayanan berbasis warga tidak mudah. Tantangan pertama adalah budaya birokrasi yang masih berorientasi prosedur. Banyak aparatur lebih fokus pada kepatuhan administratif daripada hasil bagi warga.

Tantangan kedua adalah kesenjangan digital dan literasi. Layanan digital berisiko mengecualikan kelompok yang tidak memiliki akses internet atau keterampilan teknologi. OECD dalam Digital Government Review Indonesia 2022 mencatat bahwa inklusi digital menjadi prasyarat agar transformasi layanan tidak memperlebar ketimpangan.

Tantangan ketiga adalah fragmentasi data dan sistem. Warga sering diminta mengulang data yang sama di instansi berbeda karena sistem tidak terintegrasi. Hal ini bertentangan dengan prinsip pelayanan sekali input, multi-guna.

Strategi Penguatan

Penguatan pelayanan berbasis warga memerlukan tiga langkah. Pertama, penguatan desain layanan partisipatif melalui metode desain berpikir dan uji coba bersama warga. Kedua, integrasi data dan sistem melalui SPBE agar layanan menjadi seamless dan efisien. Ketiga, penguatan umpan balik warga sebagai dasar perbaikan berkelanjutan, bukan sekadar formalitas.

Tuntutan pelayanan berbasis warga menuntut birokrasi untuk lebih terbuka, adaptif, dan berorientasi hasil. Ketika warga menjadi pusat desain layanan, legitimasi dan kepercayaan pada negara meningkat.

1.8 Relevansi Administrasi Publik di Indonesia

1.8.1 Konstitusi dan UU No. 23/2014 tentang Pemda

Landasan Konstitusional Administrasi Publik Indonesia

Administrasi publik di Indonesia berakar pada konstitusi sebagai sumber legitimasi tertinggi. Pasal 18 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Ketentuan ini menegaskan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah sebagai kerangka penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, Pasal 28D ayat (1) menjamin hak setiap warga negara atas "pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Norma ini menjadi dasar bagi administrasi publik untuk menyelenggarakan pelayanan

yang adil, tidak diskriminatif, dan akuntabel. Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia 2005 menegaskan bahwa administrasi negara harus beroperasi dalam koridor konstitusionalisme, yaitu pembatasan kekuasaan melalui hukum dan perlindungan hak warga.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 merupakan penyempurnaan dari UU No. 32 Tahun 2004. Undang-undang ini mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab.

Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah dibagi lagi menjadi urusan wajib dan pilihan. Skema ini dimaksudkan agar daerah dapat fokus pada pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur sesuai kebutuhan lokal.

UU ini juga memperkuat prinsip akuntabilitas dan transparansi. Pasal 379 menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan berdasarkan asas efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan transparansi. Selain itu, Pasal 386 mewajibkan kepala daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD dan masyarakat.

Relevansi bagi Administrasi Publik

Konstitusi dan UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kerangka normatif yang menjadikan administrasi publik relevan dengan konteks Indonesia. Pertama, kerangka ini menegaskan bahwa birokrasi tidak bekerja dalam ruang hampa, melainkan sebagai pelaksana mandat konstitusional. Kedua, pembagian urusan mendorong spesialisasi dan koordinasi antara pusat dan daerah. Ketiga, penekanan pada akuntabilitas dan partisipasi mendorong pergeseran dari birokrasi tertutup menuju tata kelola terbuka.

Tanpa kerangka hukum yang jelas, administrasi publik berisiko kehilangan arah dan legitimasi. Dengan dasar konstitusi dan UU Pemda, administrasi publik Indonesia memiliki pijakan untuk menjawab tantangan desentralisasi, pelayanan publik, dan tata kelola kontemporer.

1.8.2 Reformasi Birokrasi Nasional 2010-2025

Latar Belakang dan Tujuan Reformasi Birokrasi

Reformasi Birokrasi Nasional merupakan agenda strategis pemerintah untuk menciptakan birokrasi yang bersih, kapabel, dan melayani. Agenda ini dimulai secara sistematis melalui Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025. Dokumen tersebut menetapkan visi "terwujudnya pemerintahan kelas dunia" melalui tiga sasaran utama: birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang kapabel, serta pelayanan publik berkualitas.

Kemenpan-RB dalam Roadmap Reformasi Birokrasi 2020–2024 menegaskan bahwa reformasi birokrasi bukan sekadar perubahan struktur, tetapi perubahan cara berpikir dan budaya kerja aparatur. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Christopher Hood dalam The

Art of the State 1998 yang menyatakan bahwa reformasi administrasi efektif bila menyasar insentif, kapasitas, dan legitimasi birokrasi secara bersamaan.

Fase dan Fokus Implementasi

Pelaksanaan reformasi dibagi dalam empat periode. Periode 2010–2014 fokus pada peletakan fondasi, seperti penataan kelembagaan, manajemen SDM ASN, dan penguatan pengawasan. Periode 2015–2019 diarahkan pada penguatan akuntabilitas kinerja melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah SAKIP dan penerapan e-government.

Memasuki periode 2020–2024, fokus bergeser pada digitalisasi dan birokrasi berdampak. Peraturan Menteri PANRB No. 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020–2024 menetapkan delapan area perubahan, termasuk manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, dan penguatan pelayanan publik. World Bank dalam Indonesia Public Expenditure Review 2021 mencatat bahwa digitalisasi layanan melalui SPBE dan OSS mulai mengurangi waktu dan biaya perizinan usaha.

Untuk periode 2025, arah kebijakan diarahkan pada konsolidasi hasil dan penguatan birokrasi berdampak. Indikator keberhasilan tidak lagi hanya administrasi, tetapi diukur dari penurunan stunting, kemiskinan ekstrem, dan peningkatan kemudahan berusaha.

Capaian dan Tantangan

Beberapa capaian terlihat dari peningkatan Indeks SPBE Nasional dari 2,44 pada 2020 menjadi 3,14 pada 2023 menurut Kemenpan-RB. Indeks Kepuasan

Masyarakat juga menunjukkan tren positif di banyak kementerian/lembaga. Namun, tantangan masih besar. OECD dalam Public Governance Review Indonesia 2019 menyoroti bahwa implementasi manajemen kinerja dan merit system belum merata di daerah.

Tantangan lainnya adalah fragmentasi data, resistensi budaya birokrasi, dan ketimpangan kapasitas antardaerah. Tanpa perubahan budaya kerja dan penguatan kepemimpinan, digitalisasi berisiko menjadi otomasi prosedur lama.

Arah Penguatan ke 2025

Penguatan reformasi birokrasi ke depan memerlukan tiga hal. Pertama, penguatan manajemen ASN berbasis merit dan talenta digital. Kedua, integrasi data dan layanan melalui SPBE terpadu agar pelayanan menjadi seamless. Ketiga, penguatan akuntabilitas hasil dengan melibatkan masyarakat dalam evaluasi kebijakan.

Reformasi Birokrasi Nasional 2010–2025 menunjukkan bahwa perubahan administrasi publik adalah proses panjang yang membutuhkan konsistensi politik, kapasitas teknis, dan partisipasi publik. Relevansinya terletak pada kemampuan mengubah birokrasi dari penguasa prosedur menjadi pelayan warga yang efektif dan terpercaya.

1.8.3 Studi Kasus Singkat: SPBE dan Mall Pelayanan Publik

Latar Belakang Studi Kasus

Relevansi administrasi publik di Indonesia dapat dilihat dari upaya pemerintah menerjemahkan kebijakan menjadi layanan konkret yang dirasakan warga. Dua instrumen utama yang mencerminkan hal ini adalah Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik SPBE dan Mall Pelayanan Publik MPP. Keduanya menjadi jawaban atas tuntutan birokrasi yang cepat, transparan, dan terintegrasi.

Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE menegaskan bahwa "penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, transparan, dan akuntabel". Sementara itu, Permenpan-RB No. 23 Tahun 2017 mendefinisikan MPP sebagai "tempat berlangsungnya kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang merupakan perluasan fungsi pelayanan terpadu".

Implementasi SPBE: Integrasi Data dan Layanan

SPBE dijalankan melalui arsitektur SPBE Nasional yang mengintegrasikan aplikasi, data, infrastruktur, dan keamanan siber. Kemenpan-RB mencatat bahwa Indeks SPBE Nasional meningkat dari 2,44 pada 2020 menjadi 3,14 pada 2023. Peningkatan ini didorong oleh penerapan sistem pengadaan elektronik e-procurement, layanan perizinan Online Single Submission OSS, dan portal data terbuka http://data.go.id.

Contoh konkret adalah layanan kependudukan melalui Dukcapil Go Digital. Data Kementerian Dalam Negeri 2023 menunjukkan bahwa lebih dari 80% kabupaten/kota telah menerapkan perekaman KTP-el dan pencetakan mandiri. OECD dalam Digital Government Review of Indonesia 2022 menyebut bahwa digitalisasi administrasi kependudukan mengurangi waktu layanan dari rata-rata 14 hari menjadi 1-3 hari di daerah yang menerapkan sistem terintegrasi.

Namun tantangan masih ada. Fragmentasi aplikasi antarinstansi dan rendahnya interoperabilitas data membuat warga masih diminta mengulang pengisian data. Tanpa standarisasi data dan arsitektur SPBE yang ketat, efisiensi yang diharapkan belum tercapai sepenuhnya.

Mall Pelayanan Publik: Integrasi Layanan Fisik dan Digital

MPP hadir untuk memotong birokrasi berlapis dengan menyatukan layanan pusat, daerah, BUMN, dan swasta dalam satu lokasi. Hingga September 2024, Kemenpan-RB mencatat 140 MPP telah beroperasi di kabupaten/kota.

Kota Surabaya menjadi salah satu contoh praktik baik. MPP Siola mengintegrasikan lebih dari 200 jenis layanan dari 20 instansi, mulai dari perizinan, pajak, hingga layanan imigrasi. Survei kepuasan masyarakat 2023 menunjukkan skor 88,7, kategori sangat baik. Konsep ini sejalan dengan prinsip *one-stop service* yang menurut Hood dalam *The Art of the State* 1998 dapat meningkatkan legitimasi negara karena warga merasakan kemudahan langsung.

Kelebihan MPP adalah pengurangan interaksi tatap muka yang rawan pungli, transparansi prosedur, dan penghematan waktu. Namun MPP juga menghadapi tantangan keberlanjutan. Tanpa komitmen anggaran, SDM terlatih, dan integrasi dengan sistem SPBE, MPP berisiko menjadi "kantor bersama" tanpa perubahan substansial dalam proses bisnis.

Relevansi dan Pembelajaran

Kedua studi kasus menunjukkan bahwa relevansi administrasi publik ditentukan oleh kemampuannya menjawab masalah nyata warga. SPBE relevan karena menyasar efisiensi dan akuntabilitas melalui digitalisasi. MPP relevan karena menyasar kemudahan akses dan pengalaman warga.

Pembelajaran utamanya ada tiga. Pertama, integrasi sistem lebih penting daripada jumlah aplikasi. Kedua, perubahan teknologi harus dibarengi perubahan budaya kerja dan manajemen SDM. Ketiga, partisipasi warga dalam evaluasi layanan menjadi kunci perbaikan berkelanjutan.

SPBE dan MPP membuktikan bahwa reformasi administrasi publik di Indonesia bukan wacana semata. Keberhasilannya bergantung pada konsistensi kebijakan, kapasitas daerah, dan komitmen politik untuk menjadikan warga sebagai pusat pelayanan.

Bab ini membahas fondasi konseptual administrasi publik sebagai disiplin ilmu dan praktik penyelenggaraan negara. Pembahasan dimulai dari definisi, perkembangan paradigma, ruang lingkup, fungsi, prinsip, tantangan kontemporer, hingga relevansinya dalam konteks Indonesia. Rangkuman ini

mengikat seluruh pembahasan agar terlihat benang merah dan arah pemahaman selanjutnya.

Administrasi Publik sebagai Ilmu dan Praktik

Administrasi publik dipahami sebagai proses pengelolaan sumber daya negara untuk mencapai tujuan publik. Nicholas Henry dalam *Public Administration and Public Affairs* (2018) menyebutnya sebagai "tindakan kolektif untuk menyelesaikan masalah bersama". Sebagai ilmu, administrasi publik bersifat interdisipliner karena meminjam teori dari politik, ekonomi, sosiologi, dan manajemen. Sebagai praktik, ia dijalankan oleh birokrasi melalui perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan publik.

Perkembangan paradigma menunjukkan evolusi pemikiran dari administrasi klasik yang berfokus pada efisiensi dan hierarki, menuju *New Public Management* yang menekankan pasar dan kinerja, hingga *New Public Governance* yang menempatkan kolaborasi dan nilai publik sebagai pusat. Pergeseran ini mencerminkan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks dan dinamis.

Ruang Lingkup, Fungsi, dan Prinsip

Ruang lingkup administrasi publik mencakup kebijakan publik, manajemen keuangan negara, manajemen ASN, pelayanan publik, dan pengawasan. Kelima unsur ini saling terkait dalam satu sistem penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa kebijakan yang jelas, fungsi manajemen tidak memiliki arah. Tanpa manajemen ASN yang profesional, kebijakan sulit diimplementasikan. Tanpa pelayanan publik yang responsif, legitimasi negara menurun.

Fungsi administrasi publik meliputi perumusan kebijakan, pelayanan publik, regulasi, dan pemberdayaan masyarakat. Sementara itu, prinsip-prinsip seperti legalitas, akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan efisiensi menjadi kompas etis dan operasional. Prinsip-prinsip ini penting agar kekuasaan administratif tidak berubah menjadi kekuasaan sewenang-wenang.

Tantangan Kontemporer

Administrasi publik kontemporer menghadapi empat tantangan utama yaitu:

Pertama, desentralisasi dan otonomi daerah menuntut keseimbangan antara kemandirian daerah dan kapasitas kelembagaan. Desentralisasi memberi ruang inovasi, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketimpangan dan fragmentasi kebijakan jika tidak diimbangi akuntabilitas.

Kedua, korupsi, kapabilitas, dan kapasitas tetap menjadi hambatan struktural. Robert Klitgaard (1988) menegaskan bahwa korupsi tumbuh ketika monopoli dan diskresi besar tanpa akuntabilitas. Rendahnya kapabilitas ASN dan lemahnya kapasitas sistem memperparah kondisi ini. Oleh karena itu, reformasi harus menyasar manusia, sistem, dan budaya organisasi secara bersamaan.

Ketiga, tuntutan pelayanan berbasis warga mengubah orientasi birokrasi. Warga tidak lagi diposisikan sebagai penerima pasif, melainkan sebagai mitra dalam desain dan evaluasi layanan. Pollitt dan Bouckaert 2017 menyebut perubahan ini sebagai pergeseran menuju citizen-centered governance.

Tantangannya adalah mengubah budaya birokrasi yang masih berorientasi prosedur menjadi berorientasi hasil.

Relevansi dalam Konteks Indonesia

Relevansi administrasi publik di Indonesia ditegaskan melalui konstitusi dan regulasi turunan. Pasal 18 UUD NRI 1945 menjadi dasar desentralisasi, sementara UU No. 23 Tahun 2014 mengatur pembagian urusan dan mekanisme akuntabilitas pemerintahan daerah. Kerangka hukum ini memberi arah agar administrasi publik berjalan dalam koridor konstitusionalisme.

Agenda Reformasi Birokrasi Nasional 2010–2025 menjadi upaya sistematis untuk mewujudkan birokrasi bersih, kapabel, dan melayani. Capaian terlihat pada peningkatan Indeks SPBE dan berkembangnya Mall Pelayanan Publik di berbagai daerah. Studi kasus SPBE dan MPP menunjukkan bahwa digitalisasi dan integrasi layanan dapat meningkatkan efisiensi dan kepuasan masyarakat, asalkan dibarengi perubahan budaya kerja dan manajemen SDM.

Arah ke Depan

Dari seluruh pembahasan, terlihat bahwa administrasi publik yang relevan adalah administrasi publik yang adaptif, akuntabel, dan berorientasi nilai publik. Adaptif berarti mampu menyesuaikan diri dengan perubahan teknologi, demografi, dan ekspektasi warga. Akuntabel berarti setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral. Berorientasi nilai publik berarti selalu mengukur keberhasilan dari dampak nyata bagi masyarakat, bukan sekadar kepatuhan administratif.

Ke depan, penguatan administrasi publik Indonesia memerlukan tiga pilar: pertama, penguatan integritas dan profesionalisme ASN melalui merit system; kedua, integrasi data dan layanan melalui SPBE yang matang; ketiga, partisipasi warga yang substantif dalam seluruh siklus kebijakan.

Bab 1 ini menegaskan bahwa administrasi publik bukan sekadar urusan birokrasi, melainkan urusan bersama antara negara dan warga untuk mencapai kesejahteraan. Memahami konsep dasarnya adalah langkah awal untuk menganalisis, mengevaluasi, dan memperbaiki praktik pemerintahan. Dengan fondasi ini, pembahasan selanjutnya dapat diarahkan pada isu-isu kebijakan publik, manajemen organisasi publik, dan inovasi tata kelola yang lebih spesifik.

DAFTAR PUSTAKA

Dwiyanto, A. 2011. Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif. Yogyakarta: UGM Press.

Keban, Y.T. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.

Lipsky, M. 1980. Street-Level Bureaucracy. New York: Russell Sage Foundation.

Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. Reinventing Government. New York: Plume.

Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2015. The New Public Service: Serving, Not Steering. 4th ed. New York: Routledge.

Dye, T.R. 2013. Understanding Public Policy. 14th ed. Boston: Pearson.

Dunn, W.N. 2018. Public Policy Analysis. 6th ed. New York: Routledge.

Drucker, P.F. 1974. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper & Row.

Mintzberg, H. 1979. The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. 1984. Implementation. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.

Henry, N. 2018. Public Administration and Public Affairs. 13th ed. New York: Routledge.

Frederickson, H.G. 2010. Social Equity and Public Administration. New York: M.E. Sharpe.

Simon, H.A. 1947. Administrative Behavior. New York: Macmillan.

Weber, M. 1947. The Theory of Social and Economic Organization. New York: The Free Press.

White, L.D. 1955. Introduction to the Study of Public Administration. 4th ed. New York: Macmillan.

Wilson, W. 1887. The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2(2), 197-222.

Waldo, D. 1948. The Administrative State. New York: Ronald Press.

Mintzberg, H. 2009. Managing. San Francisco: Berrett-Koehler.

Barnard, C.I. 1938. The Functions of the Executive. Cambridge: Harvard University Press.

Heifetz, R.A. 1994. Leadership Without Easy Answers. Cambridge: Harvard University Press.

Rohr, J.A. 1989. Ethics for Bureaucrats. 2nd ed. New York: Marcel Dekker.

Behn, R.D. 2001. Rethinking Democratic Accountability. Washington DC: Brookings Institution Press.

Schein, E.H. 2010. Organizational Culture and Leadership. 4th ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Miner, J.B. 2002. Organizational Behavior: Foundations, Theories, and Analyses. New York: Oxford University Press.

Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. 1989. Public Finance in Theory and Practice. 5th ed. New York: McGraw-Hill.

Fayol, H. 1916. Administration Industrielle et Générale. Paris: Dunod.

Taylor, F.W. 1911. The Principles of Scientific Management. New York: Harper & Brothers.

Gulick, L. & Urwick, L. 1937. Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration.

Mayo, E. 1933. The Human Problems of an Industrial Civilization. New York: Macmillan.

Argyris, C. 1957. Personality and Organization. New York: Harper & Row.

McGregor, D. 1960. The Human Side of Enterprise. New York: McGraw-Hill.

Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration, 69(1), 3-19.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Frederickson, H.G. 1990. Public Administration and Social Equity. Public Administration Review, 50(2), 228-237.

Rhodes, R.A.W. 1997. Understanding Governance. Buckingham: Open University Press.

Ostrom, E. 1996. Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy, and Development. World Development, 24(6), 1073-1087.

Moore, M.H. 1995. Creating Public Value. Cambridge: Harvard University Press.

Dunleavy, P. & Hood, C. 2010. Digital Era Governance. Public Administration, 88(3), 564-581.

Fuller, L.L. 1964. The Morality of Law. New Haven: Yale University Press.

Dicey, A.V. 1885. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan.

Raz, J. 1979. The Rule of Law and Its Virtue. Law Quarterly Review, 95, 195-211.

Bovens, M. 2007. Analysing and Assessing Accountability. European Law Journal, 13(4), 447-468.

Stiglitz, J.E. 2002. On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse. In The Rebel Within. New York: W.W. Norton.

Arnstein, S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216-224.

Fung, A. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66(s1), 66-75.

Rondinelli, D.A. 1993. Development Administration and U.S. Foreign Aid Policy. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Cooper, T.L. 2012. The Responsible Administrator. 6th ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Mosher, F.C. 1982. Democracy and the Public Service. 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Rohr, J.A. 1989. Ethics for Bureaucrats. 2nd ed. New York: Marcel Dekker.

Merton, R.K. 1949. Social Theory and Social Structure. Glencoe: Free Press.

Keane, J. 1988. Democracy and Civil Society. London: Verso Books.

Korten, D.C. 1990. Getting to the 21st Century. West Hartford: Kumarian Press.

Habermas, J. 1962. The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge: MIT Press.

Gaudin, J.P. 1999. Gouverner par contrat. Paris: Presses de Sciences Po.

Schick, A. 2003. The Performing State. OECD Journal on Budgeting, 3(2), 71-103.

Bryson, J.M. 2011. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. 4th ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.

Schwab, K. 2016. The Fourth Industrial Revolution. Geneva: World Economic Forum.

Castells, M. 1996. The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.

O'Flynn, J. 2021. Public Value Co-Creation. Cambridge: Cambridge University Press.

Manor, J. 1999. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington: World Bank.

Klitgaard, R. 1988. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.

Grindle, M.S. 1997. Getting Good Government. Cambridge: Harvard University Press.

Fukuyama, F. 2014. Political Order and Political Decay. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Woolcock, M. 2001. Using Social Capital. Journal of Development Studies, 37(1), 1-30.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

O'Flynn, J. 2021. Public Value Co-Creation. Cambridge: Cambridge University Press.

Asshiddiqie, J. 2005. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press.

Referensi Indonesia & Kebijakan:

1. LAN RI. 2018. Modul Administrasi Publik. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
2. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
3. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik [SPBE].
5. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
6. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
7. Lembaga Administrasi Negara RI. 2018. Modul Reformasi Birokrasi. Jakarta: LAN RI.
8. Lembaga Administrasi Negara RI. 2021. Laporan Inovasi Pelayanan Publik. Jakarta: LAN RI.
9. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
10. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
11. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
12. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
13. OECD. 2016. OECD Open Government Review: Indonesia. Paris: OECD Publishing.
14. World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington: World Bank.
15. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
16. UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
17. OECD. 2012. Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Paris: OECD Publishing.

18. UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi.
19. World Bank. 2005. East Asia Decentralizes. Washington: World Bank.
20. Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025.
21. Kemenpan-RB. 2020. Roadmap Reformasi Birokrasi 2020–2024. Jakarta: Kemenpan-RB.
22. OECD. 2019. Public Governance Review: Indonesia. Paris: OECD Publishing.
23. OECD. 2022. Digital Government Review of Indonesia. Paris: OECD Publishing.

Jurnal & Artikel:

1. Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons. Public Administration, 69 (1), 3-19.
2. Osborne, S.P. 2006. The New Public Governance. Public Management Review, 8(3), 377-387.
3. Kumorotomo, W. 2016. Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, 20(1), 1-15.

BAB 2

BIROKRASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN

Oleh Syafaruddin

2.1 Konsep dan Karakteristik Birokrasi

2.1.1 Pengertian Birokrasi dalam Administrasi Publik

Birokrasi sering dipahami secara negatif sebagai organisasi yang lambat, berbelit, dan kaku. Namun dalam studi administrasi publik, birokrasi merujuk pada sistem organisasi formal yang menjalankan fungsi pemerintahan secara rasional dan berkelanjutan.

Max Weber, sosiolog Jerman yang menjadi rujukan utama, mendefinisikan birokrasi sebagai bentuk organisasi yang didasarkan pada otoritas legal-rasional. Menurut Weber dalam Economy and Society 1922, "birokrasi adalah tipe dominasi yang paling rasional karena ia didasarkan pada pengetahuan, aturan impersonal, dan kompetensi teknis". Pandangan ini menekankan bahwa birokrasi bukanlah sekumpulan pejabat, melainkan struktur yang dirancang untuk melaksanakan tugas negara secara efisien dan tidak memihak.

Nicholas Henry dalam Public Administration and Public Affairs 2018 memperluas pengertian tersebut dengan menyebut birokrasi sebagai "mekanisme utama untuk mengubah kebijakan menjadi tindakan nyata". Tanpa birokrasi, keputusan politik hanya akan menjadi wacana tanpa implementasi. Dalam konteks ini, birokrasi menjadi penghubung antara kehendak politik dan kebutuhan warga.

2.1.2 Karakteristik Birokrasi Rasional-Legal menurut Weber

Weber mengidentifikasi enam karakteristik utama birokrasi ideal-rasional. Pertama, prinsip yurisdiksi tetap. Setiap jabatan memiliki bidang tugas yang jelas, wewenang yang terdefinisi, dan tanggung jawab yang tidak tumpang tindih. Hal ini bertujuan mencegah kekacauan dan konflik kewenangan.

Kedua, hierarki jabatan. Organisasi disusun secara berjenjang, dari tingkat tertinggi hingga terendah. Setiap tingkat lebih rendah diawasi dan dikendalikan oleh tingkat di atasnya. Struktur ini menjamin akuntabilitas vertikal dan koordinasi kerja.

Ketiga, manajemen berdasarkan dokumen tertulis. Keputusan, perintah, dan prosedur dicatat secara formal. Hal ini menciptakan memori organisasi dan memungkinkan pengawasan serta evaluasi di kemudian hari.

Keempat, spesialisasi dan kompetensi teknis. Pegawai direkrut dan dipromosikan berdasarkan kualifikasi, bukan hubungan pribadi. Weber menegaskan bahwa "kepatuhan dalam birokrasi didasarkan pada keyakinan pada legalitas tatanan impersonal".

Kelima, pemisahan antara jabatan dan pribadi. Pegawai tidak memiliki kepemilikan atas jabatan atau sumber daya organisasi. Mereka bekerja sebagai pejabat publik, bukan pemilik institusi.

Keenam, aturan impersonal dan impersonalitas. Aturan berlaku sama untuk semua warga tanpa memandang status sosial. Prinsip ini menjadi dasar keadilan administratif dan pencegahan favoritisme.

Model Weber ini menjadi standar normatif birokrasi modern. Banyak negara, termasuk Indonesia melalui UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, mengadopsi prinsip merit system yang sejalan dengan pemikiran Weber.

Bab ini disusun mengikuti alur dari yang paling dasar menuju yang paling kontekstual. Kita mulai dengan definisi. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan "administrasi publik"? Di sinilah perbedaan antara administrasi publik, administrasi bisnis, dan manajemen publik dijelaskan. Tanpa pembeda ini, diskusi sering terjebak pada perdebatan semantik.

Selanjutnya kita masuk ke ruang lingkup. Administrasi publik bukan hanya tentang struktur organisasi. Ia mencakup kebijakan publik, manajemen sumber daya manusia aparatur, keuangan negara, dan etika pelayanan. Memahami ruang lingkup membantu kita melihat bahwa masalah satu dinas sering kali bersumber dari masalah lintas bidang.

Bagian ketiga membahas evolusi pemikiran. Max Weber memperkenalkan birokrasi rasional sebagai jawaban atas patrimonialisme. Henry Fayol dan Frederick Taylor menyumbang prinsip efisiensi. Namun pendekatan klasik ini dikritik karena mengabaikan manusia. Muncul pendekatan hubungan manusia dan perilaku. Pada 1980-an, gelombang New Public

Management meniru logika pasar. Kini kita memasuki New Public Governance yang menekankan kolaborasi dan digitalisasi.

Bagian keempat mengurai prinsip-prinsip dasar. Efisiensi saja tidak cukup. Administrasi publik juga harus legal, akuntabel, transparan, responsif, dan etis. Prinsip-prinsip ini menjadi tolok ukur penilaian kinerja birokrasi, terutama dalam reformasi birokrasi nasional.

Bagian kelima membahas aktor. Negara bukan satu-satunya pemain. Masyarakat sipil, LSM, sektor swasta, dan media kini terlibat dalam proses tata kelola. Konsep governance menggantikan government sebagai kerangka analisis.

Bagian keenam menyorot tantangan kontemporer. Disrupsi digital, desentralisasi, korupsi, dan tuntutan pelayanan berbasis warga menjadi ujian nyata. Bagian ketujuh menempatkan semua itu dalam konteks Indonesia melalui konstitusi, UU Pemda, dan agenda reformasi birokrasi 2010-2025.

Akhirnya, bab ini ditutup dengan rangkuman, pertanyaan diskusi, dan studi kasus mini. Tujuannya sederhana: agar pembaca tidak hanya menghafal definisi, tetapi mampu berpikir kritis tentang mengapa administrasi publik penting dan bagaimana memperbaikinya.

Mengapa Harus Memulai dari Konsep Dasar?

Seorang tukang kayu tidak akan membangun rumah tanpa memahami sifat kayu, alat, dan rancangan. Begitu pula dengan pembaru birokrasi. Tanpa memahami konsep dasar administrasi publik, upaya reformasi sering berakhir pada pergantian spanduk dan aplikasi, tanpa perubahan perilaku.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan, "public service is about serving citizens, not steering them". Kalimat itu merangkum inti dari seluruh bab ini. Administrasi publik lahir karena negara memiliki kewajiban melayani. Ketika kewajiban itu dilupakan, birokrasi menjadi mesin yang melayani dirinya sendiri.

Karena itu, bab ini bukan sekadar pengantar. Ia adalah undangan untuk melihat negara dari sisi operasionalnya. Di balik setiap kebijakan besar, ada pegawai yang mengetik surat. Di balik setiap anggaran miliaran, ada proses verifikasi berkas. Memahami logika di balik proses-proses kecil itulah kunci untuk memahami, dan mengubah, sistem yang lebih besar.

Dengan fondasi ini, kita siap melangkah ke Bab 2 tentang birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Di sana kita akan melihat bagaimana struktur dan relasi kuasa membentuk wajah pelayanan publik yang kita alami setiap hari.

2.2 Pengertian Administrasi Publik

2.2.1 Definisi Etimologis dan Terminologis

Untuk memahami administrasi publik, kita perlu membongkar dua kata penyusunnya. "Administrasi" berasal dari bahasa Latin administrare yang berarti melayani atau membantu menjalankan sesuatu. Secara etimologis, ia menekankan tindakan membantu, mengatur, dan mengarahkan agar tujuan tercapai. Kata "publik" merujuk pada publicus, sesuatu yang berkaitan dengan rakyat banyak atau kepentingan umum.

Menggabungkan keduanya, administrasi publik dapat diartikan sebagai serangkaian aktivitas pengelolaan sumber daya negara untuk melayani

kepentingan masyarakat. Definisi ini membedakannya sejak awal dari administrasi privat yang tujuannya mengejar laba.

Dwiyanto merumuskan administrasi publik sebagai "upaya negara dalam menyelenggarakan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan umum". Definisi ini menekankan tiga fungsi pokok negara: melayani, mengatur, dan memberdayakan. Bukan hanya perintah dan pengawasan, tetapi juga fasilitasi.

Dari sisi Barat, Nicholas Henry mendefinisikan administrasi publik sebagai "kombinasi antara teori dan praktik yang bertujuan mewujudkan kebijakan pemerintah". Penekanan Henry ada pada jembatan antara gagasan politik dan implementasi di lapangan. Sehebat apapun kebijakan dibuat di parlemen, ia tetap berupa niat jika tidak diterjemahkan oleh aparatur ke dalam tindakan nyata.

Sementara itu, Leonard D. White menyebut administrasi publik sebagai "semua operasi yang bertujuan mewujudkan kebijakan pemerintah". Definisi klasik ini memposisikan administrasi publik sebagai tangan eksekutif. Ia netral secara politik, tetapi bertanggung jawab secara hukum dan manajerial.

Dari berbagai definisi tersebut, benang merahnya jelas: administrasi publik adalah aktivitas yang bersifat kolektif, berorientasi pada kepentingan umum, dijalankan oleh institusi negara, dan tunduk pada kontrol politik serta hukum. Tanpa tiga unsur ini—publik, negara, dan akuntabilitas—ia akan bergeser menjadi administrasi bisnis.

2.2.2 Fungsi Birokrasi dalam Negara Modern

Birokrasi menjalankan tiga fungsi utama dalam sistem pemerintahan. Fungsi pertama adalah implementasi kebijakan publik. Setelah DPR dan eksekutif merumuskan undang-undang, birokrasi bertugas menerjemahkannya menjadi program, anggaran, dan layanan operasional. Tanpa birokrasi yang kapabel, kebijakan terbaik pun akan gagal di lapangan.

Fungsi kedua adalah penyedia layanan publik. Birokrasi mengelola layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, perizinan, dan administrasi kependudukan. Kualitas layanan ini menjadi tolok ukur langsung kepercayaan warga terhadap negara.

Fungsi ketiga adalah stabilisator politik-administratif. Berbeda dengan politisi yang berganti sesuai siklus pemilu, birokrasi bersifat permanen. Ia menjaga kesinambungan administrasi negara dan memastikan fungsi pemerintahan tidak lumpuh saat terjadi pergantian kekuasaan.

Fred Riggs dalam Administration in Developing Countries (1964) menambahkan bahwa di negara berkembang, birokrasi juga berperan sebagai agen modernisasi. Birokrasi menjadi pembawa nilai-nilai rasionalitas, efisiensi, dan disiplin kerja ke dalam masyarakat tradisional.

2.2.3 Kelebihan dan Keterbatasan Model Birokrasi Klasik

Kelebihan utama birokrasi Weberian terletak pada prediktabilitas dan konsistensinya. Dengan aturan yang jelas dan prosedur standar, warga dapat memperkirakan bagaimana layanan akan diberikan. Hal ini mengurangi

sewenang-wenangan dan meningkatkan kepastian hukum.

Selain itu, birokrasi memungkinkan skala besar. Organisasi hierarkis mampu mengelola ribuan pegawai dan melayani jutaan warga secara seragam. Hal ini tidak mungkin dilakukan oleh organisasi kecil atau informal.

Namun, model ini juga memiliki keterbatasan. Robert Merton dalam Social Theory and Social Structure (1940) menyebut fenomena "displaced goals" atau pergeseran tujuan. Ketika kepatuhan pada aturan menjadi tujuan itu sendiri, birokrasi kehilangan fokus pada hasil bagi warga. Inilah yang memunculkan istilah red tape atau birokrasi berbelit.

Kritik lain datang dari Chris Argyris dan teori organisasi manusia. Birokrasi hierarkis yang kaku cenderung menghambat kreativitas, inisiatif, dan motivasi pegawai. Pegawai diperlakukan sebagai pelaksana perintah, bukan pemecah masalah.

Relevansi Karakteristik Birokrasi di Indonesia

Karakteristik birokrasi Weberian masih relevan untuk Indonesia, tetapi perlu penyesuaian kontekstual. UU ASN 2014 telah menegaskan prinsip profesionalitas, netralitas, dan merit system. Namun praktiknya di daerah masih dipengaruhi oleh budaya patrimonial dan politisasi jabatan.

Dwiyanto dalam Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi (2011) mencatat bahwa patologi birokrasi Indonesia meliputi lambannya pelayanan, korupsi kecil, dan lemahnya akuntabilitas kinerja. Hal ini menunjukkan bahwa struktur formal saja tidak cukup tanpa perubahan budaya organisasi dan kepemimpinan.

Oleh karena itu, penguatan birokrasi Indonesia tidak cukup dengan meniru model Weber secara kaku. Yang dibutuhkan adalah birokrasi yang tetap memegang prinsip legalitas dan merit, tetapi juga adaptif, kolaboratif, dan berorientasi hasil. Prinsip ini menjadi jembatan menuju pembahasan tata kelola pemerintahan pada subbab berikutnya.

Konsep dan karakteristik birokrasi memberikan kerangka untuk memahami bagaimana negara bekerja di balik layar. Birokrasi yang dirancang dengan baik dapat menjadi mesin pelayanan publik yang efisien dan adil. Sebaliknya, birokrasi yang terjebak pada formalisme akan menjadi beban bagi masyarakat.

2.3 Tata Kelola Pemerintahan: Konsep dan Prinsip

2.3.1 Pengertian *Good Governance*: Definisi UNDP 1997 dan Work Bank 1994

Munculnya *Konsep Good Governance*

Istilah *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik muncul pada awal 1990-an sebagai respons terhadap kegagalan pembangunan di banyak negara berkembang. Institusi keuangan internasional melihat bahwa bantuan dan kebijakan ekonomi tidak efektif jika tidak didukung oleh sistem pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Sejak itu, good governance menjadi kerangka normatif yang digunakan untuk menilai kualitas penyelenggaraan negara.

Dua definisi yang paling sering dijadikan rujukan adalah definisi dari World Bank 1994 dan United Nations Development Programme UNDP 1997. Keduanya memiliki fokus yang saling melengkapi: World Bank menekankan dimensi ekonomi dan efisiensi, sementara UNDP menekankan dimensi politik dan partisipatif.

Definisi World Bank 1994

World Bank dalam laporan Governance: The World Bank's Experience 1994 mendefinisikan governance sebagai "cara kekuasaan dijalankan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk pembangunan". Fokus utama World Bank adalah pada kapasitas negara untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi.

Dalam dokumen tersebut, World Bank mengidentifikasi empat komponen kunci governance yang baik. Pertama, manajemen sektor publik yang efektif dan akuntabel. Kedua, kerangka hukum yang dapat diprediksi. Ketiga, informasi yang tersedia dan transparan. Keempat, partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan.

World Bank menegaskan bahwa "governance yang buruk adalah akar dari banyak masalah pembangunan, termasuk korupsi, kegagalan kebijakan, dan alokasi sumber daya yang tidak efisien". Penekanan ini menjadikan good governance sebagai prasyarat bagi bantuan luar negeri dan reformasi struktural. Definisi World Bank bersifat teknis dan manajerial, dengan tujuan mengurangi risiko kegagalan proyek pembangunan akibat lemahnya institusi negara.

Definisi UNDP 1997

UNDP dalam dokumen Governance for Sustainable Human Development 1997 menawarkan definisi yang lebih luas dan berorientasi pada manusia. UNDP mendefinisikan governance sebagai "pelaksanaan wewenang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola urusan negara di semua tingkatan".

Yang membedakan definisi UNDP adalah penekanan pada tiga pilar: negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil. UNDP menyatakan bahwa "governance yang baik bersifat partisipatif, transparan, akuntabel, efektif, adil, dan mempromosikan supremasi hukum". Good governance, menurut UNDP, menjamin bahwa prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus luas masyarakat dan bahwa suara kelompok rentan didengar dalam pengambilan keputusan.

UNDP juga mengaitkan good governance dengan pembangunan manusia berkelanjutan. Tanpa tata kelola yang baik, pertumbuhan ekonomi tidak otomatis diterjemahkan menjadi pengurangan kemiskinan, peningkatan pendidikan, dan perluasan kesempatan. Dengan demikian, definisi UNDP lebih normatif dan berfokus pada nilai-nilai demokrasi, keadilan, dan inklusi.

Perbandingan dan Titik Temu

Jika dibandingkan, definisi World Bank lebih bersifat instrumental. Good governance dilihat sebagai alat untuk mencapai efisiensi ekonomi dan mengurangi korupsi yang menghambat investasi. Sementara definisi UNDP lebih substantif, menempatkan warga sebagai pusat proses pembangunan dan menekankan legitimasi demokratis.

Namun kedua lembaga sepakat pada beberapa prinsip inti. Pertama, akuntabilitas: pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan kepada publik. Kedua, transparansi: informasi kebijakan dan anggaran harus terbuka dan dapat diakses. Ketiga, supremasi hukum: aturan harus ditegakkan secara adil tanpa diskriminasi. Keempat, partisipasi: warga harus memiliki ruang untuk terlibat dalam proses kebijakan.

Perbedaan penekanan ini penting dipahami mahasiswa. Di praktiknya, negara sering mengadopsi kerangka World Bank untuk reformasi birokrasi dan keuangan, sementara prinsip UNDP digunakan dalam penguatan demokrasi lokal dan pemberdayaan masyarakat.

Relevansi bagi Indonesia

Di Indonesia, konsep good governance mulai diadopsi secara eksplisit pasca reformasi 1998. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN menjadi dasar politiknya. Prinsip-prinsip good governance juga termuat dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Memahami definisi UNDP dan World Bank membantu menjelaskan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia tidak hanya soal efisiensi, tetapi juga soal legitimasi dan kepercayaan publik. Tanpa partisipasi dan transparansi, efisiensi administratif tidak akan cukup untuk membangun tata kelola yang dipercaya warga.

Definisi good governance dari UNDP 1997 dan World Bank 1994 memberikan fondasi konseptual untuk menilai kualitas pemerintahan. World Bank

menekankan kapasitas teknis dan akuntabilitas ekonomi, sedangkan UNDP menekankan partisipasi, keadilan, dan pembangunan manusia. Kedua perspektif ini saling melengkapi dan menjadi acuan dalam merancang kebijakan reformasi administrasi publik di Indonesia.

2.3.2 Prinsip *Good Governance*: Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas, Supremasi Hukum, Responsivitas, Efektivitas, dan Keadilan

Pengantar Prinsip *Good Governance*

Good governance tidak hanya soal struktur organisasi atau regulasi formal. Inti dari tata kelola yang baik terletak pada prinsip-prinsip yang memandu cara negara menjalankan kekuasaan dan berinteraksi dengan warga. UNDP dalam Governance for Sustainable Human Development 1997 menetapkan tujuh prinsip utama yang saling terkait: partisipasi, transparansi, akuntabilitas, supremasi hukum, responsivitas, efektivitas, dan keadilan. Ketujuh prinsip ini menjadi tolok ukur untuk menilai apakah pemerintahan benar-benar melayani kepentingan publik.

1. Partisipasi

   Partisipasi berarti setiap warga memiliki kesempatan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan. UNDP 1997 menegaskan bahwa “partisipasi dapat dilakukan secara langsung atau melalui institusi perwakilan yang sah dan memungkinkan semua laki-laki dan perempuan untuk menyuarakan kepentingan mereka”.

Dalam praktiknya, partisipasi terwujud melalui konsultasi publik, musrenbang, forum warga, dan mekanisme pengaduan layanan. Partisipasi penting karena dua alasan. Pertama, ia meningkatkan legitimasi kebijakan. Kebijakan yang dirumuskan tanpa mendengar suara warga cenderung ditolak atau tidak efektif di lapangan. Kedua, partisipasi meminimalkan asimetri informasi antara pemerintah dan masyarakat. Warga yang paling merasakan masalah adalah sumber informasi terbaik untuk solusi.

Di Indonesia, prinsip partisipasi dijamin dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Namun tantangan tetap ada pada kualitas partisipasi. Sering kali konsultasi publik hanya bersifat formalitas tanpa pengaruh nyata terhadap keputusan akhir.

2. Transparansi

Transparansi berarti proses, lembaga, dan informasi dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan dan dapat dipahami dengan jelas. World Bank dalam Governance: The World Bank's Experience 1994 menyatakan bahwa "kurangnya transparansi membuka ruang bagi korupsi dan alokasi sumber daya yang tidak efisien".

Transparansi mencakup keterbukaan anggaran, pengumuman prosedur layanan, dan publikasi kinerja instansi. Dengan informasi yang terbuka, masyarakat dapat melakukan pengawasan sosial dan media dapat menjalankan fungsi kontrol. UU No. 14 Tahun 2008 menjadi landasan hukum transparansi di Indonesia melalui kewajiban badan

publik menyediakan informasi secara berkala dan atas permintaan.

Namun transparansi bukan sekadar mempublikasikan data. Data harus relevan, tepat waktu, dan disajikan dalam format yang mudah dipahami. Transparansi yang hanya berupa dokumen teknis ratusan halaman tanpa narasi publik justru menciptakan transparansi semu.

3. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban pejabat publik untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan tindakan serta hasil kerja kepada pihak yang memberi wewenang. Menurut Mardiasmo dalam Akuntansi Sektor Publik 2018, akuntabilitas publik terdiri dari akuntabilitas hukum, manajerial, politik, dan sosial.

Akuntabilitas hukum menuntut kepatuhan pada peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas manajerial menekankan efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran. Akuntabilitas politik berkaitan dengan pertanggungjawaban kepada DPR dan publik melalui pemilu. Sementara akuntabilitas sosial melibatkan pengawasan warga dan organisasi masyarakat sipil.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah SAKIP yang diatur dalam Perpres No. 29 Tahun 2014 merupakan upaya konkret membangun akuntabilitas kinerja di Indonesia. Tantangannya adalah mengubah budaya birokrasi dari akuntabilitas prosedural menjadi akuntabilitas hasil yang berdampak pada warga.

4. Supremasi Hukum

   Prinsip ini menuntut bahwa kerangka hukum ditegakkan secara adil, tidak memihak, dan berlaku untuk semua orang, termasuk pejabat negara. UNDP 1997 menekankan bahwa "supremasi hukum mensyaratkan kerangka hukum yang adil yang ditegakkan secara imparsial, khususnya hukum tentang hak asasi manusia".

   Tanpa supremasi hukum, kebijakan publik rentan disalahgunakan untuk kepentingan kelompok tertentu. Kepastian hukum juga menjadi prasyarat investasi dan kepercayaan publik. Di Indonesia, tantangan supremasi hukum masih terlihat pada tumpang tindih regulasi, penegakan hukum yang tidak konsisten, dan intervensi politik dalam proses peradilan.

5. Responsivitas

   Responsivitas berarti institusi dan proses pemerintahan berupaya melayani semua pemangku kepentingan dalam waktu yang wajar. Kebijakan tidak boleh kaku dan mengabaikan perubahan kebutuhan masyarakat.

   Pollitt dan Bouckaert dalam Public Management Reform 2017 menyebut responsivitas sebagai salah satu indikator keberhasilan reformasi manajemen publik modern. Responsivitas tercermin pada kecepatan penanganan pengaduan, fleksibilitas prosedur layanan, dan kemampuan pemerintah menyesuaikan program dengan kondisi lokal.

   Di era digital, responsivitas semakin dituntut melalui kanal layanan cepat seperti LAPOR!, SP4N, dan media sosial resmi instansi. Namun kecepatan

tanpa kualitas penyelesaian masalah akan menurunkan kepercayaan warga.

6. Efektivitas dan Efisiensi

   Efektivitas berarti tujuan kebijakan tercapai sesuai sasaran. Efisiensi berarti pencapaian tujuan dilakukan dengan penggunaan sumber daya yang optimal. World Bank 1994 menekankan bahwa "manajemen sektor publik yang efektif adalah inti dari governance yang baik".

   Kedua prinsip ini sering bertentangan jika tidak dikelola dengan baik. Pengejaran efisiensi berlebihan dapat mengorbankan kualitas layanan, sementara fokus pada efektivitas tanpa kontrol biaya dapat memboroskan anggaran. Oleh karena itu, manajemen kinerja berbasis hasil menjadi penting. Di Indonesia, penerapan SAKIP dan e-budgeting diarahkan untuk menyeimbangkan efektivitas dan efisiensi.

7. Keadilan dan Inklusivitas

   Keadilan berarti semua warga memiliki kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Inklusivitas menekankan bahwa kelompok rentan, perempuan, penyandang disabilitas, dan masyarakat adat tidak boleh tertinggal dalam proses pembangunan.

   Amartya Sen dalam Development as Freedom 1999 berargumen bahwa pembangunan sejati adalah perluasan kebebasan substantif warga. Keadilan dalam tata kelola tercermin pada kebijakan afirmasi, akses layanan dasar yang merata, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang adil.

Di Indonesia, prinsip ini diwujudkan melalui kebijakan Dana Desa, program perlindungan sosial, dan layanan khusus di Mall Pelayanan Publik. Namun kesenjangan antarwilayah dan antarkelompok masih menjadi pekerjaan rumah besar.

Hubungan Antar-Prinsip dan Relevansi Praktis

Ketujuh prinsip ini tidak berdiri sendiri. Partisipasi tanpa transparansi akan menghasilkan diskusi kosong. Akuntabilitas tanpa supremasi hukum akan menjadi formalitas. Efektivitas tanpa keadilan dapat memperlebar ketimpangan. Oleh karena itu, penguatan good governance harus dilakukan secara sistemik.

Bagi mahasiswa administrasi publik, memahami ketujuh prinsip ini penting untuk menganalisis kasus kebijakan. Setiap kali menilai kebijakan atau program, ajukan pertanyaan: apakah prosesnya partisipatif? apakah informasinya terbuka? apakah ada mekanisme akuntabilitas? apakah hukum ditegakkan adil? apakah layanan responsif, efektif, dan adil?

Prinsip-prinsip good governance adalah kompas etis dan teknis bagi penyelenggaraan negara. Mereka mengubah administrasi publik dari sekadar pengelola prosedur menjadi penjaga nilai publik. Tanpa prinsip ini, reformasi birokrasi berisiko hanya menghasilkan perubahan bentuk tanpa perubahan substansi. Pada subbab berikutnya, pembahasan akan diarahkan pada bagaimana prinsip-prinsip ini diterapkan dalam struktur birokrasi Indonesia.

2.3.3 Perbedaan *Government* vs *Governance*: Dari Pemerintahan yang Memerintah ke Pemerintahan yang Berkolaborasi

Memahami Dua Istilah yang Berbeda

Dalam wacana administrasi publik, istilah government dan governance sering digunakan bergantian. Padahal keduanya memiliki makna dan implikasi praktis yang berbeda. Memahami perbedaan ini penting untuk melihat pergeseran cara negara mengelola urusan publik, dari model hierarkis ke model kolaboratif.

Government merujuk pada institusi formal negara yang memiliki wewenang legal untuk membuat dan melaksanakan kebijakan. Ia mencakup eksekutif, legislatif, yudikatif, dan birokrasi. Fokusnya adalah pada struktur, hierarki, dan otoritas formal. Sementara itu, governance merujuk pada proses dan mekanisme pengelolaan urusan publik yang melibatkan berbagai aktor, baik negara maupun non-negara. Rhodes dalam Understanding Governance 1997 mendefinisikan governance sebagai "*self-organizing, interorganizational networks*" yang menggantikan hierarki negara sebagai satu-satunya pengatur.

Perbedaan Mendasar dalam Cara Bekerja

Perbedaan pertama terletak pada aktor yang terlibat. Government bersifat sentris negara. Semua keputusan mengalir dari atas ke bawah melalui saluran birokrasi formal. Warga diposisikan sebagai penerima kebijakan, bukan pembentuk kebijakan. Sebaliknya, governance bersifat polisentris. Aktor swasta, organisasi masyarakat sipil, akademisi, bahkan warga biasa terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

Perbedaan kedua adalah mekanisme koordinasi. Dalam government, koordinasi dilakukan melalui perintah, peraturan, dan hierarki. Kepatuhan diperoleh karena adanya sanksi legal. Dalam governance, koordinasi terjadi melalui negosiasi, kepercayaan, dan jaringan. Kepatuhan diperoleh karena adanya kepentingan bersama dan norma kolaborasi. Kooiman dalam Governing as Governance 2003 menyebut ini sebagai pergeseran dari "*governing by government" ke "governing with society*".

Perbedaan ketiga menyangkut sumber legitimasi. Legitimasi government berasal dari konstitusi, pemilu, dan legalitas formal. Legitimasi governance berasal dari partisipasi, transparansi, dan hasil nyata bagi warga. Ketika warga merasa dilibatkan dan masalah mereka terselesaikan, legitimasi tumbuh meskipun prosesnya tidak sepenuhnya formal.

Mengapa Pergeseran Terjadi

Pergeseran dari government ke governance didorong oleh tiga faktor utama. Pertama, kompleksitas masalah publik. Masalah seperti perubahan iklim, kemiskinan perkotaan, dan transformasi digital tidak dapat diselesaikan oleh satu kementerian saja. Ia memerlukan kolaborasi lintas sektor dan lintas level pemerintahan.

Kedua, keterbatasan kapasitas negara. Anggaran dan SDM pemerintah terbatas. Melibatkan swasta dan masyarakat sipil memungkinkan sumber daya yang lebih besar untuk digunakan. World Bank dalam World Development Report 1997 menyatakan bahwa "negara yang efektif bukanlah negara yang melakukan segalanya, tetapi negara yang memfasilitasi kemitraan".

Ketiga, tuntutan demokratisasi. Warga modern menuntut keterlibatan langsung, bukan sekadar diwakili setiap lima tahun sekali. Teknologi digital mempermudah partisipasi ini melalui konsultasi online, platform pengaduan, dan open data.

Implikasi bagi Administrasi Publik Indonesia

Di Indonesia, pergeseran ini terlihat pada beberapa kebijakan. Konsep collaborative governance mulai diadopsi dalam pengelolaan Dana Desa, program Smart City, dan penanganan stunting. Pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya penyedia layanan, tetapi menjadi fasilitator yang mempertemukan aktor lain.

Contohnya adalah program Kampung KB dan Desa Siaga. Kementerian Kesehatan menyediakan kerangka dan dana, sementara kader posyandu, PKK, dan LSM lokal menjalankan program di lapangan. Keberhasilan program sangat bergantung pada kualitas kolaborasi, bukan hanya pada instruksi pusat.

Namun tantangan tetap ada. Budaya birokrasi Indonesia masih cenderung hierarkis dan enggan berbagi kewenangan. Banyak pejabat melihat keterlibatan pihak luar sebagai ancaman, bukan peluang. Tanpa perubahan pola pikir, governance hanya menjadi slogan tanpa praktik nyata.

Risiko dan Batas Kolaborasi

Model governance bukan tanpa risiko. Ansell dan Gash dalam Collaborative Governance in Theory and Practice 2008 mengingatkan bahwa kolaborasi dapat gagal jika tidak ada kepercayaan awal, desain proses yang buruk, dan ketidakseimbangan kekuasaan antar

aktor. Ada bahaya bahwa aktor swasta yang kuat akan mendominasi agenda dan mengabaikan kepentingan publik.

Oleh karena itu, peran negara tetap penting. Negara berfungsi sebagai penyeimbang, penjamin keadilan, dan pemelihara kepentingan publik jangka panjang. Rhodes 1997 menyebut ini sebagai "*metagovernance*" atau tata kelola atas proses governance itu sendiri.

Perbedaan government dan governance menandai perubahan paradigma dalam administrasi publik. Government menekankan otoritas dan hierarki, sementara governance menekankan jaringan dan kolaborasi. Indonesia tidak perlu meninggalkan model government sepenuhnya, tetapi perlu mengintegrasikannya dengan prinsip governance agar kebijakan lebih adaptif, inklusif, dan efektif.

Memahami perbedaan ini membantu mahasiswa melihat bahwa tugas administrator publik masa depan bukan hanya menjalankan perintah, tetapi juga menjadi penghubung, fasilitator, dan pemelihara proses kolaborasi. Pada subbab selanjutnya, pembahasan akan mengarah pada bagaimana struktur birokrasi Indonesia merespons tuntutan tata kelola kolaboratif ini.

2.4 Struktur dan Relasi Birokrasi di Indonesia

2.4.1 Struktur Birokrasi Pemerintah Pusat dan Daerah: Berdasarkan UU No.39/2008 dan UU No.23/2014

Kerangka Hukum Struktur Birokrasi Indonesia

Struktur birokrasi di Indonesia diatur secara konstitusional dan operasional melalui dua undang-undang utama. Di tingkat pusat, struktur kementerian dan lembaga diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang

Kementerian Negara. Di tingkat daerah, pembagian urusan dan struktur organisasi perangkat daerah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang ini menjadi dasar hukum untuk memahami bagaimana birokrasi Indonesia disusun, dibagi, dan dikendalikan.

Struktur Birokrasi Pemerintah Pusat menurut UU No. 39/2008

UU No. 39 Tahun 2008 mendefinisikan kementerian negara sebagai "perangkat Pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan". Pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa jumlah kementerian paling banyak 34, yang terdiri atas kementerian yang menangani urusan pemerintahan, kementerian koordinator, dan kementerian negara.

Struktur internal kementerian disusun secara hierarkis dan fungsional. Pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa "susunan organisasi kementerian terdiri atas unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelaksana, dan unsur pengawasan". Unsur pimpinan adalah menteri, unsur pembantu adalah sekretariat jenderal, unsur pelaksana adalah direktorat jenderal, badan, dan direktorat, sedangkan unsur pengawasan adalah inspektorat jenderal.

Sistem ini bertujuan menciptakan pembagian kerja yang jelas antara perumusan kebijakan, koordinasi, pelaksanaan teknis, dan pengawasan. Kementerian koordinator memiliki tugas mengoordinasikan perencanaan, pembinaan, dan pengendalian kebijakan pada beberapa kementerian teknis. Contohnya adalah Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan yang mengoordinasikan Kementerian Hukum, Kementerian Dalam Negeri, dan Polri.

Selain kementerian, struktur birokrasi pusat juga mencakup Lembaga Pemerintah Non Kementerian LPNK seperti Bappenas, BKN, dan LIPI. LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri koordinator terkait, sesuai Perpres No. 68 Tahun 2019.

Struktur Birokrasi Pemerintah Daerah menurut UU No. 23/2014.

UU No. 23 Tahun 2014 mengubah pendekatan desentralisasi dari pendekatan urusan menjadi pendekatan fungsi. Pasal 11 ayat 1 membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan absolut seperti pertahanan dan kebijakan moneter tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan konkuren seperti pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum dibagi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Struktur organisasi perangkat daerah OPD diatur dalam Pasal 209. OPD terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, dan badan. Pembentukan OPD didasarkan pada analisis beban kerja dan tipologi daerah. Pasal 212 menegaskan bahwa "penataan perangkat daerah dilakukan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Di tingkat provinsi, struktur OPD dipimpin oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepala daerah otonom. Di tingkat kabupaten/kota, bupati/walikota memimpin OPD yang langsung

bersentuhan dengan pelayanan dasar. Pasal 65 ayat 2 UU 23/2014 menyatakan bahwa kepala daerah bertugas "menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang RPJMD, serta rancangan Perda lainnya sesuai dengan kewenangannya".

Relasi Vertikal dan Koordinasi Antar Tingkat Pemerintahan

Hubungan antara birokrasi pusat dan daerah tidak bersifat subordinasi penuh, tetapi bersifat pembinaan dan pengawasan. Pasal 370 UU 23/2014 menyatakan bahwa pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembinaan dilakukan melalui fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta supervisi.

Mekanisme koordinasi vertikal dilakukan melalui Kementerian Dalam Negeri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur memiliki tugas memantau, mengevaluasi, dan mengharmonisasikan kebijakan kabupaten/kota dalam wilayahnya. Model ini bertujuan mencegah fragmentasi kebijakan dan menjaga konsistensi dengan agenda nasional.

Secara horizontal, koordinasi antar OPD dilakukan melalui sekretariat daerah. Sekda berperan sebagai koordinator administrasi pemerintahan daerah dan memastikan tidak terjadi tumpang tindih program antar dinas.

Implikasi Struktur terhadap Kinerja Birokrasi

Struktur yang jelas memberikan kepastian wewenang dan tanggung jawab. Namun struktur yang terlalu gemuk atau tumpang tindih dapat menimbulkan

birokrasi berbelit dan duplikasi program. Dwiyanto dalam Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia (2011) mencatat bahwa salah satu penyebab lambatnya pelayanan adalah struktur organisasi yang tidak selaras dengan beban kerja dan tujuan organisasi.

UU 23/2014 mencoba mengatasi masalah ini melalui prinsip "right sizing" dan "right people". OPD dibentuk berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja, bukan berdasarkan kepentingan politik. Namun implementasinya di daerah masih bervariasi karena dipengaruhi oleh politik lokal dan kapasitas SDM.

Tantangan Penataan Struktur ke Depan

Tantangan utama ke depan adalah menyelaraskan struktur birokrasi dengan agenda digitalisasi dan pelayanan berbasis hasil. Struktur yang dirancang untuk era kertas dan prosedur manual perlu diadaptasi menjadi struktur yang lincah dan berbasis data. Presiden Joko Widodo dalam arahan Reformasi Birokrasi 2020 menekankan perlunya "struktur organisasi yang ramping, lincah, dan fokus pada hasil".

Selain itu, kapasitas OPD di daerah tertinggal perlu diperkuat agar tidak terjadi ketimpangan implementasi kebijakan nasional. Tanpa penguatan ini, desentralisasi berisiko memperlebar kesenjangan pelayanan antarwilayah.

Struktur birokrasi pemerintah pusat dan daerah di Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 39/2008 dan UU No. 23/2014. UU 39/2008 mengatur organisasi kementerian dan lembaga pusat dengan pembagian tugas yang hierarkis dan fungsional. UU 23/2014 mengatur pembagian urusan dan struktur OPD daerah dengan prinsip efisiensi dan efektivitas. Memahami

struktur ini penting sebagai dasar untuk menganalisis relasi politik-birokrasi dan reformasi birokrasi yang dibahas pada subbab berikutnya.

2.4.2 Relasi Politik – Birokrasi: Netralitas ASN, Politisasi Birokrasi, dan Dampaknya pada Kinerja: Rujukan UU No.5 /2014 tentang ASN

Netralitas ASN sebagai Fondasi Birokrasi Profesional

Hubungan antara politik dan birokrasi di Indonesia sering menjadi sumber ketegangan. Di satu sisi, birokrasi dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan politik yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif. Di sisi lain, birokrasi harus tetap netral agar tidak menjadi alat kepentingan politik sesaat. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menempatkan prinsip netralitas sebagai salah satu asas utama ASN.

Pasal 2 huruf f UU ASN 2014 menegaskan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas "netralitas". Penjelasannya menyatakan bahwa ASN "tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan tertentu". Lebih tegas lagi, Pasal 23 ayat 2 melarang ASN menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Pasal 87 ayat 4 bahkan mengatur pemberhentian tidak dengan hormat bagi ASN yang terbukti menjadi anggota partai politik.

Rasionalitas di balik netralitas ini adalah menjaga kontinuitas pelayanan publik. Berbeda dengan pejabat politik yang berganti sesuai hasil pemilu, ASN bersifat permanen. Jika ASN terikat pada kepentingan partai tertentu, maka setiap pergantian kekuasaan akan memicu perombakan besar-besaran di birokrasi. Weber dalam Economy and Society 1922 menyebut hal ini sebagai ciri birokrasi rasional-legal yang bekerja

berdasarkan aturan impersonal, bukan loyalitas personal.

Bentuk Politisasi Birokrasi di Indonesia

Meski diatur secara tegas, politisasi birokrasi masih terjadi dalam praktik. Politisasi dapat diartikan sebagai penggunaan jabatan dan sumber daya birokrasi untuk kepentingan politik elektoral atau kelompok tertentu. Bentuknya beragam, mulai dari mutasi dan promosi jabatan berdasarkan kedekatan politik, penggunaan anggaran daerah untuk kampanye terselubung, hingga mobilisasi ASN dalam kegiatan politik praktis.

Dwiyanto dalam Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia (2011) mencatat bahwa politisasi sering terjadi pada saat pilkada dan pemilu. Kepala daerah petahana cenderung menggunakan kewenangan mutasi jabatan untuk mengamankan dukungan birokrasi. Pola ini diperparah oleh lemahnya sistem merit dan dominasi kekuasaan politik atas Komisi ASN di daerah.

UU ASN 2014 sebenarnya telah menyediakan mekanisme untuk mencegah hal ini melalui penerapan sistem merit. Pasal 52 ayat 1 menyatakan bahwa "manajemen ASN dilaksanakan berdasarkan sistem merit". Sistem merit adalah kebijakan manajemen ASN yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Namun implementasinya masih belum merata karena tergantung komitmen kepala daerah dan kapasitas Komisi ASN daerah.

Dampak Politisasi terhadap Kinerja Birokrasi

Politisasi birokrasi memiliki dampak langsung terhadap kinerja organisasi publik. Dampak pertama adalah melemahnya profesionalisme. Ketika promosi jabatan tidak didasarkan pada kompetensi, maka posisi strategis diisi oleh orang yang tidak memiliki kapasitas teknis. Akibatnya, kualitas perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan menurun.

Dampak kedua adalah hilangnya kepercayaan publik. Warga menilai birokrasi tidak lagi netral dan melayani semua kelompok secara sama. Hal ini mengurangi kepatuhan warga terhadap kebijakan dan menurunkan legitimasi pemerintah. Merton dalam Social Theory and Social Structure (1940) menyebut fenomena ini sebagai disfungsi birokrasi, di mana tujuan pelayanan publik tergantikan oleh tujuan pemeliharaan kekuasaan.

Dampak ketiga adalah instabilitas organisasi. Setiap pergantian kepala daerah sering diikuti mutasi massal pejabat. Proses ini mengganggu kesinambungan program dan membuat ASN enggan mengambil inisiatif karena takut dianggap tidak loyal. Akibatnya, birokrasi menjadi reaktif dan menghindari risiko, bukan berorientasi pada hasil.

Upaya Penguatan Netralitas ASN

Penguatan netralitas memerlukan tiga pilar utama. Pertama, penguatan sistem merit. BKN dan Komisi ASN perlu memastikan bahwa pengisian jabatan tinggi pratama dan madya dilakukan melalui seleksi terbuka, asesmen kompetensi, dan uji kepatutan yang transparan. Perpres No. 17 Tahun 2020 tentang Komisi ASN

memperkuat kewenangan komisi dalam mengawasi penerapan sistem merit di daerah.

Kedua, penguatan budaya organisasi. Kepemimpinan di tingkat kementerian dan pemerintah daerah harus memberi contoh bahwa loyalitas utama ASN adalah kepada negara dan publik, bukan kepada individu politik. Pelatihan integritas dan kode etik ASN yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 perlu dijalankan secara konsisten.

Ketiga, pengawasan eksternal dan sanksi tegas. Masyarakat sipil, media, dan Bawaslu memiliki peran mengawasi pelanggaran netralitas ASN selama pemilu. Pasal 94 UU ASN 2014 mengatur sanksi disiplin berat hingga pemberhentian bagi ASN yang melanggar netralitas. Penegakan sanksi yang konsisten memberi sinyal bahwa pelanggaran tidak ditoleransi.

Tantangan di Era Politik Elektoral

Tantangan terbesar saat ini adalah tekanan politik elektoral yang semakin intens. Dengan siklus pilkada yang hampir setiap tahun ada di suatu daerah, birokrasi berada dalam kondisi siaga politik hampir terus-menerus. Tanpa perlindungan kelembagaan yang kuat, ASN mudah menjadi korban atau pelaku politisasi.

Namun di sisi lain, keterlibatan politik ASN secara positif juga perlu dibedakan. ASN memiliki hak politik sebagai warga negara untuk memilih. Yang dilarang adalah penggunaan jabatan dan sumber daya negara untuk kepentingan politik. Pembeda ini perlu dipahami agar netralitas tidak disalahartikan sebagai apatisme politik.

Relasi politik-birokrasi di Indonesia berada pada titik tarik antara tuntutan profesionalisme dan realitas politik lokal. UU No. 5 Tahun 2014 telah memberikan kerangka hukum untuk menjaga netralitas ASN melalui sistem merit dan larangan berpolitik praktis. Namun efektivitas aturan ini bergantung pada komitmen politik kepala daerah, penguatan Komisi ASN, dan pengawasan publik. Tanpa netralitas yang terjaga, birokrasi tidak akan mampu menjadi instrumen pelayanan publik yang adil dan efektif.

2.4.3 Peran Kementerian PANRB dan BKN dalam Pembinaan Birokrasi Nasional

Kementerian PANRB: Arsitek Reformasi Birokrasi Nasional

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, disingkat Kementerian PANRB, memiliki mandat sebagai koordinator dan perumus kebijakan nasional di bidang aparatur negara. Dasar hukumnya adalah UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Perpres No. 47 Tahun 2021 tentang Kementerian PANRB.

Peran utama Kementerian PANRB adalah merancang arah besar reformasi birokrasi di Indonesia. Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 menempatkan Kementerian PANRB sebagai pengarah, pengendali, dan evaluator pelaksanaan reformasi birokrasi di seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah. Dalam dokumen tersebut dinyatakan bahwa “reformasi birokrasi bertujuan menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional, memiliki integritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara”.

Untuk menjalankan peran itu, Kementerian PANRB memiliki empat fungsi strategis yaitu:

Pertama, perumusan kebijakan di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik.

Kedua, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan dengan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

Ketiga, evaluasi dan monitoring terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi melalui penilaian SAKIP, Zona Integritas, dan Indeks Reformasi Birokrasi.

Keempat, pembinaan teknis terkait simplifikasi birokrasi, penyederhanaan regulasi, dan digitalisasi layanan.

Contoh nyata peran ini terlihat pada program penyederhanaan birokrasi 2020-2021. Kementerian PANRB memimpin penghapusan jabatan struktural eselon III dan IV serta dialihkan menjadi jabatan fungsional. Kebijakan ini bertujuan membuat organisasi lebih ramping dan berfokus pada hasil, sesuai arahan Presiden Joko Widodo dalam pidato visi Indonesia Maju 2019.

BKN: Penjaga Sistem Manajemen ASN

Jika Kementerian PANRB merancang kebijakan makro, maka Badan Kepegawaian Negara BKN berperan sebagai lembaga teknis yang mengelola sistem manajemen ASN nasional. Dasar hukumnya adalah UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Perpres No. 58 Tahun 2013 tentang BKN.

Pasal 58 UU ASN 2014 menyatakan bahwa BKN memiliki tugas "melaksanakan pembinaan manajemen ASN secara nasional". Pembinaan ini mencakup perencanaan kebutuhan ASN, pengadaan, pengembangan karier, penilaian kinerja, kesejahteraan, dan pemberhentian. BKN juga menjadi pusat data ASN nasional melalui sistem SAPK dan MySAPK.

Fungsi BKN bersifat lintas instansi dan bersifat mengikat. Pasal 59 ayat 1 UU ASN 2014 menegaskan bahwa "BKN melaksanakan pembinaan manajemen ASN kepada instansi pemerintah pusat dan daerah". Artinya, setiap instansi wajib mengikuti standar dan prosedur yang ditetapkan BKN dalam mengelola pegawainya. Hal ini penting untuk menjaga keseragaman dan mencegah fragmentasi kebijakan kepegawaian di daerah.

Salah satu instrumen penting yang dijalankan BKN adalah sistem merit. Melalui Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Seleksi Kompetensi Dasar CPNS, BKN memastikan proses rekrutmen dilakukan secara objektif dan berbasis CAT. BKN juga mengelola penilaian kinerja ASN melalui aplikasi e-Kinerja yang terintegrasi dengan SAKIP instansi.

Hubungan Kerja dan Pembagian Peran

Kementerian PANRB dan BKN bekerja dalam relasi komplementer. Kementerian PANRB menetapkan kebijakan dan standar umum reformasi birokrasi, sedangkan BKN menjalankan kebijakan tersebut di bidang kepegawaian. Keduanya berkoordinasi dalam forum Tim Koordinasi Nasional Reformasi Birokrasi yang dibentuk melalui Perpres No. 81 Tahun 2010.

Pembagian peran ini dapat dilihat dari siklus reformasi birokrasi. Kementerian PANRB menyusun roadmap, indikator, dan kriteria penilaian reformasi birokrasi. BKN kemudian memastikan aspek kepegawaian seperti pengisian jabatan, sistem merit, dan pengembangan kompetensi berjalan sesuai standar. Hasil penilaian BKN terhadap implementasi sistem merit menjadi salah satu indikator dalam penilaian reformasi birokrasi yang dilakukan Kementerian PANRB.

Hubungan ini juga melibatkan Kementerian Dalam Negeri untuk urusan ASN di daerah dan Kementerian Keuangan untuk aspek anggaran dan remunerasi. Model koordinasi lintas kementerian ini mencerminkan prinsip whole of government dalam tata kelola modern.

Tantangan dan Arah Pengembangan

Tantangan utama Kementerian PANRB adalah memastikan kebijakan reformasi birokrasi tidak berhenti di tingkat pusat. Banyak pemerintah daerah yang masih menjadikan reformasi birokrasi sebagai kegiatan administratif untuk memenuhi penilaian, bukan sebagai perubahan substansial. Oleh karena itu, Kementerian PANRB memperkuat pendekatan berbasis hasil melalui penerapan Indeks Reformasi Birokrasi dan Indeks Pelayanan Publik.

Bagi BKN, tantangan terbesar adalah mengelola data ASN yang akurat dan real-time di tengah otonomi daerah. Masih terjadi ketidaksesuaian antara data di SAPK dengan kondisi riil di lapangan. Untuk itu, BKN mengembangkan sistem e-ASN yang mengintegrasikan seluruh siklus manajemen ASN dalam satu platform digital.

Ke depan, kedua lembaga diarahkan untuk memperkuat peran sebagai enabler transformasi digital pemerintahan. Hal ini sejalan dengan Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik SPBE, yang menuntut birokrasi menjadi lebih lincah, berbasis data, dan berorientasi pada pengalaman pengguna layanan.

Kementerian PANRB dan BKN adalah dua pilar utama pembinaan birokrasi nasional. Kementerian PANRB berperan sebagai arsitek kebijakan dan pengendali reformasi birokrasi secara keseluruhan. BKN berperan sebagai penjaga standar dan pelaksana sistem manajemen ASN nasional. Sinergi keduanya menentukan berhasil tidaknya upaya menciptakan birokrasi yang profesional, netral, dan berkinerja tinggi di Indonesia.

2.5 Isu dan Tantangan Birokrasi Kontemporer

2.5.1 Patologi Birokrasi: Red Tape, Disfungsi, Korupsi, Overcentralization. Rujukan Merton 1940, Dwiyanto 2011

Pengantar: Memahami Patologi Birokrasi

Birokrasi sebagai sistem administrasi rasional-legal diharapkan mampu menciptakan efisiensi, kepastian, dan pelayanan publik yang adil. Namun dalam praktiknya, birokrasi sering melenceng dari tujuan awalnya. Penyimpangan ini disebut patologi birokrasi. Istilah "patologi" digunakan untuk menggambarkan kondisi sakit atau disfungsional dalam tubuh organisasi.

Robert K. Merton dalam artikel Bureaucratic Structure and Personality (1940) adalah sarjana pertama yang secara sistematis menganalisis disfungsi birokrasi. Merton berargumen bahwa struktur birokrasi

yang dirancang untuk mencapai efisiensi justru dapat menimbulkan perilaku yang kontraproduktif. Sementara itu, Agus Dwiyanto dalam Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia 2011 memberikan analisis kontekstual mengenai patologi birokrasi di Indonesia, termasuk akar masalah dan dampaknya terhadap pelayanan publik.

Empat bentuk patologi yang paling sering dikritisi dalam literatur adalah red tape, disfungsi, korupsi, dan overcentralization. Keempatnya saling terkait dan menjadi hambatan utama reformasi birokrasi di Indonesia.

1. Red Tape: Jeratan Prosedur yang Berlebihan

   Red tape secara harfiah berarti "pita merah". Istilah ini merujuk pada prosedur administratif yang berlebihan, rumit, dan tidak produktif. Bozeman dalam Bureaucracy and Red Tape (2000) mendefinisikan red tape sebagai "aturan, prosedur, atau formalitas yang memberatkan tetapi tidak memiliki fungsi yang jelas untuk tujuan organisasi".

   Merton (1940) menjelaskan bahwa red tape muncul dari penekanan berlebihan pada kepatuhan terhadap aturan. Birokrasi dilatih untuk menghindari kesalahan dengan mengikuti prosedur secara kaku. Lama-kelamaan, aturan menjadi tujuan itu sendiri, bukan alat mencapai tujuan. Merton menyebut fenomena ini sebagai "displacement of goals", yaitu pergeseran tujuan dari hasil pelayanan menjadi kepatuhan formal.

   Di Indonesia, red tape tampak pada proses perizinan usaha, pengadaan barang dan jasa, hingga pelayanan dasar seperti KTP dan akta kelahiran. Dwiyanto (2011) mencatat bahwa "salah satu keluhan utama masyarakat terhadap pelayanan publik adalah prosedur yang berbelit-belit, waktu

tunggu yang lama, dan biaya tidak resmi". Sebuah permohonan izin yang seharusnya bisa selesai 7 hari kerja, dapat molor berminggu-minggu karena harus melewati belasan meja dan tanda tangan.

Dampak red tape bersifat ganda. Bagi warga, red tape meningkatkan biaya ekonomi dan waktu. Bagi birokrasi, red tape menurunkan produktivitas dan menciptakan budaya kerja yang menghindari inisiatif. Pejabat lebih memilih "tidak salah karena mengikuti prosedur" daripada "berhasil dengan cara baru".

Upaya pengurangan red tape dilakukan melalui UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memotong rantai perizinan, serta program SPBE yang mendigitalisasi alur layanan. Namun selama mentalitas "aman lewat prosedur" belum berubah, red tape akan tetap bertahan.

2. Disfungsi Birokrasi: Ketika Tujuan Organisasi Tergeser

Disfungsi birokrasi adalah kondisi ketika struktur dan perilaku organisasi tidak lagi mendukung pencapaian tujuan publik. Merton (1940) menyebut disfungsi sebagai konsekuensi logis dari ciri birokrasi yang terlalu menekankan disiplin, hierarki, dan impersonalitas.

Merton mengidentifikasi beberapa bentuk disfungsi. Pertama, ritualisme, yaitu perilaku pejabat yang fokus pada kepatuhan aturan tanpa peduli hasil. Kedua, formalisme, yaitu penggunaan prosedur untuk menghindari tanggung jawab. Ketiga, trained incapacity, yaitu ketidakmampuan adaptif karena terlalu terlatih pada rutinitas lama.

Dwiyanto (2011) menambahkan konteks Indonesia dengan istilah "budaya birokrasi yang berorientasi pada kekuasaan". Dalam budaya ini, status, simbol, dan loyalitas vertikal lebih penting daripada kinerja dan pelayanan. Akibatnya, muncul perilaku seperti lempar tanggung jawab antar unit, rapat tanpa keputusan, dan laporan kinerja yang indah di atas kertas tetapi tidak berdampak di lapangan.

Contoh disfungsi yang nyata adalah program pemerintah yang berganti nama setiap pergantian menteri atau kepala daerah, tetapi substansinya sama. Program tidak dievaluasi berdasarkan hasil, melainkan berdasarkan serapan anggaran dan kelengkapan administrasi. Merton (1940) memperingatkan bahwa "semakin efisien birokrasi dalam arti mengikuti aturan, semakin tidak efisien dalam arti mencapai tujuan substantif".

Disfungsi juga terlihat pada lemahnya koordinasi lintas unit. Setiap direktorat atau dinas bekerja dalam "silo" tanpa memahami tujuan organisasi yang lebih besar. Prinsip whole of government sulit diterapkan karena masing-masing unit mempertahankan ego sektoral.

Mengatasi disfungsi memerlukan perubahan dari budaya berbasis aturan ke budaya berbasis hasil. Perpres No. 29 Tahun 2014 tentang SAKIP dan penerapan performance budgeting adalah upaya untuk mengembalikan fokus birokrasi pada outcome bagi warga.

3. Korupsi: Penyalahgunaan Wewenang untuk Kepentingan Pribadi

Korupsi adalah bentuk patologi paling merusak karena menghancurkan kepercayaan publik terhadap negara. World Bank (1997) mendefinisikan korupsi sebagai "penyalahgunaan jabatan publik untuk keuntungan pribadi". Dalam konteks birokrasi, korupsi terjadi ketika pejabat menggunakan diskresi dan akses terhadap sumber daya publik untuk kepentingan pribadi, keluarga, atau kelompok politik.

Dwiyanto (2011) menganalisis bahwa korupsi di birokrasi Indonesia berakar pada tiga faktor. Pertama, faktor sistemik: prosedur yang tidak jelas, pengawasan lemah, dan gaji ASN yang tidak mencukupi. Kedua, faktor budaya: penerimaan masyarakat terhadap praktik "uang pelicin" sebagai hal wajar. Ketiga, faktor politik: penggunaan birokrasi sebagai mesin politik elektoral, yang mendorong pejabat mencari dana tambahan di luar gaji.

Merton (1940) tidak membahas korupsi secara langsung, tetapi kerangka "strain theory"-nya relevan. Ketika tujuan kesuksesan ditetapkan tinggi tetapi sarana legal untuk mencapainya terbatas, individu cenderung mencari cara ilegal. Dalam birokrasi, jika target kinerja tinggi tetapi kewenangan dan insentif rendah, maka praktik pungli atau mark-up anggaran menjadi jalan pintas.

Bentuk korupsi birokrasi sangat beragam: suap perizinan, mark-up pengadaan, pemerasan layanan dasar, dan nepotisme dalam rekrutmen ASN. Transparansi International dalam Corruption Perceptions Index 2023 mencatat Indonesia masih

berada di skor 34/100, menunjukkan korupsi masih menjadi masalah serius.

Dampak korupsi tidak hanya ekonomi. Korupsi merusak kualitas kebijakan karena keputusan dibuat berdasarkan suap, bukan analisis kebutuhan publik. Korupsi juga menciptakan ketidakadilan, karena warga miskin yang tidak mampu membayar tidak mendapat akses layanan.

Upaya pemberantasan dilakukan melalui KPK, UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta penguatan Zona Integritas di instansi. Namun Dwiyanto 2011 menekankan bahwa "tanpa reformasi sistemik pada rekrutmen, remunerasi, dan pengawasan, pendekatan represif saja tidak cukup".

4. *Overcentralization*: Konsentrasi Kekuasaan Berlebihan

Overcentralization atau sentralisasi berlebihan adalah kecenderungan birokrasi untuk menumpuk kewenangan pengambilan keputusan di level atas dan pusat. Keputusan penting, bahkan untuk hal teknis, harus menunggu persetujuan pejabat tinggi atau kementerian pusat.

Merton (1940) menjelaskan bahwa sentralisasi lahir dari ketakutan terhadap kesalahan. Pejabat tingkat bawah tidak diberi ruang diskresi karena atasan takut kehilangan kendali. Akibatnya, struktur menjadi kaku dan lambat merespons kebutuhan lokal yang beragam.

Di Indonesia, overcentralization adalah warisan era Orde Baru yang sangat kuat. Meskipun UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah mendesentralisasi banyak urusan,

praktiknya kewenangan pusat masih dominan. Dwiyanto 2011 menyebut ini sebagai "desentralisasi semu", yaitu pelimpahan tugas tanpa pelimpahan sumber daya dan kewenangan yang memadai.

Dampak overcentralization sangat terasa di daerah. Kepala dinas di kabupaten sering tidak bisa memutuskan pengadaan barang senilai di bawah 50 juta tanpa persetujuan sekda atau bupati. Inovasi kebijakan lokal terhambat karena harus menunggu pedoman teknis dari pusat yang datang terlambat. Akibatnya, pelayanan menjadi tidak responsif terhadap kondisi lokal.

Selain itu, *overcentralization* menciptakan beban kerja berlebihan di level pusat. Menteri dan dirjen kewalahan menandatangani dokumen teknis, sehingga waktu untuk perumusan kebijakan strategis berkurang. Lembaga pusat menjadi "tenggelam dalam operasional".

Solusi atas *overcentralization* adalah penerapan prinsip subsidiaritas: keputusan diambil pada level terendah yang memiliki kapasitas. UU 23/2014 sudah membagi urusan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Namun implementasinya memerlukan keberanian mendelegasikan wewenang dan memperkuat kapasitas SDM di daerah.

Hubungan Antar Bentuk Patologi dan Siklusnya

Keempat patologi ini tidak berdiri sendiri. Red tape menciptakan ruang untuk korupsi, karena warga mencari jalan pintas melalui suap. Disfungsi membuat birokrasi tidak mampu mengevaluasi diri, sehingga

korupsi menjadi norma. Overcentralization memperkuat red tape, karena setiap prosedur harus disetujui pusat.

Merton (1940) menyebut siklus ini sebagai "self-fulfilling prophecy". Ketika warga percaya birokrasi korup dan lambat, mereka tidak mau berpartisipasi dan memilih cara ilegal. Birokrasi lalu semakin defensif dan menambah aturan, sehingga red tape semakin parah.

Dwiyanto (2011) menekankan bahwa memutus siklus ini memerlukan pendekatan multi-level. Di level makro, diperlukan reformasi regulasi dan penguatan pengawasan. Di level meso, diperlukan redesign organisasi dan budaya kerja berbasis kinerja. Di level mikro, diperlukan penguatan integritas dan kompetensi individu ASN.

Arah Penguatan dan Penutup Subbab

Memahami patologi birokrasi penting agar reformasi tidak hanya menyentuh struktur, tetapi juga perilaku dan budaya. Pengurangan red tape memerlukan simplifikasi regulasi dan digitalisasi. Mengatasi disfungsi memerlukan manajemen kinerja berbasis hasil dan kepemimpinan transformasional. Pemberantasan korupsi memerlukan kombinasi pencegahan, penindakan, dan pendidikan integritas. Mengurangi overcentralization memerlukan pendelegasian wewenang yang nyata dan penguatan kapasitas daerah.

Patologi birokrasi tidak akan hilang sepenuhnya karena birokrasi adalah sistem yang dibuat manusia dan pasti memiliki kelemahan. Namun dengan diagnosis yang tepat menggunakan kerangka Merton (1940) dan analisis kontekstual Dwiyanto 2011, pemerintah dapat merancang obat yang lebih tepat sasaran. Pada subbab berikutnya, pembahasan akan diarahkan pada strategi

reformasi birokrasi yang mencoba menyembuhkan patologi-patologi ini.

2.5.2 Kesenjangan Kapasitas Antar Daerah: Implikasi Otonomi Daerah terhadap Kualitas Birokrasi

Pengantar: Otonomi Daerah dan Harapan Kualitas Birokrasi

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Indonesia memilih desentralisasi sebagai arah tata kelola pemerintahan. Logika dasarnya sederhana: pemerintah daerah yang lebih dekat dengan warga akan lebih paham kebutuhan lokal, lebih cepat merespons, dan lebih akuntabel. Desentralisasi diharapkan memperbaiki kualitas birokrasi dengan memotong rantai komando yang panjang dan mengurangi overcentralization.

Namun praktik selama lebih dari dua dekade menunjukkan hasil yang beragam. Di satu sisi, daerah seperti Surabaya, Banyuwangi, dan Sleman mampu melahirkan inovasi pelayanan publik dan birokrasi yang responsif. Di sisi lain, banyak daerah tertinggal yang justru mengalami kemunduran kualitas birokrasi: pelayanan dasar lemah, SDM aparatur tidak kompeten, dan tata kelola anggaran tidak akuntabel. Ketimpangan ini disebut sebagai kesenjangan kapasitas antar daerah.

Kapasitas birokrasi daerah dapat diartikan sebagai kemampuan organisasi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan, mengelola sumber daya, dan memberikan layanan publik secara efektif dan efisien. World Bank dalam World Development Report 1997 menyatakan bahwa “kapasitas institusional adalah kunci untuk menerjemahkan kebijakan menjadi hasil pembangunan”. Ketika kapasitas antar daerah timpang,

maka kualitas birokrasi nasional pun menjadi tidak merata.

1. Akar Kesenjangan: Sumber Daya, SDM, dan Politik Lokal

   Kesenjangan kapasitas tidak muncul tiba-tiba. Ia berakar pada perbedaan kondisi awal setiap daerah. Setidaknya ada tiga faktor utama penyebabnya.

   Pertama, kesenjangan sumber daya fiskal. Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa memberi ruang fiskal baru bagi pemerintah daerah. Namun kapasitas fiskal asli daerah PAD sangat timpang. Daerah kaya sumber daya alam seperti Kutai Kartanegara atau Mimika memiliki pendapatan per kapita jauh lebih tinggi dibanding daerah agraris di Nusa Tenggara Timur atau Maluku. Booth dalam Local Government Fiscal Capacity 2011 mencatat bahwa "ketergantungan tinggi pada transfer pusat membuat banyak daerah tidak memiliki insentif untuk meningkatkan PAD dan efisiensi belanja". Akibatnya, birokrasi daerah kaya dapat merekrut SDM berkualitas dan membangun sistem digital, sementara daerah miskin hanya mampu membayar gaji pokok dan operasional dasar.

   Kedua, kesenjangan sumber daya manusia aparatur. Kualitas birokrasi sangat ditentukan oleh kompetensi ASN. Data BKN 2022 menunjukkan bahwa distribusi ASN dengan pendidikan S2/S3 sangat terkonsentrasi di Jawa dan kota besar. Daerah 3T mengalami kekurangan tenaga teknis seperti dokter, guru, dan analis kebijakan. Fenomena ini disebut "brain drain" internal. ASN kompeten lebih memilih bertugas di daerah dengan infrastruktur dan tunjangan lebih baik. UU No. 5

Tahun 2014 tentang ASN telah mengatur sistem merit, tetapi implementasinya sulit tanpa daya tarik ekonomi dan sosial yang memadai di daerah.

Ketiga, dinamika politik lokal. Otonomi daerah memberikan kewenangan besar kepada kepala daerah. Hal ini positif jika kepala daerah memiliki visi pembangunan. Namun jika digunakan untuk kepentingan elektoral, maka birokrasi menjadi korban. Dwiyanto dalam Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia 2011 mencatat bahwa "mutasi pejabat berdasarkan kedekatan politik dan bukan kompetensi adalah penyakit kronis birokrasi daerah". Politisasi ini menghancurkan sistem merit dan membuat ASN kehilangan motivasi jangka panjang.

2. Implikasi Kesenjangan Kapasitas terhadap Kualitas Birokrasi

Kesenjangan kapasitas menghasilkan tiga implikasi utama pada kualitas birokrasi daerah.

Implikasi pertama: Ketimpangan kualitas pelayanan publik. Daerah dengan kapasitas tinggi mampu menyediakan layanan pendidikan, kesehatan, dan perizinan yang cepat dan digital. Contohnya adalah Mall Pelayanan Publik MPP di Surabaya dan program e-Planning Banyuwangi. Warga tidak perlu lagi bolak-balik membawa berkas karena semua terintegrasi. Sebaliknya, di daerah dengan kapasitas rendah, warga masih harus mengurus KTP dengan prosedur manual, antre berjam-jam, dan sering diminta biaya tambahan. Ketimpangan ini menciptakan "kewarganegaraan kelas dua", di mana hak dasar warga tergantung pada daerah tempat tinggalnya.

Implikasi kedua: Lemahnya akuntabilitas dan tata kelola anggaran. Daerah dengan kapasitas manajemen rendah kesulitan menyusun perencanaan berbasis kinerja. RPJMD sering copy-paste dari daerah lain tanpa analisis kebutuhan lokal. Laporan keuangan banyak yang mendapat opini disclaimer atau wajar dengan pengecualian dari BPK. Hal ini terjadi karena kurangnya auditor internal, sistem akuntansi yang lemah, dan tekanan politik untuk membelanjakan anggaran tanpa kontrol hasil. World Bank 1997 mengingatkan bahwa "desentralisasi tanpa akuntabilitas lokal hanya akan memindahkan korupsi dari pusat ke daerah".

Implikasi ketiga: Lambatnya penyerapan inovasi dan kebijakan nasional. Program nasional seperti Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik SPBE, Satu Data Indonesia, dan reformasi birokrasi berjalan sangat lambat di daerah kapasitas rendah. Bukan karena tidak mau, tetapi karena tidak mampu. Mereka kekurangan infrastruktur internet, SDM IT, dan budaya kerja berbasis data. Akibatnya terjadi kesenjangan digital antar daerah yang memperlebar ketimpangan pelayanan. Daerah maju semakin maju karena bisa memanfaatkan teknologi, sementara daerah tertinggal semakin tertinggal.

3. Paradoks Otonomi: Pemberdayaan atau Fragmentasi?

Otonomi daerah secara konseptual adalah pemberdayaan. Namun tanpa kapasitas yang memadai, otonomi dapat berubah menjadi fragmentasi. Setiap daerah membuat kebijakan sendiri tanpa koordinasi, sehingga muncul regulasi tumpang tindih dan perang tarif pajak daerah. Investor bingung karena aturan berbeda di setiap kabupaten.

Paradoks lain adalah otonomi menuntut kapasitas, tetapi kapasitas hanya bisa dibangun melalui otonomi dan pengalaman. Daerah tidak akan belajar mengelola anggaran jika tidak diberi anggaran. Mereka tidak akan belajar menyusun kebijakan jika tidak diberi kewenangan. Oleh karena itu, pendekatan "big bang decentralization" tahun 1999 memberi kewenangan besar sekaligus, tetapi tidak diiringi penguatan kapasitas yang memadai. Akibatnya banyak daerah "kaget" dan mengalami disorientasi tata kelola.

Kementerian Dalam Negeri melalui Peraturan Mendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah mencoba menstandarisasi proses perencanaan. Namun standar tanpa pendampingan teknis dan transfer pengetahuan akan sulit diterapkan di daerah dengan kapasitas terbatas.

4. Strategi Mengurangi Kesenjangan Kapasitas

Mengurangi kesenjangan kapasitas memerlukan strategi jangka pendek dan jangka panjang yang melibatkan pusat dan daerah.

Strategi jangka pendek: Asistensi dan penguatan kelembagaan. Pemerintah pusat melalui Kementerian PANRB dan BKN perlu memperluas program pendampingan teknis ke daerah 3T. Pendampingan tidak boleh hanya berupa pelatihan satu kali, tetapi mentoring berkelanjutan. Program seperti Program Percepatan dan Peningkatan Tata Kelola Keuangan Daerah P3TKGD dan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah SAKIP harus diintegrasikan agar daerah belajar sambil bekerja.

Strategi jangka menengah: Pemerataan dan retensi SDM. BKN perlu mengembangkan skema insentif khusus bagi ASN yang bertugas di daerah tertinggal. Skema ini bisa berupa tunjangan kinerja lebih tinggi, percepatan kenaikan pangkat, dan jaminan pendidikan bagi anak ASN. Selain itu, program ASN belajar dari daerah berhasil harus digalakkan. ASN dari daerah tertinggal dikirim magang ke Surabaya atau Banyuwangi untuk melihat langsung praktik birokrasi inovatif.

Strategi jangka panjang: Penguatan fiskal dan kolaborasi antar daerah. Daerah tidak bisa terus bergantung pada transfer pusat. Kementerian Keuangan perlu membantu daerah mengembangkan basis PAD melalui digitalisasi pajak daerah dan optimalisasi aset. Di sisi lain, kerja sama antar daerah KAD perlu didorong. Daerah kecil dengan kapasitas terbatas bisa membentuk layanan bersama untuk fungsi teknis seperti pengadaan, IT, atau perencanaan. Model ini sudah diterapkan di beberapa negara seperti Jerman dan Jepang untuk mengatasi keterbatasan skala ekonomi daerah kecil.

5. Peran Teknologi sebagai Penyamarata Kapasitas

Teknologi digital memberi peluang untuk melompati kesenjangan kapasitas. Sistem seperti LAPOR!, SIKDA, dan platform pengadaan elektronik e-procurement memungkinkan daerah kecil mengadopsi standar pelayanan yang sama dengan daerah besar tanpa harus membangun sistem sendiri dari nol. Kementerian PANRB melalui Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE mendorong integrasi aplikasi pemerintah agar daerah tidak “membangun ulang roda”.

Namun teknologi bukan obat ajaib. Tanpa literasi digital ASN dan infrastruktur dasar, teknologi justru memperlebar kesenjangan. Daerah dengan listrik dan internet tidak stabil tidak akan bisa memanfaatkan sistem online. Oleh karena itu, penguatan infrastruktur digital dasar harus berjalan paralel dengan penguatan kapasitas SDM.

Kesenjangan kapasitas antar daerah adalah tantangan struktural yang tidak bisa diselesaikan dalam satu periode pemerintahan. Otonomi daerah telah memberi ruang bagi daerah untuk berkembang sesuai potensi lokal, tetapi juga mengekspos kelemahan kapasitas yang selama ini tertutup oleh sentralisasi.

Implikasi dari kesenjangan ini sangat nyata: warga di daerah berbeda mendapat kualitas birokrasi yang berbeda pula. Hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan dalam good governance.

Solusinya bukan kembali ke sentralisasi, tetapi memperkuat desain desentralisasi asimetris. Daerah dengan kapasitas tinggi diberi kewenangan dan fleksibilitas lebih besar. Daerah dengan kapasitas rendah diberi pendampingan intensif dan kewenangan bertahap sesuai kesiapan. Seperti yang ditekankan World Bank 1997, “negara yang efektif adalah negara yang menyesuaikan perannya dengan kapasitas institusional yang ada”.

Memahami kesenjangan kapasitas ini penting bagi mahasiswa administrasi publik agar tidak menilai kinerja birokrasi daerah dengan standar yang sama. Setiap daerah memiliki titik awal dan tantangan yang berbeda. Pada subbab selanjutnya, pembahasan akan mengarah pada bagaimana birokrasi kontemporer merespons tantangan lain

seperti disrupsi teknologi dan tuntutan pelayanan berbasis warga.

2.5.3 Budaya Birokrasi dan Perubahan Organisasi: Hambatan Budaya terhadap Reformasi, rujukan Hofstede 1980

Pengantar: Mengapa Budaya Penting dalam Reformasi Birokrasi

Selama dua dekade terakhir, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai regulasi untuk memperbaiki birokrasi. Mulai dari UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi, hingga program penyederhanaan birokrasi dan digitalisasi SPBE. Namun hasil di lapangan sering tidak sesuai harapan. Struktur sudah diubah, sistem baru sudah dipasang, tetapi perilaku aparatur tetap sama.

Kesenjangan ini menunjukkan satu hal: reformasi birokrasi bukan hanya soal struktur dan prosedur, tetapi juga soal budaya. Budaya organisasi adalah "perekat" yang menentukan bagaimana orang berpikir, bersikap, dan bekerja sehari-hari. Jika budaya tidak berubah, maka perubahan struktural hanya menjadi kulit luar tanpa mengubah isi.

Geert Hofstede dalam Culture's Consequences (1980) mendefinisikan budaya sebagai "the collective programming of the mind which distinguishes the members of one group from another". Definisi ini penting karena mengingatkan bahwa budaya bukan milik individu, melainkan pola bersama yang dipelajari dan diwariskan antar anggota organisasi. Ketika pola ini bertentangan dengan nilai reformasi seperti inovasi, orientasi hasil, dan pelayanan, maka reformasi akan terhambat.

Dalam pembahasan ini dibahas bagaimana budaya birokrasi di Indonesia menjadi hambatan utama perubahan organisasi, menggunakan kerangka dimensi budaya Hofstede (1980) untuk memahami akarnya.

1. Dimensi Budaya Hofstede dan Relevansinya pada Birokrasi Indonesia

   Hofstede (1980) mengidentifikasi empat dimensi budaya nasional yang sangat berpengaruh pada perilaku organisasi. Tiga di antaranya sangat relevan untuk menjelaskan hambatan budaya birokrasi Indonesia.

   Dimensi pertama: Power Distance. Jarak kekuasaan tinggi

   Power distance adalah sejauh mana anggota masyarakat menerima distribusi kekuasaan yang tidak setara. Hofstede (1980) menemukan bahwa Indonesia memiliki skor power distance yang tinggi, sekitar 78 dari 100. Skor tinggi berarti masyarakat cenderung menerima hierarki, otoritas, dan perbedaan status sebagai hal yang wajar.

   Dalam birokrasi, power distance tinggi muncul sebagai budaya “asal bapak senang”. Keputusan penting hanya boleh diambil atasan. Bawahan menghindari memberi kritik atau ide baru karena takut dianggap tidak sopan. Komunikasi berjalan satu arah dari atas ke bawah. Akibatnya, prinsip bottom-up planning dan inovasi dari level operasional sulit tumbuh.

   Dwiyanto (2011) menyebut fenomena ini sebagai “budaya feodal birokrasi”. Pejabat tinggi dianggap memiliki kebenaran mutlak, sementara ASN level bawah diposisikan sebagai pelaksana perintah. Budaya ini menghambat reformasi yang

menuntut desentralisasi kewenangan dan pemberdayaan ASN.

Dimensi kedua: Uncertainty Avoidance. Penghindaran ketidakpastian tinggi

Uncertainty avoidance mengukur sejauh mana masyarakat merasa tidak nyaman dengan situasi ambigu dan tidak terstruktur. Hofstede 1980 mencatat skor Indonesia sekitar 48, masuk kategori sedang-tinggi. Artinya, birokrasi cenderung mencari kepastian melalui aturan, prosedur, dan rutinitas.

Penghindaran ketidakpastian yang berlebihan melahirkan red tape yang dibahas pada subbab 2.5.1. ASN lebih nyaman mengikuti SOP lama daripada mencoba cara baru yang belum tentu berhasil. Risiko dianggap sebagai ancaman, bukan peluang belajar. Akibatnya, birokrasi menjadi lambat beradaptasi dengan perubahan teknologi dan kebutuhan warga.

Reformasi birokrasi menuntut fleksibilitas, eksperimen, dan toleransi terhadap kegagalan kecil. Namun budaya penghindaran ketidakpastian membuat ASN takut salah, sehingga memilih “diam dan aman” daripada “berinovasi dan berisiko”.

Dimensi ketiga: Collectivism. Kolektivisme kuat

Hofstede 1980 menempatkan Indonesia sebagai masyarakat kolektivis dengan skor individualisme rendah, sekitar 14 dari 100. Kolektivisme berarti loyalitas utama adalah pada kelompok: keluarga, komunitas, atau unit kerja. Keputusan sering diambil berdasarkan harmoni kelompok, bukan analisis individu.

Dalam birokrasi, kolektivisme memiliki sisi positif berupa kerja sama dan solidaritas. Namun sisi negatifnya adalah munculnya "budaya kongkalikong" dan "budaya sungkan". ASN enggan menegur rekan yang kinerjanya buruk karena menjaga keharmonisan. Evaluasi kinerja menjadi formalitas karena semua anggota tim diberi nilai sama agar tidak ada yang tersinggung.

Reformasi birokrasi melalui sistem merit menuntut penilaian kinerja individu yang objektif. Budaya kolektivis yang menghindari konflik membuat implementasi sistem merit menjadi setengah hati. Atasan memberi nilai baik ke semua anak buah agar hubungan tetap harmonis.

2. Manifestasi Budaya Birokrasi yang Menghambat Perubahan

Dimensi budaya di atas tidak berdiri sendiri. Ia termanifestasi dalam perilaku sehari-hari yang menghambat reformasi.

Hambatan pertama: Budaya orientasi proses, bukan hasil karena power distance dan uncertainty avoidance tinggi, birokrasi Indonesia terbiasa menilai keberhasilan dari kelengkapan administrasi, bukan dampak pada warga. Laporan dianggap bagus jika tebal, tanda tangan lengkap, dan sesuai format. Merton 1940 menyebut ini sebagai "ritualisme birokrasi".

Reformasi birokrasi melalui SAKIP dan performance budgeting mencoba menggeser orientasi ke hasil. Namun budaya lama membuat ASN mengisi indikator kinerja asal terpenuhi secara administratif. Outcome bagi warga sering tidak terukur.

Hambatan kedua: Budaya hierarki dan lambatnya pengambilan keputusan

Budaya menghormati atasan membuat setiap keputusan harus naik ke level paling atas. Surat sederhana bisa melewati 7-8 meja untuk mendapatkan paraf. Dwiyanto 2011 mencatat bahwa "rantai persetujuan yang panjang adalah warisan budaya birokrasi yang memuja hierarki".

Padahal era digital menuntut kecepatan. Warga yang terbiasa dengan layanan e-commerce satu hari jadi, tidak sabar menunggu izin usaha 30 hari kerja. Ketidakselarasan antara budaya birokrasi dan ekspektasi publik inilah yang menimbulkan kekecewaan.

Hambatan ketiga: Budaya menghindari konflik dan kritik

Kolektivisme membuat budaya "ewuh pakewuh" atau sungkan sangat kuat. ASN jarang memberi masukan langsung ke atasan. Rapat sering menjadi forum formalitas, bukan diskusi substansi. Ide baru yang menantang status quo dianggap mengganggu harmoni.

Reformasi menuntut budaya organisasi yang terbuka terhadap kritik dan pembelajaran. Schein dalam Organizational Culture and Leadership (1985) menyebut ini sebagai budaya "psychological safety". Tanpa rasa aman untuk bicara, maka learning organization tidak akan pernah terbentuk.

Hambatan keempat: Budaya status dan simbol

Power distance tinggi melahirkan obsesi terhadap simbol status: ruangan besar, mobil dinas, eselon, dan jumlah bawahan. Jabatan struktural menjadi tujuan karier utama, bukan jabatan fungsional yang berbasis keahlian.

Program penyederhanaan birokrasi 2020 yang menghapus eselon III dan IV mendapat perlawanan halus karena dianggap menurunkan status. Banyak ASN lebih memilih posisi struktural meskipun beban kerja administrasi tinggi, daripada posisi fungsional yang lebih bebas tetapi kurang prestisius secara simbolik.

3. Mengapa Mengubah Budaya Lebih Sulit dari Mengubah Struktur

Mengubah struktur bisa dilakukan dengan Peraturan Presiden dan memakan waktu beberapa bulan. Mengubah budaya bisa memakan waktu satu generasi. Schein 1985 menjelaskan bahwa budaya memiliki tiga lapisan. Lapisan paling luar adalah artefak seperti seragam dan tata ruang. Lapisan tengah adalah nilai yang diucapkan seperti integritas dan profesional. Lapisan paling dalam adalah asumsi dasar yang tidak disadari seperti "atasan selalu benar" atau "aturan tidak boleh dilanggar".

Reformasi birokrasi selama ini banyak menyentuh lapisan luar. Gedung kantor dipercantik, seragam ASN distandarkan, aplikasi digital diluncurkan. Namun asumsi dasar di lapisan terdalam jarang disentuh. Selama ASN masih percaya bahwa "karier aman jika dekat dengan atasan", maka sistem merit tidak akan berjalan.

Hofstede (1980) juga mengingatkan bahwa budaya nasional memengaruhi budaya organisasi. Birokrasi Indonesia tidak beroperasi dalam ruang hampa. Nilai masyarakat yang menghormati usia, senioritas, dan harmoni akan terbawa masuk ke kantor. Oleh karena itu, perubahan budaya birokrasi juga memerlukan perubahan budaya masyarakat secara lebih luas.

4. Strategi Mengelola Perubahan Budaya Birokrasi

Mengubah budaya tidak bisa dengan instruksi. Ia memerlukan strategi jangka panjang yang konsisten.

Strategi pertama: Kepemimpinan teladan dari puncak

Budaya berubah ketika pemimpin memberi contoh nyata. Jika menteri atau bupati datang tepat waktu, membuka ruang diskusi, dan mengakui kesalahan, maka ASN level bawah akan meniru. Kouzes dan Posner dalam The Leadership Challenge 1987 menyebut ini sebagai “model the way”. Tanpa keteladanan, seruan reformasi hanya akan dianggap retorika.

Strategi kedua: Mengubah sistem insentif dan sanksi

Budaya terbentuk dari apa yang dihargai dan apa yang dihukum. Selama promosi jabatan masih didasarkan pada kedekatan, maka budaya loyalitas personal akan bertahan. Selama ASN yang berinovasi tidak mendapat penghargaan, maka budaya aman akan bertahan.

Oleh karena itu, penerapan sistem merit melalui UU No. 5 Tahun 2014 harus ditegakkan secara konsisten. ASN dengan kinerja terbaik harus terlihat naik pangkat lebih cepat. ASN yang melanggar kode etik harus mendapat sanksi yang nyata, bukan hanya surat peringatan.

Strategi ketiga: Cerita, simbol, dan ritual baru

Budaya ditransfer melalui cerita dan simbol. Kementerian PANRB dan BKN perlu membangun narasi baru tentang ASN. Bukan lagi "abdi negara yang menunggu perintah", tetapi "pelayan publik yang memecahkan masalah". Kompetisi inovasi pelayanan publik, pemberian penghargaan kepada ASN teladan, dan publikasi kisah sukses di media sosial adalah cara membangun simbol baru.

Ritual seperti apel pagi bisa diubah dari sekadar absensi menjadi forum berbagi pembelajaran 5 menit tentang inovasi layanan. Perubahan kecil pada ritual dapat menggeser asumsi dasar secara perlahan.

Strategi keempat: Pendidikan dan sosialisasi nilai baru

Latsar dan pelatihan kepemimpinan ASN harus memasukkan modul budaya organisasi dan perubahan perilaku, bukan hanya teknis administrasi. Calon ASN perlu dipahamkan sejak awal bahwa nilai inti reformasi adalah orientasi publik, akuntabilitas, dan inovasi.

Pendekatan ini sejalan dengan ide Hofstede 1980 bahwa budaya bisa dipelajari dan diubah, meskipun lambat. Pendidikan adalah mekanisme utama untuk "memprogram ulang pikiran kolektif" menuju arah yang lebih produktif.

Budaya birokrasi adalah faktor penentu keberhasilan atau kegagalan reformasi. Kerangka Hofstede 1980 membantu kita memahami bahwa hambatan budaya di Indonesia berakar pada power distance tinggi, uncertainty avoidance sedang-tinggi, dan kolektivisme kuat. Tiga ciri ini melahirkan perilaku hierarkis, takut risiko, dan menghindari konflik yang kontraproduktif dengan nilai reformasi.

Mengubah budaya bukan berarti menghapus nilai luhur bangsa seperti gotong royong dan hormat kepada senior. Tetapi mengubah manifestasinya agar selaras dengan tuntutan birokrasi modern: hormat kepada atasan diwujudkan dalam bentuk profesionalisme, bukan kepatuhan buta. Gotong royong diwujudkan dalam bentuk kerja tim lintas unit, bukan kongkalikong menutupi kesalahan.

Tanpa perubahan budaya, reformasi birokrasi akan terjebak dalam siklus yang sama: struktur berubah, sistem diperbarui, tetapi perilaku tetap. Seperti yang ditekankan Peter Drucker, “culture eats strategy for breakfast”. Strategi reformasi terbaik akan kalah jika dimakan oleh budaya organisasi yang tidak mendukung.

2.6 Arah Penguatan Birokrasi dan Tata Kelola di Indonesia

2.6.1 Reformasi Birokrasi 2020-2025: Fokus pada Birokrasi Berdampak. Rujukan Perpres No.81/ 2010 dan Roadmap Kemenpan-RB 2020-2024

Pengantar: Dari Reformasi Struktural ke Reformasi Berdampak

Reformasi birokrasi di Indonesia tidak dimulai tahun 2020. Tonggak formalnya adalah Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Dokumen ini menetapkan visi jangka panjang 15 tahun untuk menciptakan birokrasi yang profesional, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas KKN, dan mampu melayani publik. Grand Design 2010-2025 dibagi menjadi tiga tahap: 2010-2014 fokus pada quick wins, 2015-2019 fokus pada penguatan sistem, dan 2020-2025 fokus pada hasil dan dampak.

Masuk periode 2020-2025, Kementerian PANRB menilai pendekatan sebelumnya belum cukup mengubah kondisi di lapangan. Struktur sudah dirampingkan, sistem sudah dibangun, tetapi warga masih mengeluh pelayanan lambat dan berbelit. Oleh karena itu, arah reformasi digeser dari "birokrasi yang tertib administrasi" menjadi "birokrasi yang berdampak".

Kementerian PANRB merumuskan arah ini dalam dokumen Roadmap Reformasi Birokrasi 2020-2024. Dalam roadmap tersebut ditegaskan bahwa "reformasi birokrasi ke depan tidak lagi diukur dari seberapa banyak regulasi yang dibuat atau seberapa lengkap dokumennya, tetapi dari seberapa besar dampaknya bagi masyarakat dan pembangunan nasional".

Subbab ini membahas arah, strategi, delapan area perubahan, dan tantangan implementasi Reformasi Birokrasi 2020-2025 dengan rujukan utama Perpres No. 81/2010 dan Roadmap Kemenpan-RB 2020-2024.

1. Landasan dan Pergeseran Paradigma: Perpres 81/ 2010 sebagai Pijakan

   Perpres No. 81 Tahun 2010 menjadi payung hukum utama reformasi birokrasi. Pasal 2 menyatakan tujuan reformasi birokrasi adalah "mewujudkan pemerintahan yang baik melalui birokrasi yang profesional, berintegritas tinggi, dan berkinerja tinggi". Untuk mencapai tujuan itu, Perpres 81/2010 menetapkan delapan area perubahan: manajemen perubahan, penataan peraturan, penataan kelembagaan, penataan Tatalaksana, penataan SDM aparatur, penguatan akuntabilitas, penguatan pengawasan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

   Selama periode 2010-2019, implementasi berfokus pada pembangunan fondasi. Banyak instansi berhasil meraih predikat Wilayah Bebas dari Korupsi WBK dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani WBBM. Sistem e-government mulai dibangun. Namun evaluasi Kementerian PANRB menunjukkan dampak pada masyarakat belum signifikan. Indeks Reformasi Birokrasi naik, tetapi Indeks Kepuasan Masyarakat IKM dan Indeks Persepsi Anti Korupsi IPK masih stagnan.

   Maka pada periode 2020-2025 terjadi pergeseran paradigma. Jika sebelumnya fokus pada "input dan proses", kini fokus pada "output dan outcome". Roadmap Kemenpan-RB 2020-2024 menyebut ini sebagai "hasil-oriented bureaucracy". Birokrasi tidak lagi ditanya "apakah sudah punya

SOP?", tetapi "apakah SOP itu membuat warga lebih mudah dan cepat mendapatkan layanan?".

2. Fokus Utama 2020-2025: Tiga Sasaran Berdampak Nasional

Roadmap Kemenpan-RB 2020-2024 menetapkan tiga sasaran utama reformasi birokrasi yang harus memberi dampak langsung pada agenda pembangunan nasional.

Sasaran pertama: Birokrasi yang lincah dan dinamis.

Birokrasi harus mampu merespons perubahan cepat, baik karena teknologi, pandemi, maupun krisis ekonomi. Kelincahan ini diwujudkan melalui penyederhanaan birokrasi. Kebijakan penghapusan jabatan struktural eselon III dan IV serta pengalihan ke jabatan fungsional bertujuan memotong rantai komando dan memberi ruang lebih besar bagi ASN ahli. Presiden Joko Widodo dalam arahan 2020 menyatakan bahwa "birokrasi harus ramping, lincah, dan fokus pada hasil, bukan pada prosedur".

Kelincahan juga dibangun melalui digitalisasi. Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE menjadi dasar integrasi aplikasi antar instansi agar data tidak terjebak di silo masing-masing. Targetnya adalah satu data, satu layanan, satu identitas digital untuk warga.

Sasaran kedua: Birokrasi yang akuntabel dan berkinerja tinggi.

Akuntabilitas diukur bukan dari kelengkapan laporan, tetapi dari pencapaian target kinerja yang memberi manfaat nyata. Roadmap 2020-2024 menekankan penguatan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah SAKIP dan anggaran

berbasis kinerja. Setiap program pemerintah harus bisa menjawab tiga pertanyaan: apa masalah yang diselesaikan, siapa yang diuntungkan, dan berapa besar manfaatnya.

Penguatan akuntabilitas juga dilakukan melalui Zona Integritas. Instansi yang berhasil membangun sistem pencegahan korupsi dan pelayanan prima diberi predikat WBK/WBBM. Per 2023, Kementerian PANRB mencatat lebih dari 6.000 unit kerja telah berpredikat WBK/WBBM, meningkat signifikan dibanding 2019.

Sasaran ketiga: Birokrasi dengan pelayanan publik berkelas dunia.

Kualitas layanan menjadi barometer utama. Roadmap 2020-2024 menargetkan peningkatan Indeks Kepuasan Masyarakat IKM dan Indeks Persepsi Anti Korupsi IPK secara nasional. Untuk itu dikembangkan Mall Pelayanan Publik MPP yang mengintegrasikan layanan pusat dan daerah dalam satu gedung. Sampai 2023, sudah lebih dari 100 MPP beroperasi di kabupaten/kota.

Pelayanan juga didorong ke arah digital dan proaktif. Warga tidak lagi diminta datang dan membawa berkas, tetapi sistem yang aktif memberi notifikasi ketika hak warga seperti bantuan sosial atau perpanjangan SIM akan jatuh tempo. Konsep ini disebut “government as a platform”.

3. Delapan Area Perubahan dengan Pendekatan Berdampak

Delapan area perubahan dari Perpres 81/2010 tetap dipertahankan, tetapi implementasinya diarahkan pada hasil. Roadmap 2020-2024 memberi penekanan baru pada setiap area.

a. Manajemen Perubahan: Tidak lagi sekadar sosialisasi, tetapi membangun budaya organisasi berbasis kinerja. Kementerian PANRB mendorong change agent di setiap instansi untuk menjadi agen transformasi.

b. Penataan Peraturan: Fokus pada deregulasi dan simplifikasi. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah contoh pemotongan regulasi tumpang tindih yang menghambat investasi dan layanan.

c. Penataan Kelembagaan: Penyederhanaan struktur eselon dan penguatan organisasi berbasis fungsi. Tujuannya agar struktur selaras dengan beban kerja dan target pembangunan.

d. Penataan Tatalaksana: Digitalisasi proses bisnis. Targetnya adalah minimal 80% layanan publik berbasis elektronik dan terintegrasi pada 2024.

e. Penataan SDM Aparatur: Implementasi sistem merit yang ketat. BKN dan Komisi ASN mengawasi pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi JPT melalui seleksi terbuka. Pelatihan ASN diarahkan pada kompetensi masa depan seperti data, digital, dan pemecahan masalah.

f. Penguatan Akuntabilitas: SAKIP tidak hanya dinilai dari dokumen, tetapi diverifikasi lapangan. Kementerian PANRB melakukan desk evaluation dan field visit untuk memastikan data kinerja sesuai realita.

g. Penguatan Pengawasan: Peran APIP internal diperkuat. Kolaborasi dengan KPK, BPK, dan

Ombudsman ditingkatkan agar pengawasan tidak tumpang tindih tetapi saling menguatkan.

h. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik: Standar pelayanan dipublikasikan secara terbuka. Warga diberi ruang memberi umpan balik melalui aplikasi LAPOR! dan survei IKM mandiri.

4. Inovasi Kebijakan Kunci Periode 2020-2025

Beberapa kebijakan menjadi ciri khas fase "birokrasi berdampak" ini.

Pertama, Penyederhanaan Birokrasi. Kebijakan ini menargetkan pengurangan 56% jabatan struktural di instansi pusat dan daerah. ASN yang terdampak dialihkan menjadi jabatan fungsional sesuai keahliannya. Tujuannya adalah membuat organisasi lebih datar sehingga keputusan lebih cepat dan ASN lebih fokus pada substansi pekerjaan.

Kedua, Transformasi Digital SPBE. Kementerian PANRB bersama Kementerian Kominfo mendorong integrasi 27.000 aplikasi pemerintah menjadi platform terpadu. Contohnya adalah portal SatuSehat untuk data kesehatan dan InaPASS untuk identitas digital tunggal ASN dan warga.

Ketiga, Reformasi Pengadaan Barang dan Jasa. LKPP mengembangkan e-procurement dan katalog elektronik agar proses pengadaan lebih transparan, cepat, dan bebas intervensi. Targetnya adalah 50% belanja pemerintah dilakukan melalui katalog elektronik pada 2024.

Keempat, Penguatan ASN Unggul. Kementerian PANRB meluncurkan Corporate University ASN dan program ASN Belajar. ASN diberi akses pembelajaran digital gratis untuk meningkatkan kompetensi sesuai kebutuhan organisasi, bukan sekadar memenuhi angka jam pelatihan.

5. Tantangan Implementasi Reformasi Birokrasi Berdampak

Meski arahnya jelas, implementasi menghadapi tantangan besar.

Tantangan pertama: Inkonsistensi komitmen pimpinan. Reformasi berdampak menuntut keberanian memangkas kewenangan dan mengubah kebiasaan lama. Di beberapa daerah, kepala daerah masih ragu mendelegasikan wewenang atau menerapkan sistem merit secara ketat karena pertimbangan politik lokal.

Tantangan kedua: Kesenjangan kapasitas antar daerah. Seperti dibahas pada subbab 2.5.2, daerah dengan SDM dan anggaran terbatas kesulitan mengadopsi SPBE dan SAKIP berbasis hasil. Tanpa pendampingan intensif, mereka hanya mengejar nilai administrasi tanpa substansi perubahan.

Tantangan ketiga: Budaya birokrasi yang resisten. Kerangka Hofstede 1980 yang dibahas pada subbab 2.5.3 menunjukkan budaya power distance dan uncertainty avoidance tinggi masih dominan. ASN takut salah jika mengambil inisiatif baru. Budaya “asal bapak senang” membuat indikator kinerja sering dimanipulasi agar terlihat baik di atas kertas.

Tantangan keempat: Koordinasi lintas instansi. Birokrasi berdampak menuntut kerja whole of government. Namun ego sektoral masih kuat. Kementerian teknis sering membuat aplikasi sendiri tanpa integrasi, sehingga warga harus login ke banyak platform berbeda.

6. Pengukuran Keberhasilan: Dari Nilai ke Dampak

Kementerian PANRB mengubah cara pengukuran keberhasilan. Selain Indeks Reformasi Birokrasi RB, kini ditambahkan indikator dampak langsung seperti:

1. Penurunan waktu dan biaya urus izin usaha.
2. Peningkatan cakupan layanan kesehatan dan pendidikan dasar.
3. Penurunan jumlah aduan masyarakat di LAPOR!.
4. Peningkatan peringkat Ease of Doing Business Indonesia.

Roadmap 2020-2024 menargetkan Indonesia masuk 40 besar EODB dan IKM nasional di atas 80 pada 2024. Target ini memaksa instansi berpikir dari perspektif warga, bukan dari perspektif internal birokrasi.

Perpres 81/2010 juga mewajibkan evaluasi berkala. Setiap lima tahun Grand Design dievaluasi untuk disesuaikan dengan kondisi nasional dan global. Evaluasi 2020 menjadi dasar penyusunan Roadmap 2020-2024 yang lebih fokus dan terukur.

Birokrasi sebagai Enabler Pembangunan

Reformasi Birokrasi 2020-2025 menandai kedewasaan kebijakan birokrasi Indonesia. Setelah 10 tahun membangun fondasi, kini saatnya menagih hasil. Pergeseran ke "birokrasi berdampak" adalah jawaban atas kritik publik bahwa birokrasi sibuk dengan dirinya sendiri dan lupa pada tujuan utama: melayani warga dan mendukung pembangunan.

Perpres No. 81 Tahun 2010 memberi kerangka jangka panjang, sementara Roadmap Kemenpan-RB 2020-2024 memberi peta jalan operasional untuk 5 tahun terakhir. Keduanya menegaskan bahwa birokrasi masa depan adalah birokrasi yang lincah, akuntabel, dan berorientasi pelayanan.

Keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh Kementerian PANRB. Ia bergantung pada komitmen seluruh pimpinan instansi, kompetensi ASN, dan pengawasan aktif masyarakat. Seperti yang dinyatakan dalam Roadmap 2020-2024, "reformasi birokrasi adalah perjalanan, bukan tujuan akhir. Hasilnya akan terlihat ketika warga merasakan pelayanan yang lebih cepat, mudah, dan adil".

2.6.2 Penguatan Merit System dan Manajemen Talenta ASN: Berdasarkan UU ASN dan PP No.17/2017

Pengantar: Mengapa Merit System Menjadi Kunci Birokrasi Berdampak

Reformasi birokrasi periode 2020-2025 menargetkan birokrasi yang berdampak. Salah satu prasyarat utama agar birokrasi berdampak adalah tersedianya ASN yang kompeten, profesional, dan ditempatkan pada posisi yang tepat. Tanpa itu, program sebaik apapun tidak akan berjalan.

Masalah klasik birokrasi Indonesia selama ini adalah penempatan ASN tidak berbasis kompetensi. Jabatan strategis sering diisi karena kedekatan politik, senioritas, atau loyalitas pribadi. Akibatnya muncul disfungsi, red tape, dan kinerja rendah seperti dibahas pada subbab 2.5.1.

Jawaban atas masalah ini adalah sistem merit. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjadikan sistem merit sebagai fondasi manajemen ASN nasional. Untuk menjabarkan lebih teknis, pemerintah menerbitkan PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta aturan turunan BKN dan Kemenpan-RB tentang seleksi, penilaian kinerja, dan pengembangan karier berbasis merit.

Subbab ini membahas konsep, kerangka hukum, implementasi, dan tantangan penguatan sistem merit serta manajemen talenta ASN dengan rujukan utama UU ASN 2014 dan PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang merupakan aturan turunan utama UU ASN.

a. Konsep dan Landasan Hukum Sistem Merit

Pengertian Sistem Merit

Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Definisi ini secara eksplisit tercantum dalam Pasal 1 angka 22 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Inti sistem merit adalah "the right person in the right place at the right time". ASN direkrut, dikembangkan, dipromosikan, dan diberi penghargaan berdasarkan apa yang mereka ketahui dan apa yang mereka hasilkan, bukan berdasarkan siapa mereka kenal.

Landasan Hukum Utama

1. UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN

   Pasal 2 huruf j menetapkan "sistem merit" sebagai salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Pasal 52 ayat 1 menegaskan bahwa "manajemen ASN dilaksanakan berdasarkan sistem merit". Pasal 69 sampai Pasal 79 mengatur rinci tentang pengadaan, pengembangan karier, mutasi, dan promosi jabatan yang harus mengikuti prinsip merit.

   Lebih tegas lagi, Pasal 23 ayat 5 melarang pejabat pembina kepegawaian PPK melakukan mutasi ASN dengan alasan untuk mengganti pejabat karena pergantian PPK. Pasal ini dibuat untuk memutus praktik "cuci gudang" pejabat setiap ganti kepala daerah.

2. PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS

   PP ini adalah aturan pelaksanaan utama UU ASN untuk PNS. Pasal 55 menyatakan bahwa "pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dilakukan melalui seleksi terbuka dan kompetitif". Pasal 112-118 mengatur sistem penilaian kinerja PNS berbasis sasaran kinerja pegawai SKP yang terukur. Pasal 139-152 mengatur pengembangan karier melalui pelatihan, rotasi, dan penugasan berbasis kebutuhan kompetensi.

3. Peraturan BKN dan Kemenpan-RB

   BKN menerbitkan Peraturan BKN No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Mutasi, dan Peraturan BKN No. 6 Tahun 2022 tentang Sistem Informasi ASN. Kemenpan-RB menerbitkan Permenpan RB No. 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit. Ketiga regulasi ini menjadi panduan teknis agar instansi tidak salah tafsir dalam menerapkan merit.

b. Pilar-Pilar Penguatan Sistem Merit ASN

UU ASN 2014 merancang sistem merit yang mencakup seluruh siklus manajemen ASN. Ada lima pilar utama penguatan.

Pilar pertama: Rekrutmen dan Seleksi Berbasis Kompetensi

Pengadaan ASN wajib terbuka, kompetitif, adil, objektif, transparan, bersih dari KKN, dan tidak dipungut biaya. Pasal 61 UU ASN 2014 menegaskan hal ini. BKN menerapkan Computer Assisted Test CAT untuk Seleksi Kompetensi Dasar SKD CPNS agar standar nasional terjaga. Untuk Jabatan

Pimpinan Tinggi JPT, seleksi terbuka wajib diikuti oleh peserta dari instansi lain agar terjadi kompetisi talenta lintas organisasi.

Roadmap Reformasi Birokrasi 2020-2024 menargetkan 100% pengisian JPT dilakukan melalui seleksi terbuka. Data Kemenpan-RB 2023 menunjukkan progres sudah mencapai lebih dari 90% di instansi pusat, tetapi masih 60% di pemerintah daerah. Kesenjangan ini menjadi pekerjaan rumah besar.

Pilar kedua: Penilaian Kinerja Berbasis Hasil

Sistem merit menuntut ASN dinilai dari apa yang dikerjakannya, bukan dari kehadirannya. Pasal 75 UU ASN 2014 mewajibkan penilaian kinerja PNS dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.

Instrumennya adalah Sasaran Kinerja Pegawai SKP yang disusun berdasarkan target organisasi. SKP lalu diintegrasikan dengan aplikasi e-Kinerja. PP No. 11 Tahun 2017 Pasal 113 mengatur bahwa hasil penilaian kinerja menjadi dasar pengembangan karier, pemberian tunjangan kinerja, dan pemberian penghargaan.

Tantangannya adalah kualitas SKP di lapangan masih banyak yang copy-paste dan tidak terukur. Kemenpan-RB melalui program SAKIP Reconnect 2021-2024 mendampingi instansi menyusun indikator kinerja yang benar-benar berdampak pada warga.

Pilar ketiga: Pengembangan Karier dan Pembelajaran Berkelanjutan

ASN bukan aset statis. Mereka harus terus belajar agar kompetensinya relevan dengan tantangan baru. Pasal 69 UU ASN 2014 menyatakan bahwa "pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan instansi pemerintah".

PP No. 11 Tahun 2017 Pasal 139 mewajibkan setiap PNS mengikuti pengembangan kompetensi minimal 20 jam pelajaran JP per tahun. Kemenpan-RB merespons dengan meluncurkan Corporate University ASN dan platform ASN Belajar. Konsepnya adalah "learning organization", di mana setiap instansi menjadi universitas bagi pegawainya sendiri.

Pilar keempat: Mutasi dan Promosi Berbasis Kompetensi

Salah satu penyakit birokrasi adalah mutasi "politik balas budi". PP No. 11 Tahun 2017 Pasal 164-170 mengatur bahwa mutasi PNS dilakukan dengan mempertimbangkan kompetensi, kinerja, dan kebutuhan organisasi. Mutasi karena pergantian PPK dilarang kecuali atas dasar kebutuhan organisasi yang objektif.

Untuk jabatan administrasi, promosi harus melalui uji kompetensi dan pertimbangan Tim Penilai Kinerja. Untuk jabatan fungsional, kenaikan jenjang didasarkan pada angka kredit yang diakui secara nasional. Sistem ini memutus rantai "asal dekat atasan pasti naik pangkat".

Pilar kelima: Manajemen Talenta ASN Nasional

Penguatan merit tidak berhenti pada level instansi. Pemerintah membangun Manajemen Talenta ASN secara nasional. Konsepnya adalah memetakan ASN terbaik di seluruh Indonesia, lalu menyiapkan mereka untuk mengisi posisi strategis di masa depan.

Kemenpan-RB bekerja sama dengan BKN dan LAN mengembangkan 9 box talent mapping. Setiap ASN dinilai berdasarkan kinerja dan potensi. ASN dengan kinerja dan potensi tinggi masuk kuadran "talenta" dan mendapat program akselerasi seperti penugasan lintas kementerian, pendidikan S2/S3, dan mentoring oleh pimpinan nasional.

Roadmap 2020-2024 menargetkan database manajemen talenta nasional terintegrasi pada 2024. Tujuannya agar ketika ada posisi Dirjen atau Sekda kosong, pemerintah bisa melihat peta talenta nasional dan memilih kandidat terbaik, bukan hanya yang ada di lingkaran dekat.

c. Peran Lembaga Pembina dalam Ekosistem Merit

Penerapan sistem merit tidak bisa diserahkan sepenuhnya pada instansi. Dibutuhkan tiga lembaga pembina yang bekerja sinergis.

1. Kementerian PANRB: Bertindak sebagai regulator kebijakan merit dan evaluator penerapan sistem merit di seluruh instansi. Setiap tahun Kemenpan-RB menerbitkan hasil evaluasi sistem merit dengan kategori Sangat Baik, Baik, Cukup, Kurang, dan Buruk. Hasil ini menjadi pertimbangan alokasi anggaran dan penghargaan RB.

2. Badan Kepegawaian Negara BKN: Bertindak sebagai pembina teknis manajemen ASN. BKN mengelola sistem SAPK, menyelenggarakan seleksi CAT, dan memberikan rekomendasi teknis mutasi JPT. Pasal 58 UU ASN 2014 memberi BKN kewenangan untuk menghentikan proses pengisian jabatan jika tidak sesuai prosedur merit.
3. Komisi ASN KASN: Lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Pasal 31 UU ASN 2014. Tugas KASN adalah mengawasi penerapan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN. KASN berwenang meminta keterangan dan merekomendasikan sanksi jika PPK melanggar prinsip merit. Perpres No. 17 Tahun 2020 memperkuat peran KASN di daerah melalui Komisi ASN Daerah.

Kolaborasi tiga lembaga ini penting agar sistem merit tidak hanya menjadi dokumen, tetapi benar-benar ditegakkan.

d. Tantangan Implementasi Sistem Merit di Lapangan

Meski kerangka hukum sudah kuat, implementasi sistem merit menghadapi hambatan nyata.

Tantangan pertama: Intervensi politik lokal

Di daerah, tekanan politik terhadap kepala daerah sangat tinggi. Ada ekspektasi dari tim sukses untuk “mendapatkan jatah jabatan”. Pasal 23 UU ASN 2014 yang melarang mutasi karena pergantian PPK sering dilanggar dengan alasan “penyegaran organisasi”. KASN dan BKN harus berani menindak PPK yang melanggar.

Tantangan kedua: Kapasitas SDM dan sistem di daerah

Banyak BKD di kabupaten/kota belum memiliki analis SDM yang kompeten. Mereka kesulitan menyusun standar kompetensi jabatan dan menilai potensi ASN secara objektif. Akibatnya seleksi terbuka hanya formalitas karena soal dan asesmen disusun asal-asalan.

Tantangan ketiga: Budaya organisasi yang resisten

Kerangka Hofstede 1980 tentang power distance tinggi membuat ASN senior merasa berhak mendapat promosi karena masa kerja, bukan kompetensi. Mereka menganggap sistem merit "mengancam senioritas". Perubahan mindset ini memerlukan waktu dan kepemimpinan teladan.

Tantangan keempat: Data dan integrasi sistem

Manajemen talenta nasional membutuhkan data ASN yang akurat, mutakhir, dan terintegrasi. Masih terjadi ketidaksesuaian antara data di SAPK BKN dengan data kepegawaian di daerah. Tanpa data yang bersih, pemetaan talenta akan bias.

e. Arah Penguatan Ke Depan 2024-2029

Untuk menjawab tantangan, Kemenpan-RB dan BKN merancang beberapa arah penguatan.

1. Penerapan Meritokrasi Digital: Integrasi sistem e-Kinerja, SAPK, dan Sistem Manajemen Talenta ke dalam satu platform. Dengan big data, pemerintah bisa memprediksi kebutuhan talenta 5 tahun ke depan dan menyiapkan program pengembangan sejak dini.
2. Penguatan Sanksi dan Insentif: PPK yang terbukti melanggar sistem merit harus

mendapat sanksi administratif tegas, termasuk pemberhentian. Sebaliknya, instansi dengan penerapan merit terbaik diberi insentif anggaran dan fleksibilitas organisasi lebih besar.

3. Akselerasi Talenta Muda: Program seperti Talenta Muda ASN dan Beasiswa ASN 5.000 Doktor perlu diperluas. Tujuannya adalah memutus dominasi generasi lama dan memberi ruang bagi ASN muda inovatif untuk naik ke posisi strategis lebih cepat.
4. Desentralisasi Asimetris Merit: Untuk daerah dengan kapasitas rendah, pusat memberi pendampingan intensif dan template standar kompetensi. Untuk daerah kapasitas tinggi, diberi kewenangan lebih besar merancang sistem merit sesuai karakteristik lokal, selama memenuhi standar nasional.

Penguatan sistem merit dan manajemen talenta ASN adalah jantung dari birokrasi berdampak yang dibahas pada subbab 2.6.1. Tanpa ASN yang ditempatkan berdasarkan kompetensi dan dikembangkan secara berkelanjutan, maka target pelayanan publik berkelas dunia tidak akan tercapai.

UU No. 5 Tahun 2014 telah meletakkan fondasi hukum yang kokoh. PP No. 11 Tahun 2017 menjabarkan secara teknis bagaimana merit diterapkan mulai dari rekrutmen sampai pensiun. Tugas kita sekarang adalah menegakkan aturan ini secara konsisten dan berani.

Seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU ASN 2014, "sistem merit adalah upaya untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan bebas dari intervensi politik". Jika sistem merit berjalan, maka birokrasi Indonesia akan memiliki mesin penggerak yang andal: ASN terbaik berada di posisi terbaik untuk melayani rakyat terbaik.

2.6.3 Sinergi Birokrasi dengan Aktor Non-Negara: Kolaborasi dengan Swasta, CSO, dan Warga dalam Model Collaborative Governance. Rujukan Ansel & Gash 2008

Pengantar: Melampaui Birokrasi Hierarkis Menuju Tata Kelola Kolaboratif

Selama lebih dari satu abad, model birokrasi Weberian mendominasi cara negara bekerja: hierarkis, prosedural, dan berbasis kewenangan negara. Model ini efektif untuk kepastian hukum dan keseragaman layanan. Namun ketika menghadapi masalah publik yang kompleks abad ke-21, birokrasi hierarkis sering kewalahan. Masalah seperti perubahan iklim, kemiskinan perkotaan, keamanan siber, dan krisis kesehatan tidak bisa diselesaikan oleh satu kementerian saja, apalagi tanpa melibatkan masyarakat.

Oleh karena itu, arah penguatan birokrasi dan tata kelola di Indonesia bergeser dari model pemerintahan government ke model tata kelola governance. Dalam model governance, negara tidak lagi memonopoli penyediaan solusi publik. Negara berperan sebagai fasilitator yang merangkul aktor non-negara: sektor swasta, organisasi masyarakat sipil CSO, akademisi, media, dan warga.

Kerangka teoritis utama untuk memahami fenomena ini adalah Collaborative Governance yang dikembangkan Chris Ansell dan Alison Gash dalam artikel Collaborative Governance in Theory and Practice (2008). Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan collaborative governance sebagai "pengaturan tata kelola di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif, dengan tujuan membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik".

Subbab ini membahas urgensi, kerangka, bentuk, contoh, dan prasyarat keberhasilan sinergi birokrasi dengan aktor non-negara di Indonesia menggunakan lensa Collaborative Governance Ansell & Gash (2008).

a. Mengapa Kolaborasi Menjadi Kebutuhan Birokrasi Kontemporer

Ada empat alasan utama birokrasi tidak bisa bekerja sendiri lagi.

Pertama, kompleksitas dan wicked problems. Masalah publik saat ini saling terkait dan tidak punya jawaban tunggal yang benar. Contoh: stunting tidak bisa diselesaikan hanya oleh Kementerian Kesehatan karena terkait gizi, air bersih, pendidikan orang tua, dan budaya. Birokrasi sektoral yang bekerja dalam silo tidak mampu melihat keterkaitan ini. Kolaborasi memungkinkan integrasi sumber daya dan perspektif dari berbagai pihak.

Kedua, keterbatasan sumber daya negara. APBN dan APBD terbatas. Sementara kebutuhan infrastruktur, layanan digital, dan inovasi sosial terus meningkat. Sektor swasta memiliki modal dan efisiensi. CSO memiliki jaringan komunitas dan kepercayaan warga. Warga memiliki pengetahuan lokal. Dengan berkolaborasi, negara bisa melipatgandakan sumber daya tanpa harus membebani APBN.

Ketiga, tuntutan legitimasi dan akuntabilitas. Warga saat ini tidak mau hanya menjadi penerima layanan. Mereka menuntut dilibatkan dalam perencanaan dan pengawasan. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberi dasar hukum partisipasi warga. Kolaborasi meningkatkan legitimasi kebijakan karena warga merasa memiliki.

Keempat, disrupsi teknologi. Platform digital memungkinkan warga dan CSO berorganisasi, memberi data, dan memantau kinerja pemerintah secara real-time. Birokrasi yang menutup diri akan kehilangan data dan kepercayaan publik. Birokrasi yang terbuka bisa memanfaatkan crowdsourcing untuk memecahkan masalah.

Ansell & Gash 2008 menekankan bahwa kolaborasi bukan pengganti birokrasi, tetapi pelengkap. Negara tetap memegang peran kepemimpinan, mengatur aturan main, dan memastikan kepentingan publik tidak dikalahkan kepentingan komersial.

b. Kerangka Collaborative Governance Ansell & Gash 2008

Ansell & Gash (2008) membangun model yang paling banyak dirujuk untuk memahami kapan dan bagaimana kolaborasi berhasil. Model mereka terdiri dari empat elemen utama.

Elemen pertama: Kondisi awal _Starting Conditions_

Kolaborasi tidak dimulai dari ruang kosong. Kondisi awal sangat menentukan. Ansell & Gash 2008 menyebut tiga faktor kunci:

1. *Power/resource imbalances*: Jika satu pihak terlalu dominan, pihak lain tidak akan percaya prosesnya adil.
2. *Incentives to participate*: Aktor akan masuk jika mereka melihat keuntungan dari kolaborasi lebih besar dari biaya transaksi.
3. *Prehistory of cooperation/ conflict:* Jika ada konflik masa lalu antara pemerintah dan CSO, membangun kepercayaan akan lebih sulit.

Di Indonesia, kondisi awal sering tidak setara. Birokrasi memiliki kewenangan dan anggaran besar, sementara CSO kecil kekurangan dana. Oleh karena itu, negara harus proaktif menciptakan ruang yang setara.

Elemen kedua: Desain kelembagaan _Institutional Design_

Kolaborasi memerlukan aturan main yang jelas. Ansell & Gash 2008 menyoroti tiga prinsip:

1. *Inclusive participation:* Semua pemangku kepentingan relevan harus diundang, bukan hanya yang “nyaman” bagi pemerintah.

2. *Clear ground rules:* Tujuan, peran, mekanisme pengambilan keputusan, dan transparansi harus disepakati di awal.
3. *Process transparency:* Proses diskusi dan data harus terbuka agar tidak muncul kecurigaan.

Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE dan Peraturan Menteri PANRB No. 5 Tahun 2021 tentang Sistem Kerja Instansi menjadi contoh desain kelembagaan yang mendorong kolaborasi digital antar instansi dan dengan publik.

Elemen ketiga: Proses kolaboratif _Collaborative Process_

Ini adalah inti dari model Ansell & Gash 2008. Proses kolaboratif terdiri dari siklus berulang:

1. *Face-to-face dialogue:* Pertemuan langsung membangun kepercayaan dan pemahaman bersama.
2. *Trust building:* Kepercayaan tidak bisa dipaksa, tetapi tumbuh dari konsistensi dan keterbukaan.
3. *Commitment to process:* Semua pihak harus berkomitmen mengikuti proses, meski hasil belum terlihat.
4. *Shared understanding:* Dari dialog muncul pemahaman bersama tentang masalah dan tujuan.
5. *Intermediate outcomes:* Keberhasilan kecil di awal penting untuk menjaga motivasi.

Tanpa proses ini, forum kolaborasi hanya akan menjadi “rapat seremonial” tanpa dampak.

Elemen keempat: Hasil kolaborasi _Outcomes_

Hasil kolaborasi tidak hanya kebijakan atau program, tetapi juga social capital: jaringan, kepercayaan, dan kapasitas bersama yang terbentuk. Ansell & Gash 2008 menyebut ini sebagai "efek samping positif" yang sering lebih penting dari produk akhir.

c. Bentuk Sinergi Birokrasi dengan Aktor Non-Negara di Indonesia

Mengacu pada kerangka di atas, sinergi di Indonesia muncul dalam beberapa bentuk.

Bentuk pertama: Kemitraan Pemerintah-Swasta _Public-Private Partnership PPP_

PPP digunakan untuk proyek infrastruktur dan layanan yang butuh investasi besar. Contohnya pembangunan jalan tol, rumah sakit, dan internet cepat di daerah 3T. Swasta menanggung risiko investasi dan efisiensi operasional, sementara negara menjamin regulasi dan pelayanan dasar.

Kementerian PPN/Bappenas melalui Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang PPP menjadi payung hukumnya. Tantangannya adalah memastikan PPP tidak hanya menguntungkan investor tetapi juga memberi tarif terjangkau bagi warga miskin. Prinsip value for money dan public interest harus dijaga.

Bentuk kedua: Kolaborasi dengan CSO dan Lembaga Swadaya Masyarakat

CSO memiliki keunggulan menjangkau kelompok rentan dan isu advokasi. Kolaborasi terjadi dalam tiga level:

1. *Service delivery:* CSO menjadi mitra pemerintah menyalurkan bantuan, edukasi kesehatan, atau pelatihan UMKM. Contoh: kolaborasi Kemenkes dengan Yayasan Kesehatan untuk program penurunan stunting.
2. *Policy advocacy:* CSO memberi masukan data dan analisis dalam penyusunan RUU atau Perda. Contoh: keterlibatan ICW dalam pembahasan RUU Perampasan Aset.
3. *Social accountability:* CSO dan media melakukan pengawasan anggaran dan pelayanan melalui citizen report card atau budget tracking.

UU No. 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan memberi ruang legal, tetapi hubungan sering pasang-surut tergantung kepercayaan antara pemerintah dan CSO.

Bentuk ketiga: Keterlibatan langsung warga _*Citizen Engagement*_

Teknologi membuka ruang baru untuk warga terlibat tanpa melalui perantara CSO. Contohnya:

1. LAPOR!: Sistem pengaduan nasional yang dikembangkan Kemenpan-RB. Warga melapor, ASN wajib menindaklanjuti, dan progresnya bisa dipantau publik.
2. Musrenbang digital: Banyak daerah mulai menggunakan aplikasi untuk menjaring usulan

warga sebelum Musrenbang fisik. Ini meningkatkan partisipasi warga yang sibuk bekerja.

3. Open government dan Satu Data: Kementerian Kominfo mendorong data pemerintah dibuka agar warga, akademisi, dan startup bisa mengembangkan aplikasi layanan baru. Contoh: data transportasi DKI Jakarta dipakai pengembang untuk aplikasi Moovit.

Ansell & Gash 2008 menyebut bentuk ini sebagai "kolaborasi berbasis informasi" yang biaya transaksinya rendah tetapi dampaknya tinggi.

Bentuk keempat: Ekosistem inovasi dan akademisi

Birokrasi bekerja sama dengan universitas dan think tank untuk riset kebijakan. Contoh: Bappenas bekerja sama dengan SMERU Research Institute untuk evaluasi program bantuan sosial. Kolaborasi ini menghasilkan kebijakan berbasis bukti evidence-based policy, bukan hanya intuisi pejabat.

d. Prasyarat Keberhasilan Kolaborasi di Birokrasi Indonesia

Model Ansell & Gash 2008 tidak menjamin kolaborasi otomatis berhasil. Berdasarkan pengalaman Indonesia dan literatur, ada lima prasyarat.

Prasyarat pertama: Kepemimpinan kolaboratif dari birokrasi

Pejabat harus mau "berbagi kekuasaan". Pemimpin kolaboratif tidak memerintah, tetapi memfasilitasi. Ia mampu menyatukan kepentingan berbeda dan menengahi konflik. Tanpa komitmen

pimpinan puncak, unit kerja di bawah akan menganggap kolaborasi hanya "proyek tambahan".

Roadmap Reformasi Birokrasi 2020-2024 menekankan bahwa birokrasi berdampak memerlukan pemimpin yang berani membuka ruang partisipasi, bukan hanya mengontrol.

Prasyarat kedua: Kepercayaan dan budaya dialog

Hambatan budaya yang dibahas pada subbab 2.5.3 menjadi penghalang utama. Budaya power distance tinggi membuat ASN takut berdialog setara dengan warga. Budaya penghindaran konflik membuat kritik CSO dianggap serangan. Membangun kepercayaan memerlukan waktu, konsistensi, dan keterbukaan data dari pemerintah.

Prasyarat ketiga: Kapasitas ASN untuk mengelola kolaborasi

Mengelola kolaborasi adalah kompetensi baru yang tidak diajarkan di pendidikan administrasi klasik. ASN harus mampu memfasilitasi, bernegosiasi, mengelola konflik, dan memahami dinamika jejaring. Kemenpan-RB melalui LAN perlu memasukkan modul collaborative leadership ke dalam pelatihan kepemimpinan nasional.

Prasyarat keempat: Kerangka hukum dan insentif yang jelas

Aktor non-negara perlu kepastian. Swasta butuh kepastian kontrak dan regulasi. CSO butuh kepastian ruang partisipasi tidak dikriminalisasi. Warga butuh kepastian bahwa laporan mereka ditindaklanjuti. Peraturan yang tumpang tindih dan berubah-ubah membuat aktor enggan masuk.

Prasyarat kelima: Teknologi sebagai infrastruktur kolaborasi

SPBE bukan hanya untuk efisiensi internal, tetapi juga untuk membuka antarmuka dengan publik. Satu platform identitas, satu portal data, dan satu sistem pengaduan akan menurunkan biaya transaksi kolaborasi. Namun literasi digital ASN dan warga harus ditingkatkan agar teknologi tidak memperlebar kesenjangan partisipasi.

e. Risiko dan Batasan Kolaborasi

Kolaborasi bukan obat ajaib. Ada tiga risiko yang harus diwaspadai.

Risiko pertama: Capture oleh kepentingan elit.

Forum kolaborasi bisa dikuasai kelompok swasta besar atau CSO tertentu yang dekat dengan penguasa. Suara kelompok marjinal tetap tidak terdengar. Ansell & Gash 2008 mengingatkan pentingnya desain inklusif untuk mencegah ini.

Risiko kedua: Akuntabilitas kabur.

Ketika banyak pihak terlibat, warga bingung siapa yang bertanggung jawab jika program gagal. Birokrasi bisa "melempar tanggung jawab" ke mitra. Oleh karena itu, perjanjian kolaborasi harus memuat pembagian peran dan mekanisme evaluasi yang jelas.

Risiko ketiga: Kelelahan kolaborasi *collaboration fatigue.*

Jika setiap kebijakan harus melalui forum kolaborasi panjang, proses pengambilan keputusan menjadi lambat. Birokrasi perlu membedakan mana masalah yang butuh kolaborasi mendalam dan mana yang bisa diputuskan secara internal cepat.

f. Contoh Praktik Baik Kolaborasi di Indonesia

1. Program Kampung Iklim ProKlim KLHK: Kementerian Lingkungan Hidup bekerja sama dengan warga, CSO, dan swasta untuk aksi adaptasi perubahan iklim di tingkat desa. Warga merancang aksi, CSO mendampingi, swasta memberi teknologi, pemerintah memberi insentif. Program ini berhasil karena dimulai dari dialog setara dan memberi hasil nyata berupa pengurangan emisi.
2. Gotong Royong Vaksinasi COVID-19: Pemerintah membuka ruang bagi perusahaan membeli vaksin untuk karyawannya. Kolaborasi ini mempercepat cakupan vaksinasi tanpa membebani APBN. Kuncinya adalah aturan main yang jelas dari Kemenkes dan BPOM.
3. Desa Digital dan BUMDes: Kolaborasi antara Kemendesa, Telkom, startup lokal, dan warga desa untuk membangun layanan digital desa. Warga dilibatkan sejak desain agar aplikasi sesuai kebutuhan, bukan dipaksakan dari atas.

Sinergi birokrasi dengan aktor non-negara bukan pilihan, tetapi keniscayaan. Masalah publik abad ke-21 terlalu kompleks untuk diselesaikan oleh negara sendirian. Model Collaborative Governance Ansell & Gash 2008 memberi peta jalan: mulai dari memahami kondisi awal, merancang kelembagaan yang adil, membangun proses dialog dan kepercayaan, hingga menghasilkan dampak bersama.

Bagi birokrasi Indonesia, ini berarti transformasi peran. Dari “penguasa tunggal” menjadi “nahkoda ekosistem”. Negara tetap

memegang komando untuk menjaga kepentingan publik, tetapi mau membuka ruang bagi swasta, CSO, dan warga menjadi co-producer layanan.

Roadmap Reformasi Birokrasi 2020-2025 menargetkan birokrasi berdampak. Dampak itu tidak akan lahir jika birokrasi bekerja dalam menara gading. Seperti yang ditegaskan Ansell & Gash 2008, "keberhasilan kolaborasi diukur bukan dari seberapa banyak rapat yang dilakukan, tetapi dari seberapa besar masalah publik bisa diselesaikan bersama".

Ke depan, penguatan kapasitas kolaborasi ASN, perbaikan regulasi partisipasi, dan pembangunan infrastruktur digital partisipatif harus menjadi prioritas. Hanya dengan begitu, birokrasi Indonesia bisa beradaptasi, berinovasi, dan benar-benar melayani di era governance.

Bab 2 ini mengupas birokrasi dan tata kelola pemerintahan dari akar konseptual hingga arah penguatan di Indonesia kontemporer. Tujuannya bukan hanya memahami apa itu birokrasi, tetapi juga mendiagnosis penyakitnya, membaca tantangannya, dan merumuskan obatnya agar birokrasi benar-benar menjadi mesin pelayanan publik yang berdampak.

Pembahasan dimulai dari konsep dasar birokrasi 2.1. Kita menelusuri gagasan klasik Max Weber tentang birokrasi rasional-legal sebagai sistem paling efisien, lalu melihat evolusi pemikiran melalui kritik Merton 1940 tentang disfungsi, hingga pendekatan tata kelola baru New Public Management dan New Public Governance. Dari sini dipahami bahwa birokrasi bukan entitas statis, tetapi terus beradaptasi dengan tuntutan zaman.

Karakteristik dan fungsi birokrasi 2.2 menegaskan dua sisi birokrasi. Di satu sisi ada hierarki, spesialisasi,

impersonalitas, dan kepastian aturan yang menjamin keadilan. Di sisi lain, fungsi birokrasi adalah merumuskan kebijakan, melaksanakan pelayanan publik, dan menjaga stabilitas negara. Tanpa birokrasi, negara modern tidak bisa berjalan.

Prinsip good governance 2.3 menjadi standar moral dan manajerial birokrasi. Partisipasi, supremasi hukum, transparansi, akuntabilitas, dan orientasi pada hasil adalah kompas yang menjaga birokrasi tidak melenceng menjadi mesin kekuasaan. Prinsip ini mengingatkan bahwa birokrasi ada untuk warga, bukan sebaliknya.

Isu dan tantangan birokrasi kontemporer 2.5 membongkar sisi gelap birokrasi. Patologi seperti red tape, disfungsi, korupsi, dan overcentralization 2.5.1 lahir dari penekanan berlebihan pada aturan dan hierarki. Kesenjangan kapasitas antar daerah 2.5.2 menunjukkan bahwa otonomi daerah memberi ruang inovasi di sebagian wilayah, tetapi memperlebar jurang pelayanan di wilayah lain karena perbedaan SDM, fiskal, dan politik lokal. Budaya birokrasi 2.5.3 yang berakar pada power distance tinggi, penghindaran ketidakpastian, dan kolektivisme membuat perubahan organisasi berjalan lambat karena "budaya memakan strategi untuk sarapan".

Arah penguatan birokrasi dan tata kelola 2.6 adalah jawaban atas tantangan tersebut. Reformasi Birokrasi 2020-2025 2.6.1 menggeser fokus dari tertib administrasi ke birokrasi berdampak. Sasaran utamanya: birokrasi lincah, akuntabel, dan pelayanan berkelas dunia melalui penyederhanaan struktur, digitalisasi SPBE, dan Zona Integritas WBK/WBBM. Penguatan sistem merit dan manajemen talenta ASN 2.6.2 berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No. 11 Tahun 2017 memastikan ASN terbaik ditempatkan di posisi terbaik melalui rekrutmen terbuka, penilaian kinerja berbasis hasil, dan pemetaan talenta nasional. Sinergi dengan aktor non-negara 2.6.3

menggunakan kerangka Collaborative Governance Ansell & Gash 2008 untuk menegaskan bahwa birokrasi masa depan harus berkolaborasi dengan swasta, CSO, dan warga agar masalah kompleks seperti stunting, kemiskinan, dan perubahan iklim bisa diselesaikan bersama.

Dari seluruh pembahasan muncul tiga benang merah:

Pertama, birokrasi adalah instrumen, bukan tujuan. Birokrasi Weberian memberi efisiensi dan kepastian, tetapi jika terjebak pada ritualisme akan melahirkan patologi. Oleh karena itu, birokrasi harus terus dievaluasi: apakah struktur, aturan, dan budaya yang ada masih membantu mencapai tujuan publik?

Kedua, reformasi birokrasi adalah reformasi sistem, bukan proyek parsial. Mengubah struktur tanpa mengubah SDM akan gagal. Mengubah SDM tanpa mengubah budaya akan gagal. Mengubah budaya tanpa membuka ruang kolaborasi akan gagal. Reformasi 2020-2025 mencoba menyentuh semua lini: struktur melalui penyederhanaan eselon, SDM melalui sistem merit, budaya melalui manajemen perubahan, dan relasi dengan publik melalui collaborative governance.

Ketiga, konteks Indonesia menuntut desain asimetris. Kesenjangan kapasitas antar daerah dan keberagaman budaya lokal berarti tidak ada satu model birokrasi yang cocok untuk semua. Daerah maju butuh fleksibilitas dan inovasi, daerah tertinggal butuh pendampingan dan standar minimum. Birokrasi nasional harus cukup kuat untuk menjaga keseragaman prinsip, tetapi cukup lentur untuk memberi ruang tumbuh bagi inisiatif lokal.

Meskipun arah penguatan sudah jelas, tiga tantangan besar masih menghadang:

a. Konsistensi komitmen politik: Reformasi berdampak sering berbenturan dengan kepentingan jangka pendek.

Menjaga merit system tetap tegak di tengah tekanan politik lokal adalah ujian utama.

b. Transformasi budaya: Menggeser ASN dari mental "penjaga prosedur" menjadi "pemecah masalah publik" butuh waktu satu generasi. Kepemimpinan teladan dan sistem insentif yang tepat adalah kuncinya.

c. Pemanfaatan teknologi untuk inklusi: Digitalisasi SPBE harus menurunkan kesenjangan, bukan memperlebarnya. Warga di daerah 3T harus bisa merasakan manfaat yang sama dengan warga di kota besar.

Birokrasi dan tata kelola pemerintahan adalah jantung negara. Kualitasnya menentukan apakah kebijakan bagus di atas kertas bisa menjadi nyata di lapangan. Bab ini menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia sedang dalam perjalanan panjang: dari birokrasi hierarkis-prosedural menuju birokrasi lincah-berdampak-kolaboratif.

Perjalanan ini tidak akan selesai pada 2025 ketika Grand Design Perpres No. 81/2010 berakhir. Reformasi birokrasi adalah proses tanpa akhir karena masyarakat, teknologi, dan masalah publik terus berubah. Tugas generasi ASN dan akademisi administrasi publik sekarang adalah memastikan perubahan itu mengarah pada satu tujuan: birokrasi yang profesional, berintegritas, dan dicintai rakyat karena benar-benar melayani.

Seperti yang ditegaskan dalam seluruh rangkuman bab ini: birokrasi yang baik bukan yang paling besar atau paling rumit, tetapi birokrasi yang paling relevan dan paling berguna bagi kehidupan warga.

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.

Booth, A. 2011. Local Government Fiscal Capacity in Indonesia: A Preliminary Investigation. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 47(2), 189-208.

Bozeman, B. 2000. Bureaucracy and Red Tape. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Dwiyanto, A. 2011. Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif. Yogyakarta: UGM Press.

Keban, Y.T. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.

Lipsky, M. 1980. Street-Level Bureaucracy. New York: Russell Sage Foundation.

Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. Reinventing Government. New York: Plume.

Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2015. The New Public Service: Serving, Not Steering. 4th ed. New York: Routledge.

Dye, T.R. 2013. Understanding Public Policy. 14th ed. Boston: Pearson.

Dunn, W.N. 2018. Public Policy Analysis. 6th ed. New York: Routledge.

Drucker, P.F. 1974. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper & Row.

Kooiman, J. 2003. Governing as Governance. London: SAGE Publications.

Kouzes, J.M. & Posner, B.Z. 1987. The Leadership Challenge. San Francisco: Jossey-Bass. Merton, R.K. 1940. Bureaucratic Structure and Personality. Social Forces, 18(4), 560-568.

Mintzberg, H. 1979. The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. 1984. Implementation. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.

Henry, N. 2018. Public Administration and Public Affairs. 13th ed. New York: Routledge.

Hofstede, G. 1980. Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values. Beverly Hills: SAGE Publications.

Frederickson, H.G. 2010. Social Equity and Public Administration. New York: M.E. Sharpe.

Schein, E.H. 1985. Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass.

Sen, A. 1999. Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.

Simon, H.A. 1947. Administrative Behavior. New York: Macmillan.

Weber, M. 1922. Economy and Society. Berkeley: University of California Press.

Weber, M. 1947. The Theory of Social and Economic Organization. New York: The Free Press.

White, L.D. 1955. Introduction to the Study of Public Administration. 4th ed. New York: Macmillan.

Riggs, F.W. 1964. Administration in Developing Countries. Boston: Houghton Mifflin.

Rhodes, R.A.W. 1997. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Mardiasmo. 2018. Akuntansi Sektor Publik. 5th ed. Yogyakarta: Andi.

Merton, R.K. 1940. Bureaucratic Structure and Personality. Social Forces, 18(4), 560-568.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

U No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Perpres No. 58 Tahun 2013 tentang Badan Kepegawaian Negara.

Perpres No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Perpres No. 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

Perpres No. 17 Tahun 2020 tentang Komisi Aparatur Sipil Negara.

Perpres No. 47 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

World Bank. 1994. Governance: The World Bank's Experience. Washington DC: World Bank.

World Bank. 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World. Washington DC: World Bank.

UNDP. 1997. Governance for Sustainable Human Development. New York: UNDP.

TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Peraturan BKN No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Mutasi.

Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Seleksi Kompetensi Dasar CPNS.

Peraturan BKN No. 6 Tahun 2022 tentang Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara.

Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

Permenpan RB No. 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen ASN.

Permenpan RB No. 5 Tahun 2021 tentang Sistem Kerja Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi.

Kementerian PANRB. 2020. Roadmap Reformasi Birokrasi 2020-2024: Mewujudkan Birokrasi Berdampak. Jakarta: Kemenpan-RB.

BAB 3

FORMULASI PUBLIK DAN PROSES FORMULASINYA

Oleh Jumalia Mannayong

3.1 Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik

3.1.1 Pengertian dan Kedudukan Formulasi dalam Siklus Kebijakan

Pengertian Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan publik adalah tahap dalam siklus kebijakan di mana masalah publik yang sudah masuk agenda diterjemahkan menjadi berbagai alternatif solusi, kemudian dianalisis, dipilih, dan dituangkan dalam bentuk rancangan kebijakan. Dengan kata lain, formulasi adalah proses "merancang jawaban" setelah pertanyaan "apa masalahnya" dijawab pada tahap penetapan agenda.

Thomas R. Dye dalam Understanding Public Policy (2017) mendefinisikan formulasi kebijakan sebagai "the development of pertinent and acceptable proposed courses of action for dealing with a public problem". Definisi ini menekankan dua kata kunci: pertinent dan acceptable. Pertinent berarti solusi harus relevan secara teknis dan menyentuh akar masalah. Acceptable berarti solusi harus dapat diterima secara politik, hukum, fiskal, dan sosial oleh aktor yang terlibat. Tanpa memenuhi

kedua syarat itu, rancangan kebijakan tidak akan lolos ke tahap adopsi.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) memperluas pengertian tersebut dengan menyebut formulasi sebagai "the process by which governments translate their political intentions into programs and actions that will produce results in the real world". Rumusan ini menempatkan formulasi sebagai jembatan antara niat politik dan aksi nyata. Niat politik tanpa rancangan teknis akan mandul. Rancangan teknis tanpa dukungan politik juga tidak akan diadopsi.

Di Indonesia, UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggunakan istilah "persiapan" dan "penyusunan" rancangan. Pasal 5 ayat 1 menyatakan bahwa pembentukan peraturan harus didasarkan pada asas keterbukaan, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun tidak menggunakan kata "formulasi", substansi prosesnya sama: menyiapkan alternatif, menganalisis dampak, dan menyusun naskah.

Kedudukan Formulasi dalam Siklus Kebijakan

Siklus kebijakan publik umumnya dibagi menjadi lima tahap: penetapan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, dan evaluasi. Formulasi berada tepat di tengah, setelah agenda dan sebelum adopsi. Kedudukannya strategis karena di sinilah kemungkinan keberhasilan atau kegagalan kebijakan ditentukan sejak awal.

Pertama, formulasi adalah tahap konversi. Pada tahap agenda, masalah publik diidentifikasi dan diberi perhatian oleh pembuat keputusan. Namun agenda belum menjawab "bagaimana mengatasinya". Formulasi

mengubah tuntutan abstrak "kurangi kemiskinan" menjadi opsi konkret: bantuan tunai, pelatihan kerja, koperasi desa, atau penguatan pasar lokal. Tanpa tahap ini, masalah hanya berhenti sebagai wacana.

Kedua, formulasi adalah tahap reduksi kompleksitas. Masalah publik, terutama yang wicked problem, biasanya memiliki banyak penyebab dan banyak solusi potensial. Formulasi menyaring alternatif tersebut menggunakan kriteria kelayakan teknis, politik, fiskal, hukum, dan etika. Weimer dan Vining (2017) menyebut proses ini sebagai "policy design under constraint". Pembuat kebijakan tidak bekerja di ruang hampa; mereka dibatasi anggaran, kapasitas birokrasi, dan kalkulasi politik.

Ketiga, formulasi adalah arena tawar-menawar aktor. Ansell dan Gash (2008) dalam kerangka Collaborative Governance menekankan bahwa formulasi yang baik melibatkan dialog muka-ke-muka antara negara dan aktor non-negara. Di Indonesia, ruang ini diisi oleh konsultasi publik, uji publik, dengar pendapat di DPR/DPRD, dan diskusi dengan akademisi serta CSO. Jika ruang ini tertutup, kebijakan berisiko tidak realistis atau ditolak publik saat implementasi.

Keempat, formulasi menghasilkan produk yang mengikat secara hukum dan administratif. Output formulasi bukan sekadar ide, melainkan naskah akademik, draf peraturan, atau rancangan program yang siap dibawa ke lembaga pengambil keputusan. Di Indonesia, naskah akademik wajib menyertai RUU, Raperda, dan sebagian besar Permen. Naskah ini menjelaskan latar belakang, tujuan, sasaran, dan analisis dampak. Tanpa naskah yang kuat, rancangan mudah digugurkan dalam pembahasan legislatif.

Perbedaan Formulasi dengan Tahap Lain

Agar tidak tumpang tindih, penting memahami batas formulasi dengan tahap siklus lain.

Formulasi berbeda dengan penetapan agenda. Agenda menjawab "mengapa masalah ini penting sekarang". Kingdon (2011) dalam Multiple Streams Framework menjelaskan bahwa masalah masuk agenda ketika tiga arus bertemu: arus masalah, arus kebijakan, dan arus politik. Formulasi baru mulai bekerja setelah masalah resmi masuk agenda.

Formulasi juga berbeda dengan adopsi. Adopsi adalah keputusan formal untuk memilih salah satu alternatif hasil formulasi. Di tingkat pusat, adopsi dilakukan melalui pengesahan UU oleh DPR dan Presiden, atau penerbitan Perpres. Di daerah, melalui pengesahan Perda oleh DPRD dan Kepala Daerah. Formulasi menyediakan menu, adopsi memilih hidangan.

Formulasi lebih jauh berbeda dengan implementasi. Implementasi adalah pelaksanaan kebijakan oleh birokrasi dan mitra di lapangan. Jika formulasi buruk, implementasi akan sulit meski pelaksana kompeten. Sebaliknya, formulasi bagus pun bisa gagal jika implementasi lemah. Keduanya saling bergantung, tetapi tugasnya berbeda.

Mengapa Formulasi Sering Menentukan Nasib Kebijakan

Pengalaman Indonesia menunjukkan banyak kebijakan gagal bukan karena implementasi, tetapi karena formulasi yang terburu-buru. Tiga alasan utama:

1. Opsi tidak realistis. Alternatif kebijakan dirancang tanpa menghitung kapasitas anggaran dan SDM. Contoh: program yang menuntut integrasi data antar kementerian, padahal sistem SPBE belum terhubung. Hasilnya kebijakan mangkrak.
2. Aktor kunci tidak dilibatkan. Jika CSO, pemda, atau kelompok terdampak tidak diajak merumuskan, kebijakan akan ditolak atau diakali saat implementasi. UU Cipta Kerja 2020 menjadi pelajaran bahwa minimnya konsultasi substansial menimbulkan resistensi besar.
3. Kurang berbasis bukti. Formulasi yang hanya mengandalkan intuisi politik tanpa data dan analisis dampak berisiko menimbulkan efek samping tak terduga. OECD 2012 menekankan bahwa Regulatory Impact Analysis RIA adalah instrumen wajib agar pembuat kebijakan melihat konsekuensi sebelum memutuskan.

Implikasi bagi Mahasiswa Administrasi Publik

Memahami pengertian dan kedudukan formulasi penting bagi calon administrator publik karena tiga hal yaitu:

Pertama, ASN di kementerian teknis dan Bappeda adalah aktor utama penyusun naskah kebijakan. Kompetensi menganalisis opsi dan menyusun argumentasi teknis adalah modal kerja utama.

Kedua, formulasi adalah ruang di mana nilai publik diuji. Apakah kebijakan dirancang untuk kepentingan luas atau hanya segelintir elit? Mahasiswa perlu belajar membaca naskah kebijakan secara kritis, bukan sekadar menerima.

Ketiga, formulasi di era digital menuntut keterampilan baru: membaca data besar, memfasilitasi konsultasi daring, dan menggunakan platform partisipasi publik. Birokrasi yang tidak menguasai ini akan tertinggal dalam merumuskan kebijakan yang relevan.

Formulasi kebijakan publik adalah proses merancang alternatif solusi yang relevan dan dapat diterima untuk mengatasi masalah publik yang sudah masuk agenda. Kedudukannya di tengah siklus kebijakan menjadikan formulasi sebagai penentu arah: apakah kebijakan akan efektif, efisien, dan adil saat dijalankan.

Sebagaimana diingatkan Dye (2017), formulasi yang baik menghasilkan "courses of action" yang bukan hanya benar secara teknis, tetapi juga bisa dijalankan secara politik dan administratif. Tanpa formulasi yang cermat, kebijakan publik berisiko menjadi dokumen indah di atas kertas tetapi tidak berdampak bagi warga.

3.1.2 Tujuan dan Fungsi Formulasi Kebijakan

Tujuan Utama Formulasi Kebijakan

Jika penetapan agenda menjawab pertanyaan "masalah apa yang harus kita urus sekarang", maka formulasi menjawab "bagaimana cara terbaik kita mengatasinya". Tujuan utama formulasi kebijakan publik adalah menerjemahkan masalah publik menjadi serangkaian opsi solusi yang layak, dapat dilaksanakan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Thomas Dye (2017) menekankan bahwa tujuan formulasi adalah menghasilkan "proposed courses of action" yang tidak hanya relevan secara teknis, tetapi juga dapat diterima oleh para pemangku kepentingan. Relevansi teknis berarti solusi menyentuh akar masalah dan didukung data. Dapat diterima berarti solusi lolos uji

politik, hukum, fiskal, dan sosial. Tanpa dua syarat ini, rancangan kebijakan akan gagal sejak sebelum diadopsi.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menambahkan bahwa tujuan formulasi adalah "to convert political intentions into programs and actions that will produce results in the real world". Rumusan ini mengingatkan bahwa formulasi bukan sekadar aktivitas intelektual di ruang rapat. Formulasi harus menghasilkan instrumen yang bisa dijalankan birokrasi dan dirasakan warga.

Di konteks Indonesia, tujuan ini sejalan dengan amanat UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 menyatakan bahwa pembentukan peraturan harus didasarkan pada asas keterbukaan, partisipatif, dan akuntabel. Artinya, tujuan formulasi bukan hanya menghasilkan aturan, tetapi aturan yang lahir dari proses terbuka dan bisa dipertanggungjawabkan kepada publik.

Fungsi Formulasi dalam Sistem Kebijakan

Untuk memahami pentingnya formulasi, kita perlu melihat lima fungsi utamanya:

1. Fungsi Konversi: Mengubah Tuntutan Menjadi Opsi Konkret

   Masalah publik sering diungkapkan dalam bahasa umum: "kurangi kemacetan", "turunkan stunting", "perbaiki pendidikan". Formulasi berfungsi mengubah tuntutan abstrak itu menjadi opsi yang spesifik dan dapat diukur. Misalnya, "kurangi kemacetan" bisa dirumuskan menjadi opsi: perluasan transportasi publik, penerapan electronic road pricing, pembatasan jam kendaraan pribadi, atau kerja jarak jauh bagi ASN.

Weimer dan Vining 2017 menyebut fungsi ini sebagai "*policy design*". Pembuat kebijakan merancang instrumen seperti regulasi, insentif, layanan langsung, atau kemitraan. Tanpa fungsi konversi ini, masalah akan terus mengambang tanpa solusi operasional.

2. Fungsi Reduksi Ketidakpastian

   Masalah publik bersifat kompleks dan memiliki banyak kemungkinan solusi. Formulasi berfungsi menyaring alternatif tersebut menggunakan kriteria kelayakan. Kriteria teknis menanyakan: apakah solusi bisa bekerja sesuai teori dan pengalaman? Kriteria fiskal menanyakan: apakah anggaran cukup? Kriteria hukum menanyakan: apakah solusi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi? Kriteria politik menanyakan: apakah solusi bisa diterima DPR, pemda, dan publik?

   Proses penyaringan ini mengurangi ketidakpastian bagi pengambil keputusan. Kingdon 2011 menyebut pembuat kebijakan sebagai policy entrepreneurs yang "mematangkan" ide agar siap dibawa ke meja keputusan. Formulasi adalah dapur tempat ide itu dimatangkan.

3. Fungsi Mediasi Konflik Kepentingan. Setiap kebijakan menimbulkan pemenang dan pecundang. Industri rokok dirugikan oleh kebijakan cukai tinggi. Pengemudi ojek online terdampak oleh aturan pembatasan jam operasional. Formulasi berfungsi sebagai arena mediasi di mana konflik kepentingan dinegosiasikan.

   Ansell dan Gash (2008) dalam model Collaborative Governance menekankan bahwa formulasi yang inklusif membangun kepercayaan melalui dialog muka-ke-muka. Konsultasi publik,

dengar pendapat DPR, dan uji publik adalah mekanisme mediasi formal di Indonesia. Jika fungsi mediasi ini diabaikan, kebijakan akan ditolak atau disabotase saat implementasi.

4. Fungsi Legitimasi dan Akuntabilitas

   Produk formulasi berupa naskah akademik dan draf peraturan adalah dokumen publik yang bisa diuji. Naskah akademik harus menjelaskan latar belakang, tujuan, sasaran, dan analisis dampak. Dokumen ini menjadi dasar pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR dan masyarakat.

   OECD 2012 dalam rekomendasi Regulatory Policy and Governance menekankan bahwa formulasi yang transparan dan berbasis analisis dampak meningkatkan legitimasi kebijakan. Legitimasi penting agar warga patuh bukan karena takut sanksi, tetapi karena percaya kebijakan itu adil dan masuk akal.

5. Fungsi Antisipasi dan Pembelajaran

   Formulasi yang baik tidak hanya menyelesaikan masalah hari ini, tetapi juga mengantisipasi konsekuensi jangka panjang. Analisis dampak regulasi RIA misalnya, memaksa pembuat kebijakan memikirkan biaya kepatuhan bagi UMKM, risiko penyimpangan, dan kebutuhan evaluasi di masa depan.

   Fungsi antisipasi ini membuat formulasi menjadi sarana pembelajaran organisasi. Kegagalan kebijakan masa lalu dianalisis, pelajaran diambil, dan desain kebijakan baru diperbaiki. Tanpa fungsi ini, birokrasi akan mengulang kesalahan yang sama.

Mengapa Tujuan dan Fungsi Ini Sering Gagal Tercapai di Praktik

Meski tujuannya mulia, praktik formulasi di banyak negara, termasuk Indonesia, menghadapi tiga hambatan:

Pertama, terburu-buru. Tekanan politik membuat proses formulasi dipangkas. Naskah akademik disusun setelah draf RUU jadi, bukan sebelumnya. Akibatnya analisis dampak dangkal dan opsi alternatif tidak dipertimbangkan serius.

Kedua, tertutup. Konsultasi publik dilakukan formalitas menjelang pengesahan. CSO, akademisi, dan kelompok terdampak tidak dilibatkan sejak awal. Akibatnya kebijakan tidak realistis dan menimbulkan penolakan.

Ketiga, miskin bukti. Formulasi lebih didasarkan pada intuisi pejabat atau janji kampanye daripada data. Padahal OECD 2012 menegaskan bahwa evidence-based policy adalah prasyarat tata kelola modern.

Implikasi bagi ASN dan Mahasiswa Administrasi Publik

Memahami tujuan dan fungsi formulasi penting bagi dua alasan. Bagi ASN, terutama yang bertugas di unit hukum dan perencanaan, formulasi adalah pekerjaan inti. ASN harus mampu menyusun naskah akademik, melakukan RIA sederhana, dan memfasilitasi konsultasi publik.

Bagi mahasiswa, pemahaman ini melatih cara berpikir kritis terhadap kebijakan. Jangan hanya bertanya “apa isi kebijakan?”, tetapi juga “bagaimana kebijakan ini dirumuskan?”, “siapa yang dilibatkan?”, “bukti apa yang dipakai?”. Pertanyaan ini penting agar

generasi ASN mendatang tidak mengulang kesalahan formulasi masa lalu.

Tujuan formulasi kebijakan adalah menghasilkan opsi solusi yang relevan dan dapat diterima untuk mengatasi masalah publik. Fungsinya meliputi konversi masalah menjadi opsi, reduksi ketidakpastian, mediasi konflik, penguatan legitimasi, dan antisipasi dampak jangka panjang.

Sebagaimana dirumuskan Howlett dkk (2009), formulasi adalah titik di mana niat politik diterjemahkan menjadi aksi nyata. Jika formulasi gagal, maka implementasi, evaluasi, dan seluruh siklus kebijakan akan bermasalah sejak awal.

3.2 Aktor dalam Proses Formulasi Kebijakan

3.2.1 Aktor Negara

Pengantar: Negara sebagai Pemegang Komando Formulasi

Dalam proses formulasi kebijakan publik, aktor negara memegang peran sentral. Negara tidak hanya berwenang memutuskan kebijakan mana yang akan diadopsi, tetapi juga mengendalikan alur kerja penyusunan alternatif solusi, analisis dampak, dan penyusunan naskah hukum. Thomas Dye (2017) menegaskan bahwa *"public policy is whatever governments choose to do or not to do"*. Rumusan ini menempatkan negara sebagai aktor yang memiliki otoritas akhir untuk memilih dan mengesahkan kebijakan.

Namun aktor negara bukanlah aktor tunggal. Ia terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, dan birokrasi karier yang masing-masing memiliki kepentingan,

kapasitas, dan logika politik berbeda. Memahami dinamika internal aktor negara penting agar mahasiswa Administrasi Publik bisa membaca mengapa kebijakan yang dirumuskan sering kompromistis, lambat, atau bahkan kontradiktif.

1. Eksekutif: Presiden dan Kepala Daerah sebagai Penentu Arah Politik

   Eksekutif memegang peran kepemimpinan politik dalam formulasi kebijakan. Di tingkat nasional, Presiden bersama kementerian/lembaga mengajukan RUU, menetapkan prioritas pembangunan dalam RPJMN, dan mengeluarkan Perpres sebagai turunan regulasi. Di tingkat daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota melakukan fungsi serupa melalui Raperda, Peraturan Kepala Daerah, dan dokumen perencanaan seperti RPJMD.

   Fungsi utama eksekutif dalam formulasi adalah penetapan visi dan prioritas. John Kingdon (2011) dalam Multiple Streams Framework menyebut eksekutif sebagai aktor yang dapat membuka "policy window" ketika arus masalah, kebijakan, dan politik bertemu. Misalnya, pandemi COVID-19 membuka jendela kebijakan bagi Presiden untuk mempercepat formulasi kebijakan bantuan sosial dan vaksinasi massal.

   Selain itu, eksekutif mengoordinasikan kementerian teknis yang menjadi produsen utama opsi kebijakan. Kementerian Keuangan menyiapkan analisis fiskal, Kementerian Hukum dan HAM melakukan harmonisasi, dan kementerian sektor menyusun substansi teknis. Tanpa koordinasi eksekutif, formulasi akan berjalan parsial dan tumpang tindih.

Kekuatan eksekutif juga disertai keterbatasan. Tekanan politik jangka pendek, kalkulasi elektoral, dan intervensi kelompok kepentingan sering membuat prioritas kebijakan berubah cepat. Hal ini dapat memotong proses formulasi yang seharusnya berbasis bukti menjadi proses reaktif.

2. Legislatif: DPR/DPRD sebagai Penyeimbang dan Pengesah

   Legislatif memiliki dua fungsi kunci dalam formulasi: fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Berdasarkan Pasal 20 UUD 1945, DPR bersama Presiden membentuk undang-undang. Di daerah, DPRD bersama Kepala Daerah membentuk Perda. Artinya, tidak ada kebijakan berbentuk UU atau Perda yang bisa disahkan tanpa persetujuan legislatif.

   Peran legislatif dalam formulasi bukan hanya mengesahkan atau menolak. Dalam praktiknya, pembahasan di Komisi DPR/DPRD menjadi arena negosiasi substansi. Anggota legislatif membawa aspirasi konstituen, kepentingan partai politik, dan masukan dari CSO serta dunia usaha. Proses ini sering mengubah draf pemerintah secara signifikan.

   Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut legislatif sebagai "veto player" yang dapat menghentikan atau mengubah arah kebijakan. Tanpa dukungan legislatif, rancangan eksekutif tidak akan menjadi hukum. Oleh karena itu, ASN perumus kebijakan harus memahami dinamika politik di legislatif, membangun komunikasi dengan Komisi terkait, dan menyiapkan argumentasi yang kuat.

Keterbatasan legislatif terletak pada kapasitas teknis. Anggota DPR/DPRD umumnya bukan ahli di semua bidang. Ketergantungan pada tenaga ahli dan masukan CSO tinggi. Jika mekanisme ini tidak berjalan baik, pembahasan undang-undang berisiko dangkal atau dikuasai kepentingan segelintir kelompok.

3. Birokrasi Karier: ASN sebagai Produsen Teknis Kebijakan

Birokrasi karier adalah aktor negara yang paling intens terlibat dalam kerja-kerja formulasi sehari-hari. ASN di kementerian, lembaga, dan Bappeda bertugas mengumpulkan data, menyusun naskah akademik, melakukan analisis dampak regulasi, dan menyiapkan draf peraturan.

UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN menegaskan bahwa ASN bertugas melaksanakan kebijakan publik, memberikan pelayanan publik, dan mempererat persatuan. Dalam konteks formulasi, tugas ini berarti ASN harus menerjemahkan perintah politik eksekutif menjadi rancangan kebijakan yang layak secara teknis, hukum, dan administratif.

Fungsi teknis birokrasi mencakup tiga hal yaitu:

Pertama, fungsi analisis. ASN menggunakan data, riset, dan evaluasi kebijakan sebelumnya untuk menyusun opsi. OECD 2012 menekankan pentingnya Regulatory Impact Analysis RIA yang dilakukan birokrasi agar pembuat keputusan melihat konsekuensi kebijakan sebelum diadopsi.

Kedua, fungsi koordinasi. Formulasi kebijakan lintas sektor membutuhkan ASN yang mampu memfasilitasi rapat koordinasi antar

kementerian/lembaga dan antar perangkat daerah. Tanpa kapasitas koordinasi ini, kebijakan akan berjalan sektoral dan tumpang tindih.

Ketiga, fungsi penulisan hukum. ASN perancang peraturan menyusun draf yang memenuhi kaidah legislasi, harmonis dengan peraturan lain, dan dapat dilaksanakan. Kualitas draf sangat menentukan kemudahan implementasi di lapangan.

Namun birokrasi karier juga menghadapi kendala. Pertama, rotasi dan mutasi ASN yang cepat membuat hilangnya memori kelembagaan tentang proses formulasi suatu kebijakan. Kedua, tekanan dari atasan politik membuat ASN sulit mempertahankan integritas analisis jika bertentangan dengan keinginan politik. Ketiga, keterbatasan kapasitas analisis di daerah menyebabkan banyak Perda disusun tanpa naskah akademik yang memadai.

4. Interaksi Antar Aktor Negara dalam Formulasi

Ketiga aktor negara tersebut tidak bekerja sendiri. Formulasi kebijakan adalah hasil interaksi dinamis. Hubungan eksekutif-legislatif sering disebut sebagai relasi “usulan dan persetujuan”. Eksekutif mengajukan, legislatif mengubah dan mengesahkan. Hubungan ini bisa kooperatif jika ada komunikasi awal, tetapi bisa konfliktual jika legislatif merasa draf pemerintah mengabaikan aspirasi publik.

Hubungan eksekutif-birokrasi bersifat hierarkis tetapi membutuhkan profesionalisme. Pejabat politik memberi arahan, ASN menjalankan tugas teknis. Jika batas ini kabur, muncul politisasi

birokrasi yang merusak integritas analisis kebijakan.

Hubungan legislatif-birokrasi terjadi saat pembahasan di Komisi. ASN sering dipanggil untuk menjelaskan substansi draf. Di sinilah kemampuan komunikasi teknis ASN diuji. ASN yang tidak mampu menjelaskan dengan bahasa sederhana akan kehilangan pengaruh, meskipun analisisnya kuat.

Dye 2017 mengingatkan bahwa kebijakan publik pada akhirnya adalah "pilihan pemerintah". Pilihan itu lahir dari tarik-menarik antar aktor negara di atas. Memahami konfigurasi kekuasaan internal negara membantu menjelaskan mengapa kebijakan tertentu terlihat kompromistis atau tidak konsisten.

5. Implikasi bagi Penguatan Kapasitas Aktor Negara

Agar formulasi kebijakan menghasilkan rancangan berkualitas, penguatan kapasitas ketiga aktor negara perlu dilakukan secara bersamaan.

Bagi eksekutif, penguatan berarti membangun sistem koordinasi kebijakan yang jelas, mengurangi intervensi politik jangka pendek, dan memberi ruang bagi analisis berbasis bukti.

Bagi legislatif, penguatan berarti meningkatkan kapasitas tenaga ahli, membuka akses data pemerintah, dan memperkuat mekanisme konsultasi publik yang substantif, bukan seremonial.

Bagi birokrasi, penguatan berarti melindungi integritas ASN perumus kebijakan, membangun unit analisis kebijakan yang stabil di setiap kementerian/lembaga dan pemda, serta

meningkatkan pelatihan metodologi RIA dan penulisan naskah akademik.

UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 memberi dasar hukum untuk perbaikan ini melalui kewajiban naskah akademik, uji publik, dan harmonisasi. Namun implementasinya masih timpang antar kementerian dan antar daerah.

Aktor negara dalam formulasi kebijakan publik terdiri dari eksekutif, legislatif, dan birokrasi karier yang masing-masing memiliki peran, kepentingan, dan keterbatasan. Eksekutif menetapkan arah politik dan mengoordinasikan teknis. Legislatif menyeimbangkan, mengubah, dan mengesahkan. Birokrasi menyediakan analisis dan merancang naskah.

Keberhasilan formulasi bergantung pada kualitas interaksi antar ketiga aktor ini. Seperti ditegaskan Dye (2017), kebijakan adalah pilihan pemerintah. Pilihan itu hanya akan baik jika aktor negara bekerja secara profesional, transparan, dan berbasis bukti.

3.2.2 Aktor Non-Negara

Pengantar: Mengapa Aktor Non-Negara Penting dalam Formulasi

Formulasi kebijakan publik tidak lagi dipahami sebagai monopoli negara. Sejak akhir abad ke-20, literatur Administrasi Publik dan Ilmu Politik menegaskan bahwa aktor non-negara memiliki peran yang semakin menentukan dalam merancang, menguji, dan memberi legitimasi terhadap rancangan kebijakan. Hal ini didorong oleh tiga perubahan besar: meningkatnya kompleksitas masalah publik, keterbukaan informasi melalui teknologi digital, dan

tuntutan tata kelola demokratis yang menuntut partisipasi warga.

Paul Sabatier dan Christopher Weible (2007) dalam Advocacy Coalition Framework menyatakan bahwa "*policy subsystems are composed of actors from a variety of public and private institutions at all levels of government who are actively concerned with a policy problem or issue*". Rumusan ini menolak pandangan lama yang memisahkan negara dan masyarakat sipil secara tegas. Dalam praktiknya, perumusan kebijakan adalah arena interaksi antara aktor negara dan non-negara.

Di Indonesia, keterlibatan aktor non-negara mendapat dasar hukum melalui UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 menegaskan asas keterbukaan dan partisipatif. Meskipun implementasinya masih bervariasi, prinsipnya jelas: formulasi kebijakan yang baik harus membuka ruang bagi suara di luar pemerintah.

Sub bab ini menguraikan lima kelompok aktor non-negara utama: organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, akademisi dan think tank, media, serta warga. Masing-masing memiliki sumber daya, kepentingan, dan cara kerja berbeda dalam memengaruhi formulasi kebijakan.

1. Organisasi Masyarakat Sipil: Penjaga Kepentingan Publik dan Penyedia Bukti

   Organisasi Masyarakat Sipil, disingkat OMS atau CSO, meliputi LSM, organisasi keagamaan, serikat pekerja, kelompok perempuan, komunitas adat, dan jejaring advokasi. Peran OMS dalam formulasi kebijakan dapat dibagi menjadi tiga fungsi yaitu:

Pertama, fungsi advokasi dan agenda setting. OMS sering menjadi aktor pertama yang mengangkat masalah publik yang belum diperhatikan pemerintah. Contohnya, Koalisi Pejalan Kaki dan pesepeda yang mendorong kebijakan kota ramah pejalan kaki, atau Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia yang mengawal mutu pendidikan dasar. John Kingdon 2011 menyebut kelompok seperti ini sebagai policy entrepreneurs yang membawa masalah ke arus kebijakan.

Kedua, fungsi penyedia data dan analisis. Banyak OMS memiliki akses ke data lapangan yang tidak dimiliki pemerintah. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, misalnya, rutin mengumpulkan data pencemaran sungai yang kemudian digunakan untuk merumuskan draf regulasi pengendalian pencemaran. OMS juga sering melakukan riset kebijakan sederhana yang menjadi masukan dalam naskah akademik.

Ketiga, fungsi pengawasan dan uji publik. OMS ikut dalam uji publik RUU dan Raperda, memberikan catatan kritis, dan mengawasi agar proses formulasi tidak tertutup. Ansell dan Gash 2008 dalam kerangka Collaborative Governance menekankan bahwa keterlibatan OMS yang berkelanjutan membangun kepercayaan dan meningkatkan kualitas keputusan.

Keterbatasan OMS terletak pada akses sumber daya dan kapasitas teknis. OMS kecil sering kesulitan menyusun analisis kebijakan dengan metodologi yang diakui pemerintah. Selain itu, relasi OMS dengan pemerintah bisa tegang jika pemerintah menganggap kritik OMS sebagai serangan politik.

2. Sektor Swasta: Penyedia Sumber Daya dan Keahlian Teknis

Sektor swasta mencakup perusahaan, asosiasi industri, kamar dagang, dan pelaku UMKM. Peran sektor swasta dalam formulasi kebijakan paling terlihat pada kebijakan ekonomi, ketenagakerjaan, lingkungan, dan infrastruktur.

Fungsi utama sektor swasta adalah penyedia keahlian teknis. Pemerintah sering tidak memiliki pengetahuan rinci tentang teknologi produksi, rantai pasok, atau model bisnis baru. Konsultasi dengan Kamar Dagang dan Industri Indonesia, misalnya, menjadi bagian wajib dalam merumuskan peraturan perpajakan dan perizinan usaha. OECD 2012 dalam rekomendasi Regulatory Policy menekankan pentingnya konsultasi dengan dunia usaha agar regulasi tidak menimbulkan biaya kepatuhan yang berlebihan.

Fungsi kedua adalah penyedia sumber daya. Dalam skema kemitraan pemerintah-swasta, sektor swasta dapat mengusulkan skema pembiayaan alternatif untuk infrastruktur publik. Masukan ini kemudian dirumuskan menjadi opsi kebijakan investasi.

Namun keterlibatan sektor swasta juga berisiko menimbulkan regulatory capture, yaitu kondisi di mana regulasi lebih melayani kepentingan industri daripada kepentingan publik. Hal ini terjadi jika proses konsultasi hanya melibatkan segelintir konglomerasi besar dan mengabaikan UMKM serta konsumen. Oleh karena itu, pemerintah perlu menyeimbangkan masukan dari berbagai lapisan pelaku usaha.

3. Akademisi dan Think Tank: Produsen Pengetahuan dan Jembatan Bukti-Kebijakan

Universitas, lembaga riset, dan think tank memiliki peran unik sebagai produsen pengetahuan yang relatif independen. Peran ini semakin penting dalam era *evidence-based policy* yang didorong OECD 2012.

Fungsi pertama akademisi adalah menghasilkan riset kebijakan. Studi tentang dampak kenaikan harga BBM bersubsidi, evaluasi program Kartu Prakerja, atau pemodelan dampak perubahan iklim sering dilakukan oleh peneliti kampus. Hasil riset ini menjadi bahan analisis dalam naskah akademik rancangan kebijakan.

Fungsi kedua adalah menjadi ahli dalam forum konsultasi. Banyak kementerian membentuk kelompok ahli atau dewan pertimbangan yang anggotanya berasal dari akademisi. Peran ini memberi legitimasi ilmiah pada rancangan kebijakan.

Fungsi ketiga adalah pendidikan dan diseminasi. *Think tank seperti Centre for Strategic and International Studies, Institute for Development of Economics and Finance*, dan SMERU menerjemahkan hasil riset menjadi *policy brief* yang mudah dibaca pembuat kebijakan. Ini menjembatani kesenjangan antara bahasa akademis dan bahasa birokrasi.

Keterbatasan akademisi terletak pada jarak dengan proses politik. Riset akademis sering terlambat untuk siklus kebijakan yang cepat. Selain itu, akademisi harus menjaga independensi agar tidak dianggap sebagai pembenar kebijakan pemerintah.

4. Media Massa: Pembingkai Isu dan Pengawas Publik

   Media massa, baik media arus utama maupun media digital, memainkan peran ganda dalam formulasi kebijakan.

   Pertama, media berfungsi sebagai pembingkai isu. Melalui pemberitaan, editorial, dan talkshow, media menentukan masalah mana yang dianggap penting oleh publik. Kingdon (2011) menyebut focusing events yang diberitakan media sebagai pemicu masuknya masalah ke agenda kebijakan.

   Kedua, media berfungsi sebagai pengawas. Investigasi jurnalistik sering membongkar kegagalan formulasi kebijakan, seperti tumpang tindih regulasi atau konflik kepentingan. Pemberitaan ini memberi tekanan pada pemerintah untuk memperbaiki proses formulasi.

   Ketiga, media menjadi kanal komunikasi antara pemerintah dan publik. Siaran pers, wawancara pejabat, dan kolom opini menjadi cara pemerintah menguji reaksi publik terhadap rancangan kebijakan sebelum disahkan.

   Di era digital, peran media semakin kompleks karena munculnya media sosial dan influencer. Narasi di *Twitter*, TikTok, dan *YouTube* dapat membentuk opini publik lebih cepat daripada berita konvensional. Hal ini menuntut pemerintah untuk memantau sentimen digital saat merumuskan kebijakan.

5. Warga dan Komunitas: Sumber Legitimasi dan Uji Realitas

   Warga adalah penerima akhir kebijakan, tetapi keterlibatan mereka dalam formulasi sering terbatas. UU No. 12 Tahun 2011 mewajibkan uji

publik, namun praktiknya masih bervariasi. Bentuk keterlibatan warga meliputi survei, Focus Group Discussion, konsultasi daring melalui platform e-Regulasi, dan musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa dan kelurahan.

Fungsi warga adalah memberi uji realitas. Kebijakan yang bagus di atas kertas bisa tidak berjalan di lapangan karena tidak sesuai kebutuhan warga. Masukan warga membantu ASN perumus kebijakan menyesuaikan desain agar lebih praktis dan diterima.

Fungsi lain adalah memberi legitimasi demokratis. Kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi warga memiliki tingkat kepatuhan lebih tinggi karena warga merasa dilibatkan. Ansell dan Gash 2008 menyebut ini sebagai salah satu pilar Collaborative Governance: keterlibatan langsung pemangku kepentingan meningkatkan komitmen implementasi.

Tantangannya adalah memastikan partisipasi warga tidak hanya formalitas. Sering kali uji publik dilakukan menjelang pengesahan, ketika substansi kebijakan sulit diubah. Selain itu, kapasitas warga untuk memahami rancangan teknis kebijakan masih rendah, sehingga diperlukan fasilitasi dan penyederhanaan bahasa.

6. Interaksi dan Dinamika Antar Aktor Non-Negara

Aktor non-negara tidak bekerja sendiri. Mereka membentuk jaringan, koalisi, dan kadang saling bersaing. Sabatier dan Weible 2007 menjelaskan bahwa aktor dengan keyakinan kebijakan yang sama akan membentuk advocacy coalition untuk memengaruhi formulasi. Misalnya, koalisi lingkungan yang terdiri dari LSM, akademisi, dan

media yang mendorong penguatan regulasi pengendalian pencemaran.

Dinamika ini bisa memperkaya formulasi jika terjadi dialog terbuka. Namun bisa juga mempersulit jika terjadi polarisasi. Contohnya, perdebatan UU Cipta Kerja 2020 menunjukkan benturan antara koalisi pelaku usaha yang mendukung deregulasi dan koalisi buruh serta LSM yang menolak. Pemerintah harus mengelola dinamika ini agar hasil formulasi tetap seimbang.

7. Tantangan Keterlibatan Aktor Non-Negara di Indonesia

Meski penting, keterlibatan aktor non-negara menghadapi tiga tantangan utama.

Pertama, akses yang tidak setara. Aktor besar dengan sumber daya kuat lebih mudah masuk ke meja perumusan kebijakan daripada kelompok kecil atau marjinal. Ini berisiko membuat kebijakan bias terhadap kepentingan kelompok kuat.

Kedua, kapasitas analisis yang timpang. Banyak OMS dan komunitas warga belum mampu menyusun analisis kebijakan dengan metodologi yang diakui pemerintah. Padahal tanpa analisis yang kuat, masukan mereka sulit dianggap serius oleh ASN perumus.

Ketiga, budaya birokrasi yang masih tertutup. Meski ada kewajiban uji publik, banyak ASN yang menganggap keterlibatan publik hanya beban administratif. Padahal OECD 2012 menegaskan bahwa keterlibatan publik adalah investasi untuk meningkatkan kualitas dan kepatuhan kebijakan.

8. Implikasi bagi Penguatan Tata Kelola Formulasi

Untuk mengoptimalkan peran aktor non-negara, tiga langkah diperlukan.

Pertama, standarisasi mekanisme keterlibatan. Pemerintah perlu menyediakan panduan jelas tentang kapan, bagaimana, dan oleh siapa konsultasi publik dilakukan. Platform digital seperti e-Regulasi harus ditingkatkan agar mudah diakses dan memberi umpan balik nyata.

Kedua, penguatan kapasitas aktor non-negara. Program pelatihan analisis kebijakan bagi OMS, fasilitasi riset bersama antara kampus dan pemerintah, serta pendampingan teknis bagi komunitas warga dapat meningkatkan kualitas masukan.

Ketiga, perlindungan ruang sipil. Kebebasan berserikat, berekspresi, dan mengakses informasi harus dijaga agar aktor non-negara dapat menjalankan fungsi pengawasan dan advokasi tanpa takut represi.

Aktor non-negara adalah mitra penting dalam formulasi kebijakan publik. OMS membawa suara kelompok rentan dan data lapangan. Sektor swasta membawa keahlian teknis dan sumber daya. Akademisi membawa bukti ilmiah. Media membawa pengawasan dan pembingkaian isu. Warga membawa uji realitas dan legitimasi.

Sebagaimana ditegaskan Sabatier dan Weible (2007), subsistem kebijakan terdiri dari aktor publik dan privat yang sama-sama peduli pada masalah kebijakan. Formulasi yang mengabaikan aktor non-negara berisiko menghasilkan kebijakan yang tidak realistis, tidak adil, dan tidak patuh.

3.3 Model dan Pendekatan Formulasi Kebijakan

3.3.1 Model Rasional-Komprehensif

Gambaran Umum Model Rasional-Komprehensif

Model rasional-komprehensif sering disebut sebagai model "ideal" dalam formulasi kebijakan publik. Model ini berpijak pada asumsi bahwa pembuat kebijakan adalah aktor yang sepenuhnya rasional, memiliki informasi lengkap, mampu menghitung seluruh konsekuensi dari setiap alternatif, dan memilih opsi yang memberi manfaat paling besar dengan biaya paling kecil.

Inti logika model ini sederhana: pertama, definisikan tujuan kebijakan secara jelas. Kedua, identifikasi seluruh alternatif solusi yang mungkin. Ketiga, kumpulkan data dan analisis dampak untuk tiap alternatif. Keempat, bandingkan biaya dan manfaat. Kelima, pilih alternatif yang memaksimalkan nilai sosial. Tahapan ini mirip dengan langkah dalam cost-benefit analysis dan policy analysis sebagaimana diuraikan Weimer dan Vining 2017.

Thomas Dye (2017) menjelaskan esensi model ini sebagai upaya "to maximize social gain" melalui perhitungan yang sistematis. Model rasional-komprehensif cocok untuk masalah teknis yang datanya tersedia, tujuannya tunggal, dan dampaknya bisa diukur. Contohnya: penentuan tarif tol berdasarkan analisis lalu lintas dan biaya pembangunan, atau perhitungan dosis vaksinasi massal berdasarkan data epidemiologi.

Asumsi Dasar Model

Ada empat asumsi utama yang melandasi model rasional-komprehensif.

Pertama, pembuat kebijakan memiliki rasionalitas penuh. Mereka tidak dipengaruhi kepentingan politik pribadi, tekanan kelompok, atau keterbatasan kognitif. Kedua, informasi lengkap tersedia tentang masalah, alternatif, dan konsekuensi. Ketiga, tujuan kebijakan tunggal dan disepakati semua aktor. Keempat, pembuat kebijakan mampu memproses informasi dalam jumlah besar secara objektif.

Howlett, Ramesh, dan Perl 2009 menyebut asumsi ini sebagai "synoptic ideal". Model ini menggambarkan bagaimana kebijakan seharusnya dirumuskan jika dunia berjalan sempurna.

Kelebihan Model Rasional-Komprehensif

Kelebihan utama model ini adalah penekanannya pada penggunaan bukti dan analisis sistematis. Model mendorong pembuat kebijakan untuk tidak mengambil keputusan berdasarkan intuisi atau tekanan politik semata. Pendekatan ini selaras dengan dorongan evidence-based policy yang dipromosikan OECD 2012.

Kelebihan kedua adalah transparansi. Karena proses analisis terdokumentasi dalam naskah akademik dan analisis dampak regulasi, publik dapat menguji dasar keputusan. Ini meningkatkan akuntabilitas pemerintah.

Kelebihan ketiga adalah efisiensi sumber daya. Dengan memilih opsi yang memaksimalkan manfaat dan meminimalkan biaya, model ini membantu pemerintah mengalokasikan anggaran secara lebih rasional.

Kritik dan Keterbatasan

Meskipun menarik secara teori, model rasional-komprehensif mendapat banyak kritik karena tidak realistis dalam praktik politik dan administrasi.

Kritik paling terkenal datang dari Charles Lindblom 1959 dalam artikel "The Science of 'Muddling Through'". Lindblom menolak gagasan bahwa pembuat kebijakan bisa menganalisis seluruh alternatif. Menurutnya, "policy-makers do not compare all alternatives, but only those that differ incrementally from existing policy". Keterbatasan waktu, data, dan kapasitas kognitif membuat analisis komprehensif mustahil.

Kritik kedua adalah soal tujuan yang tunggal. Dalam kenyataan, kebijakan publik sering menghadapi banyak tujuan yang saling bertentangan. Misalnya, kebijakan energi harus menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, dan keberlanjutan lingkungan. Tidak ada ukuran tunggal yang bisa memaksimalkan ketiganya sekaligus.

Kritik ketiga adalah soal politik. Model rasional mengabaikan bahwa formulasi kebijakan adalah arena tawar-menawar antar aktor. Sabatier dan Weible 2007 menekankan bahwa keyakinan, nilai, dan kepentingan kelompok sangat memengaruhi pilihan kebijakan. Mengabaikan faktor ini membuat model rasional gagal menjelaskan mengapa kebijakan sering kompromistis.

Kritik keempat adalah soal informasi. Asumsi informasi lengkap tidak sesuai kenyataan. Data sering tidak tersedia, tidak akurat, atau terlambat. Birokrasi juga menghadapi keterbatasan anggaran dan SDM untuk mengumpulkan data komprehensif.

Relevansi Model Rasional-Komprehensif bagi Indonesia

Meski dikritik, model rasional-komprehensif tetap relevan sebagai standar acuan dalam formulasi kebijakan di Indonesia. UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 mewajibkan naskah akademik dan analisis dampak bagi sebagian besar rancangan peraturan. Ini adalah upaya mendekati ideal rasional.

OECD 2012 juga mendorong Indonesia menerapkan Regulatory Impact Analysis RIA sebagai bagian dari reformasi regulasi. RIA adalah instrumen rasional untuk menghitung biaya, manfaat, dan risiko kebijakan sebelum diadopsi.

Namun penerapan model ini harus disesuaikan dengan konteks. Di tingkat pusat, kementerian teknis dengan SDM dan data memadai bisa mendekati model rasional. Di tingkat daerah, keterbatasan kapasitas sering membuat pemerintah daerah hanya mampu melakukan analisis sederhana atau mengadopsi kebijakan pusat tanpa modifikasi.

Oleh karena itu, banyak ahli menyarankan pendekatan "rasional terbatas" atau bounded rationality. Pembuat kebijakan tetap menggunakan analisis sistematis, tetapi hanya pada alternatif yang realistis dan data yang tersedia. Ini memadukan ideal rasional dengan realitas politik dan administratif.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, memahami model rasional-komprehensif penting agar mampu menyusun analisis kebijakan yang sistematis. Mahasiswa perlu belajar teknik dasar seperti analisis

biaya-manfaat, analisis risiko, dan penyusunan naskah akademik.

Bagi ASN perumus kebijakan, model ini menjadi acuan kerja. Meskipun praktik politik sering memotong proses, ASN harus mempertahankan standar analisis minimal agar kebijakan tidak sepenuhnya lepas dari bukti. Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa analisis kebijakan yang baik tidak harus sempurna, tetapi harus cukup kuat untuk membedakan opsi yang layak dari yang tidak layak.

Model rasional-komprehensif menawarkan kerangka ideal untuk merumuskan kebijakan berdasarkan analisis sistematis dan tujuan memaksimalkan manfaat sosial. Sebagaimana dirumuskan Dye (2017), model ini bertujuan mencapai "social gain" melalui perhitungan objektif.

Namun kritik Lindblom 1959 dan keterbatasan data serta politik di Indonesia menunjukkan bahwa model ini tidak bisa diterapkan secara murni. Model rasional tetap penting sebagai kompas, tetapi harus dikombinasikan dengan pemahaman dinamika politik dan keterbatasan kapasitas.

3.3.2 Model Inkremental Dalam Formulasi Kebijakan Publik

Latar Belakang Lahirnya Model Inkremental

Model inkremental muncul sebagai kritik langsung terhadap model rasional-komprehensif. Charles Lindblom (1959) dalam artikel klasiknya "*The Science of 'Muddling Through'*" menolak anggapan bahwa pembuat kebijakan mampu menganalisis seluruh alternatif dan memilih yang paling optimal. Menurut Lindblom, kenyataan politik dan administrasi membuat pendekatan komprehensif tidak mungkin dilakukan.

Model inkremental berpijak pada logika sebaliknya: kebijakan dirumuskan bukan melalui lompatan besar, melainkan melalui penyesuaian kecil, bertahap, dan berulang dari kebijakan yang sudah ada. Lindblom menyebut proses ini sebagai "*successive limited comparisons*", yaitu pembandingan terbatas dan bertahap antara opsi yang hanya berbeda sedikit dari status quo.

Logika Dasar Model Inkremental

Ada tiga ciri utama model inkremental yaitu:

Pertama, fokus pada perubahan kecil. Pembuat kebijakan tidak memulai dari nol, tetapi menyesuaikan kebijakan sebelumnya. Misalnya, kenaikan tarif listrik tidak langsung dilipatgandakan, melainkan ditingkatkan bertahap dengan mempertimbangkan dampak sosial.

Kedua, pembandingan terbatas. Alih-alih mengevaluasi semua alternatif, pembuat kebijakan hanya membandingkan opsi yang mirip dengan kebijakan berjalan. Lindblom (1959) menegaskan bahwa "*policy-makers do not compare all alternatives, but only those that differ incrementally from existing policy*". Ini menghemat waktu, data, dan energi politik.

Ketiga, orientasi pada kesepakatan politik. Karena perubahan kecil menimbulkan konflik lebih sedikit, model inkremental lebih mudah mendapat dukungan dari legislatif, birokrasi, dan kelompok kepentingan. Perubahan besar berisiko memicu penolakan, sedangkan perubahan kecil lebih mudah dinegosiasikan.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut pendekatan ini sebagai "muddling through" yang realistis. Model ini mengakui keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas kognitif pembuat kebijakan.

Kelebihan Model Inkremental

Kelebihan utama model inkremental adalah realisme politik. Model ini sesuai dengan cara kerja birokrasi dan legislatif yang selalu dibatasi tenggat, tekanan kelompok, dan keterbatasan data. Perubahan bertahap juga mengurangi risiko kegagalan besar karena konsekuensi negatif bisa diperbaiki pada tahap berikutnya.

Kelebihan kedua adalah fleksibilitas. Kebijakan bisa dikoreksi berdasarkan umpan balik implementasi. Jika kenaikan tarif bertahap menimbulkan gejolak, pemerintah bisa menunda atau menyesuaikan skema kompensasi sebelum melanjutkan tahap berikutnya.

Kelebihan ketiga adalah stabilitas. Dengan mempertahankan kerangka kebijakan lama dan hanya menyesuaikan bagian tertentu, model ini menghindari disrupsi besar pada sistem administrasi dan perilaku warga.

Kritik terhadap Model Inkremental

Model inkremental juga mendapat kritik. Kritik utama adalah kecenderungannya mempertahankan status quo. Karena hanya melakukan perubahan kecil, model ini sulit mengatasi masalah struktural yang butuh reformasi mendasar. Misalnya, kemiskinan struktural atau kerusakan lingkungan berat tidak bisa diselesaikan hanya dengan penyesuaian tarif atau program tambahan kecil.

Kritik kedua adalah potensi pemborosan sumber daya. Perubahan kecil yang terus-menerus tanpa evaluasi menyeluruh bisa membuat kebijakan menumpuk, tumpang tindih, dan tidak efisien. Birokrasi bisa terjebak dalam “kebijakan tambal sulam”.

Kritik ketiga adalah kurangnya visi jangka panjang. Karena fokus pada penyesuaian jangka pendek, model inkremental sering mengabaikan perencanaan strategis untuk 10-20 tahun ke depan.

Relevansi Model Inkremental di Indonesia

Dalam praktik formulasi kebijakan di Indonesia, model inkremental sangat dominan, terutama di tingkat daerah. Keterbatasan kapasitas analisis, tekanan politik lokal, dan kebutuhan menjaga stabilitas membuat pemerintah daerah cenderung melakukan penyesuaian kecil terhadap Perda atau program yang sudah berjalan.

Contohnya terlihat pada kebijakan upah minimum provinsi. Setiap tahun, Gubernur menyesuaikan angka UMP berdasarkan inflasi dan pertumbuhan ekonomi, bukan merancang ulang sistem pengupahan dari awal. Ini adalah praktik inkremental murni.

Di tingkat pusat, model inkremental juga terlihat pada revisi undang-undang. UU No. 13 Tahun 2022 yang mengubah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengganti keseluruhan sistem legislasi, tetapi melakukan penyesuaian pada beberapa pasal terkait harmonisasi dan partisipasi publik.

Namun, ketergantungan berlebihan pada model inkremental berisiko menghambat reformasi struktural. Isu seperti birokrasi yang gemuk, inefisiensi belanja negara, atau ketimpangan wilayah butuh perubahan lebih mendasar daripada sekadar penyesuaian anggaran tahunan.

Hubungan dengan Model Rasional

Model inkremental tidak sepenuhnya menolak rasionalitas. Banyak praktisi menganjurkan "inkrementalisme analitis", yaitu melakukan perubahan kecil tetapi tetap berbasis data dan analisis dampak. Weimer dan Vining (2017) menyebut pendekatan ini sebagai cara memadukan realisme politik dengan penggunaan bukti.

OECD 2012 juga mengakui bahwa tidak semua kebijakan perlu dirombak total. Pendekatan bertahap dengan evaluasi berkala sering lebih efektif daripada reformasi besar yang gagal di tengah jalan.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, memahami model inkremental penting agar tidak terjebak pada idealisme model rasional yang sulit diterapkan. Mahasiswa perlu belajar mengidentifikasi kapan perubahan inkremental cukup, dan kapan dibutuhkan reformasi struktural.

Bagi ASN, model inkremental adalah kenyataan kerja sehari-hari. ASN harus mampu merancang penyesuaian kebijakan yang kecil tetapi tepat sasaran, sekaligus menyiapkan bukti untuk meyakinkan atasan politik dan legislatif. Kemampuan melakukan analisis cepat dan komunikasi politik menjadi kunci keberhasilan pendekatan inkremental.

Model inkremental menawarkan cara realistis merumuskan kebijakan melalui perubahan kecil, bertahap, dan berbasis kesepakatan politik. Sebagaimana ditegaskan Lindblom (1959), model ini mengakui bahwa pembuat kebijakan hanya mampu

melakukan "perbandingan terbatas dan berturut-turut" daripada analisis komprehensif.

Meskipun dikritik karena cenderung mempertahankan status quo, model inkremental tetap relevan di Indonesia karena sesuai dengan keterbatasan kapasitas dan dinamika politik. Tantangannya adalah memastikan bahwa inkrementalisme tidak menghalangi reformasi yang memang diperlukan.

3.3.3 Model Garbage Can dalam Formulasi Kebijakan Publik

Asal-usul dan Logika Dasar Model Garbage Can

Model Garbage Can lahir dari penelitian Michael Cohen, James March, dan Johan Olsen (1972) tentang organisasi yang keputusannya bersifat ambigu dan tidak terstruktur. Mereka menyebut situasi seperti ini sebagai "organized anarchy", yaitu organisasi yang memiliki tujuan tidak jelas, teknologi kabur, dan keterlibatan aktor yang fluktuatif.

Model Garbage Can menolak anggapan bahwa kebijakan dirumuskan secara urut dan rasional. Sebaliknya, model ini menggambarkan formulasi kebijakan sebagai proses di mana empat arus independen bertemu secara kebetulan: masalah, solusi, peserta, dan kesempatan pilihan. Cohen, March, dan Olsen (1972) menyebut situasi ini sebagai "*a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations*".

Gagasan intinya sederhana: solusi sering kali sudah tersedia sebelum masalah muncul. Ketika kesempatan pilihan terbuka, misalnya karena pergantian pejabat atau tekanan publik, solusi yang sudah "menganggur" di tong sampah kebijakan akan dilemparkan untuk

menyelesaikan masalah yang sedang ramai dibicarakan, meskipun tidak selalu cocok.

Empat Arus dalam Model Garbage Can

Pertama, arus masalah. Masalah publik tidak selalu terdefinisi jelas. Masalah muncul dan hilang tergantung perhatian aktor dan media.

Kedua, arus solusi. Solusi atau ide kebijakan sudah tersedia di kalangan birokrasi, akademisi, atau kelompok kepentingan, menunggu kesempatan untuk diadopsi.

Ketiga, arus peserta. Aktor yang terlibat dalam formulasi berubah-ubah tergantung ketersediaan waktu dan kepentingan.

Keempat, arus kesempatan pilihan. Ini adalah momen ketika keputusan harus diambil, misalnya rapat paripurna DPR atau rapat kabinet.

Kebijakan terjadi ketika keempat arus ini bertemu secara kebetulan dalam satu "tong sampah". Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menjelaskan bahwa dalam model ini "*problems and solutions are loosely coupled and may be attached to each other by timing or chance rather than by logic*".

Perbedaan dengan Model Rasional dan Inkremental

Berbeda dengan model rasional yang menekankan analisis sistematis, dan model inkremental yang menekankan perubahan bertahap, model Garbage Can menekankan keacakan dan ketidakteraturan. Model rasional menganggap tujuan mendahului solusi. Model Garbage Can menunjukkan bahwa solusi bisa mendahului tujuan.

Model inkremental masih berasumsi adanya pembandingan terbatas antar opsi. Model Garbage Can menolak asumsi ini. Keputusan bisa diambil bukan karena opsi terbaik, melainkan karena opsi itu tersedia saat kesempatan muncul.

Thomas Dye (2017) menyebut model ini sebagai penjelasan terbaik untuk kebijakan yang tampak tidak masuk akal atau terburu-buru. Model ini membantu memahami mengapa pemerintah kadang mengadopsi program yang sudah pernah gagal, hanya karena program itu "siap pakai" saat tekanan politik meningkat.

Kelebihan Penjelasan Model Garbage Can

Kelebihan utama model ini adalah kemampuannya menjelaskan fenomena kebijakan yang tidak rasional. Misalnya, pengesahan undang-undang yang terburu-buru menjelang akhir periode DPR, atau peluncuran program baru yang mirip program lama hanya karena menteri berganti.

Model ini juga relevan untuk memahami birokrasi yang kelebihan beban. ASN sering menghadapi banyak masalah sekaligus dengan waktu terbatas. Dalam kondisi seperti ini, mengambil solusi yang sudah ada di meja lebih mudah daripada merancang solusi baru dari nol.

Selain itu, model Garbage Can mengingatkan pentingnya "timing" dalam formulasi kebijakan. Kingdon (2011) mengembangkan gagasan ini lebih lanjut melalui Multiple Streams Framework, yang menyebut pertemuan arus masalah, kebijakan, dan politik sebagai "*policy window*".

Kritik terhadap Model Garbage Can

Model ini juga mendapat kritik. Kritik utama adalah pesimisme terhadap kemampuan pemerintah merumuskan kebijakan secara sengaja. Jika keputusan hanya hasil kebetulan, maka akuntabilitas dan perencanaan strategis menjadi sulit.

Kritik kedua adalah kurangnya panduan praktis. Model Garbage Can menjelaskan bagaimana kebijakan terjadi, tetapi tidak memberi resep bagaimana merumuskannya dengan lebih baik.

Kritik ketiga adalah risiko meremehkan peran aktor. Meskipun model ini menekankan keacakan, dalam praktiknya aktor politik dan birokrasi tetap berusaha mengendalikan proses agar hasil sesuai kepentingan mereka.

Relevansi Model Garbage Can di Indonesia

Di Indonesia, unsur Garbage Can terlihat dalam beberapa proses legislasi yang terburu-buru. RUU yang disahkan menjelang akhir masa jabatan DPR sering kali tidak melalui analisis mendalam. Solusi yang sudah lama diusulkan kelompok tertentu tiba-tiba masuk karena ada tekanan politik atau tenggat waktu.

Contoh lain adalah program pemerintah yang berganti nama tetapi substansinya sama saat menteri berganti. Ini menunjukkan bahwa solusi sudah tersedia dan hanya menunggu kesempatan politik untuk diluncurkan kembali.

Namun, UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 berupaya mengurangi unsur keacakan melalui kewajiban naskah akademik, analisis dampak, dan uji publik. Meskipun implementasinya belum konsisten,

kerangka hukum ini bertujuan memaksa pemerintah merumuskan kebijakan lebih sistematis, bukan sekadar mengambil solusi dari "tong sampah".

Implikasi bagi Praktik Formulasi Kebijakan

Bagi ASN, memahami model Garbage Can penting agar tidak terjebak pada ilusi bahwa semua kebijakan lahir dari proses rasional. ASN perlu menyadari bahwa solusi yang mereka siapkan hari ini bisa dipakai tahun depan saat kesempatan politik muncul, meskipun masalahnya berbeda.

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, model ini mengajarkan kerendahan hati. Tidak semua kegagalan kebijakan disebabkan kebodohan pembuat keputusan. Kadang kegagalan terjadi karena struktur proses yang memang tidak linear.

Weimer dan Vining (2017) menyarankan agar analis kebijakan tetap menyiapkan opsi yang terdokumentasi dengan baik, meskipun belum ada masalah yang jelas. Saat "policy window" terbuka, opsi yang siap akan lebih mungkin diadopsi daripada ide yang baru dipikirkan saat itu juga.

Model Garbage Can mengingatkan bahwa formulasi kebijakan publik sering kali kacau, tidak linear, dan dipengaruhi oleh timing. Sebagaimana dirumuskan Cohen, March, dan Olsen (1972), kebijakan adalah hasil pertemuan kebetulan antara masalah, solusi, peserta, dan kesempatan pilihan.

Model ini tidak berarti menolak analisis, tetapi mengajak pembuat kebijakan dan analis untuk lebih realistis. Dalam dunia birokrasi yang penuh tekanan dan ketidakpastian, kesiapan solusi dan kepekaan terhadap

momentum politik sama pentingnya dengan kualitas analisis.

3.3.4 Pendekatan Berbasis Bukti *Evidence-Based Policy* dalam Formulasi Kebijakan Publik

Definisi dan Pergeseran Paradigma

Pendekatan berbasis bukti atau Evidence-Based Policy EBP adalah cara merumuskan kebijakan yang menempatkan bukti empiris sebagai dasar utama pengambilan keputusan. Berbeda dengan model rasional yang idealis, model inkremental yang bertahap, atau model Garbage Can yang acak, EBP menuntut pembuat kebijakan menggunakan data, riset, dan evaluasi sistematis sebelum memilih opsi kebijakan.

OECD 2012 menegaskan bahwa "*regulatory decisions should be based on evidence of the problem, the likely impact of proposed solutions, and the views of those affected*". Rumusan ini menempatkan bukti bukan sebagai pelengkap, tetapi sebagai syarat sah bagi kebijakan yang baik.

Pergeseran ke EBP muncul sebagai respons terhadap kegagalan kebijakan yang diambil berdasarkan intuisi, ideologi, atau tekanan politik semata. Di era keterbukaan informasi dan tuntutan akuntabilitas publik, pemerintah diharapkan mampu menunjukkan bahwa kebijakannya "bekerja" dan sumber daya digunakan secara efisien.

Komponen Bukti dalam EBP

Bukti dalam EBP tidak terbatas pada angka statistik. Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) membedakan tiga jenis bukti yang relevan dalam formulasi kebijakan yaitu:

Pertama, bukti ilmiah. Ini meliputi hasil penelitian akademis, uji klinis, evaluasi program, dan data administratif. Contohnya adalah hasil riset SMERU tentang dampak Kartu Prakerja atau data BPS tentang kemiskinan.

Kedua, bukti praktis atau pengalaman lapangan. ASN, petugas layanan publik, dan pelaku di lapangan memiliki pengetahuan tacit tentang apa yang bisa berjalan dan apa yang tidak. Masukan ini penting agar kebijakan tidak hanya bagus di atas kertas.

Ketiga, bukti normatif dan nilai publik. EBP tidak berarti mengabaikan nilai keadilan, kesetaraan, atau budaya. Bukti digunakan untuk mencapai tujuan nilai tersebut secara lebih efektif, bukan menggantikan tujuan itu sendiri.

Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa analis kebijakan harus "triangulate" ketiga jenis bukti ini agar keputusan tidak bias hanya pada data kuantitatif.

Tahapan EBP dalam Formulasi Kebijakan

EBP mengikuti siklus yang mirip dengan model rasional, tetapi lebih menekankan pengujian dan pembelajaran.

Tahap pertama adalah definisi masalah berbasis data. Masalah tidak didefinisikan berdasarkan keluhan sepihak, tetapi melalui analisis tren, survei, dan diagnosis akar masalah.

Tahap kedua adalah identifikasi dan penilaian opsi kebijakan. Setiap opsi diuji menggunakan analisis dampak regulasi RIA, analisis biaya-manfaat, atau pemodelan. OECD 2012 menyebut RIA sebagai "*an evidence-based approach to assessing the likely impact of proposed regulations*".

Tahap ketiga adalah konsultasi dan validasi bukti. Bukti ilmiah diuji melalui konsultasi publik, diskusi dengan pemangku kepentingan, dan tinjauan sejawat akademis. Ini mencegah jebakan "teknokrasi" yang mengabaikan konteks lokal.

Tahap keempat adalah pemantauan dan evaluasi setelah kebijakan diadopsi. EBP menuntut adanya mekanisme evaluasi berkala agar kebijakan bisa dikoreksi jika bukti baru menunjukkan ketidakefektifan.

Kelebihan Pendekatan Berbasis Bukti

Kelebihan utama EBP adalah peningkatan kualitas keputusan. Kebijakan yang didasarkan bukti cenderung lebih efektif, efisien, dan memiliki risiko kegagalan lebih rendah. Ini penting di tengah keterbatasan anggaran negara.

Kelebihan kedua adalah peningkatan legitimasi dan kepercayaan publik. Ketika pemerintah dapat menunjukkan data dan evaluasi sebagai dasar keputusan, publik lebih mudah percaya bahwa kebijakan diambil demi kepentingan umum, bukan kepentingan politik.

Kelebihan ketiga adalah pembelajaran organisasi. Siklus EBP menciptakan umpan balik antara perumusan, implementasi, dan evaluasi. Birokrasi belajar dari kesalahan dan memperbaiki desain kebijakan secara berkelanjutan.

Tantangan Penerapan EBP di Indonesia

Meski ideal, penerapan EBP di Indonesia menghadapi beberapa hambatan.

Hambatan pertama adalah ketersediaan dan kualitas data. Banyak kebijakan daerah dirumuskan tanpa data dasar yang memadai. BPS dan kementerian teknis terus berupaya memperbaiki data, tetapi kesenjangan masih besar, terutama di daerah 3T.

Hambatan kedua adalah kapasitas analisis. Tidak semua ASN memiliki keterampilan melakukan RIA, evaluasi program, atau membaca riset akademis. Keterbatasan ini membuat EBP sering berhenti pada level retorika.

Hambatan ketiga adalah dominasi logika politik. Tekanan elektoral, kepentingan kelompok, dan tenggat waktu sering memotong proses analisis. Kingdon 2011 mengingatkan bahwa "policy window" sering terbuka karena faktor politik, bukan karena bukti sudah siap.

Hambatan keempat adalah kesenjangan antara akademisi dan pembuat kebijakan. Riset kampus sering sulit diakses, menggunakan bahasa teknis, dan tidak sesuai tenggat birokrasi. Padahal EBP membutuhkan jembatan kuat antara produsen bukti dan pengguna bukti.

Upaya Penguatan EBP di Indonesia

Beberapa langkah telah dilakukan untuk memperkuat EBP.

Pertama, UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 mewajibkan naskah akademik dan analisis dampak

bagi rancangan peraturan. Ini adalah instrumen hukum untuk memaksa penggunaan bukti.

Kedua, pemerintah membentuk unit analisis kebijakan di kementerian dan lembaga. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional juga mendorong penggunaan data dan evaluasi dalam penyusunan RPJMN.

Ketiga, kolaborasi dengan akademisi dan think tank diperluas. Lembaga seperti SMERU, CSIS, dan INDEF rutin menyediakan policy brief bagi pemerintah. Platform seperti e-Regulasi juga membuka ruang konsultasi publik berbasis daring.

OECD 2012 menekankan bahwa keberhasilan EBP bergantung pada "political commitment, institutional capacity, and stakeholder engagement". Ketiga unsur ini harus berjalan bersama.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, penguasaan metode riset, statistik dasar, dan teknik evaluasi kebijakan menjadi keterampilan wajib. Mahasiswa perlu terbiasa membaca jurnal, policy brief, dan laporan evaluasi, bukan hanya undang-undang.

Bagi ASN, EBP berarti beralih dari kebiasaan "copy-paste" kebijakan pusat ke kebiasaan merumuskan kebijakan berdasarkan data lokal. ASN perlu dilatih menggunakan data BPS, membangun jejaring dengan akademisi, dan menulis naskah akademik yang benar-benar berisi analisis, bukan sekadar formalitas.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa EBP bukan berarti menunggu data sempurna. "Good policy analysis makes the best use of available evidence,

while being transparent about its limitations." Transparansi tentang keterbatasan bukti sama pentingnya dengan penggunaan bukti itu sendiri.

Pendekatan berbasis bukti menawarkan cara merumuskan kebijakan yang lebih sistematis, akuntabel, dan adaptif. Sebagaimana ditegaskan OECD 2012, keputusan regulasi harus didasarkan bukti tentang masalah, dampak, dan pandangan pihak terdampak.

EBP tidak menafikan peran politik, nilai, dan pengalaman praktis. Sebaliknya, EBP menempatkan bukti sebagai kompas agar nilai dan politik diarahkan pada solusi yang benar-benar bekerja.

3.4 Tahapan Proses Formulasi Kebijakan Publik

3.4.1 Identifikasi dan Definisi Masalah Publik dalam Formulasi Kebijakan

Mengapa Definisi Masalah Menentukan Arah Kebijakan

Tahapan pertama dalam proses formulasi kebijakan publik adalah identifikasi dan definisi masalah. Tahapan ini sering dianggap teknis, padahal sangat politis. Bagaimana suatu kondisi dibingkai sebagai "masalah" akan menentukan solusi apa yang dianggap layak, siapa yang dilibatkan, dan sumber daya apa yang dikerahkan.

Thomas Dye (2017) menegaskan bahwa "a problem does not become a public problem until people believe it should be dealt with by public action". Rumusan ini menunjukkan bahwa masalah publik bukan fakta alamiah, melainkan konstruksi sosial dan politik. Kemiskinan, polusi, atau kemacetan baru menjadi

masalah kebijakan ketika ada tekanan publik, aktor politik, atau bukti yang meyakinkan pembuat keputusan bahwa kondisi itu memerlukan intervensi negara.

Kesalahan pada tahap definisi masalah akan berakibat fatal. Jika masalah didefinisikan terlalu sempit, solusi yang dirumuskan tidak menyentuh akar persoalan. Jika didefinisikan terlalu luas, kebijakan menjadi tidak terarah dan boros sumber daya. Oleh karena itu, ASN perumus kebijakan harus menguasai teknik identifikasi dan definisi masalah yang sistematis.

Sumber dan Sinyal Munculnya Masalah Publik

Masalah publik tidak muncul begitu saja. Ada beberapa sinyal yang biasanya memicu masuknya suatu isu ke agenda kebijakan.

Pertama, indikator statistik. Kenaikan angka stunting, peningkatan indeks polusi udara, atau penurunan angka partisipasi sekolah adalah sinyal kuantitatif yang sulit diabaikan. OECD 2012 mendorong penggunaan data sebagai dasar identifikasi masalah agar kebijakan tidak reaktif dan subjektif.

Kedua, peristiwa pemicu atau focusing events. Bencana banjir besar, kecelakaan transportasi massal, atau skandal korupsi sering membuat masalah yang sebelumnya terabaikan tiba-tiba masuk agenda. John Kingdon 2011 menyebut peristiwa semacam ini sebagai pemicu yang membuka “policy window”.

Ketiga, umpan balik dari implementasi kebijakan sebelumnya. Evaluasi program menunjukkan bahwa bantuan sosial tidak tepat sasaran, atau Perda tentang retribusi tidak efektif. Umpan balik ini menjadi sinyal bahwa ada masalah desain yang perlu diperbaiki.

Keempat, tekanan dari aktor non-negara. LSM, media, akademisi, dan warga sering menjadi aktor pertama yang menyuarakan masalah. Sabatier dan Weible 2007 menjelaskan bahwa aktor dalam subsistem kebijakan terus bersaing membingkai masalah sesuai kepentingan dan keyakinan mereka.

Teknik Identifikasi Masalah

ASN dan analis kebijakan memiliki beberapa teknik untuk mengidentifikasi masalah secara lebih objektif.

Teknik pertama adalah analisis data sekunder. Data dari BPS, kementerian teknis, dan lembaga riset digunakan untuk melihat tren, kesenjangan, dan pola masalah. Misalnya, data Susenas bisa menunjukkan wilayah dengan tingkat kemiskinan tinggi yang perlu intervensi prioritas.

Teknik kedua adalah riset lapangan dan *Focus Group Discussion*. Data kuantitatif perlu dilengkapi pemahaman kualitatif. Warga, petugas lapangan, dan pelaku usaha sering memiliki pengetahuan tacit tentang akar masalah yang tidak tertangkap angka.

Teknik ketiga adalah benchmarking dan perbandingan antar daerah atau antar negara. Jika daerah A mampu menurunkan angka kematian ibu jauh lebih cepat dari daerah B dengan sumber daya serupa, maka perbedaan praktik menjadi petunjuk adanya masalah sistem di daerah B.

Weimer dan Vining (2017) menekankan pentingnya "problem definition" yang didasarkan pada bukti, bukan asumsi. Analis kebijakan harus membedakan antara gejala dan penyebab. Kemacetan adalah gejala, sedangkan penyebabnya bisa jadi tata ruang, sistem angkutan umum, atau perilaku berkendara.

Proses Definisi Masalah: Dari Kondisi ke Rumusan Kebijakan

Mendefinisikan masalah berarti menjawab tiga pertanyaan: apa yang terjadi, siapa yang terdampak, dan mengapa itu menjadi tanggung jawab publik.

Pertama, mendeskripsikan kondisi. Deskripsi harus spesifik, terukur, dan berbasis data. "Tingkat kemiskinan tinggi" kurang baik dibanding "tingkat kemiskinan di Kabupaten X mencapai 18,5 persen, 6 poin di atas rata-rata provinsi".

Kedua, mengidentifikasi kelompok terdampak. Kebijakan akan berbeda jika masalah menimpa petani kecil, pekerja informal, atau anak usia sekolah. Definisi masalah harus menyebut siapa yang paling rentan agar solusi bisa tepat sasaran.

Ketiga, menjelaskan penyebab. Analisis sebab-akibat diperlukan agar solusi tidak salah sasaran. Jika banjir disebabkan alih fungsi lahan, maka solusinya bukan hanya normalisasi sungai, tetapi juga pengendalian tata ruang.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut tahapan ini sebagai "problem structuring". Definisi masalah yang baik akan mempersempit ruang solusi menjadi opsi yang relevan dan layak.

Peran Politik dan Pembingkaian dalam Definisi Masalah

Definisi masalah tidak netral. Aktor politik dan kelompok kepentingan akan bersaing membingkai masalah agar solusi yang diusulkan sesuai kepentingan mereka. Sabatier dan Weible 2007 menunjukkan bahwa

koalisi advokasi menggunakan definisi masalah sebagai senjata politik.

Contohnya, masalah pengangguran bisa dibingkai sebagai "kurangnya keterampilan tenaga kerja" atau "kurangnya investasi industri". Jika dibingkai sebagai masalah keterampilan, solusinya adalah pelatihan. Jika dibingkai sebagai masalah investasi, solusinya adalah insentif pajak. Pembingkaian menentukan arah kebijakan.

Oleh karena itu, ASN perumus kebijakan perlu bersikap refleksif. Mereka harus memeriksa apakah definisi masalah yang digunakan sudah mempertimbangkan berbagai perspektif, bukan hanya perspektif atasan politik atau kelompok dominan.

Kesalahan Umum dalam Definisi Masalah

Ada beberapa kesalahan yang sering terjadi pada tahap ini.

Kesalahan pertama adalah mencampuradukkan masalah dengan solusi. Rumusan seperti "masalah kurangnya pembangunan jalan" sebenarnya sudah menyiratkan solusi. Rumusan yang benar adalah "akses masyarakat desa ke pasar terhambat karena kondisi jalan rusak".

Kesalahan kedua adalah definisi yang terlalu luas. "Masalah pendidikan" terlalu umum untuk dirumuskan kebijakannya. Definisi yang lebih operasional adalah "rendahnya kemampuan literasi siswa kelas 4 SD di wilayah timur Indonesia".

Kesalahan ketiga adalah mengabaikan data dan hanya mengandalkan keluhan. Keluhan publik penting,

tetapi harus diverifikasi dengan data agar kebijakan tidak reaktif dan populis.

Landasan Hukum dan Instrumen di Indonesia

Di Indonesia, kewajiban mendefinisikan masalah secara sistematis diperkuat melalui UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 menyebut asas kejelasan tujuan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan. Kejelasan tujuan hanya bisa dicapai jika masalah didefinisikan dengan baik.

Instrumen utama adalah naskah akademik. Naskah akademik wajib memuat identifikasi masalah, kajian terhadap peraturan terkait, dan analisis dampak. Ini memaksa pembuat kebijakan untuk mendokumentasikan bagaimana mereka sampai pada definisi masalah.

Selain itu, mekanisme konsultasi publik dalam penyusunan RUU dan Raperda memberi ruang bagi aktor non-negara untuk menguji dan mengoreksi definisi masalah yang diajukan pemerintah.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, penguasaan teknik identifikasi dan definisi masalah adalah keterampilan dasar. Mahasiswa perlu belajar membaca data, melakukan wawancara lapangan, dan menulis rumusan masalah yang operasional.

Bagi ASN, kemampuan mendefinisikan masalah dengan baik akan menghemat waktu dan sumber daya pada tahap selanjutnya. Definisi yang kabur akan membuat analisis opsi menjadi melebar ke mana-mana.

Definisi yang tajam akan membuat proses formulasi lebih fokus dan efisien.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*spending time to get the problem definition right is one of the highest-return investments in the policy process*". Waktu yang dihabiskan untuk merumuskan masalah dengan tepat akan terbayar pada kualitas kebijakan yang dihasilkan.

Identifikasi dan definisi masalah publik adalah gerbang awal formulasi kebijakan. Sebagaimana ditegaskan Dye (2017), masalah baru menjadi masalah publik jika ada keyakinan bahwa negara harus bertindak. Definisi yang baik harus spesifik, berbasis bukti, menyebut kelompok terdampak, dan menjelaskan penyebab.

Tahapan ini sangat politis karena pembingkaian masalah menentukan arah solusi. Oleh karena itu, ASN dan analis kebijakan harus bekerja hati-hati, menggunakan data, mendengar banyak pihak, dan menghindari jebakan definisi yang bias.

3.4.2 Pengembangan Alternatif Kebijakan dalam Formulasi Kebijakan Publik

Peran Pengembangan Alternatif dalam Siklus Formulasi

Setelah masalah publik didefinisikan secara jelas, tahap berikutnya dalam proses formulasi kebijakan adalah pengembangan alternatif kebijakan. Tahapan ini menentukan seberapa luas pilihan yang tersedia bagi pembuat keputusan sebelum akhirnya memilih satu opsi untuk diadopsi. Kualitas alternatif yang dikembangkan akan sangat memengaruhi kualitas keputusan akhir.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "*policy analysis is fundamentally about comparing alternatives*". Pernyataan ini menunjukkan bahwa inti kerja analis kebijakan bukanlah membela satu solusi, melainkan menyusun dan membandingkan beberapa opsi secara sistematis agar pembuat keputusan dapat memilih berdasarkan bukti dan pertimbangan nilai.

Tahapan ini menuntut kreativitas sekaligus disiplin analitis. Kreativitas diperlukan agar tidak terjebak pada solusi yang itu-itu saja. Disiplin analitis diperlukan agar setiap alternatif dapat diuji kelayakan teknis, fiskal, politik, dan hukumnya.

Sumber Ide dan Jenis Alternatif Kebijakan

Alternatif kebijakan dapat berasal dari berbagai sumber yaitu:

Pertama, pengalaman kebijakan sebelumnya. Pemerintah sering memodifikasi program yang sudah berjalan daripada merancang program baru dari nol. Ini sejalan dengan logika inkremental Lindblom (1959).

Kedua, praktik baik dari daerah atau negara lain. Policy transfer dan lesson drawing menjadi cara cepat menghasilkan alternatif. Namun Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) mengingatkan bahwa praktik dari luar harus diuji kesesuaiannya dengan konteks lokal agar tidak terjadi "policy transplant" yang gagal.

Ketiga, usulan dari aktor non-negara. LSM, akademisi, think tank, dan sektor swasta sering membawa ide baru ke meja perumusan. Sabatier dan Weible (2007) menunjukkan bahwa koalisi advokasi terus menerus memasukkan alternatif sesuai keyakinan mereka ke dalam subsistem kebijakan.

Keempat, hasil riset dan inovasi. Akademisi dan lembaga riset dapat menghasilkan alternatif berbasis bukti, misalnya skema intervensi baru untuk menurunkan stunting atau model pembiayaan infrastruktur berbasis kemitraan.

Secara umum, alternatif kebijakan dapat dikelompokkan menjadi empat jenis yaitu:

Pertama, regulasi, yaitu penggunaan kewenangan negara untuk mewajibkan atau melarang perilaku tertentu.

Kedua, insentif ekonomi, seperti subsidi, pajak, atau transfer tunai.

Ketiga, penyediaan layanan langsung oleh negara atau pihak ketiga.

Keempat, edukasi dan kampanye untuk mengubah perilaku warga.

Proses Pengembangan Alternatif

Pengembangan alternatif tidak boleh dilakukan secara asal. Ada tiga langkah penting yang harus dilalui yakni:

Langkah pertama adalah brainstorming dan pemetaan opsi awal. Pada tahap ini, analis kebijakan mengumpulkan sebanyak mungkin ide tanpa menyaringnya terlebih dahulu. Tujuannya memperluas cakrawala solusi. Teknik seperti focus group discussion, lokakarya, dan konsultasi publik sering digunakan untuk menggali ide dari berbagai pihak.

Langkah kedua adalah penyaringan awal berdasarkan kelayakan dasar. Alternatif yang jelas melanggar hukum, tidak memiliki dasar anggaran, atau

secara teknis tidak mungkin dilakukan harus disisihkan. Penyaringan ini menghemat waktu analisis lebih lanjut.

Langkah ketiga adalah perincian dan operasionalisasi alternatif yang lolos penyaringan. Setiap alternatif harus dijelaskan secara cukup rinci: apa yang akan dilakukan, siapa pelaksananya, berapa biayanya, bagaimana mekanismenya, dan apa indikator keberhasilannya. Tanpa perincian ini, perbandingan antar opsi menjadi tidak bermakna.

Dye (2017) mengingatkan bahwa "*the range of alternatives considered often determines the outcome of the policy process*". Jika hanya satu atau dua alternatif yang dikembangkan, pembuat keputusan tidak punya pilihan nyata. Jika terlalu banyak alternatif yang tidak jelas, proses menjadi macet.

Kriteria Penilaian Alternatif

Setelah alternatif dirinci, langkah berikutnya adalah menilai setiap opsi menggunakan kriteria yang jelas. Weimer dan Vining (2017) menyarankan penggunaan kriteria berikut.

Pertama, efektivitas, yaitu sejauh mana alternatif mampu mengatasi masalah yang telah didefinisikan. Kedua, efisiensi, yaitu perbandingan antara biaya dan manfaat yang dihasilkan. Ketiga, keadilan, yaitu distribusi dampak kebijakan terhadap berbagai kelompok masyarakat. Keempat, kelayakan politik, yaitu kemungkinan alternatif mendapat dukungan dari legislatif, eksekutif, dan publik. Kelima, kelayakan administratif, yaitu kapasitas birokrasi untuk mengimplementasikan alternatif tersebut.

OECD 2012 menekankan pentingnya analisis dampak regulasi RIA sebagai alat untuk menilai kriteria di atas secara sistematis. RIA mengharuskan pembuat kebijakan menghitung biaya kepatuhan, dampak ekonomi, dampak sosial, dan risiko sebelum memilih opsi regulasi.

Tantangan dalam Pengembangan Alternatif di Indonesia

Di Indonesia, pengembangan alternatif sering menghadapi beberapa kendala.

Kendala pertama adalah kebiasaan "copy-paste" kebijakan pusat ke daerah tanpa adaptasi. Padahal konteks sosial, ekonomi, dan kapasitas daerah berbeda-beda. Hal ini membuat alternatif yang dikembangkan tidak relevan di tingkat lokal.

Kendala kedua adalah keterbatasan data dan kapasitas analisis. Tidak semua pemerintah daerah memiliki SDM yang mampu melakukan RIA atau analisis biaya-manfaat. Akibatnya, pengembangan alternatif sering berhenti pada level wacana tanpa analisis kuantitatif.

Kendala ketiga adalah dominasi satu opsi karena tekanan politik. Sering kali alternatif lain hanya ditulis sebagai formalitas dalam naskah akademik, padahal sejak awal sudah diputuskan opsi mana yang akan dipilih. Hal ini melemahkan fungsi analisis sebagai alat bantu keputusan.

Kendala keempat adalah kurangnya keterlibatan aktor non-negara pada tahap pengembangan. Padahal masukan dari LSM, akademisi, dan pelaku usaha dapat memperkaya variasi alternatif dan memperingatkan risiko yang tidak terlihat oleh birokrasi.

Strategi Penguatan Pengembangan Alternatif

Untuk mengatasi kendala di atas, beberapa strategi dapat diterapkan.

Strategi pertama adalah penguatan kapasitas analis kebijakan di pusat dan daerah. Pelatihan tentang teknik RIA, analisis biaya-manfaat, dan pemodelan sederhana perlu diberikan secara berkelanjutan.

Strategi kedua adalah penggunaan platform digital untuk konsultasi publik. Sistem seperti e-Regulasi memungkinkan warga dan pemangku kepentingan menyampaikan ide alternatif secara lebih mudah dan terdokumentasi.

Strategi ketiga adalah membangun jejaring dengan akademisi dan think tank. Pemerintah dapat menugaskan riset kebijakan kepada lembaga eksternal untuk menghasilkan alternatif berbasis bukti, terutama untuk masalah teknis yang kompleks.

Strategi keempat adalah mendorong budaya "tidak takut salah" dalam birokrasi. Pengembangan alternatif membutuhkan ruang untuk menguji ide baru tanpa langsung ditolak karena risiko politik. Kepemimpinan yang mendukung eksperimen kebijakan terbatas akan membantu memperkaya pilihan solusi.

Hubungan dengan Model dan Pendekatan Formulasi

Pengembangan alternatif terkait erat dengan model formulasi yang digunakan. Model rasional menuntut pengembangan alternatif yang komprehensif dan analisis yang mendalam. Model inkremental cenderung mengembangkan alternatif yang hanya berbeda sedikit dari status quo. Model Garbage Can menunjukkan bahwa

alternatif sering sudah tersedia dan menunggu kesempatan untuk diadopsi. Pendekatan berbasis bukti menuntut setiap alternatif diuji dengan data dan evaluasi sebelum dipilih.

Oleh karena itu, ASN dan analis kebijakan perlu memahami karakteristik model yang dominan di organisasinya agar pengembangan alternatif dilakukan secara realistis tetapi tetap analitis.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, keterampilan mengembangkan alternatif kebijakan adalah kompetensi inti. Mahasiswa perlu belajar teknik brainstorming, analisis kelayakan, dan penyusunan matriks perbandingan alternatif. Latihan menyusun naskah akademik yang berisi beberapa opsi kebijakan akan melatih kemampuan ini.

Bagi ASN, pengembangan alternatif adalah tugas sehari-hari. ASN harus terbiasa tidak langsung terpaku pada satu solusi yang diusulkan atasan, tetapi mampu menyajikan minimal dua atau tiga opsi dengan kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Sikap ini akan meningkatkan kualitas rekomendasi kebijakan yang disampaikan kepada pembuat keputusan politik.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*presenting a single option is not policy analysis, it is advocacy*". Analis kebijakan yang profesional harus mampu memisahkan peran sebagai penyaji opsi dan peran sebagai pembela opsi.

Pengembangan alternatif kebijakan adalah jantung dari proses formulasi. Tahapan ini menentukan apakah pembuat keputusan memiliki pilihan yang cukup baik untuk menyelesaikan masalah publik. Prosesnya

menuntut kombinasi kreativitas dalam menghasilkan ide, disiplin dalam merinci dan menilai opsi, serta keterbukaan terhadap masukan dari berbagai pihak.

Sebagaimana ditegaskan Weimer dan Vining 2017, analisis kebijakan pada dasarnya adalah membandingkan alternatif. Tanpa alternatif yang dikembangkan dengan baik, keputusan kebijakan berisiko bias, reaktif, atau tidak efektif.

3.4.3 Analisis dan Seleksi Opsi dalam Formulasi Kebijakan Publik

Posisi Analisis dan Seleksi dalam Siklus Formulasi

Setelah masalah didefinisikan dan alternatif kebijakan dikembangkan, tahapan berikutnya adalah analisis dan seleksi opsi. Tahapan ini merupakan inti kerja teknis perumusan kebijakan. Di sinilah alternatif yang telah disusun diuji secara sistematis untuk menentukan opsi mana yang paling layak diajukan kepada pembuat keputusan politik.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "policy analysis is comparing alternatives against criteria". Pernyataan ini menempatkan analisis bukan sebagai pembelaan terhadap satu ide, melainkan sebagai proses pembandingan yang transparan dan berbasis kriteria. Hasilnya adalah rekomendasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun politik.

Tahapan ini menuntut kombinasi kemampuan analitis, pemahaman konteks, dan kepekaan politik. Analis kebijakan harus mampu menilai dampak teknis suatu opsi tanpa mengabaikan kelayakan politik dan administratifnya.

Kerangka Analisis: Kriteria dan Metode

Analisis opsi dilakukan dengan menggunakan seperangkat kriteria yang disepakati. Kriteria ini berfungsi sebagai tolok ukur agar penilaian tidak subjektif. Weimer dan Vining (2017) merinci lima kriteria utama: efektivitas, efisiensi, keadilan, kelayakan politik, dan kelayakan administratif.

Efektivitas mengukur sejauh mana opsi mampu mengatasi masalah yang telah didefinisikan. Efisiensi menilai perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dan manfaat yang dihasilkan. Keadilan memperhatikan distribusi dampak kebijakan terhadap kelompok masyarakat yang berbeda. Kelayakan politik menilai kemungkinan opsi mendapat dukungan dari legislatif, eksekutif, dan publik. Kelayakan administratif menilai kapasitas birokrasi untuk melaksanakan opsi tersebut.

Untuk menilai kriteria di atas, analis kebijakan menggunakan berbagai metode. Metode kuantitatif meliputi analisis biaya-manfaat, analisis biaya-efektivitas, dan pemodelan. Metode kualitatif meliputi analisis risiko, analisis pemangku kepentingan, dan skenario. OECD 2012 mendorong penggunaan Regulatory Impact Analysis RIA sebagai kerangka standar untuk menilai dampak regulasi secara sistematis sebelum opsi dipilih.

Penting bagi analis untuk tidak terpaku pada satu metode. Triangulasi metode kuantitatif dan kualitatif akan menghasilkan gambaran yang lebih lengkap tentang konsekuensi setiap opsi.

Proses Analisis Opsi Langkah demi Langkah

Proses analisis biasanya berjalan dalam beberapa tahap yakni:

Tahap pertama adalah klarifikasi tujuan dan sasaran kebijakan. Tujuan harus diturunkan dari definisi masalah. Sasaran harus terukur agar efektivitas opsi bisa diuji. Tanpa klarifikasi ini, analisis akan kehilangan arah.

Tahap kedua adalah identifikasi dampak potensial setiap opsi. Dampak dapat bersifat ekonomi, sosial, lingkungan, hukum, dan administratif. Analis perlu memetakan siapa yang diuntungkan, siapa yang dirugikan, dan seberapa besar dampaknya.

Tahap ketiga adalah penilaian terhadap kriteria. Setiap opsi diberi skor atau penilaian kualitatif terhadap efektivitas, efisiensi, keadilan, kelayakan politik, dan kelayakan administratif. Hasilnya disusun dalam matriks perbandingan agar pembuat keputusan dapat melihat trade-off antar opsi secara jelas.

Tahap keempat adalah uji sensitivitas dan risiko. Analis perlu menguji bagaimana hasil analisis berubah jika asumsi dasar berubah. Misalnya, jika tingkat kepatuhan masyarakat lebih rendah dari perkiraan, apakah opsi regulasi masih efektif? Uji ini mencegah rekomendasi yang rapuh terhadap ketidakpastian.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut proses ini sebagai “systematic comparison of policy alternatives”. Tanpa perbandingan yang sistematis, seleksi opsi berisiko didasarkan pada preferensi pribadi atau tekanan politik semata.

Seleksi Opsi: Dari Analisis ke Rekomendasi

Analisis tidak secara otomatis menghasilkan satu opsi terbaik. Seleksi melibatkan pertimbangan nilai dan politik. Ada tiga pola umum dalam seleksi opsi yaitu:

Pola pertama adalah seleksi berbasis dominasi teknis. Jika satu opsi unggul di hampir semua kriteria, maka opsi itu mudah dipilih. Pola ini terjadi pada masalah teknis dengan data yang kuat, misalnya penentuan dosis vaksinasi.

Pola kedua adalah seleksi berbasis kompromi. Jika tidak ada opsi yang dominan, pembuat keputusan memilih opsi yang memberi keseimbangan antara efektivitas, biaya, dan dukungan politik. Ini adalah pola yang paling umum dalam kebijakan publik.

Pola ketiga adalah seleksi berbasis kekuasaan. Opsi yang dipilih bukan karena unggul secara teknis, melainkan karena didukung aktor politik yang dominan. Thomas Dye 2017 mengingatkan bahwa "policy outcomes are determined by the distribution of power". Analis kebijakan perlu menyadari realitas ini agar rekomendasinya tetap relevan.

Tugas analis bukan memaksakan satu opsi, melainkan menyajikan *trade-off* secara jujur. Rekomendasi harus disertai penjelasan mengapa opsi tertentu dipilih dan apa risiko jika opsi lain diabaikan.

Tantangan Analisis dan Seleksi di Indonesia

Praktik analisis dan seleksi opsi di Indonesia menghadapi beberapa tantangan yaitu:

Tantangan pertama adalah keterbatasan kapasitas teknis. Tidak semua unit kerja di kementerian dan pemerintah daerah memiliki SDM yang terlatih dalam

RIA, analisis biaya-manfaat, atau pemodelan. Akibatnya, analisis sering berhenti pada uraian kualitatif tanpa perhitungan kuantitatif.

Tantangan kedua adalah dominasi tenggat politik. Proses legislasi dan penyusunan peraturan sering dikejar waktu. Analis tidak memiliki cukup waktu untuk melakukan analisis mendalam, sehingga seleksi opsi dilakukan tergesa-gesa.

Tantangan ketiga adalah lemahnya budaya transparansi. Matriks perbandingan alternatif sering tidak dipublikasikan. Publik dan pemangku kepentingan tidak dapat menguji dasar rekomendasi, sehingga kepercayaan terhadap kebijakan menurun.

Tantangan keempat adalah pemisahan antara analisis dan keputusan politik. Analis sering dianggap hanya "penulis naskah akademik", sedangkan keputusan sebenarnya diambil di ruang politik tanpa merujuk hasil analisis. Hal ini melemahkan fungsi analisis sebagai alat bantu keputusan.

Strategi Penguatan Analisis dan Seleksi Opsi

Beberapa langkah dapat ditempuh untuk memperkuat tahapan ini yaitu:

Langkah pertama adalah penguatan kapasitas analis kebijakan. Pelatihan berkelanjutan tentang RIA, analisis biaya-manfaat, dan komunikasi kebijakan perlu diberikan kepada ASN di pusat dan daerah.

Langkah kedua adalah standardisasi format analisis. Pemerintah perlu mewajibkan penggunaan matriks perbandingan alternatif dalam setiap naskah akademik dan RIA. Format standar akan memudahkan pembuat

keputusan membandingkan opsi dan memudahkan publik menguji dasar kebijakan.

Langkah ketiga adalah membuka proses analisis untuk masukan publik. Konsultasi publik tidak hanya dilakukan setelah rancangan selesai, tetapi juga pada tahap analisis opsi. Masukan dari LSM, akademisi, dan pelaku usaha dapat memperbaiki penilaian dampak dan kelayakan politik.

Langkah keempat adalah membangun budaya "evidence-informed decision making". Pimpinan politik dan birokrasi perlu dilatih untuk meminta dan menggunakan hasil analisis dalam pengambilan keputusan, bukan hanya mengandalkan intuisi atau tekanan kelompok.

OECD 2012 menekankan bahwa keberhasilan analisis kebijakan bergantung pada "commitment from the top, technical capacity, and stakeholder involvement". Ketiga unsur ini harus berjalan bersama agar analisis tidak berhenti menjadi dokumen formalitas.

Hubungan dengan Pendekatan Berbasis Bukti

Analisis dan seleksi opsi adalah inti dari pendekatan berbasis bukti. Bukti digunakan untuk menilai efektivitas dan efisiensi setiap opsi. Namun bukti tidak menggantikan nilai dan politik. Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*analysis informs choice, it does not make choice*". Analis menyediakan informasi terbaik, tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan pembuat kebijakan yang bertanggung jawab secara politik.

Oleh karena itu, analis kebijakan perlu menguasai dua bahasa: bahasa teknis analisis dan bahasa politik rekomendasi. Rekomendasi harus disampaikan dalam bentuk yang mudah dipahami pembuat keputusan, disertai penjelasan trade-off dan risiko.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, penguasaan teknik analisis kebijakan adalah kompetensi wajib. Mahasiswa perlu belajar membuat matriks perbandingan, menghitung biaya-manfaat sederhana, dan menulis rekomendasi kebijakan yang jelas.

Bagi ASN, kemampuan melakukan analisis dan menyampaikan hasil seleksi opsi secara meyakinkan akan meningkatkan pengaruh mereka dalam proses formulasi. ASN yang hanya mampu menyalin regulasi pusat tanpa analisis lokal akan kesulitan mempertahankan rekomendasinya di hadapan pimpinan dan legislatif.

Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa "*a good policy analyst is honest about uncertainty*". Mengakui keterbatasan data dan risiko kebijakan justru meningkatkan kredibilitas analis di mata pembuat keputusan.

Analisis dan seleksi opsi adalah tahapan yang mengubah ide menjadi rekomendasi kebijakan yang siap diputuskan. Proses ini menuntut disiplin analitis, transparansi kriteria, dan kejujuran dalam menyajikan trade-off.

Sebagaimana dirumuskan Weimer dan Vining 2017, analisis kebijakan adalah membandingkan alternatif terhadap kriteria. Tanpa pembandingan yang sistematis, seleksi opsi berisiko bias dan tidak akuntabel.

3.4.4 Perumusan Naskah Kebijakan dalam Formulasi Kebijakan Publik

Perumusan Naskah sebagai Titik Temu Teknis dan Politik

Tahap akhir dari proses formulasi kebijakan publik adalah perumusan naskah kebijakan. Pada tahap ini, hasil analisis dan seleksi opsi diterjemahkan ke dalam bentuk tertulis yang dapat diajukan kepada pembuat keputusan politik dan diuji oleh publik. Naskah kebijakan berfungsi sebagai jembatan antara analisis teknis dan keputusan politik. Tanpa naskah yang jelas, rekomendasi kebijakan akan sulit dipahami, diperdebatkan, dan diimplementasikan.

Weimer dan Vining (2017) menyebut bahwa "*the final product of policy analysis is a written document that presents the problem, the alternatives, and the recommendation in a way that decision makers can use*". Rumusan ini menegaskan bahwa naskah bukan sekadar kumpulan data, melainkan alat komunikasi strategis yang harus memenuhi standar teknis, hukum, dan politik.

Di Indonesia, perumusan naskah kebijakan memiliki landasan hukum yang tegas. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 mewajibkan adanya naskah akademik dan rancangan peraturan bagi setiap rancangan undang-undang maupun peraturan daerah. Kewajiban ini

bertujuan memastikan bahwa setiap kebijakan dirumuskan berdasarkan bukti, analisis, dan pertimbangan yang terdokumentasi.

Komponen Utama Naskah Kebijakan

Naskah kebijakan terdiri dari dua bagian pokok: naskah akademik dan rancangan peraturan.

Naskah akademik berisi uraian tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan, sasaran, analisis opsi kebijakan, dan rekomendasi. Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menjelaskan bahwa naskah akademik berfungsi untuk "provide the intellectual justification for the proposed policy". Tanpa justifikasi ini, rancangan peraturan berisiko dianggap sebagai keputusan sepihak tanpa dasar analisis.

Rancangan peraturan berisi rumusan pasal demi pasal yang akan menjadi norma hukum. Rumusan ini harus memenuhi teknik perundang-undangan: sistematis, jelas, tidak multitafsir, dan sesuai dengan hirarki peraturan. OECD 2012 menekankan bahwa "regulatory texts should be clear, concise, and accessible to those who are expected to comply".

Selain dua bagian pokok, naskah kebijakan yang baik juga dilengkapi dengan lampiran berupa matriks perbandingan alternatif, hasil konsultasi publik, analisis dampak regulasi RIA, dan kajian hukum. Lampiran ini penting agar proses pengambilan keputusan dapat dilacak dan dipertanggungjawabkan.

Proses Penyusunan Naskah Kebijakan

Penyusunan naskah kebijakan berlangsung dalam beberapa tahap yaitu:

Tahap pertama adalah penyusunan draf awal oleh tim teknis atau analis kebijakan. Draf ini berisi rumusan masalah, tujuan, dan rekomendasi opsi yang telah dipilih berdasarkan analisis. Draf awal harus ditulis dengan bahasa yang sederhana, menghindari jargon teknis yang tidak perlu, agar dapat dipahami oleh pembuat keputusan politik dan pemangku kepentingan.

Tahap kedua adalah harmonisasi dan pembahasan internal. Draf awal dibahas dengan unit hukum, unit keuangan, dan unit teknis terkait untuk memastikan konsistensi dengan peraturan lain, ketersediaan anggaran, dan kelayakan administratif. Pada tahap ini sering terjadi negosiasi karena setiap unit berusaha melindungi kewenangan dan sumber dayanya.

Tahap ketiga adalah konsultasi publik dan uji akademis. UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 mewajibkan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan. Konsultasi dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat, forum daring, atau Focus Group Discussion. Masukan dari publik digunakan untuk menyempurnakan rumusan naskah sebelum diajukan kepada pimpinan atau legislatif.

Tahap keempat adalah finalisasi dan pengajuan. Setelah semua masukan diakomodasi, naskah difinalisasi dan disampaikan kepada pembuat keputusan politik. Pada tahap ini, analis kebijakan harus menyiapkan bahan paparan yang merangkum inti masalah, opsi yang dipertimbangkan, dan alasan pemilihan opsi yang direkomendasikan.

Prinsip Penulisan Naskah Kebijakan yang Baik

Ada beberapa prinsip yang harus dipegang dalam merumuskan naskah kebijakan.

Pertama, kejelasan tujuan. Setiap naskah harus menyatakan secara eksplisit masalah apa yang ingin diatasi dan hasil apa yang diharapkan. Tujuan yang kabur akan membuat implementasi kehilangan arah.

Kedua, keterukuran. Sasaran kebijakan harus dirumuskan dengan indikator yang dapat diukur agar efektivitas kebijakan dapat dievaluasi di masa depan. Tanpa indikator, kebijakan sulit dinilai keberhasilannya.

Ketiga, konsistensi hukum. Rancangan peraturan harus selaras dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak bertentangan dengan peraturan lain. Inkonsistensi hukum akan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dan masyarakat.

Keempat, keterbukaan terhadap bukti dan masukan. Naskah harus menunjukkan dasar bukti yang digunakan dan bagaimana masukan publik diakomodasi. Transparansi ini meningkatkan legitimasi kebijakan.

Dye (2017) mengingatkan bahwa “policy is what government says and does”. Naskah kebijakan adalah wujud dari “what government says”. Jika naskah tidak jelas, maka tindakan pemerintah di lapangan juga akan tidak jelas.

Tantangan Perumusan Naskah Kebijakan di Indonesia

Praktik perumusan naskah kebijakan di Indonesia menghadapi beberapa tantangan.

Tantangan pertama adalah kualitas naskah akademik yang masih formalitas. Banyak naskah akademik disusun sekadar untuk memenuhi persyaratan administratif, bukan sebagai alat analisis yang sungguh-sungguh. Akibatnya, rancangan peraturan tidak memiliki dasar yang kuat.

Tantangan kedua adalah keterbatasan kapasitas teknis penyusun. Tidak semua ASN terlatih dalam teknik perundang-undangan dan analisis kebijakan. Hal ini membuat rumusan pasal sering multitafsir atau tidak operasional.

Tantangan ketiga adalah minimnya keterlibatan publik yang substantif. Konsultasi publik sering dilakukan terlambat, ketika draf sudah final, sehingga masukan masyarakat sulit diakomodasi. Padahal keterlibatan awal akan menghasilkan naskah yang lebih kontekstual.

Tantangan keempat adalah tekanan waktu politik. Tenggat pembahasan di legislatif sering memaksa penyusun naskah bekerja terburu-buru, sehingga mutu analisis dan redaksi menjadi korban.

Strategi Penguatan Perumusan Naskah Kebijakan

Untuk mengatasi tantangan tersebut, beberapa strategi dapat diterapkan.

Strategi pertama adalah penguatan kapasitas penyusun naskah. Pelatihan teknik perundang-undangan, penulisan kebijakan, dan analisis dampak perlu diberikan secara berkelanjutan kepada ASN di pusat dan daerah.

Strategi kedua adalah standardisasi format naskah akademik dan RIA. Format standar akan memudahkan pembuat keputusan membandingkan antar kebijakan dan memudahkan publik menguji dasar kebijakan.

Strategi ketiga adalah memperluas penggunaan platform digital untuk konsultasi publik. Sistem seperti e-Regulasi memungkinkan publik memberikan masukan sejak tahap awal penyusunan naskah, sehingga partisipasi menjadi lebih substantif.

Strategi keempat adalah membangun budaya dokumentasi dan transparansi. Setiap perubahan dalam naskah harus dicatat beserta alasannya. Dokumentasi ini penting untuk pembelajaran organisasi dan akuntabilitas publik.

OECD 2012 menekankan bahwa "regulatory management should be transparent and accountable". Prinsip ini hanya dapat dipenuhi jika proses perumusan naskah dilakukan secara terbuka dan terdokumentasi dengan baik.

Hubungan dengan Tahapan Sebelumnya

Perumusan naskah kebijakan tidak berdiri sendiri. Kualitas naskah sangat ditentukan oleh kualitas tahap identifikasi masalah, pengembangan alternatif, dan

analisis seleksi opsi. Naskah yang baik adalah cermin dari proses analisis yang baik.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "a policy memo should tell a clear story: what is the problem, what are the options, why is the recommended option the best". Cerita ini hanya dapat disusun jika tahapan sebelumnya dilakukan secara sistematis.

Oleh karena itu, analis kebijakan harus memastikan bahwa naskah tidak hanya berisi rumusan hukum, tetapi juga narasi yang menjelaskan logika kebijakan kepada pembuat keputusan dan publik.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, kemampuan merumuskan naskah kebijakan adalah keterampilan inti. Mahasiswa perlu berlatih menulis naskah akademik, menyusun rancangan pasal, dan menyajikan rekomendasi dalam bentuk memo kebijakan yang ringkas dan meyakinkan.

Bagi ASN, kemampuan merumuskan naskah yang jelas dan berbasis bukti akan meningkatkan pengaruh mereka dalam proses pengambilan keputusan. ASN yang hanya mampu menyalin teks tanpa memahami logikanya akan kesulitan mempertahankan naskah di hadapan pimpinan dan legislatif.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "writing is thinking". Proses menulis naskah memaksa analis untuk berpikir jernih tentang masalah, opsi, dan rekomendasi. Kualitas tulisan mencerminkan kualitas berpikir.

Perumusan naskah kebijakan adalah tahap yang menutup siklus formulasi dan membuka jalan bagi legitimasi serta implementasi. Naskah yang baik harus jelas tujuannya, terukur sasarannya, konsisten secara hukum, dan transparan dasar buktinya.

Sebagaimana ditegaskan Weimer dan Vining 2017, produk akhir analisis kebijakan adalah dokumen tertulis yang dapat digunakan pembuat keputusan. Tanpa naskah yang memenuhi standar teknis dan komunikatif, rekomendasi kebijakan berisiko tidak dipahami, tidak didukung, dan tidak dilaksanakan.

3.5 Instrumen dan Teknik Analisis dalam Formulasi Kebijakan Publik

3.5.1 Analisis Kebijakan Kualitatif dalam Formulasi Kebijakan Publik

Kedudukan Analisis Kualitatif dalam Instrumen Formulasi

Analisis kebijakan tidak selalu menggunakan angka dan model statistik. Dalam banyak kasus, terutama pada tahap awal formulasi, analis kebijakan lebih banyak bergantung pada pendekatan kualitatif. Analisis kebijakan kualitatif adalah cara sistematis untuk memahami masalah, menilai alternatif, dan memprediksi dampak kebijakan dengan menggunakan data non-numerik seperti narasi, pengalaman, dokumen, dan persepsi aktor.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "*qualitative analysis is essential when data are limited, values are in conflict, or the problem is poorly understood*". Pernyataan ini menunjukkan bahwa analisis kualitatif bukan pilihan kedua setelah analisis kuantitatif,

melainkan instrumen utama ketika masalah kebijakan bersifat kompleks, kontekstual, dan sarat nilai.

Di Indonesia, analisis kualitatif sangat relevan karena banyak kebijakan bersinggungan dengan norma sosial, budaya lokal, dan dinamika politik yang sulit diukur dengan angka. ASN perumus kebijakan perlu menguasai teknik kualitatif agar rumusan kebijakan tidak kering secara teknis tetapi gagal secara sosial dan politik.

Karakteristik dan Tujuan Analisis Kualitatif

Analisis kualitatif memiliki tiga ciri utama yaitu:

Pertama, berfokus pada makna dan konteks. Analis tidak hanya bertanya "berapa banyak", tetapi juga "mengapa" dan "bagaimana" suatu masalah terjadi serta bagaimana kebijakan dimaknai oleh warga dan pelaksana.

Kedua, bersifat iteratif dan fleksibel. Proses pengumpulan dan analisis data kualitatif berlangsung bersamaan. Temuan awal dapat mengarahkan penggalian data berikutnya. Fleksibilitas ini penting untuk menangkap dinamika yang tidak terduga.

Ketiga, mengandalkan triangulasi sumber. Keabsahan temuan diuji melalui pembandingan data dari wawancara, dokumen, observasi, dan diskusi kelompok. Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut triangulasi sebagai "*a way to increase the credibility of qualitative findings*".

Tujuan utama analisis kualitatif dalam formulasi adalah tiga hal: memahami definisi masalah dari sudut pandang berbagai pihak, menilai kelayakan sosial dan

politik alternatif kebijakan, serta mengidentifikasi risiko implementasi yang tidak terlihat dalam data statistik.

Teknik Utama Analisis Kebijakan Kualitatif

Ada beberapa teknik yang lazim digunakan analis kebijakan kualitatif yakni:

Teknik pertama adalah analisis dokumen. Dokumen seperti peraturan sebelumnya, laporan evaluasi, risalah rapat, dan pemberitaan media dianalisis untuk melacak bagaimana suatu masalah telah dibingkai, siapa aktor yang terlibat, dan kebijakan apa yang pernah dicoba. Analisis dokumen membantu menghindari pengulangan kesalahan dan mengidentifikasi pelajaran dari pengalaman masa lalu.

Teknik kedua adalah wawancara mendalam dan Focus Group Discussion FGD. Wawancara dengan ASN pelaksana, kelompok terdampak, LSM, dan akademisi menghasilkan pemahaman tentang akar masalah, hambatan implementasi, dan preferensi terhadap alternatif kebijakan. FGD berguna untuk menggali konsensus maupun perbedaan pandangan dalam kelompok.

Teknik ketiga adalah observasi lapangan. Dengan melihat langsung bagaimana kebijakan dijalankan atau bagaimana warga menghadapi masalah, analis dapat menangkap praktik yang tidak dilaporkan dalam data resmi. Observasi penting untuk kebijakan yang bersentuhan langsung dengan perilaku warga, seperti kebijakan kebersihan, lalu lintas, atau pelayanan publik.

Teknik keempat adalah analisis pemangku kepentingan. Teknik ini memetakan siapa saja yang berkepentingan, seberapa besar pengaruhnya, dan bagaimana posisi mereka terhadap alternatif kebijakan.

Sabatier dan Weible 2007 menekankan bahwa pemahaman terhadap koalisi advokasi sangat penting untuk menilai kelayakan politik suatu opsi.

Kelebihan Analisis Kualitatif

Kelebihan pertama adalah kemampuannya menangkap konteks. Angka dapat menunjukkan tingkat kemiskinan, tetapi narasi warga miskin menjelaskan mengapa mereka sulit keluar dari kemiskinan. Konteks ini krusial agar solusi kebijakan tidak keliru sasaran.

Kelebihan kedua adalah fleksibilitas dalam menghadapi ketidakpastian. Ketika data kuantitatif belum tersedia, analisis kualitatif memungkinkan perumus kebijakan tetap bekerja berdasarkan bukti terbaik yang ada.

Kelebihan ketiga adalah peningkatan legitimasi. Melibatkan warga dan pemangku kepentingan dalam proses analisis kualitatif membuat mereka merasa didengar. Keterlibatan ini meningkatkan kemungkinan dukungan terhadap kebijakan yang dihasilkan.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*qualitative analysis brings the voices of affected people into the policy process*". Tanpa suara ini, kebijakan berisiko dibuat di ruang birokrasi yang terlepas dari realitas lapangan.

Keterbatasan dan Cara Mengatasinya

Analisis kualitatif juga memiliki keterbatasan seperti:

Pertama, risiko subjektivitas analis. Interpretasi terhadap wawancara atau dokumen dapat bias jika analis tidak refleksif. Cara mengatasinya adalah dengan triangulasi sumber dan peer review oleh analis lain.

Kedua, keterbatasan generalisasi. Temuan dari FGD di satu daerah tidak otomatis berlaku di daerah lain. Cara mengatasinya adalah dengan memperjelas konteks temuan dan tidak mengklaim generalisasi berlebihan.

Ketiga, proses yang memakan waktu. Wawancara dan observasi lapangan membutuhkan sumber daya dan waktu. Cara mengatasinya adalah dengan menetapkan prioritas isu dan menggunakan teknik sampling purposif agar penggalian data lebih efisien.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menekankan bahwa keterbatasan ini tidak membuat analisis kualitatif kurang ilmiah, selama prosedur pengumpulan dan analisis dilakukan secara sistematis dan terdokumentasi.

Penerapan Analisis Kualitatif di Indonesia

Di Indonesia, analisis kualitatif banyak digunakan dalam penyusunan naskah akademik peraturan. UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 mewajibkan pengkajian terhadap kondisi yang ingin diatur, termasuk kondisi sosial, ekonomi, dan budaya. Kajian ini pada praktiknya dilakukan melalui teknik kualitatif.

Contohnya, dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan sampah, pemerintah daerah sering melakukan FGD dengan pemulung, pengelola TPA, dan warga untuk memahami

hambatan pemilahan sampah. Hasil FGD ini kemudian menjadi dasar merumuskan pasal tentang peran masyarakat dan insentif bagi bank sampah.

Contoh lain adalah kebijakan pelayanan kesehatan. Analisis kualitatif melalui wawancara dengan bidan desa dan ibu hamil membantu perumus kebijakan memahami mengapa cakupan persalinan di fasilitas kesehatan masih rendah, meskipun angka ketersediaan fasilitas sudah tinggi.

Hubungan dengan Analisis Kuantitatif dan EBP

Analisis kualitatif tidak menggantikan analisis kuantitatif. Keduanya saling melengkapi dalam kerangka *Evidence-Based Policy*. Data kuantitatif menunjukkan skala dan tren masalah, sedangkan analisis kualitatif menjelaskan mekanisme dan konteks di balik angka tersebut.

OECD 2012 mendorong penggunaan bukti beragam dalam Regulatory Impact Analysis. RIA yang baik memadukan perhitungan biaya-manfaat dengan hasil konsultasi publik dan kajian kualitatif terhadap dampak sosial.

Weimer dan Vining (2017) menyebut kombinasi ini sebagai "*mixed-methods policy analysis*". Analis kebijakan yang profesional harus mampu beralih antara data angka dan narasi sesuai kebutuhan masalah.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, penguasaan teknik kualitatif adalah kompetensi wajib. Mahasiswa perlu belajar merancang pedoman wawancara,

memfasilitasi FGD, melakukan koding tematik, dan menulis laporan analisis kualitatif yang sistematis.

Bagi ASN, kemampuan melakukan analisis kualitatif akan meningkatkan kualitas rekomendasi kebijakan. ASN yang hanya mengandalkan data BPS tanpa turun ke lapangan berisiko merumuskan kebijakan yang bagus di atas kertas tetapi tidak berjalan di lapangan.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*good policy analysis listens before it recommends*". Mendengarkan melalui teknik kualitatif adalah cara paling langsung untuk memahami masalah publik sebelum merumuskan solusi.

Analisis kebijakan kualitatif adalah instrumen penting dalam formulasi kebijakan publik, terutama ketika masalah bersifat kompleks, data terbatas, dan nilai masyarakat menjadi pertimbangan utama.

Sebagaimana dirumuskan Weimer dan Vining 2017, analisis kualitatif membawa suara warga terdampak ke dalam proses kebijakan. Tanpa suara ini, kebijakan berisiko gagal karena tidak sesuai dengan konteks sosial dan politik di lapangan.

3.5.2 Analisis Kebijakan Kuantitatif dalam Formulasi Kebijakan Publik

Fungsi Analisis Kuantitatif dalam Formulasi Kebijakan

Analisis kebijakan kuantitatif menggunakan data numerik, model statistik, dan teknik matematis untuk menilai masalah publik, membandingkan alternatif kebijakan, dan memperkirakan dampaknya. Pendekatan ini menjadi tulang punggung *Evidence-Based Policy* karena memungkinkan perumus kebijakan menguji asumsi, menghitung biaya dan manfaat, serta

memprediksi hasil dengan tingkat presisi yang lebih tinggi dibanding analisis kualitatif semata.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "*quantitative analysis helps to make policy trade-offs explicit and to discipline intuition with evidence*". Rumusan ini menunjukkan peran utama analisis kuantitatif: mengubah perdebatan kebijakan yang sering berbasis opini menjadi diskusi yang dapat diuji melalui angka, perhitungan, dan model.

Di Indonesia, tuntutan penggunaan analisis kuantitatif semakin kuat seiring diberlakukannya kewajiban Regulatory Impact Analysis RIA dalam pembentukan peraturan. Tanpa perhitungan kuantitatif, sulit bagi pemerintah menunjukkan bahwa kebijakan yang dipilih efisien, tepat sasaran, dan tidak membebani masyarakat atau dunia usaha secara berlebihan.

Jenis Metode Kuantitatif yang Digunakan dalam Formulasi

Ada beberapa metode kuantitatif yang lazim diterapkan dalam formulasi kebijakan publik.

Metode pertama adalah analisis biaya-manfaat Cost-Benefit Analysis CBA. CBA membandingkan total biaya yang dikeluarkan untuk menjalankan kebijakan dengan total manfaat ekonomi yang dihasilkan, yang dinyatakan dalam satuan moneter. Metode ini berguna untuk menilai efisiensi kebijakan infrastruktur, kesehatan, atau lingkungan. Weimer dan Vining (2017) menjelaskan bahwa "CBA asks whether the gains to winners exceed the losses to losers in monetary terms".

Metode kedua adalah analisis biaya-efektivitas Cost-Effectiveness Analysis CEA. Berbeda dengan CBA, CEA tidak mengubah semua dampak ke dalam nilai uang.

CEA membandingkan biaya berbagai alternatif untuk mencapai satu tujuan yang sama, misalnya biaya per kasus stunting yang dicegah. CEA cocok digunakan ketika manfaat kebijakan sulit diuangkan tetapi tujuannya jelas dan terukur.

Metode ketiga adalah pemodelan dan simulasi. Model ekonometri, sistem dinamik, atau agent-based model digunakan untuk memprediksi bagaimana suatu kebijakan akan memengaruhi variabel kunci di masa depan. Misalnya, model fiskal digunakan untuk memprediksi dampak kenaikan tarif cukai rokok terhadap pendapatan negara dan prevalensi merokok.

Metode keempat adalah analisis statistik deskriptif dan inferensial. Teknik ini digunakan untuk mengidentifikasi pola, tren, dan hubungan kausal dari data survei, data administrasi, atau data sensus. BPS dan kementerian teknis banyak menggunakan metode ini untuk mendiagnosis masalah publik sebelum alternatif kebijakan dikembangkan.

Kelebihan Analisis Kuantitatif

Kelebihan utama analisis kuantitatif adalah kemampuannya membuat trade-off kebijakan menjadi eksplisit. Ketika dua alternatif dibandingkan melalui CBA atau CEA, pembuat keputusan dapat melihat dengan jelas berapa biaya tambahan yang harus dikeluarkan untuk memperoleh manfaat tambahan tertentu.

Kelebihan kedua adalah peningkatan transparansi dan akuntabilitas. Perhitungan kuantitatif dapat diperiksa ulang oleh pihak lain. Hal ini mengurangi risiko bahwa keputusan kebijakan didasarkan pada preferensi pribadi atau tekanan politik tanpa dasar yang jelas.

Kelebihan ketiga adalah kemampuan memprediksi dampak ex-ante. Model kuantitatif memungkinkan perumus kebijakan menguji skenario berbeda sebelum kebijakan diterapkan. OECD 2012 mendorong penggunaan RIA yang berbasis analisis kuantitatif agar "*the likely impacts of proposed regulations are assessed systematically before adoption*".

Keterbatasan dan Risiko Analisis Kuantitatif

Meski kuat, analisis kuantitatif memiliki keterbatasan yang harus diakui.

Keterbatasan pertama adalah ketergantungan pada kualitas data. Jika data dasar tidak akurat, tidak lengkap, atau bias, maka hasil analisis juga akan menyesatkan. Di banyak daerah di Indonesia, data administratif masih lemah, sehingga perhitungan kuantitatif berisiko dibangun di atas asumsi yang rapuh.

Keterbatasan kedua adalah kesulitan memonetisasi nilai non-ekonomi. Bagaimana menghitung nilai keadilan, martabat, atau kelestarian budaya dalam satuan rupiah? Pemaksaan monetisasi dapat mereduksi dimensi penting dari kebijakan.

Keterbatasan ketiga adalah risiko "black box". Model kuantitatif yang terlalu kompleks dapat sulit dipahami oleh pembuat keputusan politik maupun publik. Akibatnya, hasil analisis diterima begitu saja tanpa pemahaman tentang asumsi dan keterbatasannya.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*numbers do not speak for themselves; they require interpretation*". Angka harus dijelaskan dalam konteks, disertai pengakuan atas ketidakpastian dan asumsi yang digunakan.

Penerapan Analisis Kuantitatif dalam Konteks Indonesia

Di Indonesia, analisis kuantitatif semakin diintegrasikan dalam proses formulasi melalui RIA. Setiap rancangan peraturan perundang-undangan wajib disertai analisis dampak yang mencakup perhitungan biaya kepatuhan bagi masyarakat dan dunia usaha.

Contoh penerapan dapat dilihat pada kebijakan cukai hasil tembakau. Kementerian Keuangan menggunakan model ekonometri untuk memperkirakan dampak kenaikan tarif cukai terhadap konsumsi rokok, penerimaan negara, dan beban rumah tangga miskin. Hasil model ini menjadi dasar penetapan besaran kenaikan tarif setiap tahun.

Contoh lain adalah kebijakan bantuan sosial. Kementerian Sosial menggunakan data Terpadu Kesejahteraan Sosial DTKS untuk menghitung cakupan, kebocoran, dan biaya administrasi program. Analisis kuantitatif ini digunakan untuk memperbaiki mekanisme penyaluran agar lebih tepat sasaran.

UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 juga mendorong penggunaan bukti kuantitatif dalam naskah akademik. Naskah akademik wajib memuat kajian terhadap dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan dari rancangan peraturan.

Integrasi dengan Analisis Kualitatif dalam EBP

Analisis kuantitatif tidak berdiri sendiri. Dalam kerangka Evidence-Based Policy, analisis kuantitatif bekerja beriringan dengan analisis kualitatif. Angka menunjukkan “seberapa besar” suatu masalah atau dampak, sedangkan narasi kualitatif menjelaskan “mengapa” dan “bagaimana” dampak itu terjadi.

OECD 2012 menekankan bahwa RIA yang baik memadukan perhitungan kuantitatif dengan konsultasi publik dan penilaian kualitatif terhadap dampak sosial. Kombinasi ini mencegah kebijakan yang efisien secara teknis tetapi gagal secara sosial dan politik.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut pendekatan gabungan ini sebagai "*policy analysis toolbox*". Analis kebijakan perlu menguasai berbagai alat kuantitatif dan kualitatif, lalu memilih alat yang paling sesuai dengan karakteristik masalah.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, penguasaan dasar-dasar statistik, ekonomi kebijakan, dan pemodelan sederhana adalah kompetensi inti. Mahasiswa perlu belajar menggunakan perangkat lunak analisis data, membaca hasil CBA dan CEA, serta memahami keterbatasan interpretasi angka.

Bagi ASN, kemampuan membaca dan menggunakan hasil analisis kuantitatif akan meningkatkan kualitas rekomendasi kebijakan. ASN tidak harus menjadi ahli statistika, tetapi harus mampu mengajukan pertanyaan kritis terhadap hasil analisis: dari mana data ini, apa asumsi yang digunakan, dan seberapa sensitif hasilnya terhadap perubahan asumsi.

Weimer dan Vining 2017 menekankan bahwa "*a good analyst is skeptical of numbers*". Sikap skeptis ini penting agar angka tidak disalahgunakan untuk membenarkan keputusan yang sudah diambil sebelumnya.

Analisis kebijakan kuantitatif menyediakan alat yang kuat untuk menilai masalah, membandingkan alternatif, dan memprediksi dampak kebijakan. Dengan

menggunakan CBA, CEA, pemodelan, dan teknik statistik, perumus kebijakan dapat membuat trade-off menjadi eksplisit dan disiplin terhadap bukti.

Sebagaimana dirumuskan Weimer dan Vining (2017), analisis kuantitatif membantu membuat pilihan kebijakan lebih transparan dan berbasis bukti. Namun angka harus selalu diinterpretasi secara hati-hati, dipadukan dengan analisis kualitatif, dan dikomunikasikan dengan jujur tentang keterbatasannya.

3.5.3 Konsultasi Publik dan Uji Publik dalam Formulasi Kebijakan Publik

Peran Konsultasi Publik sebagai Instrumen Formulasi

Formulasi kebijakan tidak berhenti pada kerja teknis di dalam birokrasi. Untuk menghasilkan kebijakan yang relevan dan dapat diterima, pemerintah perlu membuka ruang bagi pemangku kepentingan dan masyarakat untuk memberi masukan. Instrumen utama untuk itu adalah konsultasi publik dan uji publik. Kedua mekanisme ini berfungsi menguji asumsi perumus kebijakan, mengidentifikasi dampak yang terlewat, dan meningkatkan legitimasi kebijakan sebelum ditetapkan.

OECD 2012 menegaskan bahwa "*public consultation is a key element of good regulatory practice because it allows governments to tap into the knowledge of those affected by regulation*". Rumusan ini menempatkan konsultasi publik bukan sebagai formalitas, melainkan sebagai sumber bukti dan koreksi penting dalam proses formulasi.

Di Indonesia, kewajiban konsultasi publik telah diperkuat melalui UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.

Pasal 96 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menjadikan partisipasi publik sebagai bagian wajib, bukan pilihan, dalam siklus formulasi.

Perbedaan Konsultasi Publik dan Uji Publik

Konsultasi publik dan uji publik sering dianggap sama, padahal memiliki tujuan dan waktu pelaksanaan yang berbeda.

Konsultasi publik dilakukan pada tahap awal dan tengah formulasi. Tujuannya menggali ide, menguji definisi masalah, dan menilai kelayakan awal alternatif kebijakan. Konsultasi dapat dilakukan melalui Focus Group Discussion, rapat dengar pendapat, survei, atau platform daring. Hasil konsultasi digunakan untuk memperbaiki naskah akademik dan rancangan awal peraturan.

Uji publik dilakukan setelah rancangan peraturan sudah berbentuk draf yang relatif final. Tujuannya menguji kejelasan, keterbacaan, dan potensi dampak rumusan pasal. Uji publik memastikan bahwa norma yang akan diberlakukan dapat dipahami oleh pihak yang akan mematuhinya. Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut uji publik sebagai “a reality check on the draft text before it becomes law”.

Dengan demikian, konsultasi publik lebih bersifat eksploratif dan terbuka, sedangkan uji publik lebih bersifat konfirmatif dan teknis.

Manfaat Konsultasi dan Uji Publik bagi Kualitas Kebijakan

Ada tiga manfaat utama dari kedua instrumen ini.

Pertama, peningkatan kualitas teknis. Masukan dari pelaku usaha, LSM, akademisi, dan warga sering mengungkap dampak yang tidak terlihat oleh analis di dalam birokrasi. Misalnya, rancangan aturan tentang perizinan usaha dapat diperbaiki setelah pelaku UMKM menjelaskan prosedur yang rumit di lapangan.

Kedua, peningkatan legitimasi dan kepatuhan. Warga dan pemangku kepentingan yang dilibatkan sejak awal cenderung lebih menerima kebijakan, bahkan jika kebijakan itu menimbulkan beban. OECD 2012 mencatat bahwa "early engagement reduces resistance and increases compliance".

Ketiga, penguatan akuntabilitas. Proses konsultasi yang terdokumentasi dengan baik memungkinkan publik melacak bagaimana masukan mereka diakomodasi atau ditolak. Transparansi ini mengurangi tuduhan bahwa kebijakan dibuat tertutup dan hanya menguntungkan kelompok tertentu.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*consultation brings dispersed knowledge into the policy process*". Tanpa mekanisme ini, pengetahuan yang tersebar di masyarakat tidak akan masuk ke dalam rumusan kebijakan.

Teknik dan Platform Konsultasi serta Uji Publik

Pelaksanaan konsultasi dan uji publik dapat menggunakan berbagai teknik yaitu:

Teknik konvensional meliputi rapat dengar pendapat di legislatif, Focus Group Discussion, dan

lokakarya. Teknik ini efektif untuk diskusi mendalam dengan kelompok kecil pemangku kepentingan.

Teknik digital semakin banyak digunakan. Platform seperti e-Regulasi, Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan, dan media sosial memungkinkan partisipasi yang lebih luas dan terdokumentasi. Platform digital juga memudahkan pemerintah menjangkau kelompok yang sulit hadir secara fisik.

Teknik survei dan polling dapat digunakan untuk mengukur preferensi publik terhadap alternatif kebijakan. Teknik ini berguna ketika kebijakan memiliki dampak langsung terhadap preferensi warga, misalnya tarif layanan publik.

Apapun teknik yang digunakan, prinsipnya sama: akses informasi harus mudah, waktu masukan harus cukup, dan hasil harus dipublikasikan. Tanpa prinsip ini, konsultasi berisiko menjadi simbolis.

Tantangan Pelaksanaan di Indonesia

Pelaksanaan konsultasi dan uji publik di Indonesia masih menghadapi beberapa tantangan.

Tantangan pertama adalah keterlambatan waktu. Konsultasi sering dilakukan setelah draf rancangan sudah final, sehingga masukan publik sulit diakomodasi. Hal ini membuat partisipasi terasa formalitas belaka.

Tantangan kedua adalah kualitas informasi yang diberikan kepada publik. Dokumen yang dikonsultasikan sering terlalu teknis, panjang, dan sulit diakses oleh warga awam. Akibatnya, yang memberi masukan hanya kelompok yang memiliki kapasitas teknis.

Tantangan ketiga adalah lemahnya tindak lanjut. Tidak ada kewajiban bagi pemerintah untuk

menjelaskan secara terbuka mengapa suatu masukan diterima atau ditolak. Kurangnya umpan balik membuat publik kehilangan kepercayaan terhadap proses.

Tantangan keempat adalah ketidakseimbangan suara. Kelompok yang terorganisir dan memiliki sumber daya lebih mudah menyampaikan masukan dibanding kelompok marjinal. Tanpa upaya proaktif, konsultasi dapat memperkuat bias yang sudah ada.

Strategi Penguatan Konsultasi dan Uji Publik

Untuk mengatasi tantangan tersebut, beberapa strategi dapat diterapkan.

Strategi pertama adalah mempercepat waktu konsultasi. Konsultasi harus dimulai sejak tahap penyusunan naskah akademik, bukan menunggu rancangan final. Keterlibatan awal memberi ruang yang cukup untuk memperbaiki rumusan kebijakan.

Strategi kedua adalah menyederhanakan bahan konsultasi. Pemerintah perlu menyiapkan ringkasan kebijakan dalam bahasa yang mudah dipahami, disertai ilustrasi dampak bagi warga dan pelaku usaha. Ringkasan ini akan memperluas partisipasi di luar kalangan teknis.

Strategi ketiga adalah membangun mekanisme umpan balik. Setiap rancangan peraturan yang telah dikonsultasikan harus disertai matriks tanggapan yang menjelaskan bagaimana setiap masukan ditindaklanjuti. Matriks ini dipublikasikan bersama rancangan akhir.

Strategi keempat adalah menjangkau kelompok rentan secara proaktif. Pemerintah dapat bekerja sama dengan LSM dan organisasi masyarakat untuk menyelenggarakan forum khusus bagi perempuan,

penyandang disabilitas, dan kelompok miskin agar suara mereka tidak terabaikan.

UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 telah membuka dasar hukum untuk strategi-strategi ini. Yang dibutuhkan sekarang adalah komitmen kelembagaan dan kapasitas teknis untuk menjalankannya secara konsisten.

Hubungan dengan Pendekatan Berbasis Bukti

Konsultasi dan uji publik merupakan bagian integral dari Evidence-Based Policy. Masukan publik adalah salah satu jenis bukti yang setara dengan data statistik dan hasil penelitian. OECD 2012 menempatkan keterlibatan pemangku kepentingan sebagai salah satu pilar RIA.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa *"evidence for policy comes not only from studies but also from the experience of those affected*". Pengalaman warga, pelaku usaha, dan pelaksana kebijakan adalah bukti empiris yang tidak boleh diabaikan dalam formulasi.

Implikasi bagi Mahasiswa dan ASN

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, kemampuan merancang dan memfasilitasi konsultasi publik adalah keterampilan praktis yang penting. Mahasiswa perlu belajar menyusun panduan FGD, merancang survei singkat, dan menulis ringkasan kebijakan yang mudah dipahami.

Bagi ASN, keterampilan mengelola konsultasi publik akan meningkatkan kualitas rekomendasi kebijakan dan mengurangi risiko penolakan saat implementasi. ASN harus terbiasa tidak hanya mengumpulkan masukan,

tetapi juga menganalisisnya dan menjelaskan keputusan akhir kepada publik.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*consultation is not a substitute for analysis, but it is an essential input to analysis*". Konsultasi memperkaya analisis, bukan menggantikannya.

Konsultasi publik dan uji publik adalah instrumen yang menjembatani kerja teknis formulasi kebijakan dengan realitas sosial dan politik di lapangan. Melalui mekanisme ini, pemerintah memperoleh informasi tambahan, meningkatkan legitimasi, dan memperkuat akuntabilitas.

Sebagaimana ditegaskan OECD 2012, konsultasi publik adalah elemen kunci praktik regulasi yang baik karena memungkinkan pemerintah memanfaatkan pengetahuan pihak yang terdampak. Tanpa instrumen ini, kebijakan berisiko dibuat dalam ruang hampa dan gagal saat diimplementasikan.

3.6 Tantangan Formulasi Kebijakan di Indonesia

3.6.1 Fragmentasi dan Tumpang Tindih Regulasi sebagai Tantangan Formulasi Kebijakan di Indonesia

Gambaran Umum Permasalahan

Fragmentasi dan tumpang tindih regulasi merupakan salah satu tantangan paling mendasar dalam formulasi kebijakan publik di Indonesia. Fragmentasi terjadi ketika satu isu diatur oleh banyak peraturan yang tersebar di berbagai tingkatan pemerintahan dan sektor, tanpa koordinasi yang memadai. Tumpang tindih terjadi ketika dua atau lebih peraturan mengatur hal yang sama dengan substansi, mekanisme, atau definisi yang berbeda, bahkan saling bertentangan. Kondisi ini

mempersulit implementasi, menurunkan kepatuhan, dan melemahkan akuntabilitas kebijakan.

OECD 2012 mencatat bahwa "regulatory fragmentation and overlap increase compliance costs and undermine legal certainty". Pernyataan ini relevan dengan kondisi di Indonesia, di mana pelaku usaha, ASN pelaksana, dan masyarakat sering dihadapkan pada aturan yang tidak konsisten antar kementerian, antara pusat dan daerah, maupun antara peraturan lama dan baru.

Sumber Penyebab Fragmentasi dan Tumpang Tindih

Ada beberapa penyebab struktural yang membuat masalah ini berulang.

Pertama, pertumbuhan regulasi yang cepat tanpa harmonisasi. Setiap kementerian dan lembaga memiliki kewenangan membentuk peraturan. Tanpa mekanisme koordinasi yang kuat, lahirlah aturan sektoral yang berjalan sendiri-sendiri. Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut fenomena ini sebagai "policy silos", yaitu kecenderungan setiap unit kerja merumuskan kebijakan tanpa melihat keterkaitannya dengan kebijakan lain.

Kedua, desentralisasi yang belum diimbangi dengan sinkronisasi. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan luas kepada daerah membentuk peraturan. Jika tidak ada pedoman pusat yang jelas dan pengawasan harmonisasi yang efektif, daerah dapat mengeluarkan peraturan yang bertentangan dengan peraturan pusat atau dengan daerah lain.

Ketiga, revisi dan pencabutan peraturan yang tidak tuntas. Banyak peraturan lama tidak dicabut secara eksplisit ketika peraturan baru terbit. Akibatnya, hukum yang hidup di lapangan menjadi berlapis-lapis dan membingungkan.

Keempat, lemahnya analisis dampak regulasi RIA pada tahap formulasi. Jika RIA tidak menguji konsistensi rancangan peraturan dengan peraturan lain, maka potensi tumpang tindih tidak terdeteksi sejak awal.

Dampak terhadap Formulasi dan Implementasi Kebijakan

Dampak pertama adalah tingginya biaya kepatuhan. Pelaku usaha harus memahami banyak aturan dari berbagai instansi untuk menjalankan satu kegiatan. OECD 2012 menekankan bahwa "overlapping rules create uncertainty and raise the cost of doing business". Kondisi ini menghambat investasi dan inovasi.

Dampak kedua adalah inkonsistensi dalam pelayanan publik. ASN di lapangan sering bingung aturan mana yang harus dipedomani ketika dua peraturan memberi perintah berbeda. Kebingungan ini menurunkan kualitas layanan dan membuka ruang bagi praktik diskresi yang tidak akuntabel.

Dampak ketiga adalah melemahnya legitimasi hukum. Ketika masyarakat melihat peraturan saling bertentangan, kepercayaan terhadap negara sebagai pembuat aturan yang rasional dan adil akan menurun.

Dye (2017) mengingatkan bahwa "*policy that cannot be implemented consistently loses its authority*". Fragmentasi dan tumpang tindih membuat kebijakan kehilangan otoritasnya karena tidak dapat dijalankan secara konsisten.

Upaya Penanganan yang Sudah Dilakukan

Pemerintah telah melakukan beberapa upaya untuk mengurangi fragmentasi dan tumpang tindih.

Upaya pertama adalah pembentukan sistem harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM. Setiap rancangan peraturan harus melalui proses harmonisasi untuk memastikan konsistensi dengan peraturan yang lebih tinggi dan peraturan lain.

Upaya kedua adalah kebijakan deregulasi dan pemangkasan regulasi melalui Omnibus Law. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU No. 6 Tahun 2023 yang mengesahkannya bertujuan menyederhanakan tumpukan peraturan yang menghambat investasi dan pelayanan publik.

Upaya ketiga adalah penguatan RIA. Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang RIA mewajibkan analisis konsistensi dan dampak sebelum peraturan ditetapkan. Jika dilaksanakan konsisten, RIA dapat menjadi filter awal untuk mencegah tumpang tindih.

Keterbatasan Upaya yang Ada

Meski ada upaya, efektivitasnya masih terbatas.

Keterbatasan pertama adalah kapasitas harmonisasi yang kewalahan menghadapi volume rancangan peraturan yang masuk setiap tahun. Proses harmonisasi sering menjadi pemeriksaan formal, bukan penilaian substantif terhadap konsistensi.

Keterbatasan kedua adalah lemahnya pencabutan dan penataan ulang peraturan. Omnibus Law membantu di level pusat, tetapi di level daerah inventarisasi dan pencabutan peraturan tumpang tindih berjalan lambat.

Keterbatasan ketiga adalah lemahnya RIA di daerah. Banyak pemerintah daerah belum memiliki SDM yang terlatih melakukan analisis konsistensi dan dampak, sehingga peraturan daerah berpotensi menambah fragmentasi baru.

Strategi Perbaikan ke Depan

Untuk mengurangi fragmentasi dan tumpang tindih, diperlukan strategi yang lebih sistematis.

Strategi pertama adalah memperkuat database peraturan terintegrasi. Pemerintah perlu memiliki sistem elektronik yang memetakan seluruh peraturan pusat dan daerah, lengkap dengan status berlaku, perubahan, dan hubungan antar peraturan. Database ini memudahkan pendeteksian tumpang tindih sejak tahap formulasi.

Strategi kedua adalah memperketat uji konsistensi dalam RIA. Setiap rancangan peraturan harus memuat matriks perbandingan dengan peraturan terkait. Jika ditemukan pertentangan, rancangan harus diperbaiki atau peraturan lama dicabut secara eksplisit.

Strategi ketiga adalah memperkuat koordinasi antar kementerian dan antara pusat-daerah. Forum koordinasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan perlu diberi kewenangan untuk menghentikan rancangan peraturan yang berpotensi menimbulkan fragmentasi.

Strategi keempat adalah meningkatkan kapasitas ASN perumus kebijakan. Pelatihan tentang teknik harmonisasi, analisis konsistensi, dan penataan regulasi perlu diberikan secara berkelanjutan.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*good policy design includes attention to how the new policy fits with existing rules*". Perhatian terhadap koherensi regulasi harus menjadi bagian standar dalam setiap siklus formulasi.

Fragmentasi dan tumpang tindih regulasi adalah tantangan struktural yang melemahkan kualitas formulasi dan implementasi kebijakan di Indonesia. Penyebabnya bersumber dari pertumbuhan regulasi tanpa koordinasi, desentralisasi tanpa sinkronisasi, dan lemahnya RIA.

Sebagaimana dirumuskan OECD 2012, fragmentasi dan tumpang tindih meningkatkan biaya kepatuhan dan melemahkan kepastian hukum. Mengatasinya memerlukan kombinasi penguatan sistem informasi, pengetatan RIA, koordinasi kelembagaan, dan peningkatan kapasitas ASN.

3.6.2 Keterbatasan Data dan Kapasitas Analisis sebagai Tantangan Formulasi Kebijakan di Indonesia

Kedudukan Data dan Kapasitas dalam Formulasi

Formulasi kebijakan berbasis bukti menuntut dua hal mendasar: ketersediaan data yang akurat dan kapasitas analis yang mampu mengolah data tersebut menjadi rekomendasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa keduanya, proses formulasi berisiko jatuh pada pengambilan keputusan berbasis intuisi, tekanan politik, atau peniruan kebijakan tanpa uji kesesuaian konteks. Di Indonesia, keterbatasan data dan kapasitas analisis masih menjadi hambatan serius yang melemahkan mutu kebijakan publik.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "*good policy analysis requires good data and the ability to analyze it*". Pernyataan ini mengingatkan bahwa

instrumen analisis canggih tidak akan berguna jika input datanya lemah, dan data yang banyak tidak akan bermakna jika tidak ada SDM yang mampu menafsirkannya.

Bentuk Keterbatasan Data

Keterbatasan data di Indonesia muncul dalam beberapa bentuk.

Pertama, data belum tersedia atau tidak mutakhir. Banyak kebijakan dirumuskan sebelum survei dasar selesai, atau menggunakan data beberapa tahun lalu yang sudah tidak mencerminkan kondisi terkini. Keterlambatan ini membuat diagnosis masalah menjadi bias.

Kedua, data tidak terintegrasi antar instansi. BPS, kementerian teknis, dan pemerintah daerah sering memiliki basis data yang berbeda untuk indikator yang sama. Ketidakselarasan definisi dan metodologi membuat perbandingan sulit dilakukan. Howlett, Ramesh, dan Perl 2009 menyebut kondisi ini sebagai "data silos" yang menghambat analisis lintas sektor.

Ketiga, data tidak sampai ke tingkat lokal. Banyak indikator nasional tidak dijabarkan hingga level kabupaten/kota atau desa. Akibatnya, perumus kebijakan daerah bekerja tanpa peta masalah yang rinci.

Keempat, kualitas data rendah. Data administrasi sering tidak terverifikasi, penuh duplikasi, atau tidak mencakup kelompok rentan. Penggunaan data berkualitas rendah akan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang keliru sasaran.

Bentuk Keterbatasan Kapasitas Analisis

Keterbatasan kapasitas analisis juga bersifat struktural.

Pertama, jumlah ASN yang terlatih dalam analisis kebijakan masih terbatas. Banyak unit kerja menugaskan penyusunan naskah akademik kepada staf tanpa pelatihan khusus tentang RIA, CBA, atau teknik analisis kualitatif. Akibatnya, naskah akademik sering berisi uraian normatif tanpa perhitungan atau pembuktian.

Kedua, keterampilan teknis yang timpang. ASN lebih banyak terbiasa menyalin rujukan hukum daripada melakukan analisis dampak, pemodelan sederhana, atau interpretasi data survei. Kesenjangan ini membuat analisis kuantitatif sulit dilakukan secara mandiri di daerah.

Ketiga, lemahnya budaya penggunaan bukti. Pimpinan birokrasi dan politik sering meminta naskah dalam waktu singkat, sehingga analis tidak punya ruang untuk menggali data dan menguji alternatif. Kebiasaan ini memperkuat pola “copy-paste” kebijakan.

OECD 2012 menekankan bahwa “regulatory impact analysis requires technical capacity and time to be done properly”. Tanpa keduanya, RIA berisiko menjadi dokumen formalitas.

Dampak terhadap Mutu Formulasi Kebijakan

Dampak langsung dari keterbatasan ini adalah rendahnya kualitas diagnosis masalah. Kebijakan dirumuskan berdasarkan persepsi umum, bukan berdasarkan bukti empiris tentang skala, penyebab, dan kelompok terdampak.

Dampak kedua adalah seleksi opsi yang tidak teruji. Tanpa analisis biaya-manfaat atau pemodelan, alternatif kebijakan dipilih berdasarkan kelaziman atau tekanan politik, bukan efisiensi dan efektivitas.

Dampak ketiga adalah rumusan kebijakan yang tidak operasional. Target, indikator, dan mekanisme pelaksanaan tidak dirumuskan secara terukur karena analis tidak mampu menerjemahkan tujuan ke dalam indikator kinerja.

Dye (2017) mengingatkan bahwa "*policy without analysis is likely to fail in implementation*". Keterbatasan data dan kapasitas membuat kebijakan rentan gagal sejak tahap formulasi.

Upaya yang Sudah Dilakukan

Pemerintah telah berupaya mengatasi keterbatasan ini melalui beberapa langkah.

Langkah pertama adalah pembangunan Satu Data Indonesia berdasarkan Perpres No. 39 Tahun 2019. Sistem ini bertujuan mengintegrasikan data sektoral dan daerah agar tersedia data yang standar, mutakhir, dan mudah diakses.

Langkah kedua adalah pelatihan ASN melalui LAN, BPS, dan kementerian teknis. Pelatihan RIA, analisis kebijakan, dan statistik dasar diberikan secara berkala untuk meningkatkan keterampilan teknis.

Langkah ketiga adalah kerja sama dengan perguruan tinggi dan lembaga riset. Banyak kementerian melibatkan akademisi dalam penyusunan naskah akademik untuk menutupi kekurangan kapasitas internal.

Keterbatasan Upaya yang Ada

Meski ada kemajuan, efektivitas upaya masih terbatas.

Integrasi data melalui Satu Data berjalan lambat karena perbedaan standar dan resistensi berbagi data antar instansi. Pelatihan ASN sering tidak diikuti dengan perubahan insentif kerja, sehingga keterampilan baru tidak digunakan. Keterlibatan akademisi juga tidak selalu berkelanjutan dan tergantung pada anggaran proyek.

Strategi Perbaikan ke Depan

Untuk mengatasi keterbatasan ini, diperlukan strategi yang lebih sistematis.

Strategi pertama adalah mempercepat integrasi data dan standarisasi definisi. Satu Data Indonesia harus ditegakkan dengan sanksi administratif bagi instansi yang tidak menyerahkan data sesuai standar.

Strategi kedua adalah membangun pusat analisis kebijakan di setiap kementerian dan pemerintah daerah provinsi. Pusat ini bertugas mengumpulkan data, melakukan analisis rutin, dan melayani unit kerja lain yang membutuhkan dukungan teknis.

Strategi ketiga adalah mengubah insentif kerja ASN. Penyusunan naskah kebijakan harus diberi waktu yang memadai, dan kualitas analisis harus menjadi salah satu kriteria penilaian kinerja.

Strategi keempat adalah memperkuat kerja sama dengan akademisi melalui skema magang analis, riset bersama, dan sistem rujukan cepat untuk permintaan analisis mendesak.

Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa "*investment in data and analytical capacity pays off in better policy outcomes*". Investasi ini harus dilihat sebagai kebutuhan dasar, bukan biaya tambahan.

Keterbatasan data dan kapasitas analisis adalah tantangan inti dalam formulasi kebijakan di Indonesia. Tanpa perbaikan pada dua pilar ini, cita-cita kebijakan berbasis bukti akan sulit terwujud.

Sebagaimana dirumuskan Weimer dan Vining (2017), analisis kebijakan yang baik memerlukan data yang baik dan kemampuan menganalisisnya. Memperbaiki keduanya berarti memperbaiki fondasi seluruh siklus kebijakan publik.

3.6.3 Intervensi Politik dan Dominasi Kepentingan Elit sebagai Tantangan Formulasi Kebijakan di Indonesia

Kedudukan Politik dalam Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan publik tidak pernah sepenuhnya steril dari politik. Keputusan tentang masalah apa yang diprioritaskan, opsi mana yang dipilih, dan bagaimana rumusan kebijakan disusun selalu melibatkan kalkulasi kekuasaan, distribusi sumber daya, dan negosiasi antar aktor. Namun, ketika intervensi politik berlebihan dan didominasi kepentingan elit tertentu, proses formulasi kehilangan karakter teknis dan berbasis bukti. Kebijakan yang dihasilkan lebih mencerminkan preferensi kelompok kuat daripada kebutuhan publik luas.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menjelaskan bahwa "*policy making is inherently political because it involves choices about who gets what, when, and how*". Rumusan ini mengingatkan bahwa politik adalah bagian wajar dari formulasi. Masalah muncul ketika ruang bagi analisis teknis dan partisipasi publik menyempit karena

dominasi aktor elit yang memiliki akses dan pengaruh besar terhadap pembuat keputusan.

Di Indonesia, pola intervensi politik dan dominasi kepentingan elit telah lama menjadi tantangan dalam penyusunan peraturan. Kondisi ini terlihat dalam tarik-menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif, lobi kelompok usaha, serta pengaruh jaringan patronase dalam birokrasi.

Bentuk Intervensi Politik dalam Formulasi

Intervensi politik dalam formulasi kebijakan di Indonesia muncul dalam beberapa bentuk.

Bentuk pertama adalah penetapan agenda yang dipengaruhi elite politik. Isu yang masuk ke dalam daftar prioritas pembahasan sering ditentukan oleh kepentingan partai politik, koalisi pemerintahan, atau agenda elektoral, bukan berdasarkan bukti tingkat urgensi masalah. Akibatnya, masalah yang membutuhkan penanganan cepat tetapi tidak memiliki daya tarik politik terabaikan.

Bentuk kedua adalah penentuan isi kebijakan melalui lobi kelompok kepentingan. Kelompok usaha, asosiasi profesi, dan organisasi masyarakat yang memiliki akses ke anggota legislatif atau pejabat eksekutif dapat mempengaruhi rumusan pasal, pengecualian, atau mekanisme insentif. Weimer dan Vining (2017) mencatat bahwa *"interest groups often provide information and political support, but they also seek to shape policy to benefit their members".* Ketika akses tidak seimbang, kebijakan berisiko berpihak pada kelompok yang paling terorganisir.

Bentuk ketiga adalah tekanan waktu politik. Tenggat pembahasan di legislatif, target 100 hari kerja

pemerintah, atau siklus pemilu mendorong perumus kebijakan bekerja terburu-buru. Dalam kondisi ini, analisis mendalam, konsultasi publik, dan RIA sering dikorbankan demi kecepatan politik.

Bentuk keempat adalah intervensi melalui jaringan patronase dalam birokrasi. Pejabat yang diangkat berdasarkan kedekatan politik, bukan kompetensi teknis, cenderung merumuskan kebijakan sesuai arahan atasan politik tanpa pengujian kritis terhadap dampaknya.

Dampak terhadap Kualitas Formulasi Kebijakan

Dampak pertama dari dominasi elit adalah bias terhadap kelompok kuat. Kebijakan cenderung memberi perlindungan, insentif, atau pengecualian bagi kelompok yang memiliki akses politik, sementara kelompok rentan dan usaha kecil tidak terwakili. Hal ini memperbesar ketimpangan distribusi manfaat kebijakan.

Dampak kedua adalah melemahnya dasar bukti. Ketika keputusan didorong oleh kalkulasi politik, analisis teknis dan data empiris ditempatkan di urutan kedua. Naskah akademik dan RIA disusun setelah keputusan politik diambil, sehingga hanya berfungsi sebagai pembenaran formal.

Dampak ketiga adalah rendahnya legitimasi publik. Masyarakat yang merasa tidak dilibatkan dan melihat kebijakan berpihak pada elit akan menolak implementasi atau mencari cara menghindarinya. Dye (2017) mengingatkan bahwa "*policy that is seen as serving only the powerful loses public support*".

Dampak keempat adalah meningkatnya risiko konflik regulasi. Rumusan kebijakan yang lahir dari kompromi politik tanpa uji konsistensi teknis sering

bertentangan dengan peraturan lain, sehingga menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dan warga.

Akar Struktural Dominasi Elit dalam Konteks Indonesia

Dominasi elit dalam formulasi kebijakan di Indonesia tidak terlepas dari struktur kelembagaan dan politik.

Pertama, sistem multipartai dengan koalisi cair membuat kebijakan sering menjadi komoditas tawar-menawar antar partai. Isu teknis dapat berubah menjadi bargaining politik untuk menjaga stabilitas koalisi.

Kedua, lemahnya batas antara kepentingan pribadi, kelompok, dan publik. Hubungan dekat antara politisi, pengusaha, dan pejabat membuka ruang bagi kebijakan yang dirancang untuk melindungi investasi atau jaringan bisnis tertentu.

Ketiga, kapasitas teknis birokrasi yang belum kuat membuat politisi dan kelompok kepentingan lebih mudah mendikte isi kebijakan. ASN yang tidak memiliki argumen teknis kuat sulit menolak intervensi yang tidak berbasis bukti.

Keempat, mekanisme akuntabilitas publik yang belum efektif. Konsultasi publik sering dilakukan terlambat, dan tidak ada kewajiban menjelaskan secara terbuka mengapa masukan tertentu ditolak. Ketiadaan umpan balik ini memperbesar ruang bagi dominasi elit.

Upaya Pengendalian yang Sudah Ada

Pemerintah dan lembaga terkait telah melakukan beberapa upaya untuk mengurangi intervensi yang merusak proses formulasi.

Upaya pertama adalah penguatan RIA melalui Perpres No. 87 Tahun 2014. RIA mewajibkan analisis dampak, identifikasi pemangku kepentingan, dan pengujian alternatif sebelum peraturan ditetapkan. Jika dilaksanakan konsisten, RIA dapat menjadi penyeimbang terhadap tekanan politik.

Upaya kedua adalah keterbukaan proses melalui e-Regulasi dan publikasi naskah akademik. Transparansi memberi ruang bagi media, akademisi, dan masyarakat sipil untuk mengkritisi rancangan kebijakan yang dinilai berpihak.

Upaya ketiga adalah penguatan fungsi Badan Legislasi DPR dan fungsi harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM. Kedua lembaga ini bertugas menguji konsistensi, kelayakan, dan dampak rancangan peraturan sebelum disahkan.

Keterbatasan Upaya yang Ada

Meski ada mekanisme, efektivitasnya masih terbatas.

RIA sering dilakukan setelah keputusan politik diambil, sehingga tidak mengubah arah kebijakan. Transparansi melalui e-Regulasi tidak banyak membantu jika bahan yang dipublikasikan terlalu teknis dan waktu konsultasi terlalu singkat. Fungsi harmonisasi dan badan legislasi juga kewalahan menghadapi volume rancangan peraturan yang masuk setiap tahun.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa "*analytical procedures can discipline politics, but they cannot eliminate it*". Artinya, prosedur teknis dapat mengurangi, tetapi tidak menghapus, pengaruh politik dalam formulasi.

Strategi Perbaikan ke Depan

Untuk mengurangi dampak negatif intervensi politik dan dominasi elit, diperlukan strategi yang menata ulang insentif dan keseimbangan kekuasaan dalam proses formulasi.

Strategi pertama adalah memperkuat kemandirian analisis teknis. Unit analisis kebijakan di kementerian dan daerah harus diberi perlindungan kelembagaan agar dapat menyampaikan temuan berbasis bukti tanpa takut ditekan secara politik. Produk analisis harus dipublikasikan sebelum keputusan politik final diambil.

Strategi kedua adalah memperluas dan mempercepat konsultasi publik. Konsultasi harus dimulai sejak tahap awal penyusunan naskah akademik, menggunakan bahasa yang mudah dipahami, dan disertai kewajiban publikasi matriks tanggapan terhadap setiap masukan.

Strategi ketiga adalah memperkuat peran media, akademisi, dan masyarakat sipil sebagai pengawas. Akses terhadap draf rancangan dan naskah akademik harus dipermudah, agar pengawasan eksternal dapat berjalan efektif.

Strategi keempat adalah membangun budaya politik yang menghargai bukti. Pelatihan bagi anggota legislatif dan pejabat politik tentang pentingnya RIA, data, dan analisis dampak dapat meningkatkan apresiasi terhadap proses teknis formulasi.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menekankan bahwa "*institutional design matters for policy outcomes*". Desain kelembagaan yang memberi ruang lebih besar bagi bukti dan partisipasi akan mengurangi dominasi sepihak oleh elit.

Intervensi politik dan dominasi kepentingan elit adalah tantangan yang tidak dapat dihindari, tetapi dapat dikelola dalam formulasi kebijakan publik. Ketika politik menutup ruang bagi analisis teknis dan partisipasi publik, kebijakan yang dihasilkan berisiko bias, tidak efektif, dan kehilangan legitimasi.

Sebagaimana dirumuskan Howlett, Ramesh, dan Perl 2009, pembuatan kebijakan memang melibatkan pilihan tentang siapa yang mendapat apa. Tugas sistem formulasi adalah memastikan pilihan itu dibuat berdasarkan bukti, proses yang terbuka, dan keseimbangan kepentingan, bukan hanya tekanan dari kelompok paling kuat.

3.7 Arah Penguatan Proses Formulasi Kebijakan

3.7.1 Penguatan Unit Analisis Kebijakan di Kementerian/ Lembaga dan Pemda

Peran Strategis Unit Analisis Kebijakan

Penguatan unit analisis kebijakan di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah merupakan langkah kunci untuk memperbaiki kualitas formulasi kebijakan publik di Indonesia. Unit ini berfungsi sebagai pusat penghasil bukti teknis yang mendukung pengambilan keputusan, mulai dari diagnosis masalah, pengujian alternatif, hingga perancangan indikator pemantauan. Tanpa unit yang mandiri dan kompeten, proses formulasi berisiko dikuasai oleh pertimbangan politik dan administrasi semata.

Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa "*institutionalizing policy analysis increases the likelihood that evidence will inform decisions*". Pelembagaan unit analisis membuat penggunaan data, RIA, dan kajian

dampak menjadi bagian rutin, bukan aktivitas tambahan yang tergantung inisiatif individu.

Kondisi Saat Ini dan Kelemahannya

Saat ini, banyak kementerian dan pemda belum memiliki unit analisis kebijakan yang berfungsi penuh. Tugas analisis sering dibebankan kepada bagian hukum atau perencanaan tanpa dukungan SDM dan metode yang memadai. Akibatnya, naskah akademik dan RIA disusun secara formalitas, tanpa pengujian dampak yang substansial. OECD 2012 mencatat bahwa "*regulatory impact analysis requires dedicated capacity and resources to be effective*".

Di daerah, keterbatasan lebih terlihat. Sebagian besar pemda tidak memiliki staf yang terlatih dalam CBA, CEA, atau teknik analisis kualitatif. Kondisi ini memperlebar kesenjangan kualitas kebijakan antara pusat dan daerah.

Arah Penguatan yang Diperlukan

Pertama, pembentukan unit analisis kebijakan yang jelas kedudukan dan tugasnya. Unit ini harus ditempatkan dekat dengan pimpinan, memiliki akses ke data, dan diberi kewenangan menghentikan rancangan peraturan yang tidak memenuhi standar analisis.

Kedua, peningkatan kapasitas SDM. Pelatihan berkelanjutan tentang RIA, statistik kebijakan, analisis biaya-manfaat, dan fasilitasi konsultasi publik perlu diberikan. Kerja sama dengan perguruan tinggi dan lembaga riset dapat mempercepat peningkatan keterampilan.

Ketiga, penguatan infrastruktur data. Unit analisis harus terhubung dengan Satu Data Indonesia dan memiliki akses cepat ke data BPS, kementerian teknis, dan data administrasi daerah.

Keempat, perubahan insentif kerja. Kualitas analisis harus masuk dalam penilaian kinerja ASN, dan waktu penyusunan kebijakan harus memadai agar analisis tidak dikorbankan demi kecepatan.

Howlett, Ramesh, dan Perl 2009 mengingatkan bahwa "*institutional design shapes policy outcomes*". Desain unit analisis yang kuat akan mendorong lahirnya kebijakan yang lebih rasional, transparan, dan berbasis bukti.

3.7.2 Penerapan RIA dan Naskah Akademik yang Berkualitas

Fungsi RIA dan Naskah Akademik dalam Formulasi

Regulatory Impact Analysis (RIA) dan naskah akademik merupakan dua instrumen inti untuk memastikan bahwa kebijakan publik dirumuskan berdasarkan bukti, analisis dampak, dan pertimbangan alternatif yang teruji. RIA digunakan untuk menilai kelayakan, efisiensi, dan risiko dari rancangan peraturan, sedangkan naskah akademik berfungsi menjelaskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis kebijakan. Kualitas keduanya menentukan apakah kebijakan yang lahir akan efektif, efisien, dan dapat diterima publik.

OECD 2012 menegaskan bahwa "*RIA should be an integral part of policy development and not a procedural afterthough*t". Pernyataan ini mengingatkan bahwa RIA harus dilakukan sejak awal penyusunan rancangan, bukan sekadar dokumen pelengkap setelah keputusan politik diambil.

Permasalahan Penerapan Saat Ini

Penerapan RIA dan naskah akademik di Indonesia masih menghadapi sejumlah kelemahan. Pertama, keduanya sering disusun terlambat. RIA dan naskah akademik dibuat setelah draf rancangan sudah final, sehingga tidak mengubah substansi kebijakan.

Kedua, analisis dampak cenderung deskriptif dan normatif, tanpa perhitungan biaya-manfaat atau pengujian alternatif yang memadai.

Ketiga, kapasitas penyusun masih terbatas, terutama di pemerintah daerah, sehingga analisis kuantitatif sulit dilakukan secara mandiri.

Weimer dan Vining (2017) mengingatkan bahwa *"a poor analysis can be worse than no analysis if it creates a false sense of rigor*". Analisis yang lemah memberi ilusi bahwa kebijakan sudah berbasis bukti, padahal rekomendasi yang dihasilkan tidak diuji secara teknis.

Arah Perbaikan Penerapan RIA

Untuk memperbaiki RIA, beberapa langkah perlu ditempuh. Langkah pertama adalah memulai RIA sejak tahap identifikasi masalah. RIA harus digunakan untuk menguji apakah intervensi regulasi memang diperlukan, atau apakah instrumen non-regulasi lebih tepat. Langkah kedua adalah memperkuat analisis alternatif. Setiap rancangan harus membandingkan sedikitnya tiga opsi kebijakan beserta biaya, manfaat, dan risikonya. Langkah ketiga adalah meningkatkan keterlibatan pemangku kepentingan dalam RIA melalui konsultasi awal, agar dampak terhadap pelaku usaha dan masyarakat dapat teridentifikasi sejak dini.

OECD 2012 menekankan bahwa "*RIA must examine the likely impacts on affected parties and include stakeholder views*". Tanpa masukan awal dari pihak terdampak, RIA berisiko mengabaikan konsekuensi praktis di lapangan.

Arah Perbaikan Naskah Akademik

Naskah akademik perlu diperkuat agar tidak hanya mengulang rujukan hukum, tetapi benar-benar menjelaskan alasan kebijakan. Perbaikan dapat dilakukan dengan tiga cara. Pertama, memperkuat bagian diagnosis masalah dengan data empiris, bukan hanya uraian umum. Kedua, menyajikan kerangka teori dan hasil kajian terdahulu yang relevan, agar kebijakan tidak mengulangi kesalahan masa lalu. Ketiga, merumuskan tujuan, indikator kinerja, dan mekanisme pemantauan secara eksplisit, sehingga implementasi dan evaluasi dapat dilakukan secara terukur.

UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 telah mewajibkan penyusunan naskah akademik untuk setiap rancangan peraturan perundang-undangan. Kewajiban hukum ini harus diimbangi dengan standar teknis dan mekanisme pengawasan kualitas.

Penguatan Kelembagaan dan Kapasitas

Peningkatan kualitas RIA dan naskah akademik tidak dapat lepas dari penguatan kelembagaan. Unit analisis kebijakan di kementerian dan pemda harus diberi tugas khusus menyusun dan menguji RIA serta naskah akademik. Pelatihan teknis, pedoman standar, dan sistem penjaminan mutu perlu dibangun. Kerja sama dengan akademisi dan lembaga riset juga dapat menutup kesenjangan kapasitas, terutama di daerah.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut RIA dan naskah akademik sebagai "*core tools of the policy analysis toolbox*". Jika digunakan dengan benar, keduanya akan meningkatkan rasionalitas, transparansi, dan akuntabilitas proses formulasi kebijakan.

3.7.3 Digitalisasi dan Keterbukaan Proses Formulasi

Peran Digitalisasi dalam Reformasi Formulasi

Digitalisasi proses formulasi kebijakan merupakan arah penguatan penting untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan partisipasi publik. Pemanfaatan teknologi informasi memungkinkan pemerintah mengelola rancangan peraturan, data dukung, analisis dampak, dan masukan publik dalam satu sistem terintegrasi. Dengan demikian, siklus formulasi menjadi lebih cepat dilacak, lebih mudah diawasi, dan lebih terbuka bagi pemangku kepentingan.

OECD 2012 menegaskan bahwa "*digital tools can improve the transparency and inclusiveness of the rule-making process".* Teknologi digital bukan sekadar mempercepat administrasi, tetapi juga memperluas akses publik terhadap informasi kebijakan sejak tahap awal penyusunan.

Bentuk Digitalisasi dalam Proses Formulasi

Digitalisasi formulasi kebijakan dapat diwujudkan melalui beberapa bentuk yaitu:

Pertama, sistem manajemen rancangan peraturan seperti e-Regulasi dan JDIH Nasional yang memuat draf peraturan, naskah akademik, dan status pembahasan.

Kedua, platform konsultasi publik daring yang memungkinkan warga menyampaikan masukan secara

tertulis, memberi komentar pada pasal tertentu, dan melihat ringkasan dampak kebijakan.

Ketiga, integrasi data melalui Satu Data Indonesia yang memudahkan analis mengakses data BPS, kementerian teknis, dan pemerintah daerah dalam format standar.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut digitalisasi sebagai sarana untuk "reducing transaction costs in policy making and expanding the scope of participation". Biaya transaksi yang lebih rendah membuat konsultasi publik dan koordinasi antar instansi dapat dilakukan lebih sering dan lebih luas.

Keterbukaan sebagai Prinsip Penguatan

Keterbukaan proses formulasi berarti publik dapat mengakses informasi kunci: masalah yang ingin diatasi, alternatif kebijakan yang dipertimbangkan, hasil analisis dampak, dan alasan penerimaan atau penolakan masukan. Keterbukaan ini meningkatkan akuntabilitas dan legitimasi kebijakan.

Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa "openness in policy formulation helps correct errors and build public trust". Ketika publik dapat melihat alasan di balik rumusan kebijakan, kepercayaan terhadap pemerintah meningkat, dan risiko penolakan saat implementasi berkurang.

Di Indonesia, prinsip keterbukaan telah diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan diperkuat melalui UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 Tahun 2022 yang mewajibkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tantangan Implementasi Digitalisasi dan Keterbukaan

Penerapan digitalisasi dan keterbukaan masih menghadapi kendala Antara lain:

Pertama, infrastruktur dan literasi digital di sebagian pemerintah daerah belum memadai. Kedua, bahan yang dipublikasikan sering terlalu teknis sehingga sulit dipahami publik awam. Ketiga, belum ada kewajiban sistematis untuk memberi umpan balik atas masukan publik, sehingga keterbukaan terasa satu arah.

OECD 2012 mengingatkan bahwa "*transparency without accessibility and feedback is limited in its effect*". Agar efektif, informasi harus disajikan dalam bentuk ringkas, dan pemerintah harus menjelaskan bagaimana masukan publik ditindaklanjuti.

Arah Penguatan ke Depan

Penguatan digitalisasi dan keterbukaan memerlukan tiga langkah. Pertama, memperluas cakupan sistem digital hingga ke tingkat kabupaten/ kota dan menyederhanakan antarmuka agar mudah digunakan. Kedua, mewajibkan penyediaan ringkasan kebijakan dalam bahasa sederhana bersamaan dengan publikasi draf rancangan. Ketiga, membangun mekanisme umpan balik berupa matriks tanggapan yang dipublikasikan bersama rancangan akhir.

Digitalisasi dan keterbukaan tidak menggantikan analisis teknis, tetapi memperkuatnya. Dengan akses informasi yang lebih baik dan partisipasi yang lebih luas, formulasi kebijakan di Indonesia dapat menjadi lebih responsif, akuntabel, dan berbasis bukti.

3.7.4 Penguatan Ekosistem Bukti Evidence Ecosystem dalam Formulasi Kebijakan

Makna Ekosistem Bukti dalam Kebijakan Publik

Ekosistem bukti evidence ecosystem merujuk pada jejaring aktor, institusi, data, metode, dan norma yang memungkinkan penggunaan bukti ilmiah secara sistematis dalam seluruh siklus kebijakan, khususnya pada tahap formulasi. Ekosistem yang kuat tidak hanya mengandalkan satu unit analisis di dalam birokrasi, tetapi juga melibatkan perguruan tinggi, lembaga riset, BPS, masyarakat sipil, media, dan sektor swasta. Penguatan ekosistem bukti menjadi arah penting agar kebijakan publik di Indonesia semakin berbasis data, rasional, dan akuntabel.

Weimer dan Vining (2017) menegaskan bahwa "*policy analysis is most effective when embedded in an ecosystem that supplies data, expertise, and critical review"*. Pernyataan ini mengingatkan bahwa kualitas analisis kebijakan sangat tergantung pada lingkungan pendukung yang menyediakan bahan baku bukti dan mekanisme uji mutu.

Komponen Utama Ekosistem Bukti

Ada empat komponen kunci dalam ekosistem bukti yaitu:

Pertama, penyedia data dan riset, meliputi BPS, kementerian teknis, perguruan tinggi, dan lembaga riset independen. Mereka bertugas menghasilkan data primer, evaluasi program, dan kajian tematik yang dapat digunakan perumus kebijakan.

Kedua, pengguna bukti di dalam pemerintah, yaitu unit analisis kebijakan, tim perumus peraturan, dan pejabat pembuat keputusan yang memiliki kapasitas menafsirkan dan menerapkan bukti.

Ketiga, penengah brokers atau penerjemah bukti, seperti lembaga think tank, pusat kajian kebijakan di kampus, dan unit kerja sama pemerintah-akademisi yang membantu menerjemahkan temuan riset ke dalam rekomendasi praktis.

Keempat, pengguna akhir dan pengawas, yaitu masyarakat sipil, media, dan legislatif yang menuntut keterbukaan dan mempertanyakan dasar bukti dari kebijakan.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut interaksi antar komponen ini sebagai "policy networks that shape how knowledge flows into decisions". Jika jaringan ini lemah, bukti sulit sampai ke meja perumus kebijakan.

Kondisi Ekosistem Bukti di Indonesia Saat Ini

Ekosistem bukti di Indonesia masih terfragmentasi. BPS dan kementerian teknis telah menghasilkan data dalam jumlah besar melalui Satu Data Indonesia, tetapi integrasi dan aksesibilitasnya belum optimal. Perguruan tinggi memiliki kapasitas riset, namun keterhubungan dengan kebutuhan kebijakan pemerintah masih sporadis dan berbasis proyek. Unit analisis kebijakan di kementerian dan daerah belum merata, dan budaya penggunaan bukti dalam pengambilan keputusan politik masih rendah. Akibatnya, formulasi kebijakan sering berjalan tanpa pijakan empiris yang memadai.

OECD 2012 mencatat bahwa "*countries with strong evidence ecosystems are better able to design, implement, and adjust policies*". Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan ekosistem bukan sekadar isu teknis, tetapi prasyarat bagi mutu kebijakan.

Strategi Penguatan Ekosistem Bukti

Penguatan ekosistem bukti memerlukan strategi yang menyasar seluruh komponen.

Strategi pertama adalah mempercepat integrasi dan keterbukaan data. Satu Data Indonesia harus ditegakkan dengan standar metadata yang seragam, dan data yang tidak rahasia harus dipublikasikan dalam format yang mudah diakses dan diolah. Keterbukaan data akan memperbesar ruang bagi akademisi, masyarakat sipil, dan media untuk menghasilkan analisis independen.

Strategi kedua adalah membangun kemitraan pemerintah-akademisi yang kelembagaan, bukan ad hoc. Skema magang analis, penugasan peneliti ke kementerian, dan hibah riset kebijakan dapat mempererat hubungan antara penyedia dan pengguna bukti. Dye (2017) mengingatkan bahwa "policy makers need analysts who understand both the technical methods and the political context".

Strategi ketiga adalah memperkuat kapasitas perantara bukti. Pusat kajian kebijakan di perguruan tinggi, lembaga think tank, dan unit kerja sama perlu diberi insentif dan akses data agar dapat menghasilkan ringkasan kebijakan, kajian cepat, dan evaluasi dampak yang mudah digunakan birokrasi.

Strategi keempat adalah menumbuhkan budaya permintaan bukti di dalam pemerintah. Pimpinan kementerian dan kepala daerah harus mewajibkan dasar

bukti dalam setiap rancangan peraturan, dan menjadikan kualitas analisis sebagai kriteria penilaian kinerja ASN. Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa "demand for evidence from decision makers is as important as supply of evidence from researchers".

Strategi kelima adalah memperkuat peran media dan masyarakat sipil sebagai pengawas. Akses terhadap draf rancangan, naskah akademik, dan hasil RIA harus dipermudah, agar pengawasan eksternal dapat menilai apakah kebijakan benar-benar berbasis bukti.

Tantangan dan Prasyarat

Penguatan ekosistem bukti menghadapi tantangan berupa perbedaan insentif antar aktor, keterbatasan anggaran riset kebijakan, dan budaya birokrasi yang belum sepenuhnya terbuka terhadap kritik berbasis data. Untuk mengatasinya, diperlukan komitmen politik dari pimpinan, alokasi anggaran khusus untuk riset kebijakan, dan norma keterbukaan yang ditegakkan melalui regulasi.

Ekosistem bukti adalah infrastruktur tak kasat mata yang menentukan mutu formulasi kebijakan. Tanpa penyedia data yang andal, pengguna bukti yang terampil, perantara yang efektif, dan pengawas yang aktif, kebijakan akan sulit lepas dari pola pengambilan keputusan berbasis intuisi dan tekanan politik.

Sebagaimana dirumuskan Weimer dan Vining (2017), analisis kebijakan bekerja paling baik ketika ditopang oleh ekosistem yang menyediakan data, keahlian, dan tinjauan kritis. Membangun ekosistem ini adalah investasi jangka panjang untuk memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia.

Bab ini telah menguraikan pengertian formulasi kebijakan publik, prinsip-prinsip yang mendasarinya, tahapan dalam siklus formulasi, tantangan yang dihadapi di Indonesia, serta arah penguatan ke depan. Pembahasan ini menegaskan bahwa formulasi bukan sekadar menyusun draf peraturan, melainkan proses intelektual dan kelembagaan yang menentukan apakah kebijakan akan relevan, layak dilaksanakan, dan diterima publik.

Formulasi kebijakan publik adalah tahap mengubah masalah publik menjadi rancangan tindakan yang konkret. Proses ini menuntut kombinasi antara diagnosis masalah yang akurat, pengujian alternatif yang rasional, dan penyusunan rumusan yang jelas. Sebagaimana dijelaskan Howlett, Ramesh, dan Perl (2009), "*formulation is the stage where policy alternatives are developed, assessed, and matched to policy goals*". Tanpa tahapan ini yang dikerjakan secara sistematis, kebijakan berisiko salah sasaran atau tidak dapat diimplementasikan.

Prinsip dasar formulasi meliputi berbasis bukti, partisipatif, konsisten secara yuridis, dan berorientasi pada hasil. Penerapan prinsip ini dijamin melalui instrumen seperti RIA, naskah akademik, konsultasi publik, dan harmonisasi peraturan. Weimer dan Vining (2017) menekankan bahwa "good policy formulation requires both analytical rigor and attention to political feasibility". Keseimbangan antara bukti teknis dan kelayakan politik menjadi kunci agar kebijakan tidak hanya benar secara teori, tetapi juga dapat dijalankan di lapangan.

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa proses formulasi masih dihadapkan pada tiga tantangan utama yaitu:

Pertama, keterbatasan data dan kapasitas analisis membuat banyak kebijakan dirumuskan tanpa dasar empiris yang kuat.

Kedua, intervensi politik dan dominasi kepentingan elit sering menggeser pertimbangan teknis, sehingga kebijakan lebih mencerminkan kalkulasi kekuasaan daripada kebutuhan publik.

Ketiga, koordinasi antar instansi dan tingkat pemerintahan belum optimal, yang menimbulkan tumpang tindih dan inkonsistensi regulasi.

Dye (2017) mengingatkan bahwa "*policy without analysis and without coordination is likely to fail in implementation*". Tantangan-tantangan ini saling menguatkan: lemahnya data memperbesar ruang intervensi politik, dan dominasi elit memperlemah insentif untuk memperbaiki kapasitas teknis. Akibatnya, kualitas kebijakan publik menjadi tidak merata, terutama antara pusat dan daerah.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, Bab ini mengusulkan empat arah penguatan yaitu:

Pertama, memperkuat unit analisis kebijakan di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah agar analisis berbasis bukti menjadi rutinitas, bukan pengecualian.

Kedua, meningkatkan kualitas penerapan RIA dan naskah akademik melalui standar teknis, pelatihan, dan penjaminan mutu.

Ketiga, memperluas digitalisasi dan keterbukaan proses formulasi agar publik dapat mengakses informasi, memberi masukan, dan memantau tindak lanjut.

Keempat, membangun ekosistem bukti yang menghubungkan pemerintah, akademisi, lembaga riset, media, dan masyarakat sipil dalam jejaring produksi dan penggunaan bukti.

OECD 2012 menegaskan bahwa "regulatory quality depends on institutions, procedures, and tools working

together in a coherent system". Penguatan tidak dapat dilakukan secara parsial. Unit analisis yang kuat tidak akan efektif tanpa data yang terbuka, dan keterbukaan tidak akan bermakna tanpa kapasitas untuk mengolah masukan publik menjadi perbaikan rumusan.

Reformasi formulasi kebijakan di Indonesia membutuhkan komitmen kelembagaan dan perubahan budaya kerja birokrasi. Komitmen kelembagaan terlihat dalam alokasi anggaran untuk riset kebijakan, pembentukan unit analisis yang mandiri, dan penegakan standar RIA serta naskah akademik. Perubahan budaya kerja terlihat dalam kebiasaan meminta bukti sebelum mengambil keputusan, menghargai masukan publik, dan menerima tinjauan kritis terhadap rancangan kebijakan.

Howlett, Ramesh, dan Perl (2009) menyebut reformasi kelembagaan sebagai "designing the rules of the game for policy making". Jika aturan main ini dirancang untuk memberi ruang lebih besar bagi bukti, partisipasi, dan akuntabilitas, maka kualitas formulasi akan meningkat secara bertahap.

Dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi, di mana rancangan kebijakan diuji melalui tindakan nyata birokrasi dan interaksi dengan masyarakat. Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh kualitas rumusan yang dihasilkan pada tahap formulasi. Oleh karena itu, perbaikan proses formulasi bukan tujuan akhir, melainkan prasyarat bagi tercapainya hasil kebijakan yang berdampak bagi kesejahteraan publik.

Sebagaimana dirumuskan Weimer dan Vining (2017), "*the quality of policy design sets the ceiling for policy performance*". Menaikkan langit-langit itu melalui penguatan formulasi adalah tugas bersama pemerintah, akademisi, dan masyarakat sipil dalam membangun kebijakan publik yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, 17(1), 1–25.

Dye, T. R. (2017). Understanding public policy (15th ed.). Pearson.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (3rd ed.). Oxford University Press.

Kingdon, J. W. (2011). Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed.). Longman.

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". Public Administration Review, 19(2), 79–88.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), Theories of the policy process (2nd ed., pp. 189–220). Westview Press.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). Policy analysis: Concepts and practice (6th ed.). Routledge.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264209022-en

Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 6.

Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 143.

BAB 4
MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

Oleh Jumalia Mannayong

Pelayanan publik merupakan wajah negara yang paling nyata dirasakan oleh warga. Setiap kali seseorang mengurus KTP, berobat di puskesmas, mendaftar sekolah, atau mengajukan izin usaha, ia sedang berinteraksi langsung dengan negara melalui mekanisme pelayanan. Karena itu, kualitas pelayanan publik tidak hanya menentukan kepuasan masyarakat, tetapi juga tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah. Dalam konteks administrasi publik, manajemen pelayanan publik menjadi bidang yang krusial karena ia menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan nyata yang menyentuh kehidupan sehari-hari.

Secara konseptual, pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan warga oleh penyelenggara negara, baik pusat maupun daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan standar yang ditetapkan. Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Definisi ini menempatkan pelayanan sebagai kewajiban negara, bukan pemberian yang bersifat karitatif.

Pergeseran paradigma administrasi publik dari model birokrasi Weberian menuju New Public Service semakin memperkuat posisi pelayanan sebagai inti kerja pemerintahan. Denhardt dan Denhardt (2015) mengkritik model lama yang lebih menekankan kendali dan hierarki, lalu menawarkan prinsip bahwa "*public servants should serve citizens, not customers*" dan bahwa "*serving citizens is more important than steering society*". Pandangan ini mengingatkan bahwa pelayanan publik tidak boleh direduksi menjadi transaksi bisnis, melainkan harus dijiwai oleh nilai demokrasi, keadilan, dan tanggung jawab kepada publik.

Di Indonesia, urgensi manajemen pelayanan publik menjadi semakin nyata setelah reformasi 1998. Tuntutan demokratisasi, desentralisasi, dan akuntabilitas mendorong negara untuk membenahi cara melayani warga. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjadi tonggak hukum yang mengatur standar, prinsip, dan mekanisme penyelenggaraan pelayanan. Undang-undang ini menetapkan sembilan prinsip pelayanan, mulai dari kepentingan umum, kepastian hukum, profesionalitas, hingga akuntabilitas. Keberadaan undang-undang ini menunjukkan pengakuan negara bahwa pelayanan yang baik adalah hak warga, bukan kewenangan diskresioner birokrasi.

Namun, kondisi riil di lapangan masih jauh dari harapan. Berbagai survei dan laporan Ombudsman RI secara konsisten menunjukkan bahwa masih banyak instansi pemerintah yang belum memenuhi standar pelayanan minimal. Lamanya waktu pengurusan, biaya tambahan di luar ketentuan, sikap petugas yang tidak ramah, dan prosedur yang berbelit masih menjadi keluhan umum. Masalah ini tidak semata-mata soal teknis, tetapi juga menyangkut budaya birokrasi dan kapasitas sumber daya manusia. Dwiyanto (2021) mencatat bahwa "budaya birokrasi yang cenderung tertutup, prosedural, dan berorientasi pada aturan sendiri sering

menjadi penghalang utama perbaikan pelayanan publik di Indonesia".

Tantangan lain muncul seiring perkembangan teknologi dan perubahan harapan masyarakat. Era digital menuntut pelayanan yang cepat, mudah diakses, dan terintegrasi. Kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik [SPBE] melalui Perpres No. 95 Tahun 2018 menjadi respons negara untuk mendorong digitalisasi layanan. Namun digitalisasi bukan sekadar memindahkan formulir kertas ke aplikasi. Osborne, Radnor, dan Strokosch (2016) mengingatkan bahwa "*co-creation and co-production of public services require a fundamental rethinking of how citizens and the state interact*". Artinya, teknologi harus dipadukan dengan perubahan cara berpikir birokrasi agar warga tidak hanya menjadi penerima pasif, tetapi juga mitra dalam menciptakan nilai pelayanan.

Manajemen pelayanan publik juga tidak dapat dipisahkan dari konteks desentralisasi. Setelah otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota menjadi garda terdepan dalam menyediakan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan perizinan. Disparitas kapasitas antar daerah membuat kualitas pelayanan menjadi tidak merata. Daerah dengan sumber daya dan kepemimpinan yang kuat mampu membangun Mal Pelayanan Publik dan mengintegrasikan layanan secara digital, sementara daerah lain masih bergulat dengan prosedur manual dan keterbatasan SDM. Kondisi ini menuntut strategi manajemen yang adaptif terhadap keragaman konteks lokal.

Dari sisi pengukuran, Indonesia telah mengembangkan instrumen seperti Indeks Kepuasan Masyarakat [IKM] dan Standar Pelayanan Minimal [SPM] untuk menilai mutu pelayanan. Instrumen ini penting untuk mendorong akuntabilitas dan perbaikan berkelanjutan. Namun, efektivitasnya bergantung pada kejujuran pengisian, komitmen pimpinan, dan tindak lanjut atas hasil evaluasi. Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) melalui model

SERVQUAL menekankan bahwa kualitas layanan ditentukan oleh kesenjangan antara harapan dan persepsi pelanggan. Dalam sektor publik, kesenjangan ini sering muncul karena harapan warga yang semakin tinggi tidak diimbangi oleh perbaikan kapasitas birokrasi.

Manajemen pelayanan publik juga menuntut perubahan pada tingkat individu petugas. Petugas pelayanan adalah ujung tombak negara yang berinteraksi langsung dengan warga. Kompetensi teknis, empati, dan etika kerja petugas sangat menentukan pengalaman warga terhadap negara. Thoha (2018) menegaskan bahwa "sikap dan perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan mencerminkan citra organisasi publik secara keseluruhan". Oleh karena itu, pelatihan, pembinaan, dan sistem insentif bagi petugas pelayanan menjadi bagian integral dari manajemen pelayanan.

Bab ini akan membahas manajemen pelayanan publik secara komprehensif, mulai dari konsep dasar, kerangka hukum, teknik manajemen kualitas, organisasi dan SDM, hingga tantangan dan arah reformasi. Pembahasan diarahkan untuk memberikan pemahaman akademik sekaligus bekal praktis bagi mahasiswa dan calon administrator publik dalam merancang, mengelola, dan mengevaluasi pelayanan publik yang responsif, akuntabel, dan berkeadilan.

Dengan demikian, manajemen pelayanan publik bukan sekadar fungsi administratif, melainkan inti dari legitimasi negara demokratis. Ketika negara mampu melayani warganya dengan baik, ia memperkuat kepercayaan publik dan memperlancar pencapaian tujuan pembangunan. Sebaliknya, pelayanan yang buruk akan menimbulkan ketidakpuasan, menurunkan kepercayaan, dan menghambat efektivitas kebijakan publik secara keseluruhan.

4.1 Konsep Dasar Pelayanan Publik

4.1.1 Definisi dan Karakteristik Pelayanan Publik

Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan pemenuhan kebutuhan warga yang dilakukan oleh negara, pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan hukum yang dibentuk untuk tujuan pelayanan publik. Definisi ini menegaskan bahwa pelayanan publik bukan sekadar kegiatan administratif, melainkan kewajiban negara yang bersumber dari mandat konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merumuskan secara eksplisit bahwa "pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Rumusan ini mencakup tiga unsur penting: pertama, tujuan pemenuhan kebutuhan warga; kedua, dasar hukum yang mengikat; ketiga, subjek penyelenggara yang tidak terbatas pada kementerian dan pemerintah daerah, tetapi juga mencakup BUMN, BUMD, dan badan hukum lain yang menyelenggarakan fungsi publik.

Dalam perspektif administrasi publik, Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa pelayanan publik harus dipahami sebagai *"serving citizens rather than steering or rowing*". Pernyataan ini menolak pandangan lama yang menempatkan birokrasi sebagai pengendali masyarakat, dan menggantinya dengan peran pelayan yang bertanggung jawab memenuhi kebutuhan warga.

Pelayanan publik dengan demikian memiliki dimensi normatif yang kuat: ia terkait dengan hak warga atas layanan yang adil, cepat, dan berkualitas.

Dwiyanto (2021) menambahkan bahwa pelayanan publik adalah "proses pemenuhan kebutuhan dasar warga melalui sistem yang terstruktur, dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, dan keadilan". Definisi ini memperluas cakupan pelayanan dari sekadar penyerahan barang atau dokumen, menjadi proses yang melibatkan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi agar kebutuhan warga benar-benar terpenuhi.

Karakteristik Pelayanan Publik

Berbeda dengan pelayanan swasta, pelayanan publik memiliki karakteristik khusus yang bersumber dari sifat negara sebagai penyelenggara. Karakteristik ini penting dipahami agar manajemen pelayanan publik tidak disamakan begitu saja dengan manajemen bisnis.

Pertama, pelayanan publik bersifat wajib dan universal. Negara tidak dapat menolak memberikan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, atau administrasi kependudukan kepada warga yang memenuhi syarat. Kewajiban ini melekat pada fungsi negara untuk melindungi dan menyejahterakan rakyat. Prinsip universalitas berarti pelayanan harus dapat diakses oleh seluruh warga tanpa diskriminasi, sebagaimana ditegaskan dalam sembilan prinsip pelayanan publik pada UU No. 25 Tahun 2009.

Kedua, pelayanan publik didasarkan pada otoritas publik dan akuntabilitas. Berbeda dengan perusahaan swasta yang bertanggung jawab kepada pemegang saham, penyelenggara pelayanan publik bertanggung jawab kepada rakyat melalui mekanisme demokrasi,

pengawasan legislatif, dan lembaga pengawas seperti Ombudsman. Thoha (2018) menjelaskan bahwa "akuntabilitas dalam pelayanan publik bukan hanya pertanggungjawaban administratif, tetapi juga moral dan politik kepada masyarakat". Karakteristik ini menuntut transparansi prosedur, keterbukaan informasi, dan keterlibatan publik dalam pengawasan.

Ketiga, pelayanan publik memiliki tujuan non-profit. Meskipun sebagian layanan dapat dipungut biaya, tujuan utama bukan mencari keuntungan, melainkan memenuhi kebutuhan kolektif dan mewujudkan keadilan sosial. Karakteristik ini mempengaruhi cara penetapan tarif, standar mutu, dan prioritas alokasi sumber daya. Layanan yang merugikan secara finansial tetapi penting bagi kelompok rentan tetap harus disediakan negara.

Keempat, pelayanan publik bersifat heterogen dan kompleks. Jenis pelayanan sangat beragam, mulai dari pelayanan administratif seperti penerbitan KTP, pelayanan barang seperti distribusi bantuan sosial, hingga pelayanan jasa seperti pendidikan dan kesehatan. Kompleksitas ini menuntut pendekatan manajemen yang berbeda untuk tiap jenis layanan. Osborne, Radnor, dan Strokosch (2016) mengingatkan bahwa "*public services are co-produced with users, meaning that outcomes depend on the interaction between providers and citizens*". Karakteristik ini membedakan pelayanan publik dari produksi barang, karena kualitas hasil sangat dipengaruhi oleh partisipasi dan perilaku pengguna layanan.

Kelima, pelayanan publik tunduk pada peraturan dan standar. Setiap jenis pelayanan harus memiliki standar pelayanan yang memuat unsur prosedur, waktu, biaya, produk, sarana, kompetensi pelaksana, dan mekanisme pengaduan. Standar ini menjadi dasar bagi

warga untuk menuntut haknya dan bagi pemerintah untuk menilai kinerjanya. UU No. 25 Tahun 2009 mewajibkan setiap penyelenggara menyusun dan mempublikasikan standar pelayanan, sehingga warga mengetahui apa yang seharusnya diterima.

Keenam, pelayanan publik memiliki dimensi keadilan dan inklusi. Negara berkewajiban memastikan kelompok rentan, penyandang disabilitas, masyarakat terpencil, dan kelompok marginal lain tetap dapat mengakses layanan. Karakteristik ini menuntut desain layanan yang ramah, prosedur yang disederhanakan, dan afirmasi bagi yang membutuhkan. Tanpa dimensi keadilan, pelayanan publik berisiko memperkuat ketimpangan sosial.

Implikasi bagi Manajemen

Karakteristik-karakteristik di atas berimplikasi langsung pada cara mengelola pelayanan publik. Karena bersifat wajib dan universal, manajemen harus memastikan ketersediaan layanan di seluruh wilayah, termasuk daerah 3T. Karena bersifat akuntabel, manajemen harus membangun sistem pengaduan, transparansi informasi, dan evaluasi kinerja yang terbuka. Karena bersifat non-profit dan berdimensi keadilan, manajemen harus menyeimbangkan efisiensi dengan pemerataan akses.

Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) melalui model SERVQUAL menekankan bahwa kualitas layanan ditentukan oleh kesenjangan antara harapan dan persepsi pengguna. Dalam pelayanan publik, harapan warga semakin tinggi seiring meningkatnya literasi dan paparan terhadap praktik layanan di sektor swasta maupun negara lain. Oleh karena itu, manajemen

pelayanan publik harus terus menyesuaikan standar dan kapasitas agar kesenjangan tersebut dapat diperkecil.

Definisi dan karakteristik pelayanan publik menunjukkan bahwa ia bukan kegiatan teknis semata, melainkan perwujudan kontrak sosial antara negara dan warga. Pelayanan publik wajib, universal, akuntabel, non-profit, heterogen, berbasis standar, dan berorientasi pada keadilan. Memahami karakteristik ini adalah prasyarat bagi perancangan sistem manajemen pelayanan yang tepat guna.

Sebagaimana dirumuskan Denhardt dan Denhardt (2015), inti dari administrasi publik adalah melayani warga, bukan mengendalikan mereka. Pemahaman ini harus menjadi titik tolak dalam mengelola pelayanan publik di Indonesia, agar negara benar-benar hadir dan bermanfaat bagi seluruh warganya.

4.1.2 Dimensi Pelayanan: *Tangible, Realibility, Responsiveness, Assurance, Empathy*

Kualitas pelayanan publik tidak dapat diukur hanya dari kepatuhan terhadap prosedur administratif. Warga menilai layanan berdasarkan pengalaman langsung: apakah fasilitas memadai, apakah janji ditepati, apakah petugas cepat tanggap, apakah ada rasa aman, dan apakah diperlakukan dengan empati. Untuk mengukur dimensi-dimensi ini secara sistematis, literatur manajemen pelayanan publik banyak mengadopsi model SERVQUAL yang dikembangkan Parasuraman, Zeithaml, dan Berry.

Model SERVQUAL awalnya dirancang untuk sektor bisnis, tetapi sejak 1990-an telah diadaptasi luas ke sektor publik. Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "dimensi kualitas layanan SERVQUAL relevan diterapkan pada pelayanan publik karena ia menangkap

aspek teknis sekaligus aspek perilaku petugas yang sangat menentukan kepuasan warga". Penggunaan model ini memungkinkan penyelenggara pelayanan mengidentifikasi kesenjangan antara harapan warga dan persepsi mereka terhadap layanan yang diterima.

Berikut uraian lima dimensi SERVQUAL dan penerapannya dalam konteks pelayanan publik di Indonesia yaitu:

1. *Tangible*: Bukti Fisik Layanan

   Tangible merujuk pada aspek fisik yang dapat dilihat dan dirasakan warga saat berinteraksi dengan penyelenggara layanan. Dimensi ini mencakup kondisi gedung, kebersihan ruang tunggu, kelengkapan sarana, penampilan petugas, dan ketersediaan informasi visual seperti denah, nomor antrian, dan panduan prosedur.

   Dalam pelayanan publik, tangible sangat penting karena ia menjadi kesan pertama warga terhadap negara. Gedung pelayanan yang kumuh, papan informasi yang tidak terbaca, atau petugas yang berpenampilan tidak rapi dapat menimbulkan persepsi negatif sebelum proses pelayanan dimulai. Sebaliknya, Mal Pelayanan Publik [MPP] yang menyediakan ruang tunggu nyaman, toilet bersih, ruang bermain anak, dan loket terintegrasi memberi sinyal bahwa negara hadir secara profesional.

   Parasuraman, Zeithaml, dan Berry 1988 mendefinisikan tangible sebagai "physical facilities, equipment, and appearance of personnel". Dalam konteks publik, dimensi ini juga mencakup infrastruktur digital: tampilan aplikasi layanan, kemudahan navigasi website, dan kecepatan sistem elektronik. Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang

SPBE mendorong perbaikan tangible digital agar warga dapat mengakses layanan tanpa harus datang ke kantor.

Tantangan perbaikan tangible di Indonesia adalah disparitas antar daerah. Daerah kaya sumber daya mampu membangun MPP berstandar tinggi, sementara daerah tertinggal masih menggunakan gedung lama dengan fasilitas terbatas. Karena itu, Kementerian PANRB menetapkan standar minimal sarana pelayanan yang wajib dipenuhi semua instansi, termasuk ketersediaan ram bagi penyandang disabilitas dan ruang laktasi bagi ibu menyusui.

2. *Reliability*: Keandalan dan Ketepatan

Reliability adalah kemampuan penyelenggara untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan secara akurat dan dapat diandalkan. Dimensi ini mengukur apakah waktu penyelesaian sesuai standar, apakah prosedur dijalankan konsisten, apakah dokumen yang dikeluarkan benar, dan apakah tidak terjadi kesalahan administratif.

Keandalan merupakan inti kepercayaan warga terhadap birokrasi. Jika warga mengurus KTP dan dijanjikan selesai 1 hari, tetapi molor 2 minggu tanpa alasan jelas, maka persepsi terhadap pemerintah langsung turun. Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "reliability adalah dimensi yang paling menentukan kepuasan karena ia menyangkut janji dasar pelayanan: tepat waktu dan tepat mutu".

Dalam pelayanan publik, reliability juga berarti konsistensi perlakuan. Warga seharusnya menerima layanan yang sama terlepas dari siapa petugas yang melayani atau kapan mereka datang.

Praktik "diskresi liar" yang menimbulkan perbedaan perlakuan merusak dimensi ini.

Untuk memperkuat reliability, UU No. 25 Tahun 2009 mewajibkan pencantuman waktu penyelesaian dalam Standar Pelayanan. Kementerian PANRB juga mengembangkan Sistem Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah [SAKIP] yang memasukkan indikator ketepatan waktu layanan. Di tingkat operasional, penggunaan SOP tertulis, checklist, dan sistem elektronik mengurangi risiko kesalahan manusia.

3. *Responsiveness*: Daya Tanggap

Responsiveness mengukur kesediaan dan kecepatan petugas dalam membantu warga serta memberikan layanan secara proaktif. Dimensi ini terlihat ketika petugas segera merespons pertanyaan, memberi informasi yang jelas, tidak membiarkan warga menunggu tanpa kepastian, dan bersedia mencari solusi ketika terjadi kendala.

Responsiveness sangat penting dalam situasi darurat atau ketika warga mengalami kebingungan prosedur. Petugas yang cepat tanggap akan mengatakan "silakan duduk, saya cek dulu persyaratan Anda", bukan membiarkan warga mondar-mandir tanpa arah. Thoha (2018) mencatat bahwa "daya tanggap aparatur mencerminkan orientasi pelayanan: apakah birokrasi bekerja untuk warga atau sebaliknya".

Dalam era digital, responsiveness juga diukur dari kecepatan menjawab pengaduan melalui SP4N-LAPOR!, media sosial resmi, atau aplikasi pelayanan. Ombudsman RI secara rutin menilai responsiveness instansi melalui simulasi pengaduan. Hasilnya menunjukkan bahwa banyak instansi cepat

merespons pengaduan yang dipublikasikan, tetapi lambat merespons pengaduan yang masuk melalui saluran internal.

Peningkatan responsiveness membutuhkan budaya kerja yang berorientasi pada warga, bukan pada prosedur. Pelatihan komunikasi, pemberian kewenangan kepada frontline officer untuk memecahkan masalah sederhana, dan sistem insentif berbasis kepuasan warga dapat mendorong daya tanggap yang lebih baik.

4. *Assurance*: Jaminan dan Keyakinan

Assurance merujuk pada pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan petugas untuk menimbulkan rasa percaya dan aman bagi warga. Dimensi ini mencakup kompetensi teknis petugas, kemampuan menjelaskan prosedur, sikap sopan, serta jaminan kerahasiaan data pribadi.

Warga yang mengurus perizinan usaha atau layanan kesehatan perlu yakin bahwa petugas memahami regulasi, tidak meminta imbalan liar, dan menjaga kerahasiaan informasi. Kurangnya assurance akan menimbulkan kecurigaan dan mendorong warga mencari "jalur pintas". Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "*public servants must build trust by demonstrating competence and integrity in every interaction*".

Dalam pelayanan publik Indonesia, assurance diperkuat melalui sertifikasi kompetensi bagi petugas frontline, penerapan kode etik ASN, dan sistem whistleblowing. UU No. 25 Tahun 2009 juga mewajibkan penyelenggara menjamin keamanan data pribadi warga sesuai ketentuan perundang-undangan.

Assurance juga terkait dengan kelembagaan. Keberadaan Ombudsman, Inspektorat, dan mekanisme banding memberi jaminan bagi warga bahwa jika terjadi maladministrasi, ada saluran untuk memperbaikinya. Tanpa jaminan kelembagaan ini, dimensi assurance dari petugas individu tidak akan cukup.

5. *Empathy*: Kepedulian dan Perhatian Individual

Empathy adalah kemampuan penyelenggara untuk memberikan perhatian pribadi, memahami kebutuhan khusus warga, dan memperlakukan setiap orang dengan hormat. Dimensi ini terlihat ketika petugas mendengarkan keluhan dengan sabar, memberi solusi bagi warga lanjut usia atau penyandang disabilitas, dan menggunakan bahasa yang mudah dipahami, bukan istilah birokrasi yang membingungkan.

Empathy menjadi pembeda antara pelayanan yang sekadar prosedural dan pelayanan yang benar-benar memanusiakan warga. Dwiyanto 2021 menyatakan bahwa "empati adalah jiwa dari pelayanan publik, karena ia menunjukkan bahwa negara melihat warga sebagai manusia, bukan sebagai nomor antrian".

Penerapan empathy dalam pelayanan publik dapat berupa penyediaan loket prioritas bagi kelompok rentan, penggunaan bahasa isyarat atau bahasa daerah, serta desain formulir yang sederhana. Di Mal Pelayanan Publik, petugas bantuan sering ditugaskan untuk mendampingi warga yang kesulitan membaca atau mengoperasikan mesin antrian.

Tantangan utama dalam menumbuhkan empathy adalah beban kerja petugas dan budaya birokrasi yang terlalu menekankan kecepatan proses. Petugas yang dibebani target jumlah layanan per hari cenderung mengabaikan komunikasi empatik. Karena itu, manajemen harus menyeimbangkan target kuantitatif dengan indikator kualitas interaksi.

Integrasi Kelima Dimensi dalam Pengelolaan Pelayanan Publik

Kelima dimensi SERVQUAL tidak berdiri sendiri. Warga menilai kualitas layanan secara holistik. Gedung yang bagus tetapi petugas tidak andal akan tetap dinilai buruk. Petugas yang ramah tetapi sering membuat kesalahan dokumen juga akan mengecewakan.

Karena itu, manajemen pelayanan publik harus mengelola kelima dimensi secara terintegrasi. Instrumen seperti Indeks Kepuasan Masyarakat [IKM] yang digunakan di Indonesia telah mengadopsi dimensi-dimensi ini ke dalam kuesioner pengukuran. Hasil IKM digunakan untuk mengevaluasi kinerja instansi dan menjadi dasar pemberian penghargaan maupun pembinaan.

Penguatan kelima dimensi juga membutuhkan investasi pada SDM. Pelatihan teknis meningkatkan reliability dan assurance, pelatihan komunikasi meningkatkan responsiveness dan empathy, sementara perbaikan sarana meningkatkan tangible. Kepemimpinan instansi berperan kunci dalam menanamkan budaya bahwa kelima dimensi ini adalah tanggung jawab bersama, bukan hanya tugas unit pelayanan.

Dimensi Tangible, Reliability, Responsiveness, Assurance, dan Empathy memberikan kerangka praktis untuk memahami dan mengukur kualitas pelayanan publik. Model SERVQUAL mengingatkan bahwa warga menilai layanan tidak hanya dari hasil akhir, tetapi juga dari proses dan cara mereka diperlakukan.

Sebagaimana dirumuskan Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988), "*service quality is a function of the difference between customers' expectations and their perceptions of actual service delivered*". Dalam konteks publik, menutup kesenjangan ini berarti negara harus terus memperbaiki bukti fisik, meningkatkan keandalan, mempercepat daya tanggap, memperkuat jaminan, dan menumbuhkan empati di seluruh lini pelayanan.

4.1.3 Prinsip Pelayanan Publik Menurut UU No.25 Tahun 2009: Kepentingan Umum, Kepastian Hukum, Profesionalitas, Akuntabilitas, dsb

Salah satu tonggak reformasi pelayanan publik di Indonesia adalah disahkannya UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang ini tidak hanya mengatur prosedur dan standar, tetapi juga menetapkan prinsip-prinsip dasar yang harus dipegang oleh setiap penyelenggara pelayanan. Prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai kompas normatif agar pelayanan tidak hanya cepat dan murah, tetapi juga adil, dapat dipertanggungjawabkan, dan berpihak pada kepentingan warga.

Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 merinci sembilan prinsip pelayanan publik. Pembahasan sub-sub bab ini akan menguraikan prinsip-prinsip tersebut, khususnya kepentingan umum, kepastian hukum, profesionalisme, dan akuntabilitas, serta prinsip lain yang tidak kalah

penting. Pemahaman terhadap prinsip ini menjadi dasar bagi aparatur dalam merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi pelayanan.

1. Kepentingan Umum

   Prinsip pertama adalah kepentingan umum. Artinya, pelayanan harus diutamakan untuk memenuhi kebutuhan warga secara luas, bukan untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan tertentu. Penyelenggara tidak boleh diskriminatif dan harus memastikan bahwa alokasi sumber daya diarahkan pada layanan yang berdampak paling besar bagi masyarakat.

   UU No. 25 Tahun 2009 menegaskan bahwa pelayanan publik harus "mengutamakan kepentingan umum". Prinsip ini menolak praktik KKN yang sering mengalihkan layanan kepada pihak yang memiliki akses atau relasi khusus. Dalam praktiknya, kepentingan umum diwujudkan melalui penetapan prioritas layanan dasar, subsidi bagi kelompok miskin, dan pemerataan akses di wilayah 3T.

   Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "pelayanan yang berorientasi pada kepentingan umum akan terlihat dari keberpihakannya pada kelompok rentan dan kemampuannya mengurangi ketimpangan". Karena itu, instansi pelayanan perlu melakukan analisis kebutuhan warga sebelum menetapkan jenis dan cakupan layanan.

2. Kepastian Hukum

   Prinsip kepastian hukum menuntut agar setiap tindakan pelayanan memiliki dasar hukum yang jelas, prosedur yang pasti, dan dapat diprediksi oleh warga. Warga berhak mengetahui persyaratan,

waktu penyelesaian, biaya, dan mekanisme pengaduan sebelum mengajukan permohonan layanan.

Kepastian hukum penting untuk mencegah praktik sewenang-wenang dan pungutan liar. Jika prosedur tidak jelas, petugas memiliki ruang diskresi yang besar, dan warga menjadi rentan terhadap pemerasan. UU No. 25 Tahun 2009 mewajibkan penyelenggara menyusun dan mempublikasikan Standar Pelayanan yang memuat unsur-unsur kepastian tersebut.

Thoha (2018) menekankan bahwa "kepastian hukum dalam pelayanan publik adalah bentuk perlindungan negara terhadap hak warga". Tanpa kepastian, kepercayaan publik terhadap birokrasi akan runtuh. Implementasi prinsip ini terlihat pada kewajiban mencantumkan jangka waktu penyelesaian KTP, izin usaha, atau layanan kesehatan dalam papan informasi dan website resmi.

3. Profesionalisme

Prinsip profesionalisme menuntut agar pelayanan dilaksanakan oleh petugas yang memiliki kompetensi, integritas, dan etika kerja. Profesionalisme mencakup penguasaan teknis, kemampuan komunikasi, serta sikap yang menghormati warga.

UU No. 25 Tahun 2009 mengamanatkan bahwa pelayanan harus dilaksanakan "secara profesional". Artinya, petugas harus memahami regulasi, menguasai prosedur, dan mampu menjelaskan informasi dengan bahasa yang mudah dipahami. Profesionalisme juga berarti menolak gratifikasi dan menjaga kerahasiaan data warga.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "*public servants must demonstrate competence and integrity in every interaction with citizens*". Di Indonesia, penguatan profesionalisme dilakukan melalui sertifikasi kompetensi, pelatihan teknis, dan penerapan kode etik ASN. Instansi yang memiliki petugas bersertifikat cenderung mendapat skor IKM lebih tinggi karena warga merasa dilayani oleh orang yang paham tugasnya.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas berarti penyelenggara wajib mempertanggungjawabkan tindakan pelayanan kepada publik. Pertanggungjawaban ini mencakup aspek administratif, hukum, keuangan, dan moral. Warga berhak mengetahui bagaimana layanan diberikan, berapa biayanya, dan kepada siapa mengadu jika terjadi maladministrasi.

UU No. 25 Tahun 2009 menempatkan akuntabilitas sebagai salah satu prinsip utama. Untuk mewujudkannya, undang-undang ini mewajibkan adanya mekanisme pengaduan, keterbukaan informasi, dan evaluasi kinerja melalui Indeks Kepuasan Masyarakat. Ombudsman RI berperan sebagai lembaga eksternal yang mengawasi akuntabilitas penyelenggara.

Akuntabilitas juga berarti keterbukaan terhadap kritik. Thoha 2018 menjelaskan bahwa "akuntabilitas dalam pelayanan publik tidak berhenti pada laporan kinerja, tetapi juga kesediaan mendengar dan menindaklanjuti keluhan warga". Praktik baik terlihat pada instansi yang mempublikasikan hasil IKM dan menindaklanjuti pengaduan melalui SP4N-LAPOR!.

5. Prinsip Lain dalam UU No. 25 Tahun 2009

Selain empat prinsip di atas, UU No. 25 Tahun 2009 juga menetapkan lima prinsip lain yang saling terkait:

- Keseimbangan Hak dan Kewajiban: Warga berhak atas layanan, tetapi juga memiliki kewajiban memenuhi persyaratan dan menjaga ketertiban. Penyelenggara berhak menagih kelengkapan dokumen, tetapi berkewajiban memberi informasi yang jelas.
- Keseimbangan Biaya dan Manfaat: Biaya layanan harus sebanding dengan manfaat yang diterima warga. Penetapan tarif harus transparan dan tidak memberatkan, terutama bagi kelompok miskin.
- Kesamaan Hak: Semua warga berhak atas layanan tanpa diskriminasi. Prinsip ini melarang pembedaan perlakuan berdasarkan suku, agama, ras, gender, atau status sosial.
- Partisipatif: Warga berhak terlibat dalam penyusunan standar pelayanan, memberi masukan, dan mengawasi pelaksanaan. Partisipasi memperkuat legitimasi dan relevansi layanan.
- Kesamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif: Penyelenggara wajib melayani semua warga secara sama, kecuali ada perlakuan khusus yang dijamin undang-undang untuk kelompok rentan.
- Keterbukaan: Informasi tentang prosedur, biaya, waktu, dan hak warga harus mudah diakses. Keterbukaan mencegah asimetri

informasi yang sering dimanfaatkan untuk praktik pungli.

- Ketepatan Waktu: Layanan harus diselesaikan sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam Standar Pelayanan. Keterlambatan tanpa alasan jelas merupakan pelanggaran prinsip ini.
- Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan: Proses harus sesederhana mungkin, biaya terjangkau, dan lokasi mudah diakses. Prinsip ini mendorong inovasi seperti pelayanan online dan MPP.
- Keamanan dan Kenyamanan: Warga berhak merasa aman dari risiko fisik, psikis, dan penyalahgunaan data saat menggunakan layanan.

Integrasi Kelima Prinsip Inti dalam Praktik

Keempat prinsip utama—kepentingan umum, kepastian hukum, profesionalisme, dan akuntabilitas—saling menguatkan. Kepentingan umum memberi arah tujuan, kepastian hukum memberi kerangka aturan, profesionalisme memberi kapasitas pelaksana, dan akuntabilitas memberi mekanisme kontrol.

Tanpa kepentingan umum, kepastian hukum bisa menjadi kaku dan tidak responsif. Tanpa kepastian hukum, profesionalisme petugas bisa disalahgunakan. Tanpa profesionalisme, akuntabilitas menjadi formalitas tanpa makna. Karena itu, manajemen pelayanan harus membangun sistem yang menegakkan keempat prinsip secara bersamaan.

Implementasi prinsip-prinsip ini juga membutuhkan kepemimpinan yang kuat. Pimpinan instansi harus menjadi teladan dalam menjunjung kepentingan umum, mematuhi aturan, meningkatkan kompetensi SDM, dan terbuka terhadap pengawasan. Tanpa komitmen pimpinan, prinsip-prinsip dalam undang-undang akan tinggal di atas kertas.

UU No. 25 Tahun 2009 merumuskan prinsip pelayanan publik sebagai fondasi normatif penyelenggaraan layanan. Kepentingan umum, kepastian hukum, profesionalisme, akuntabilitas, dan prinsip lainnya bukan sekadar daftar, melainkan standar perilaku bagi aparatur dan tolok ukur bagi warga.

Sebagaimana dinyatakan dalam konsideran undang-undang, tujuan penetapan prinsip adalah "mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, adil, transparan, dan akuntabel". Mewujudkan tujuan ini menuntut konsistensi antara aturan, perilaku aparatur, dan pengawasan publik. Hanya dengan cara itu, pelayanan publik di Indonesia dapat memenuhi harapan warga dan memperkuat kepercayaan terhadap negara.

4.1.4 Tipologi Pelayanan Publik: Pelayanan Administrasi, Barang, dan Jasa

Pelayanan publik tidak bersifat tunggal. Jenis kebutuhan warga yang harus dipenuhi negara sangat beragam, mulai dari penerbitan dokumen, penyaluran bantuan, hingga pemberian pendidikan dan kesehatan. Untuk memudahkan pengelolaan, UU No. 25 Tahun 2009 dan literatur administrasi publik mengelompokkan pelayanan publik ke dalam tiga tipologi utama: pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Pengelompokan ini penting karena setiap tipologi memiliki karakteristik proses, standar,

dan risiko yang berbeda, sehingga menuntut pendekatan manajemen yang berbeda pula.

Pemahaman terhadap tipologi pelayanan membantu penyelenggara menyusun Standar Pelayanan yang tepat, mengalokasikan sumber daya secara efisien, dan menilai kinerja dengan indikator yang relevan. Tanpa pembedaan ini, upaya perbaikan pelayanan berisiko menjadi seragam dan tidak menyentuh masalah spesifik tiap jenis layanan.

a. Pelayanan Administrasi

Pelayanan administratif adalah layanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan warga sebagai bukti pengakuan, kepastian status, atau pemenuhan kewajiban hukum. Contohnya adalah penerbitan KTP, Kartu Keluarga, akta kelahiran, paspor, izin mendirikan bangunan, izin usaha, dan surat keterangan lainnya.

Ciri utama pelayanan administratif adalah produknya berupa dokumen atau keputusan tertulis. Prosesnya cenderung bersifat prosedural dan berbasis verifikasi data. Waktu penyelesaian, kelengkapan persyaratan, dan keakuratan dokumen menjadi indikator mutu yang paling kritis.

UU No. 25 Tahun 2009 memasukkan pelayanan administratif sebagai salah satu bentuk pelayanan publik yang wajib memenuhi standar. Undang-undang ini menegaskan bahwa “pelayanan administratif adalah pelayanan yang menghasilkan dokumen yang dibutuhkan warga”. Definisi ini menempatkan dokumen bukan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai alat untuk menjamin hak dan kepastian hukum warga.

Tantangan dalam pelayanan administratif adalah kerumitan prosedur dan risiko pungutan liar. Warga sering mengeluh karena harus bolak-balik melengkapi berkas atau menghadapi petugas yang meminta biaya di luar ketentuan. Karena itu, reformasi pada jenis layanan ini difokuskan pada penyederhanaan prosedur, digitalisasi, dan transparansi biaya. Program seperti layanan online Dukcapil, OSS untuk perizinan usaha, dan penghapusan legalisasi fotokopi merupakan upaya mengurangi hambatan administratif.

Thoha (2018) mencatat bahwa "efisiensi pelayanan administratif sangat bergantung pada integrasi data antar instansi". Jika data kependudukan, perpajakan, dan perizinan terintegrasi, warga tidak perlu menyerahkan dokumen yang sama berulang kali. Integrasi ini menjadi agenda utama dalam Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah layanan yang menghasilkan penyerahan barang berwujud kepada warga. Contohnya adalah penyaluran beras bantuan sosial, distribusi buku pelajaran gratis, penyediaan obat di puskesmas, serta penyediaan sarana air bersih.

Ciri khas pelayanan barang adalah adanya aspek logistik: pengadaan, penyimpanan, distribusi, dan pengendalian mutu barang. Mutu layanan diukur dari ketepatan jenis, jumlah, waktu, dan kondisi barang yang diterima warga. Keterlambatan distribusi beras atau obat kadaluarsa merupakan bentuk kegagalan pada tipologi ini.

Dwiyanto (2021) menjelaskan bahwa "pelayanan barang menuntut manajemen rantai pasok yang baik, karena kesalahan pada satu mata rantai akan berdampak langsung pada warga penerima". Karena itu, standar pelayanan barang harus memuat unsur ketersediaan stok, mekanisme pergudangan, dan prosedur distribusi yang dapat dilacak.

Tantangan utama pelayanan barang di Indonesia adalah kebocoran dan salah sasaran. Bantuan sosial sering tidak sampai ke kelompok miskin karena data penerima tidak mutakhir atau karena intervensi pihak tertentu. Untuk mengatasi ini, pemerintah mengembangkan sistem data terpadu kesejahteraan sosial dan mekanisme pengawasan berbasis partisipasi masyarakat.

Pelayanan barang juga memiliki dimensi keadilan yang kuat. Barang yang disalurkan negara biasanya ditujukan untuk kelompok rentan. Karena itu, prinsip non-diskriminasi dan afirmasi harus ditegakkan dalam proses identifikasi penerima dan mekanisme penyaluran.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah layanan yang menghasilkan tindakan atau kinerja yang dirasakan langsung oleh warga, tetapi tidak berwujud barang. Contohnya adalah pelayanan pendidikan di sekolah negeri, pelayanan kesehatan di puskesmas dan rumah sakit, pelayanan transportasi publik, serta pelayanan kebersihan dan pertamanan.

Ciri utama pelayanan jasa adalah prosesnya bersifat interaktif dan co-produced. Kualitas hasil sangat dipengaruhi oleh interaksi antara petugas dan pengguna. Seorang dokter tidak hanya

memberikan obat, tetapi juga komunikasi dan empati. Seorang guru tidak hanya menyampaikan materi, tetapi juga motivasi dan perhatian.

Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) menekankan bahwa "kualitas jasa sangat ditentukan oleh persepsi pengguna terhadap proses layanan, bukan hanya hasil akhirnya". Dalam pelayanan publik, hal ini berarti warga menilai mutu sekolah bukan hanya dari nilai ujian, tetapi juga dari cara guru mengajar dan sikap kepala sekolah.

Tantangan pada pelayanan jasa adalah heterogenitas dan intensitas sumber daya manusia. Mutu layanan kesehatan sangat bergantung pada kompetensi dan sikap tenaga medis. Mutu pendidikan bergantung pada kapasitas guru. Karena itu, manajemen pada tipologi ini harus fokus pada pengembangan SDM, pengawasan mutu proses, dan mekanisme umpan balik dari pengguna.

UU No. 25 Tahun 2009 mengatur bahwa standar pelayanan jasa harus memuat unsur kompetensi pelaksana dan perilaku petugas. Hal ini untuk memastikan bahwa aspek intangible seperti empati dan komunikasi juga menjadi bagian dari standar mutu.

Perbedaan Implikasi Manajemen Antar Tipologi

Ketiga tipologi pelayanan memiliki implikasi berbeda bagi manajemen:

1. Pelayanan administratif menuntut standarisasi prosedur, digitalisasi, dan integrasi data. Fokus utama adalah mengurangi waktu, biaya, dan kontak langsung yang berpotensi menimbulkan pungli.

2. Pelayanan barang menuntut manajemen logistik, pengendalian mutu, dan transparansi distribusi. Fokus utama adalah ketepatan sasaran dan akuntabilitas rantai pasok.
3. Pelayanan jasa menuntut pengembangan kompetensi SDM, pengawasan proses interaksi, dan mekanisme partisipasi pengguna. Fokus utama adalah meningkatkan kualitas interaksi dan hasil jangka panjang.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "manajemen pelayanan publik harus memahami bahwa warga bukan pelanggan pasif, melainkan mitra dalam co-production". Pemahaman ini paling relevan pada pelayanan jasa, di mana partisipasi warga sangat menentukan hasil.

Integrasi Tipologi dalam Praktik

Dalam praktik, ketiga tipologi sering berjalan beriringan. Puskesmas, misalnya, memberikan pelayanan administratif berupa surat rujukan, pelayanan barang berupa obat, dan pelayanan jasa berupa pemeriksaan dokter. Karena itu, manajemen terpadu menjadi penting

Mal Pelayanan Publik merupakan contoh integrasi tipologi. Dalam satu gedung, warga dapat mengurus dokumen administratif, menerima bantuan barang, dan mengakses layanan jasa seperti konsultasi hukum atau kesehatan. Integrasi ini mengurangi biaya transaksi bagi warga dan meningkatkan efisiensi bagi negara.

Namun, integrasi tidak berarti penyeragaman standar. Standar untuk penerbitan KTP akan berbeda dengan standar untuk pelayanan rawat inap. Manajemen

harus mampu menyusun standar spesifik sesuai tipologi, sekaligus memastikan koordinasi antar unit.

Tipologi pelayanan publik—administratif, barang, dan jasa—memberikan kerangka untuk memahami keragaman kebutuhan warga dan keragaman cara negara memenuhinya. Pelayanan administratif menghasilkan dokumen dan kepastian hukum. Pelayanan barang menghasilkan benda fisik dan pemenuhan kebutuhan dasar. Pelayanan jasa menghasilkan tindakan dan perubahan kondisi warga.

Sebagaimana ditegaskan UU No. 25 Tahun 2009, semua tipologi harus memenuhi prinsip yang sama: kepentingan umum, kepastian hukum, profesionalisme, dan akuntabilitas. Perbedaannya terletak pada cara prinsip itu diterjemahkan ke dalam standar dan proses. Dengan memahami tipologi, penyelenggara dapat merancang manajemen pelayanan yang tepat sasaran, efisien, dan berkeadilan.

4.2 Kerangka Hukum dan Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia

4.2.1 UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Latar Belakang Lahirnya Undang-Undang

Sebelum tahun 2009, penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia tidak memiliki payung hukum tunggal yang mengatur standar, prosedur, hak warga, dan kewajiban penyelenggara secara komprehensif. Berbagai peraturan sektoral mengatur pelayanan di bidang tertentu, tetapi tidak ada acuan umum yang mengikat seluruh instansi pusat dan daerah. Kondisi ini menimbulkan disparitas mutu layanan, prosedur yang

tidak transparan, serta lemahnya mekanisme perlindungan warga ketika mengalami maladministrasi.

Tuntutan reformasi birokrasi pasca-1998 dan tekanan masyarakat sipil mendorong perlunya kepastian hukum dalam pelayanan. Pembahasan RUU Pelayanan Publik berlangsung selama beberapa tahun dan akhirnya disahkan menjadi UU No. 25 Tahun 2009. Undang-undang ini menjadi tonggak penting karena untuk pertama kali menetapkan bahwa pelayanan publik adalah hak warga dan kewajiban negara, bukan pemberian bersifat karitatif.

Tujuan dan Ruang Lingkup

UU No. 25 Tahun 2009 memiliki tujuan utama untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, adil, transparan, dan akuntabel. Pasal 3 undang-undang ini merinci tujuan tersebut meliputi pemenuhan hak warga, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kualitas dan produktivitas pelayanan, serta terwujudnya kepastian hukum.

Ruang lingkup undang-undang mencakup seluruh penyelenggara pelayanan publik, yaitu instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN, BUMD, serta badan hukum lain yang dibentuk untuk tujuan pelayanan publik. Cakupan ini penting karena sebelumnya BUMN dan BUMD sering tidak terikat oleh standar pelayanan yang berlaku bagi instansi pemerintah.

Undang-undang juga mendefinisikan pelayanan publik sebagai "kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau

pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik".

Prinsip-Prinsip Pelayanan

Salah satu kontribusi utama UU No. 25 Tahun 2009 adalah penetapan sembilan prinsip pelayanan publik dalam Pasal 4. Prinsip-prinsip tersebut adalah kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipatif, kesamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, serta ketepatan waktu. Prinsip ini menjadi norma dasar yang harus dipegang oleh seluruh penyelenggara.

Dwiyanto (2021) menilai bahwa "penetapan prinsip pelayanan dalam undang-undang merupakan upaya melembagakan nilai-nilai reformasi birokrasi ke dalam sistem hukum". Dengan adanya prinsip yang eksplisit, warga memiliki dasar hukum untuk menuntut perbaikan jika pelayanan tidak sesuai standar.

Kewajiban Penyelenggara dan Hak Pengguna Layanan

Undang-undang ini juga merinci kewajiban penyelenggara dan hak pengguna layanan. Pasal 15 mewajibkan penyelenggara menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan Standar Pelayanan. Standar ini harus memuat unsur prosedur, waktu penyelesaian, biaya, produk layanan, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, sarana, dan evaluasi.

Pasal 17 menegaskan hak pengguna layanan, yaitu mengetahui secara pasti kepastian pelayanan, memperoleh pelayanan sesuai standar, serta mendapat perlakuan yang adil tanpa diskriminasi. Penetapan hak ini memberi kekuatan hukum bagi warga untuk menuntut perbaikan jika haknya dilanggar.

Selain itu, undang-undang mewajibkan pembentukan unit pengelola pengaduan dan mekanisme penyelesaian pengaduan secara cepat, tepat, tuntas, dan memuaskan. Ketentuan ini menjadi dasar bagi pengembangan sistem pengaduan nasional seperti SP4N-LAPOR!.

Kelembagaan Pengawasan dan Sanksi

Untuk memperkuat akuntabilitas, UU No. 25 Tahun 2009 menunjuk Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik. Ombudsman berwenang menerima laporan, melakukan investigasi, dan memberikan rekomendasi perbaikan kepada penyelenggara. Keberadaan Ombudsman memperkuat jalur perlindungan warga di luar mekanisme internal instansi.

Undang-undang juga mengatur sanksi bagi penyelenggara yang melanggar ketentuan. Sanksi dapat berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap, dan tuntutan ganti rugi sesuai peraturan perundang-undangan. Adanya sanksi ini dimaksudkan untuk memberi efek jera dan mendorong kepatuhan.

Thoha (2018) mencatat bahwa “efektivitas sanksi dalam UU Pelayanan Publik masih tergantung pada keberanian pimpinan instansi menindak bawahan yang

melanggar". Tanpa komitmen pimpinan, ketentuan sanksi berisiko tidak diterapkan.

Dampak dan Implementasi

Sejak diberlakukan, UU No. 25 Tahun 2009 menjadi acuan utama dalam reformasi pelayanan publik. Kementerian PANRB menggunakan undang-undang ini sebagai dasar penyusunan pedoman penyusunan Standar Pelayanan, penilaian Indeks Kepuasan Masyarakat, dan pembinaan Mal Pelayanan Publik.

Undang-undang ini juga mendorong digitalisasi layanan. Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik merupakan turunan dari amanat UU No. 25 Tahun 2009 untuk meningkatkan efisiensi dan keterbukaan pelayanan melalui pemanfaatan teknologi informasi.

Namun, implementasi masih menghadapi kendala. Banyak instansi belum menyusun Standar Pelayanan sesuai ketentuan, kualitas pengaduan yang ditangani belum optimal, dan pemahaman aparatur terhadap prinsip-prinsip undang-undang masih rendah. Dwiyanto 2021 mengingatkan bahwa "undang-undang hanya akan efektif jika disertai perubahan budaya birokrasi dan peningkatan kapasitas SDM".

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan kerangka hukum utama yang mengubah paradigma pelayanan dari sekadar tugas administratif menjadi hak warga yang harus dipenuhi negara. Undang-undang ini menetapkan definisi, prinsip, standar, hak dan kewajiban, mekanisme pengaduan, serta sistem pengawasan.

Keberhasilan undang-undang ini tidak hanya diukur dari terbitnya peraturan turunan, tetapi dari perubahan nyata dalam pengalaman warga saat berinteraksi dengan negara. Sebagaimana tujuan yang dirumuskan dalam Pasal 3, undang-undang ini diharapkan mampu mewujudkan pelayanan yang berkualitas, adil, transparan, dan akuntabel bagi seluruh rakyat Indonesia.

4.2.2 Standard Pelayanan Minimal (SPM)

Standar Pelayanan Minimal atau SPM merupakan instrumen kebijakan yang dirancang untuk menjamin ketersediaan layanan dasar yang wajib dipenuhi oleh pemerintah daerah kepada seluruh warga. Berbeda dengan Standar Pelayanan sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 yang berlaku untuk seluruh jenis pelayanan, SPM memiliki fokus khusus pada layanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketenteraman dan ketertiban umum, serta perlindungan sosial. SPM berfungsi sebagai tolok ukur batas minimal mutu layanan yang harus tersedia tanpa terkecuali, sehingga tidak ada warga yang kehilangan akses terhadap kebutuhan dasarnya.

Kehadiran SPM tidak dapat dipisahkan dari desentralisasi. Setelah pelimpahan kewenangan kepada daerah, negara perlu memastikan bahwa otonomi tidak menghasilkan kesenjangan pelayanan antar wilayah. SPM menjadi jembatan antara prinsip otonomi dan kewajiban negara untuk melindungi hak dasar warga di seluruh pelosok Indonesia.

Definisi dan Dasar Hukum SPM

Secara hukum, SPM didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal sebagai "ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal". Definisi ini menekankan dua unsur: pertama, SPM hanya berlaku untuk urusan wajib pemerintahan; kedua, mutu layanan yang ditetapkan adalah batas minimal yang harus dipenuhi, bukan target maksimal.

Dasar konstitusi SPM adalah Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang ditentukan oleh undang-undang. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian merinci bahwa urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar harus dilaksanakan sesuai SPM. Dengan demikian, SPM menjadi instrumen hukum yang mengikat pemerintah daerah untuk memenuhi hak dasar warga.

Tujuan Penerapan SPM

Tujuan utama SPM adalah menjamin pemerataan akses terhadap layanan dasar. Pemerintah pusat melalui SPM menetapkan tingkat mutu minimal yang harus dicapai daerah, sehingga warga di Papua memiliki hak yang sama atas pendidikan dasar dan kesehatan dasar seperti warga di Jawa. Tujuan ini sejalan dengan amanat konstitusi untuk melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum.

Selain pemerataan, SPM juga berfungsi sebagai alat pengendalian dan evaluasi kinerja daerah. Kementerian teknis dan Kementerian Dalam Negeri menggunakan capaian SPM untuk menilai kinerja pemerintah daerah. Daerah yang belum memenuhi SPM wajib menyusun rencana aksi dan mengalokasikan anggaran untuk menutup kesenjangan. Dengan demikian, SPM menjadi instrumen perencanaan, penganggaran, dan pengawasan secara simultan.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "SPM adalah mekanisme negara untuk memastikan bahwa desentralisasi tidak mengorbankan hak dasar warga". Pernyataan ini menegaskan bahwa SPM menyeimbangkan otonomi daerah dengan tanggung jawab pusat dalam perlindungan hak konstitusional.

Cakupan dan Jenis SPM

Saat ini SPM mencakup enam bidang urusan wajib pelayanan dasar, yaitu:

1. Pendidikan: mencakup akses pendidikan dasar 12 tahun, ketersediaan guru, sarana belajar, dan mutu lulusan minimal.
2. Kesehatan: mencakup akses puskesmas, pelayanan ibu dan anak, imunisasi dasar, serta ketersediaan tenaga kesehatan.
3. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang: mencakup penyediaan air minum layak, sanitasi, dan jalan kabupaten/kota.
4. Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman: mencakup penyediaan rumah layak huni dan pengelolaan lingkungan permukiman.

5. Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat: mencakup ketersediaan petugas Satpol PP, sistem peringatan dini bencana, dan pelayanan pemadam kebakaran.
6. Sosial: mencakup pelayanan bagi penyandang disabilitas, lanjut usia terlantar, dan korban bencana.

Setiap bidang memiliki indikator, target, dan batas waktu pencapaian yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri teknis. Misalnya, Permenkes No. 4 Tahun 2019 menetapkan bahwa 100% ibu hamil harus mendapat pelayanan antenatal minimal 4 kali sebagai bagian dari SPM kesehatan.

Mekanisme Penerapan dan Pelaporan

Penerapan SPM dimulai dari penetapan oleh pemerintah pusat, dilanjutkan dengan penghitungan kebutuhan dan kemampuan fiskal daerah. Pemerintah daerah wajib menganggarkan pemenuhan SPM dalam APBD dan melaporkannya secara berkala melalui aplikasi e-SPM yang dikelola Kementerian Dalam Negeri.

Jika daerah belum mampu memenuhi SPM karena keterbatasan fiskal atau geografis, pemerintah pusat dapat memberikan dana alokasi khusus dan pendampingan teknis. Namun, alasan keterbatasan tidak menghapus kewajiban daerah. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa pemenuhan SPM adalah prioritas utama dalam penganggaran daerah.

Thoha (2018) mencatat bahwa “keberhasilan SPM sangat tergantung pada kapasitas daerah dalam merencanakan dan melaksanakan anggaran berbasis kinerja”. Daerah dengan kapasitas perencanaan lemah

sering kali gagal mencapai target SPM meskipun memiliki alokasi anggaran yang cukup.

Tantangan Implementasi SPM

Meskipun konsep SPM kuat secara normatif, implementasinya di lapangan menghadapi beberapa tantangan.

Pertama, kesenjangan fiskal antar daerah. Daerah miskin dengan Pendapatan Asli Daerah rendah kesulitan memenuhi SPM tanpa transfer pusat yang memadai. Hal ini menimbulkan risiko bahwa SPM hanya tercapai di daerah kaya, sementara daerah tertinggal tetap tertinggal.

Kedua, kualitas data. Penghitungan capaian SPM bergantung pada data jumlah sasaran, jumlah fasilitas, dan jumlah tenaga. Jika data tidak mutakhir, maka perencanaan menjadi tidak akurat dan capaian SPM menjadi bias.

Ketiga, pemahaman aparatur. Banyak pemerintah daerah masih menganggap SPM sebagai kewajiban administratif untuk dilaporkan, bukan sebagai standar mutu yang harus dirasakan warga. Akibatnya, fokus lebih pada pemenuhan angka daripada perbaikan mutu layanan.

Keempat, koordinasi lintas sektor. SPM bidang kesehatan, misalnya, membutuhkan dukungan dari bidang pekerjaan umum untuk sanitasi dan dari bidang pendidikan untuk promosi kesehatan. Tanpa koordinasi, pencapaian SPM menjadi parsial.

SPM dan Hubungannya dengan Standar Pelayanan UU No. 25 Tahun 2009

Perlu dibedakan antara SPM dan Standar Pelayanan sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009. Standar Pelayanan bersifat umum dan berlaku untuk semua jenis layanan, termasuk perizinan dan layanan administratif lain. SPM bersifat khusus dan hanya berlaku untuk layanan dasar yang ditetapkan sebagai urusan wajib daerah.

Namun, keduanya saling melengkapi. SPM menetapkan "apa" yang harus disediakan dan "berapa minimal mutunya". Standar Pelayanan dalam UU No. 25 Tahun 2009 menetapkan "bagaimana" layanan itu diberikan, termasuk prosedur, waktu, biaya, dan mekanisme pengaduan. Dengan demikian, daerah harus memenuhi SPM dan sekaligus menyusun Standar Pelayanan untuk setiap jenis layanan dasar tersebut.

Standar Pelayanan Minimal merupakan instrumen penting dalam kerangka hukum pelayanan publik di Indonesia. SPM menjamin bahwa desentralisasi tidak melepaskan negara dari tanggung jawabnya untuk menyediakan layanan dasar bagi seluruh warga. Melalui penetapan jenis, mutu, dan indikator yang jelas, SPM menjadi alat perencanaan, penganggaran, dan pengawasan kinerja daerah.

Sebagaimana ditegaskan dalam PP No. 2 Tahun 2018, SPM adalah hak warga yang harus dipenuhi negara secara minimal. Tantangan ke depan adalah memastikan bahwa SPM tidak hanya tercapai secara administratif, tetapi benar-benar dirasakan oleh warga sebagai peningkatan akses dan mutu layanan dasar. Hal ini menuntut komitmen fiskal pusat dan daerah, perbaikan kualitas data, serta penguatan kapasitas aparatur dalam mengelola layanan berbasis hak.

4.2.3 Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SPAN-LAPOR)

Salah satu indikator mutu pelayanan publik adalah ketersediaan mekanisme bagi warga untuk menyampaikan keluhan, masukan, dan apresiasi, serta kepastian bahwa keluhan tersebut akan ditindaklanjuti. Tanpa saluran pengaduan yang mudah diakses dan dapat dipertanggungjawabkan, warga kehilangan alat untuk mengoreksi maladministrasi dan penyelenggara kehilangan sumber informasi penting untuk perbaikan. Menyadari hal ini, pemerintah Indonesia mengembangkan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, yang dikenal sebagai SPAN-LAPOR!

SPAN-LAPOR! merupakan sistem terintegrasi yang menghubungkan seluruh instansi penyelenggara pelayanan publik di pusat dan daerah dalam satu platform pengaduan. Sistem ini bertujuan menyederhanakan akses warga, mempercepat respon instansi, dan meningkatkan transparansi penanganan pengaduan. Keberadaannya merupakan perwujudan prinsip akuntabilitas dan partisipatif sebagaimana diamanatkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dasar Hukum dan Latar Belakang Pembentukan

Dasar hukum SPAN-LAPOR! terdapat dalam Pasal 36 UU No. 25 Tahun 2009 yang mewajibkan penyelenggara pelayanan publik untuk menyediakan sarana pengaduan dan menunjuk pejabat yang bertanggung jawab. Ketentuan ini diperkuat melalui Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan SPAN-

LAPOR! melalui kerja sama Kementerian PANRB, Ombudsman RI, dan Kantor Staf Presiden.

Latar belakang pembentukan SPAN-LAPOR! adalah maraknya saluran pengaduan yang terfragmentasi. Sebelumnya, setiap instansi memiliki sistem pengaduan sendiri, mulai dari kotak saran, email, hingga media sosial. Fragmentasi ini menyulitkan warga yang tidak tahu harus mengadu ke mana, dan menyulitkan negara dalam memantau tren permasalahan pelayanan secara nasional. SPAN-LAPOR! hadir untuk mengintegrasikan seluruh saluran tersebut ke dalam satu sistem nasional.

Definisi dan Tujuan SPAN-LAPOR!

Secara teknis, SPAN-LAPOR! didefinisikan sebagai sistem pengelolaan pengaduan pelayanan publik yang terintegrasi secara nasional, berbasis teknologi informasi, dan dapat diakses melalui berbagai kanal. Tujuan utama sistem ini adalah mempermudah masyarakat dalam menyampaikan pengaduan, mempercepat respon instansi, serta mewujudkan transparansi dan akuntabilitas penanganan pengaduan.

Tujuan ini sejalan dengan prinsip pelayanan publik sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 25 Tahun 2009. Dwiyanto 2021 menyatakan bahwa “sistem pengaduan yang efektif merupakan salah satu instrumen akuntabilitas publik yang paling langsung dirasakan warga”. Dengan adanya SPAN-LAPOR!, warga tidak hanya menjadi penerima layanan, tetapi juga pengawas aktif terhadap kinerja birokrasi.

Mekanisme dan Kanal Akses

SPAN-LAPOR! dirancang multikanal agar mudah diakses oleh berbagai lapisan masyarakat. Warga dapat menyampaikan pengaduan melalui:

1. Website: http://www.lapor.go.id
2. Aplikasi seluler: LAPOR! tersedia di Android dan iOS
3. SMS: kirim ke 1708
4. Media sosial: Twitter @LAPOR1708
5. Ponsel pintar asisten virtual: integrasi dengan aplikasi pesan instan tertentu

Setiap pengaduan yang masuk akan diverifikasi oleh admin SPAN-LAPOR!, kemudian diteruskan secara otomatis ke instansi terkait melalui sistem. Instansi wajib menindaklanjuti dan memberikan jawaban melalui sistem dalam jangka waktu yang ditetapkan, yaitu maksimal 5 hari kerja untuk konfirmasi dan 30 hari kerja untuk penyelesaian.

Thoha (2018) menjelaskan bahwa "kecepatan respon instansi terhadap pengaduan merupakan cermin daya tanggap birokrasi". SPAN-LAPOR! mencatat waktu respon setiap instansi dan mempublikasikannya, sehingga menjadi instrumen tekanan publik bagi instansi yang lambat merespon.

Fitur Utama dan Prinsip Pengelolaan

SPAN-LAPOR! memiliki beberapa fitur yang membedakannya dari sistem pengaduan konvensional:

Terintegrasi:Semua pengaduan dari berbagai kanal masuk ke satu dashboard instansi, sehingga tidak ada pengaduan yang tercecer.

Transparan :Status pengaduan dapat dipantau oleh pelapor dan publik. Instansi wajib memberi tanggapan yang dapat dilihat semua orang, kecuali data pribadi pelapor.

Terukur :Sistem mencatat indikator kinerja penanganan pengaduan, seperti waktu respon, tingkat penyelesaian, dan kepuasan pelapor.

Kolaboratif :Ombudsman RI dapat mengakses data pengaduan untuk keperluan pengawasan dan investigasi maladministrasi.

Prinsip pengelolaan SPAN-LAPOR! adalah "*no wrong door policy*". Artinya, warga boleh mengadu melalui kanal apa saja, dan sistem akan memastikan pengaduan sampai ke instansi yang tepat. Prinsip ini mengurangi beban warga untuk mencari alamat pengaduan yang benar.

Dampak dan Manfaat SPAN-LAPOR!

Sejak diluncurkan, SPAN-LAPOR! telah menjadi kanal pengaduan utama bagi warga. Data Kementerian PANRB menunjukkan jutaan laporan telah masuk dan sebagian besar telah ditindaklanjuti oleh instansi. Dampak positif yang terlihat antara lain:

1. Peningkatan akuntabilitas: Instansi menjadi lebih hati-hati karena tahu pengaduan dapat dipantau publik.
2. Perbaikan prosedur: Banyak instansi merevisi Standar Pelayanan setelah menerima pola pengaduan berulang melalui LAPOR!.
3. Pemberdayaan warga: Warga merasa memiliki alat untuk menyuarakan masalah tanpa harus datang langsung ke kantor.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "partisipasi warga melalui pengaduan adalah bentuk co-production dalam tata kelola publik". SPAN-LAPOR! mewujudkan gagasan ini dengan menjadikan warga mitra aktif dalam pengawasan pelayanan.

Tantangan Implementasi

Meskipun bermanfaat, SPAN-LAPOR! masih menghadapi tantangan:

- Kualitas jawaban instansi: Beberapa instansi hanya memberi jawaban formal tanpa menyelesaikan masalah substansi. Hal ini menurunkan kepercayaan warga.
- Kesenjangan digital: Warga di daerah 3T dengan akses internet terbatas masih sulit memanfaatkan sistem online, sehingga perlu penguatan kanal SMS dan layanan tatap muka.
- Kapasitas admin instansi: Banyak unit pengelola pengaduan di daerah kekurangan SDM dan pemahaman teknis, sehingga respon menjadi lambat.
- Tindak lanjut: Penyelesaian pengaduan kadang berhenti pada jawaban, tanpa ada perbaikan sistemik untuk mencegah pengaduan serupa di masa depan.

Ombudsman RI secara rutin menerbitkan laporan hasil pengawasan terhadap penanganan pengaduan melalui SPAN-LAPOR!. Laporan ini menjadi bahan evaluasi bagi Kementerian PANRB dalam memberikan pembinaan kepada instansi.

SPAN-LAPOR! merupakan inovasi penting dalam kerangka hukum dan kebijakan pelayanan publik di

Indonesia. Sistem ini menerjemahkan prinsip akuntabilitas dan partisipatif dari UU No. 25 Tahun 2009 ke dalam praktik nyata yang dapat diakses warga.

Keberhasilan SPAN-LAPOR! tidak hanya diukur dari jumlah pengaduan yang masuk, tetapi dari sejauh mana pengaduan tersebut mendorong perbaikan pelayanan. Sebagaimana tujuan awalnya, SPAN-LAPOR! harus menjadi jembatan antara suara warga dan tindakan nyata birokrasi. Hal ini menuntut komitmen instansi untuk merespon cepat, menjawab tuntas, dan menindaklanjuti pengaduan dengan perbaikan sistem, bukan sekadar klarifikasi.

4.2.4 Kebijakan Reformasi Birokrasi dan *Citizen Charter*

Kerangka hukum dan kebijakan pelayanan publik di Indonesia tidak hanya bertumpu pada peraturan teknis, tetapi juga pada agenda besar reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi bertujuan mengubah pola pikir, budaya kerja, dan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar lebih berorientasi pada hasil dan kebutuhan warga. Salah satu instrumen penting dalam agenda ini adalah penerapan Citizen Charter atau Piagam Pelayanan, yaitu pernyataan terbuka dari penyelenggara layanan mengenai standar, hak, kewajiban, dan mekanisme pengaduan yang dapat dipahami dan diakses oleh warga. Sub-sub bab ini membahas kaitan antara kebijakan reformasi birokrasi dan penerapan Citizen Charter sebagai alat untuk memperkuat akuntabilitas dan kepercayaan publik.

Reformasi Birokrasi sebagai Kerangka Kebijakan

Reformasi birokrasi di Indonesia dimulai secara sistematis sejak diterbitkannya Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi

Birokrasi 2010-2025. Grand Design ini menetapkan tiga sasaran utama: birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang efektif dan efisien, serta birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.

Pelayanan publik ditempatkan sebagai salah satu area perubahan utama, bersama dengan kelembagaan, ketatalaksanaan, SDM aparatur, dan pengawasan. Hal ini menegaskan bahwa perbaikan pelayanan bukan sekadar program teknis, melainkan bagian integral dari transformasi birokrasi secara keseluruhan.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "reformasi birokrasi tidak akan bermakna jika warga tidak merasakan perubahan nyata dalam pelayanan yang mereka terima". Pernyataan ini menempatkan warga sebagai tolok ukur utama keberhasilan reformasi, bukan sekadar pencapaian indikator administratif.

Konsep Citizen Charter

Citizen Charter atau Piagam Pelayanan adalah dokumen publik yang berisi komitmen penyelenggara layanan kepada pengguna. Isi piagam biasanya mencakup jenis layanan yang diberikan, standar mutu dan waktu penyelesaian, biaya, hak dan kewajiban pengguna, serta mekanisme pengaduan jika standar tidak terpenuhi.

Konsep Citizen Charter pertama kali diperkenalkan di Inggris pada tahun 1991 melalui program Citizen's Charter. Tujuannya adalah meningkatkan transparansi, mendorong kompetisi antar penyelenggara layanan, dan memberdayakan warga dengan informasi yang jelas tentang apa yang dapat mereka tuntut dari negara.

Dalam konteks pelayanan publik, Citizen Charter berfungsi sebagai kontrak sosial antara negara dan

warga. Thoha 2018 menjelaskan bahwa "piagam pelayanan mengubah hubungan birokrasi dan warga dari hubungan patron-klien menjadi hubungan penyedia-pengguna yang setara".

Implementasi Citizen Charter di Indonesia

Indonesia mulai menerapkan konsep Citizen Charter melalui berbagai kebijakan. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan penyelenggara untuk menyusun dan mempublikasikan Standar Pelayanan. Standar ini memiliki fungsi yang mirip dengan Citizen Charter karena memuat informasi prosedur, waktu, biaya, dan pengaduan.

Kementerian PANRB kemudian mendorong instansi untuk menyusun Piagam Pelayanan yang dipasang di tempat yang mudah dilihat warga. Piagam ini biasanya ditulis dalam bahasa yang sederhana dan mencantumkan janji layanan, misalnya "KTP akan selesai dalam 1 hari kerja" atau "Pengaduan akan ditindaklanjuti dalam 5 hari kerja".

Selain itu, Mal Pelayanan Publik menerapkan prinsip Citizen Charter melalui papan informasi yang menampilkan standar layanan dari seluruh instansi yang tergabung. Hal ini memudahkan warga mengetahui hak dan kewajibannya tanpa harus bertanya berulang kali kepada petugas.

Kaitan antara Reformasi Birokrasi dan Citizen Charter

Citizen Charter merupakan salah satu alat utama untuk mencapai sasaran reformasi birokrasi di bidang pelayanan publik.

- Pertama, piagam pelayanan meningkatkan transparansi. Dengan mempublikasikan standar, warga dapat membandingkan janji dengan kenyataan dan menuntut perbaikan jika terjadi penyimpangan.
- Kedua, Citizen Charter mendorong akuntabilitas. Jika standar tidak terpenuhi, warga memiliki dasar untuk mengajukan pengaduan melalui mekanisme seperti SPAN-LAPOR!. Hal ini menciptakan tekanan sosial bagi instansi untuk memperbaiki kinerja.
- Ketiga, piagam pelayanan memperkuat budaya kerja berorientasi hasil. Aparatur dituntut untuk memenuhi janji yang telah dipublikasikan, sehingga kinerja diukur bukan hanya dari kepatuhan prosedur, tetapi juga dari kepuasan warga.

Denhardt dan Denhardt 2015 mencatat bahwa "transparansi standar layanan merupakan prasyarat bagi akuntabilitas demokratis dalam administrasi publik". Citizen Charter mewujudkan prinsip ini dengan membuka informasi kepada publik.

Tantangan dan Risiko Implementasi

Penerapan Citizen Charter di Indonesia masih menghadapi beberapa tantangan Antara lain:

- Pertama, kualitas piagam yang disusun. Banyak instansi membuat piagam yang berisi bahasa normatif dan tidak terukur, misalnya "pelayanan akan diberikan dengan cepat dan ramah". Piagam seperti ini sulit dievaluasi karena tidak memiliki indikator waktu atau perilaku yang jelas.
- Kedua, konsistensi antara piagam dan praktik. Ada kasus di mana piagam menjanjikan waktu

penyelesaian 1 hari, tetapi realisasinya lebih lama tanpa alasan jelas. Ketidaksesuaian ini merusak kepercayaan warga terhadap piagam dan terhadap instansi.

- Ketiga, rendahnya kesadaran warga terhadap keberadaan piagam. Jika warga tidak membaca atau tidak memahami piagam, maka fungsi pemberdayaan tidak tercapai. Karena itu, sosialisasi dan penggunaan bahasa yang sederhana menjadi kunci.
- Keempat, belum adanya sanksi yang tegas jika janji dalam piagam dilanggar. Meskipun UU No. 25 Tahun 2009 mengatur sanksi, penerapannya masih lemah di tingkat operasional.

Penguatan Citizen Charter melalui Reformasi Birokrasi

Untuk mengatasi tantangan tersebut, kebijakan reformasi birokrasi menyediakan beberapa instrumen penguatan.

- Pertama, penilaian Indeks Kepuasan Masyarakat menggunakan standar pelayanan sebagai salah satu unsur, sehingga instansi terdorong menyusun standar yang realistis dan terukur.
- Kedua, integrasi piagam pelayanan dengan sistem pengaduan nasional SPAN-LAPOR! memungkinkan warga langsung melaporkan jika janji dalam piagam tidak terpenuhi.
- Ketiga, pembinaan dan evaluasi oleh Kementerian PANRB mendorong instansi menyederhanakan piagam, menggunakan bahasa mudah, dan memasangnya di tempat strategis.

Dwiyanto (2021) menekankan bahwa "piagam pelayanan hanya akan efektif jika disertai komitmen pimpinan, pelatihan aparatur, dan mekanisme pengawasan yang berjalan". Tanpa tiga unsur ini, piagam berisiko menjadi dokumen pajangan.

Kebijakan reformasi birokrasi dan penerapan Citizen Charter merupakan dua sisi dari upaya memperkuat pelayanan publik di Indonesia. Reformasi birokrasi menyediakan kerangka besar perubahan, sedangkan Citizen Charter menyediakan alat konkret untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan pemberdayaan warga.

Sebagaimana dirumuskan dalam Grand Design Reformasi Birokrasi, tujuan akhir bukanlah birokrasi yang sempurna secara administratif, tetapi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas yang dirasakan warga. Citizen Charter, jika disusun dengan benar dan dilaksanakan konsisten, dapat menjadi jembatan antara komitmen negara dalam dokumen kebijakan dan pengalaman nyata warga saat berinteraksi dengan pelayanan publik.

4.3 Manajemen Kualitas Pelayanan Publik

4.3.1 Model SERVQUAL dan Adaptasinya di Sektor Publik

Pengukuran kualitas pelayanan publik memerlukan kerangka yang tidak hanya menilai hasil akhir, tetapi juga menangkap pengalaman warga selama berinteraksi dengan penyelenggara layanan. Salah satu kerangka yang paling banyak digunakan adalah model SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry pada tahun (1988). Model ini awalnya dirancang untuk sektor bisnis, tetapi telah banyak diadaptasi untuk

mengukur kualitas pelayanan di sektor publik. Pemahaman terhadap konsep dasar SERVQUAL dan cara adaptasinya penting bagi manajer pelayanan publik yang ingin menilai mutu layanan secara sistematis dan berbasis persepsi pengguna.

Konsep Dasar Model SERVQUAL

SERVQUAL merupakan akronim dari Service Quality. Model ini berpijak pada gagasan bahwa kualitas layanan ditentukan oleh selisih antara harapan pengguna dan persepsi mereka terhadap kinerja aktual penyelenggara. Dengan kata lain, layanan dikatakan berkualitas jika kinerja yang dirasakan melebihi atau setidaknya memenuhi harapan.

Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) merumuskan lima dimensi kualitas layanan, yaitu:

1. *Tangibles*: bukti fisik berupa fasilitas, peralatan, penampilan petugas, dan materi komunikasi.
2. *Reliability*: kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan secara akurat dan dapat diandalkan.
3. *Responsiveness*: kesediaan membantu pengguna dan memberikan layanan dengan cepat.
4. *Assurance*: pengetahuan dan keramahan petugas serta kemampuan menumbuhkan kepercayaan dan rasa aman.
5. *Empathy*: perhatian yang tulus dan pribadi yang diberikan kepada pengguna.

Kelima dimensi ini diukur melalui kuesioner yang membandingkan skor harapan dan skor persepsi. Selisih negatif menunjukkan adanya kesenjangan mutu yang perlu diperbaiki.

Alasan Adaptasi SERVQUAL ke Sektor Publik

Meskipun awalnya untuk bisnis, SERVQUAL diadaptasi ke sektor publik karena beberapa alasan. Pertama, pelayanan publik memiliki karakteristik tidak berwujud dan sangat bergantung pada interaksi antara petugas dan warga, sehingga dimensi SERVQUAL relevan. Kedua, warga sebagai pengguna layanan memiliki harapan yang dapat diukur, meskipun harapan tersebut dipengaruhi oleh hak konstitusional, bukan hanya preferensi pasar. Ketiga, model ini memberikan bahasa bersama bagi pengelola layanan untuk mengidentifikasi area perbaikan secara spesifik.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "pendekatan berbasis persepsi pengguna seperti SERVQUAL membantu birokrasi memahami bahwa mutu layanan bukan ditentukan oleh penyedia, melainkan oleh penerima layanan".

Adaptasi SERVQUAL dalam Konteks Publik

Adaptasi SERVQUAL ke sektor publik tidak dilakukan secara mekanis. Beberapa penyesuaian diperlukan:

1. Redefinisi "pengguna": Dalam sektor publik, pengguna tidak selalu membayar langsung. Mereka adalah warga yang memiliki hak atas layanan dasar. Karena itu, harapan pengguna dipengaruhi oleh ketentuan undang-undang, bukan hanya pengalaman konsumsi sebelumnya.
2. Penekanan pada dimensi assurance dan empathy: Pada layanan seperti kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial, dimensi assurance dan empathy menjadi sangat penting karena

menyangkut rasa aman, martabat, dan kepercayaan warga terhadap negara.

3. Penambahan dimensi konteks publik: Beberapa peneliti menambahkan dimensi seperti keadilan, transparansi, dan akuntabilitas untuk menangkap nilai-nilai publik yang tidak sepenuhnya tercakup dalam lima dimensi awal.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pengukuran kualitas pelayanan publik harus memasukkan aspek keadilan dan akses, karena layanan negara tidak boleh diskriminatif". Penambahan dimensi ini memperkuat relevansi SERVQUAL bagi birokrasi.

Penerapan SERVQUAL di Indonesia

Di Indonesia, prinsip SERVQUAL tercermin dalam instrumen Indeks Kepuasan Masyarakat yang dikembangkan Kementerian PANRB. Meskipun IKM tidak menggunakan istilah SERVQUAL secara eksplisit, unsur-unsurnya mencakup ketepatan waktu, kecepatan, kemampuan petugas, dan keramahan—yang sejalan dengan dimensi responsiveness, reliability, dan empathy.

Banyak pemerintah daerah dan rumah sakit juga menggunakan kuesioner berbasis SERVQUAL untuk survei kepuasan pasien atau pemohon izin. Hasil survei digunakan untuk menyusun rencana aksi perbaikan, misalnya menambah jumlah loket jika dimensi tangibles dan responsiveness rendah, atau memberikan pelatihan komunikasi jika dimensi assurance dan empathy rendah.

Kelebihan dan Keterbatasan Model

Kelebihan SERVQUAL adalah kesederhanaannya dan kemampuannya mengidentifikasi kesenjangan secara rinci per dimensi. Model ini juga mudah dipahami oleh aparatur dan dapat diterapkan berulang untuk memantau perubahan mutu dari waktu ke waktu.

Namun, model ini memiliki keterbatasan. Pertama, pengukuran berbasis persepsi dapat dipengaruhi oleh ekspektasi yang tidak realistis. Kedua, SERVQUAL kurang menangkap aspek hasil jangka panjang, seperti peningkatan kesehatan atau pendidikan, karena fokus pada proses layanan. Ketiga, dalam konteks publik, aspek keadilan dan pemerataan sulit diukur hanya melalui persepsi individu.

Karena itu, banyak peneliti menyarankan penggunaan SERVQUAL bersama indikator kinerja objektif, seperti waktu penyelesaian, cakupan layanan, dan capaian Standar Pelayanan Minimal.

Model SERVQUAL memberikan kerangka praktis untuk memahami dan mengukur kualitas pelayanan publik dari sudut pandang pengguna. Kelima dimensinya—tangibles, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy—membantu manajer layanan mengidentifikasi kelemahan spesifik dan merancang perbaikan yang tepat sasaran.

Adaptasi SERVQUAL ke sektor publik menuntut penyesuaian terhadap nilai-nilai publik seperti keadilan, transparansi, dan akses universal. Dengan menggabungkan pengukuran persepsi SERVQUAL dan indikator kinerja objektif, penyelenggara pelayanan publik dapat memperoleh gambaran mutu layanan yang lebih lengkap dan seimbang.

Sebagaimana tujuan manajemen kualitas, penggunaan SERVQUAL bukan untuk menghasilkan angka, tetapi untuk mendorong perbaikan berkelanjutan yang benar-benar dirasakan oleh warga.

4.3.2 Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan Indeks Persepsi Anti Korupsi (IPAK)

Manajemen kualitas pelayanan publik membutuhkan alat ukur yang dapat menangkap pengalaman warga secara sistematis. Tanpa data persepsi pengguna, perbaikan layanan berisiko hanya berfokus pada indikator administratif yang tidak selalu mencerminkan kenyataan di lapangan. Di Indonesia, dua instrumen utama yang digunakan untuk mengukur persepsi warga adalah Indeks Kepuasan Masyarakat dan Indeks Persepsi Anti Korupsi. Kedua indeks ini menjadi bagian integral dari kebijakan reformasi birokrasi dan manajemen kinerja instansi pemerintah.

Indeks Kepuasan Masyarakat

IKM merupakan instrumen pengukuran tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Instrumen ini dikembangkan oleh Kementerian PANRB berdasarkan Peraturan Menteri PANRB No. 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggara Pelayanan Publik.

Dasar hukum IKM tidak terlepas dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mewajibkan penyelenggara melakukan evaluasi terhadap standar pelayanan. IKM menjadi salah satu cara untuk menilai apakah standar tersebut benar-benar dipenuhi dan dirasakan oleh pengguna.

IKM diukur melalui survei yang mencakup 9 unsur penilaian, yaitu: persyaratan, prosedur, waktu pelayanan, biaya/tarif, produk layanan, kompetensi pelaksana, perilaku pelaksana, penanganan pengaduan, dan sarana prasarana. Setiap unsur diberi skor berdasarkan persepsi responden, kemudian dihitung menjadi nilai indeks dengan skala 1 sampai 4 yang dikonversi ke skala 25-100.

Dwiyanto (2021) menjelaskan bahwa "IKM berfungsi sebagai cermin bagi birokrasi untuk melihat dirinya dari sudut pandang pengguna, bukan dari sudut pandang internal". Dengan demikian, IKM mendorong orientasi kinerja yang berbasis hasil bagi warga, bukan sekadar kepatuhan prosedural.

Hasil IKM digunakan untuk beberapa tujuan: sebagai bahan evaluasi internal instansi, sebagai dasar pemberian penghargaan dan sanksi dalam reformasi birokrasi, serta sebagai informasi publik untuk meningkatkan transparansi. Kementerian PANRB mempublikasikan hasil IKM nasional setiap tahun, sehingga warga dapat membandingkan kinerja antar instansi.

Indeks Persepsi Anti Korupsi

IPAK merupakan instrumen pelengkap IKM yang khusus mengukur persepsi masyarakat terhadap potensi korupsi dalam pelayanan publik. IPAK dikembangkan berdasarkan amanat Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Tujuannya adalah mendeteksi titik rawan korupsi dari sudut pandang pengguna layanan.

IPAK diukur melalui 10 unsur, antara lain: transparansi biaya, transparansi prosedur, tidak adanya pungutan liar, tidak adanya percaloan, dan tidak adanya diskriminasi. Survei dilakukan bersamaan dengan survei IKM, sehingga satu kali pengumpulan data menghasilkan dua indeks sekaligus.

Thoha (2018) mencatat bahwa "korupsi dalam pelayanan publik sering terjadi pada titik kontak langsung antara petugas dan warga". IPAK dirancang untuk menangkap persepsi pada titik kontak tersebut, sehingga dapat menjadi peringatan dini bagi pimpinan instansi.

Nilai IPAK juga menggunakan skala 1-4 yang dikonversi ke skala 25-100. Semakin tinggi nilai IPAK, semakin rendah persepsi masyarakat terhadap praktik korupsi dalam unit layanan tersebut. Sebaliknya, nilai rendah menunjukkan adanya dugaan kuat praktik koruptif yang perlu segera ditindaklanjuti.

Keterkaitan IKM dan IPAK dengan Manajemen Kualitas

IKM dan IPAK tidak berdiri sendiri. Keduanya merupakan bagian dari siklus manajemen kualitas pelayanan publik. Hasil survei menjadi masukan untuk analisis kesenjangan, penyusunan rencana perbaikan, dan pemantauan tindak lanjut.

Misalnya, jika IKM pada unsur waktu pelayanan rendah, instansi dapat mengevaluasi prosedur dan jumlah petugas. Jika IPAK pada unsur pungutan liar rendah, pimpinan dapat memperkuat pengawasan internal dan memperjelas informasi biaya layanan melalui papan pengumuman atau aplikasi digital.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "pengukuran kinerja pelayanan publik harus menggabungkan data administratif dan persepsi warga untuk menghasilkan gambaran yang utuh". Kombinasi IKM dan IPAK memenuhi prinsip tersebut.

Tantangan Implementasi

Penerapan IKM dan IPAK masih menghadapi beberapa tantangan Antara lain:

Pertama, kualitas pelaksanaan survei. Beberapa instansi cenderung memilih responden yang dianggap "aman" sehingga hasil menjadi bias positif.

Kedua, rendahnya tindak lanjut. Ada instansi yang melakukan survei hanya untuk memenuhi kewajiban pelaporan, tanpa menggunakan hasil untuk perbaikan.

Ketiga, pemahaman aparatur terhadap makna IKM dan IPAK masih terbatas. Banyak petugas menganggap kedua indeks sebagai alat penilaian atasan, bukan sebagai alat belajar untuk meningkatkan mutu layanan.

Untuk mengatasi hal ini, Kementerian PANRB terus melakukan pembinaan, validasi data, dan publikasi hasil agar ada tekanan publik bagi instansi untuk memperbaiki kinerja.

IKM dan IPAK merupakan instrumen penting dalam manajemen kualitas pelayanan publik di Indonesia. IKM mengukur kepuasan secara umum terhadap berbagai aspek layanan, sedangkan IPAK secara khusus menyoroti integritas dan bebasnya layanan dari praktik korupsi.

Sebagaimana tujuan manajemen kualitas, kedua indeks ini bukan sekadar angka laporan. Nilai IKM dan IPAK seharusnya menjadi pemicu bagi penyelenggara

untuk mendengar suara warga, memperbaiki proses layanan, dan membangun kepercayaan publik. Dengan penggunaan yang konsisten dan tindak lanjut yang nyata, IKM dan IPAK dapat mendorong transformasi birokrasi yang lebih responsif, transparan, dan berintegritas.

4.3.3 Standar Pelayanan: Prosedur, Waktu, Biaya, Produk

Manajemen kualitas pelayanan publik tidak dapat berjalan tanpa adanya tolok ukur yang jelas tentang bagaimana layanan harus diberikan. Salah satu instrumen utama untuk itu adalah Standar Pelayanan sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Standar Pelayanan memuat berbagai unsur yang menjadi janji dan acuan bagi penyelenggara maupun pengguna. Di antara unsur tersebut, empat yang paling krusial dan langsung dirasakan warga adalah prosedur, waktu penyelesaian, biaya atau tarif, dan produk layanan. Pemahaman mendalam terhadap keempat unsur ini menjadi fondasi bagi perbaikan mutu layanan secara berkelanjutan.

Kerangka Hukum Standar Pelayanan

UU No. 25 Tahun 2009 Pasal 15 mewajibkan penyelenggara pelayanan publik untuk menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan Standar Pelayanan. Standar ini harus memuat sedikitnya 14 unsur, namun unsur prosedur, waktu, biaya, dan produk merupakan inti yang menentukan pengalaman warga saat berinteraksi dengan birokrasi. Ketentuan ini dipertegas melalui Peraturan Menteri PANRB No. 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "tanpa standar yang jelas, pelayanan publik akan berjalan menurut kebiasaan, bukan menurut hak warga". Pernyataan ini menempatkan standar sebagai alat untuk mengubah pola kerja birokrasi dari diskresi menjadi kepastian.

Unsur Prosedur

Prosedur adalah tahapan atau urutan kegiatan yang harus dilalui pengguna untuk memperoleh layanan. Standar prosedur harus disusun secara sederhana, mudah dipahami, dan tidak berbelit-belit. Tujuannya adalah mengurangi beban warga dalam mengurus layanan dan meminimalkan ruang bagi praktik percaloan.

Standar prosedur yang baik memiliki beberapa ciri: langkah-langkahnya terbatas dan logis, persyaratan yang diminta relevan dan tidak berlebihan, serta alur pelayanan dapat diakses melalui media publik seperti papan informasi, website, atau aplikasi. Thoha 2018 mencatat bahwa "prosedur yang rumit sering menjadi sumber ketidakpuasan utama warga, meskipun waktu dan biaya layanan sudah rendah".

Dalam praktiknya, banyak instansi kini menerapkan penyederhanaan prosedur melalui sistem online. Contohnya, pengurusan Nomor Induk Berusaha melalui OSS menghilangkan kebutuhan mendatangi banyak instansi secara terpisah. Penyederhanaan ini merupakan implementasi langsung dari amanat standar prosedur dalam UU No. 25 Tahun 2009.

Unsur Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian adalah jangka waktu yang dibutuhkan sejak permohonan diterima secara lengkap sampai produk layanan diserahkan kepada pengguna. Penetapan waktu harus realistis, terukur, dan dipublikasikan agar warga dapat merencanakan kebutuhannya.

Ketentuan waktu dalam standar pelayanan berfungsi ganda. Bagi warga, waktu menjadi dasar untuk menuntut hak jika layanan terlambat. Bagi penyelenggara, waktu menjadi target kinerja yang dapat dipantau dan dievaluasi. Keterlambatan berulang mengindikasikan adanya masalah pada proses kerja, jumlah SDM, atau alur koordinasi antar unit.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "ketepatan waktu merupakan dimensi keadilan dalam pelayanan publik". Keterlambatan layanan, terutama layanan dasar, dapat berdampak besar bagi warga miskin yang kehilangan pendapatan saat mengurus dokumen.

Karena itu, banyak instansi kini menetapkan waktu penyelesaian yang semakin singkat, misalnya penerbitan KTP elektronik dalam 1 hari kerja atau izin usaha melalui OSS yang dapat terbit dalam hitungan menit. Percepatan ini dimungkinkan oleh digitalisasi dan penghapusan tahapan yang tidak bernilai tambah.

Unsur Biaya atau Tarif

Biaya atau tarif adalah besaran yang harus dibayar pengguna untuk memperoleh layanan. Prinsip dasarnya adalah transparansi dan keterjangkauan. UU No. 25 Tahun 2009 menegaskan bahwa biaya harus ditetapkan

berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dipublikasikan.

Standar biaya harus memuat rincian jenis layanan dan besaran tarif, serta menegaskan bahwa tidak ada biaya tambahan di luar yang ditetapkan. Hal ini penting untuk mencegah pungutan liar yang merusak kepercayaan publik. IPAK sebagai instrumen pengukuran persepsi anti korupsi secara khusus menyoroti unsur transparansi biaya ini.

Bagi layanan dasar seperti pendidikan dasar dan kesehatan di puskesmas, standar biaya adalah nol rupiah karena dibiayai negara. Bagi layanan perizinan, biaya harus proporsional dan tidak menjadi penghambat investasi. Penetapan biaya yang tidak jelas atau berubah-ubah menjadi salah satu keluhan utama yang masuk melalui SPAN-LAPOR!.

Unsur Produk Layanan

Produk layanan adalah hasil atau keluaran yang diterima pengguna setelah proses pelayanan selesai. Produk dapat berupa dokumen, barang, jasa, atau keputusan administratif. Standar produk harus menjelaskan bentuk, mutu, dan spesifikasi keluaran agar warga tahu apa yang berhak mereka terima.

Contohnya, standar produk untuk KTP elektronik adalah kartu identitas berbentuk KTP-el yang memuat data sesuai dokumen kependudukan. Standar produk untuk izin usaha adalah Nomor Induk Berusaha beserta lampiran persyaratan. Kejelasan produk mencegah terjadinya layanan yang “setengah jadi” atau tidak sesuai kebutuhan.

Thoha (2018) menjelaskan bahwa "produk layanan yang jelas mengurangi konflik antara petugas dan pemohon, karena keduanya memiliki acuan yang sama tentang hasil akhir". Dalam konteks digital, produk layanan juga dapat berupa data elektronik yang dapat diunduh, sehingga mengurangi kebutuhan cetak dan tatap muka.

Keterkaitan Keempat Unsur dengan Kualitas

Keempat unsur standar pelayanan saling terkait. Prosedur yang sederhana akan mempercepat waktu penyelesaian. Waktu yang cepat akan mengurangi biaya tidak langsung yang ditanggung warga. Produk yang jelas akan memudahkan verifikasi bahwa layanan telah selesai sesuai standar.

Jika salah satu unsur lemah, maka kualitas keseluruhan akan turun. Misalnya, prosedur yang sederhana tetapi waktu penyelesaian lama akan tetap menimbulkan ketidakpuasan. Sebaliknya, waktu cepat tetapi biaya tidak transparan akan menimbulkan dugaan korupsi.

Karena itu, penyusunan standar harus dilakukan secara terintegrasi. Instansi perlu memetakan alur proses, menghitung waktu riil, menetapkan biaya sesuai regulasi, dan mendefinisikan produk dengan jelas sebelum mempublikasikannya.

Tantangan dan Upaya Perbaikan

Implementasi keempat unsur standar pelayanan masih menghadapi tantangan. Pertama, banyak standar yang disusun hanya untuk memenuhi kewajiban administratif, sehingga tidak diupdate ketika proses

berubah. Kedua, publikasi standar belum merata, terutama di daerah 3T. Ketiga, pemantauan kepatuhan terhadap standar masih lemah.

Untuk mengatasi hal ini, Kementerian PANRB mendorong evaluasi berkala terhadap standar, integrasi standar dengan sistem pengaduan SPAN-LAPOR!, dan publikasi standar melalui kanal digital. Selain itu, pelatihan bagi penyusun standar dan penggunaan bahasa sederhana menjadi prioritas agar warga benar-benar memahami hak dan kewajibannya.

Prosedur, waktu, biaya, dan produk merupakan empat pilar utama dalam Standar Pelayanan sebagaimana diamanatkan UU No. 25 Tahun 2009. Keempat unsur ini menentukan apakah warga dapat mengakses layanan dengan mudah, cepat, murah, dan memperoleh hasil yang sesuai harapan.

Sebagaimana tujuan manajemen kualitas, standar pelayanan bukan sekadar dokumen. Standar harus hidup dalam praktik kerja aparatur dan diketahui oleh publik. Dengan menyusun dan melaksanakan standar secara konsisten, penyelenggara pelayanan publik dapat memenuhi hak warga dan membangun kepercayaan terhadap birokrasi.

4.3.4 Budaya Kerja Pelayanan: *Service Culture* di Birokrasi

Standar pelayanan, prosedur, dan sistem pengaduan akan kehilangan makna jika tidak didukung oleh budaya kerja yang berorientasi pada pengguna. Dalam manajemen kualitas pelayanan publik, budaya kerja sering disebut sebagai service culture. Service culture adalah pola nilai, sikap, dan perilaku aparatur yang menempatkan kepuasan dan kepentingan warga sebagai prioritas utama. Tanpa budaya ini, perbaikan

sistem hanya akan berhenti pada tataran administratif tanpa mengubah pengalaman nyata warga saat berinteraksi dengan birokrasi.

Pengertian dan Pentingnya *Service Culture*

Service culture dapat dipahami sebagai cara pandang bersama di lingkungan organisasi publik bahwa tujuan utama keberadaan birokrasi adalah melayani. Budaya ini tercermin dalam cara petugas menyapa warga, kecepatan merespon permintaan, kesediaan menjelaskan prosedur, dan komitmen menyelesaikan masalah.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "pelayanan prima tidak akan lahir dari sistem yang sempurna jika aparatur tidak memiliki semangat melayani". Pernyataan ini menegaskan bahwa aspek teknis harus berjalan beriringan dengan aspek sikap dan nilai.

Pentingnya *service culture* terletak pada tiga hal. Pertama, budaya kerja menentukan bagaimana aturan diterapkan. Aturan yang sama dapat menghasilkan pelayanan ramah atau pelayanan kaku tergantung sikap petugas. Kedua, budaya kerja memengaruhi kepercayaan publik. Warga lebih mudah memaafkan keterbatasan sistem jika diperlakukan dengan hormat dan empati. Ketiga, budaya kerja menjadi perekat bagi reformasi birokrasi agar tidak berhenti pada perubahan struktur dan prosedur.

Ciri-ciri Birokrasi dengan *Service Culture* Kuat

Birokrasi yang memiliki service culture kuat menunjukkan beberapa ciri. Pertama, orientasi pada pengguna. Aparatur terbiasa bertanya "apa yang

dibutuhkan warga?" sebelum memutuskan tindakan. Kedua, akuntabilitas personal. Setiap petugas merasa bertanggung jawab atas layanan yang diberikan, bukan hanya menunggu perintah atasan. Ketiga, pembelajaran berkelanjutan. Organisasi mendorong umpan balik dari warga dan menggunakannya untuk perbaikan. Keempat, kerja sama lintas unit. Pelayanan dianggap tanggung jawab bersama, bukan hanya tugas loket tertentu.

Thoha (2018) menjelaskan bahwa "budaya pelayanan tumbuh ketika pimpinan memberi contoh, sistem memberi penghargaan pada perilaku melayani, dan sanksi diberikan pada perilaku yang merugikan pengguna".

Membangun *Service Culture* di Lingkungan Birokrasi

Membangun service culture tidak dapat dilakukan secara instan. Prosesnya memerlukan tiga pendekatan yang berjalan bersamaan.

- Pendekatan pertama adalah kepemimpinan teladan. Pimpinan instansi harus menunjukkan perilaku melayani, mulai dari cara berkomunikasi dengan staf hingga cara menangani pengaduan warga. Jika pimpinan abai terhadap keluhan pengguna, maka staf akan meniru sikap yang sama.
- Pendekatan kedua adalah penguatan sistem. Rekrutmen, pelatihan, penilaian kinerja, dan pemberian penghargaan harus memasukkan unsur pelayanan. Misalnya, penilaian kinerja individu dapat memasukkan skor IKM unit kerja, dan penghargaan dapat diberikan kepada petugas dengan aduan paling sedikit atau dengan apresiasi tertinggi dari warga.

- Pendekatan ketiga adalah sosialisasi nilai. Nilai-nilai pelayanan perlu diulang melalui forum internal, pemasangan motto pelayanan, dan pelatihan soft skill bagi petugas frontline. Nilai tersebut harus diterjemahkan ke dalam perilaku konkret, bukan hanya slogan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "budaya pelayanan tumbuh ketika organisasi publik berpindah dari logika pengendalian ke logika melayani". Perpindahan ini berarti birokrasi tidak lagi melihat warga sebagai objek yang diatur, tetapi sebagai mitra yang dilayani.

Tantangan dan Risiko

Membangun service culture di birokrasi menghadapi beberapa tantangan. Pertama, warisan budaya hierarkis yang menempatkan warga sebagai pihak yang harus tunduk pada prosedur. Kedua, beban kerja tinggi yang membuat petugas sulit bersikap ramah dan sabar. Ketiga, rotasi jabatan yang cepat sehingga nilai pelayanan belum sempat mengakar sebelum pimpinan berganti.

Risiko terbesar adalah formalisme. Instansi dapat memiliki slogan pelayanan yang bagus, tetapi praktiknya tetap kaku dan tidak responsif. Formalisme ini merusak kepercayaan publik lebih besar daripada tidak adanya slogan sama sekali.

Kaitan dengan Reformasi Birokrasi

Service culture merupakan sasaran utama area perubahan reformasi birokrasi di bidang pelayanan publik. Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 menempatkan perubahan pola pikir dan budaya kerja sebagai salah satu hasil yang harus dicapai. Tanpa perubahan budaya, perbaikan prosedur dan teknologi akan sia-sia.

IPAK dan IKM dapat menjadi alat pemantau tumbuhnya service culture. Peningkatan skor pada unsur perilaku petugas dan penanganan pengaduan menunjukkan bahwa budaya pelayanan mulai mengakar. Sebaliknya, skor rendah menjadi sinyal bagi pimpinan untuk memperkuat pembinaan dan pengawasan.

Budaya kerja pelayanan atau service culture adalah jantung dari manajemen kualitas pelayanan publik. Sistem, standar, dan teknologi hanya akan bekerja optimal jika dijalankan oleh aparatur yang memiliki semangat melayani.

Membangun service culture menuntut komitmen pimpinan, dukungan sistem manajemen SDM, dan keterlibatan aktif warga melalui mekanisme pengaduan dan survei kepuasan. Dengan budaya kerja yang kuat, birokrasi tidak hanya menjadi lembaga yang menjalankan aturan, tetapi menjadi institusi yang benar-benar hadir untuk memenuhi kebutuhan dan menjaga martabat warga.

4.4 Teknik dan Instrumen Manajemen Pelayanan

4.4.1 Penyederhaan Proses Bisnis dan SOP Pelayanan

Manajemen pelayanan publik yang efektif membutuhkan alur kerja yang jelas, sederhana, dan mudah dipahami oleh pengguna maupun petugas. Tanpa itu, layanan menjadi lambat, biaya tinggi, dan rawan kesalahan. Dua instrumen utama untuk mencapai efisiensi tersebut adalah penyederhanaan proses bisnis dan penyusunan Standar Operasional Prosedur atau SOP Pelayanan. Keduanya saling terkait: penyederhanaan merapikan alur besar, sedangkan SOP merinci langkah teknis yang harus dilakukan di setiap titik alur.

Pengertian dan Tujuan

Proses bisnis pelayanan adalah rangkaian kegiatan yang menghasilkan keluaran berupa dokumen, izin, atau jasa bagi warga. Penyederhanaan proses bisnis berarti menghapus, menggabungkan, atau mempercepat tahapan yang tidak menambah nilai bagi pengguna. Tujuannya adalah mengurangi waktu, biaya, dan beban administratif tanpa menurunkan mutu layanan.

SOP Pelayanan adalah dokumen tertulis yang berisi urutan langkah, pihak yang bertanggung jawab, waktu, dan dokumen yang dibutuhkan pada setiap tahapan layanan. SOP berfungsi sebagai pedoman agar pelayanan berjalan konsisten, tidak bergantung pada kebiasaan individu petugas.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa “proses bisnis yang berbelit dan SOP yang tidak jelas merupakan sumber utama inefisiensi dan ketidakpuasan dalam pelayanan publik”.

Mengapa Penyederhanaan Perlu Dilakukan

Pelayanan publik sering kali tumbuh secara akumulatif. Setiap ada masalah baru, ditambahkan persyaratan atau verifikasi tanpa menghapus yang lama. Akibatnya, warga harus melalui banyak loket, menyerahkan dokumen berulang, dan menunggu lama. Kondisi ini tidak hanya merugikan warga, tetapi juga membebani aparatur.

Penyederhanaan diperlukan untuk tiga alasan. Pertama, memenuhi amanat UU No. 25 Tahun 2009 yang mewajibkan prosedur pelayanan mudah, cepat, dan tidak berbelit. Kedua, mendukung reformasi birokrasi yang menargetkan birokrasi ramping dan efisien. Ketiga, merespon tuntutan digitalisasi, karena sistem elektronik tidak dapat berjalan jika alur manualnya masih rumit.

Langkah Penyederhanaan Proses Bisnis

Penyederhanaan dilakukan melalui pemetaan proses atau business process mapping. Langkahnya meliputi:

1. Mengidentifikasi seluruh tahapan layanan dari awal sampai akhir.
2. Menganalisis setiap tahap: apakah menambah nilai bagi warga atau hanya untuk kepentingan internal.
3. Menghapus tahap yang tidak esensial, menggabungkan tahap yang berulang, dan memindahkan verifikasi ke titik yang lebih efisien.
4. Menguji alur baru bersama petugas dan pengguna untuk memastikan tidak ada risiko mutu.

Thoha (2018) mencatat bahwa "penyederhanaan yang baik tidak hanya memotong prosedur, tetapi juga memindahkan kendali mutu ke titik yang tepat agar kesalahan dapat dicegah lebih awal".

Peran SOP dalam Menjaga Konsistensi

Setelah proses disederhanakan, SOP disusun untuk memastikan pelaksanaan seragam di seluruh unit. SOP yang baik memuat: tujuan layanan, dasar hukum, persyaratan, alur kegiatan, waktu penyelesaian, biaya, petugas yang bertanggung jawab, dan mekanisme pengaduan.

SOP juga menjadi alat pelatihan bagi pegawai baru dan alat pengawasan bagi pimpinan. Jika terjadi penyimpangan, pimpinan dapat menelusuri titik mana yang tidak sesuai SOP. Denhardt dan Denhardt 2015 menekankan bahwa "SOP yang transparan dan dapat diakses publik memperkuat akuntabilitas karena warga tahu apa yang seharusnya terjadi".

Manfaat bagi Warga dan Organisasi

Bagi warga, penyederhanaan dan SOP berarti waktu urus lebih singkat, persyaratan lebih jelas, dan kepastian hasil. Bagi organisasi, manfaatnya adalah beban kerja berkurang, risiko kesalahan turun, dan kinerja lebih mudah diukur. Contoh nyata adalah OSS yang menyederhanakan proses perizinan usaha dari puluhan langkah menjadi satu alur daring.

Tantangan Implementasi

Tantangan utama adalah resistensi dari petugas yang terbiasa dengan cara lama dan kekhawatiran kehilangan kendali. Selain itu, penyederhanaan sering berhenti pada tataran dokumen tanpa mengubah praktik lapangan. Karena itu, penyederhanaan harus diikuti dengan pelatihan, pemantauan, dan evaluasi berkala.

Penyederhanaan proses bisnis dan SOP Pelayanan adalah fondasi teknis manajemen pelayanan. Dengan alur yang ramping dan pedoman yang jelas, birokrasi dapat memberikan layanan yang cepat, konsisten, dan mudah diakses warga. Kedua instrumen ini menjadi prasyarat bagi pemanfaatan teknologi dan peningkatan kepuasan masyarakat secara berkelanjutan.

4.5.2 Pelayanan Terpadu: Mal Pelayanan Publik (MPP), *One Stop Service*

Salah satu strategi untuk mengatasi kerumitan birokrasi adalah melalui model pelayanan terpadu. Model ini menggabungkan berbagai jenis layanan dari beberapa instansi dalam satu tempat dan satu alur. Di Indonesia, pendekatan ini dikenal melalui konsep One Stop Service dan diwujudkan secara fisik dalam bentuk Mal Pelayanan Publik. Pelayanan terpadu bertujuan mengurangi beban warga dalam mengurus berbagai perizinan dan layanan administrasi, sekaligus meningkatkan efisiensi kerja pemerintah.

Konsep Pelayanan Terpadu dan One Stop Service

One Stop Service atau OSS adalah sistem pelayanan di mana pengguna hanya perlu mendatangi satu titik untuk menyelesaikan berbagai urusan yang sebelumnya tersebar di banyak instansi. Prinsip utamanya adalah

integrasi proses, koordinasi antar unit, dan pengurangan jumlah kontak antara warga dan petugas.

Mal Pelayanan Publik merupakan wujud nyata dari konsep ini. MPP adalah tempat berkumpulnya layanan dari kementerian, lembaga, pemerintah daerah, BUMN, dan swasta dalam satu gedung. Warga dapat mengurus KTP, izin usaha, pajak, BPJS, dan layanan lain tanpa harus berpindah lokasi.

Dwiyanto (2021) menjelaskan bahwa "pelayanan terpadu memindahkan beban koordinasi dari warga kepada pemerintah". Dengan demikian, warga tidak perlu lagi memahami struktur organisasi negara untuk mendapatkan layanan.

Dasar Hukum dan Kebijakan

Implementasi pelayanan terpadu di daerah memiliki dasar hukum pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mewajibkan pembentukan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Di tingkat nasional, kebijakan MPP diperkuat melalui Peraturan Menteri PANRB No. 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

Kementerian PANRB mendorong pemerintah daerah untuk membentuk MPP sebagai bagian dari agenda reformasi birokrasi. Targetnya adalah setiap kabupaten/kota memiliki MPP agar akses layanan menjadi lebih merata.

Manfaat Pelayanan Terpadu

Manfaat bagi warga sangat langsung. Pertama, efisiensi waktu dan biaya karena tidak perlu berpindah kantor. Kedua, kepastian informasi karena standar layanan dari berbagai instansi ditampilkan di satu tempat. Ketiga, transparansi biaya dan prosedur yang mengurangi ruang bagi percaloan.

Bagi pemerintah, MPP mendorong koordinasi antar instansi, mempercepat penyelesaian layanan, dan memudahkan pemantauan kinerja. Selain itu, kehadiran MPP menjadi indikator nyata komitmen daerah terhadap perbaikan pelayanan publik.

Thoha (2018) mencatat bahwa "keberhasilan MPP tidak hanya diukur dari jumlah gerai yang bergabung, tetapi dari sejauh mana proses layanan benar-benar terintegrasi dan dirasakan lebih mudah oleh pengguna".

Komponen Penting dalam MPP

MPP yang efektif memiliki beberapa komponen. Pertama, integrasi sistem. Data dan alur kerja antar instansi harus terhubung secara digital agar berkas tidak perlu dibawa-bawa oleh warga. Kedua, pelayanan front office yang ramah dan informatif, didukung oleh petugas yang memahami layanan lintas instansi. Ketiga, papan informasi yang menampilkan standar prosedur, waktu, biaya, dan produk layanan dari seluruh gerai. Keempat, ruang pengaduan yang terintegrasi dengan SPAN-LAPOR! agar keluhan dapat ditindaklanjuti lintas instansi.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "pelayanan terpadu hanya berhasil jika didukung oleh budaya kerja kolaboratif, bukan sekadar penggabungan fisik kantor".

Tantangan Implementasi

Implementasi MPP masih menghadapi beberapa tantangan Antara lain:

Pertama, integrasi sistem informasi antar kementerian dan daerah belum sepenuhnya berjalan, sehingga sebagian layanan masih manual.

Kedua, koordinasi antar instansi vertikal di daerah sering terhambat oleh perbedaan kewenangan.

Ketiga, kualitas petugas front office perlu ditingkatkan agar mampu memberikan informasi lintas sektor.

Selain itu, ada risiko MPP hanya menjadi "gedung berkumpulnya loket" tanpa perubahan proses. Jika alur di dalam tiap gerai masih rumit, maka tujuan efisiensi tidak tercapai.

Upaya Penguatan

Untuk mengatasi tantangan tersebut, Kementerian PANRB melakukan pembinaan, penilaian kinerja MPP, dan pengembangan sistem digital terintegrasi. Beberapa daerah juga menerapkan sistem antrean daring dan konsultasi awal secara online untuk mengurangi penumpukan di loket.

Keberhasilan MPP juga dipengaruhi oleh komitmen pimpinan daerah. Dukungan anggaran, kebijakan insentif bagi instansi yang bergabung, dan pengawasan rutin menjadi faktor kunci.

Pelayanan terpadu melalui MPP dan One Stop Service merupakan instrumen penting untuk menyederhanakan interaksi warga dengan negara. Dengan menggabungkan layanan dalam satu tempat dan

satu alur, birokrasi dapat mengurangi beban warga dan meningkatkan kepercayaan publik.

Keberhasilan MPP tidak ditentukan oleh kemegahan gedung, tetapi oleh integrasi proses, keterpaduan data, dan budaya kerja kolaboratif. Jika dikelola dengan benar, MPP dapat menjadi wajah baru birokrasi yang lebih ramah, cepat, dan berpihak pada kebutuhan warga.

4.5.3 Digitalisasi Pelayanan: SPBE, e-Government, Govtech

Transformasi digital telah mengubah cara pemerintah berinteraksi dengan warga. Di Indonesia, upaya ini diwadahi melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik atau SPBE, yang merupakan implementasi dari konsep e-Governance. Kemunculan Govtech atau teknologi pemerintahan semakin mempercepat perubahan dengan menghadirkan solusi berbasis data, platform digital, dan layanan daring yang terintegrasi. Digitalisasi pelayanan bukan sekadar memindahkan formulir kertas ke bentuk elektronik, melainkan merombak proses kerja agar lebih cepat, transparan, dan berorientasi pada pengguna.

Pengertian SPBE dan e-Governance

SPBE adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE. Lingkup SPBE meliputi tata kelola, infrastruktur, aplikasi, dan layanan.

e-Governance memiliki cakupan yang lebih luas. Istilah ini merujuk pada penggunaan TIK untuk

meningkatkan efisiensi, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pemerintahan. e-Governance mencakup layanan kepada warga, komunikasi antar instansi, dan mekanisme pengambilan keputusan berbasis data.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "digitalisasi pelayanan publik harus dimulai dari penyederhanaan proses bisnis, bukan sekadar digitalisasi prosedur yang rumit".

Govtech sebagai Pendorong Baru

Govtech adalah ekosistem teknologi yang dikembangkan oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil untuk meningkatkan layanan publik. Govtech mencakup aplikasi mobile, platform data terbuka, kecerdasan buatan, dan integrasi layanan lintas instansi.

Peran Govtech menjadi penting karena pemerintah sering menghadapi keterbatasan sumber daya dan kecepatan inovasi. Kolaborasi dengan pihak ketiga memungkinkan hadirnya solusi yang lebih cepat, murah, dan sesuai kebutuhan pengguna.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pemanfaatan teknologi oleh pemerintah hanya akan berhasil jika disertai perubahan budaya kerja dan tata kelola data yang jelas".

Tujuan Digitalisasi Pelayanan

Tujuan utama digitalisasi pelayanan adalah meningkatkan kemudahan akses bagi warga. Layanan daring memungkinkan warga mengurus administrasi tanpa harus datang ke kantor, mengurangi antrean, dan mempercepat waktu penyelesaian. Tujuan kedua adalah meningkatkan transparansi. Sistem digital mencatat

jejak proses sehingga warga dapat memantau status permohonan secara real time. Tujuan ketiga adalah meningkatkan efisiensi internal. Integrasi data antar instansi mengurangi duplikasi pengisian formulir dan mempercepat verifikasi.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "teknologi harus digunakan untuk memperkuat relasi antara negara dan warga, bukan sekadar menggantikan kertas dengan layar".

Komponen Kunci SPBE

Implementasi SPBE terdiri dari beberapa komponen yaitu:

Pertama, arsitektur SPBE yang mengatur keterhubungan sistem antar instansi.

Kedua, infrastruktur berupa pusat data, jaringan, dan keamanan siber.

Ketiga, aplikasi umum seperti portal layanan nasional, sistem pengadaan, dan sistem kepegawaian. Keempat, tata kelola yang mencakup kebijakan, standar, dan audit.

Integrasi menjadi kunci keberhasilan. Tanpa integrasi, warga masih harus mengisi data yang sama berulang kali di aplikasi berbeda. Karena itu, pemerintah mengembangkan Satu Data Indonesia dan layanan identitas digital untuk mendukung interoperabilitas.

Manfaat bagi Warga dan Birokrasi

Bagi warga, digitalisasi berarti akses layanan 24 jam, biaya transportasi berkurang, dan kepastian status permohonan. Bagi birokrasi, manfaatnya adalah pengurangan beban administratif, percepatan proses, dan peningkatan kualitas data untuk pengambilan keputusan.

Contoh nyata adalah OSS untuk perizinan usaha, layanan dukcapil daring, dan pembayaran pajak melalui platform digital. Layanan-layanan ini memotong tahapan yang sebelumnya memerlukan pertemuan fisik.

Tantangan dan Risiko

Digitalisasi pelayanan menghadapi beberapa tantangan. Pertama, kesenjangan digital. Tidak semua warga memiliki akses internet atau kemampuan menggunakan perangkat digital. Kedua, interoperabilitas antar sistem yang masih rendah karena perbedaan standar data dan kewenangan. Ketiga, keamanan siber dan perlindungan data pribadi yang harus dijaga agar kepercayaan publik tidak menurun.

Risiko lain adalah digitalisasi tanpa perbaikan proses. Jika prosedur manual yang rumit langsung dipindahkan ke sistem daring, maka warga tetap akan mengalami kesulitan, hanya saja dalam bentuk baru.

Upaya Penguatan

Untuk mengatasi tantangan tersebut, pemerintah melakukan beberapa langkah. Pertama, memperluas infrastruktur digital hingga daerah 3T. Kedua, memperkuat literasi digital bagi warga dan aparatur. Ketiga, mempercepat integrasi sistem melalui arsitektur

SPBE nasional. Keempat, memperkuat regulasi perlindungan data pribadi sesuai UU No. 27 Tahun 2022.

Pembinaan kapasitas SDM aparatur juga menjadi prioritas agar mereka mampu mengelola sistem digital dan melayani warga yang belum melek teknologi.

Digitalisasi pelayanan melalui SPBE, e-Governance, dan Govtech merupakan instrumen penting dalam manajemen pelayanan publik modern. Teknologi memungkinkan layanan yang lebih cepat, transparan, dan mudah diakses. Namun, keberhasilan digitalisasi tidak ditentukan oleh kecanggihan aplikasi, melainkan oleh keselarasan antara teknologi, proses bisnis, dan budaya kerja aparatur.

Dengan pendekatan yang tepat, digitalisasi dapat menjadi pengungkit utama untuk mewujudkan birokrasi yang melayani, akuntabel, dan berpihak pada kebutuhan warga.

4.5.4 Manajemen Pengaduan dan *Service Recovery*

Dalam manajemen kualitas pelayanan publik, keluhan warga bukanlah gangguan, melainkan sumber informasi penting untuk perbaikan. Sistem manajemen pengaduan dan mekanisme service recovery menjadi instrumen yang memastikan suara pengguna didengar, ditindaklanjuti, dan dijadikan dasar pembelajaran organisasi. Tanpa keduanya, kesalahan layanan akan berulang dan kepercayaan publik akan terus menurun. Pengelolaan pengaduan yang baik menunjukkan bahwa birokrasi bersedia bertanggung jawab dan terbuka terhadap kritik.

Konsep dan Pentingnya Manajemen Pengaduan

Manajemen pengaduan adalah proses penerimaan, pencatatan, penanganan, penyelesaian, dan pelaporan atas keluhan atau aspirasi terkait pelayanan publik. Pengaduan dapat berupa keluhan atas keterlambatan, keberatan terhadap biaya, laporan pungutan liar, hingga saran untuk perbaikan layanan.

Pentingnya manajemen pengaduan terletak pada tiga fungsi. Pertama, fungsi korektif, yaitu memperbaiki kesalahan layanan yang terjadi. Kedua, fungsi preventif, yaitu mengidentifikasi titik rawan agar kesalahan tidak terulang. Ketiga, fungsi partisipatif, yaitu memberi ruang bagi warga untuk terlibat dalam pengawasan pelayanan.

Dwiyanto 2021 menegaskan bahwa "pengaduan adalah sinyal awal adanya ketidaksesuaian antara harapan warga dan kinerja birokrasi". Mengabaikan sinyal tersebut berarti membiarkan masalah tumbuh menjadi krisis kepercayaan.

SPAN-LAPOR! sebagai Sistem Nasional

Di Indonesia, sistem manajemen pengaduan nasional dijalankan melalui SPAN-LAPOR! yang dikelola oleh Kementerian PANRB bersama Ombudsman RI dan Kantor Staf Presiden. SPAN-LAPOR! menyediakan kanal pengaduan melalui website, aplikasi mobile, SMS, media sosial, dan saluran lain yang terintegrasi.

Setiap pengaduan yang masuk diteruskan ke instansi terkait dan wajib ditindaklanjuti dalam batas waktu tertentu. Instansi juga wajib memberikan balasan kepada pelapor terkait status dan hasil penanganan. Sistem ini meningkatkan transparansi karena publik dapat memantau jumlah dan status pengaduan secara daring.

Thoha 2018 mencatat bahwa "sistem pengaduan terintegrasi mengurangi risiko pengaduan hilang dan mempercepat koordinasi antar instansi dalam penyelesaian masalah".

Service Recovery: Memulihkan Kepercayaan

Service recovery adalah tindakan yang dilakukan organisasi untuk memperbaiki kerusakan akibat kegagalan layanan dan memulihkan kepuasan pengguna. Kegagalan layanan tidak dapat dihindari sepenuhnya, tetapi cara organisasi merespons kegagalan menentukan apakah warga tetap percaya atau justru berpaling.

Prinsip dasar service recovery adalah kecepatan, empati, dan kompensasi yang wajar. Kecepatan berarti pengaduan tidak didiamkan berhari-hari. Empati berarti petugas mendengarkan keluhan tanpa menyalahkan warga. Kompensasi berarti ada upaya memperbaiki kerugian, misalnya mempercepat proses atau membebaskan biaya administrasi jika keterlambatan disebabkan kesalahan internal.

Denhardt dan Denhardt 2015 menekankan bahwa "cara birokrasi menangani kesalahan sering lebih diingat warga daripada layanan yang berjalan normal".

Tahapan Service Recovery dalam Pelayanan Publik

Tahapan service recovery dapat dibagi menjadi empat langkah. Pertama, identifikasi dan pengakuan masalah. Petugas harus mengakui bahwa telah terjadi kesalahan tanpa berbelit. Kedua, permintaan maaf yang tulus. Permintaan maaf menunjukkan penghormatan kepada warga. Ketiga, tindakan perbaikan. Perbaikan dapat berupa percepatan proses, penggantian dokumen,

atau pemberian informasi yang jelas. Keempat, tindak lanjut pencegahan. Instansi perlu menelusuri penyebab kegagalan dan mengubah prosedur agar tidak terulang.

Keempat langkah ini harus didukung oleh kewenangan petugas frontline. Jika petugas tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan, maka proses recovery menjadi lambat dan membuat warga semakin kecewa.

Tantangan dalam Pengelolaan Pengaduan

Pengelolaan pengaduan di birokrasi masih menghadapi beberapa tantangan. Pertama, budaya defensif di mana petugas cenderung menolak atau mengalihkan kesalahan. Kedua, keterbatasan waktu dan sumber daya untuk menindaklanjuti setiap pengaduan. Ketiga, rendahnya umpan balik kepada pelapor sehingga warga merasa pengaduannya tidak ditanggapi.

Selain itu, ada risiko pengaduan hanya dicatat untuk memenuhi target pelaporan tanpa dilakukan perbaikan nyata. Kondisi ini justru memperparah ketidakpercayaan publik.

Strategi Penguatan

Untuk memperkuat manajemen pengaduan dan service recovery, beberapa strategi dapat dilakukan. Pertama, pelatihan bagi petugas frontline tentang komunikasi empatik dan teknik penyelesaian masalah. Kedua, pemberian kewenangan yang cukup kepada petugas untuk melakukan tindakan korektif langsung. Ketiga, pemantauan berkala terhadap waktu penyelesaian pengaduan dan kepuasan pelapor setelah pengaduan ditangani. Keempat, publikasi hasil

penanganan pengaduan agar ada tekanan sosial bagi instansi untuk bertindak.

Integrasi SPAN-LAPOR! dengan sistem internal instansi juga penting agar data pengaduan dapat dianalisis untuk perbaikan proses, bukan hanya untuk penyelesaian kasus per kasus.

Manajemen pengaduan dan service recovery merupakan dua sisi dari upaya menjaga kualitas pelayanan publik. Pengaduan menyediakan informasi tentang apa yang salah, sedangkan service recovery menunjukkan bagaimana organisasi memperbaiki kesalahan tersebut.

Dengan sistem pengaduan yang mudah diakses dan mekanisme pemulihan yang cepat serta empatik, birokrasi dapat mengubah pengalaman negatif warga menjadi bukti komitmen untuk melayani. Pada akhirnya, kemampuan mengelola keluhan dengan baik akan memperkuat kepercayaan publik dan mempercepat perbaikan mutu pelayanan secara berkelanjutan.

4.5.5 Partisipasi Publik: *Citizen Engagement, Musrenbang, Public Hearing*

Manajemen pelayanan publik tidak dapat berjalan hanya berdasarkan sudut pandang penyelenggara. Kualitas layanan sangat ditentukan oleh sejauh mana warga dilibatkan dalam perencanaan, pengawasan, dan evaluasi. Partisipasi publik atau citizen engagement menjadi instrumen yang menjembatani kebutuhan masyarakat dengan kebijakan pemerintah. Melalui mekanisme seperti Musrenbang dan public hearing, warga diberi ruang untuk menyampaikan aspirasi, menguji kebijakan, dan mengawasi pelaksanaan layanan.

Pengertian dan Tujuan Citizen Engagement

Citizen engagement adalah proses pelibatan warga secara aktif dalam siklus kebijakan publik, mulai dari perumusan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa layanan yang disediakan relevan dengan kebutuhan nyata masyarakat, meningkatkan legitimasi kebijakan, dan memperkuat akuntabilitas pemerintah.

Partisipasi publik juga berfungsi sebagai alat deteksi dini. Warga yang terlibat dapat mengidentifikasi masalah yang mungkin tidak terlihat oleh aparatur, misalnya ketidaksesuaian standar layanan dengan kondisi lapangan atau hambatan akses bagi kelompok rentan.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "pelayanan publik yang baik harus dirancang bersama pengguna, bukan hanya untuk pengguna".

Musrenbang sebagai Mekanisme Perencanaan Partisipatif

Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang merupakan forum resmi di Indonesia untuk menjaring aspirasi masyarakat dalam penyusunan rencana pembangunan. Musrenbang dilaksanakan berjenjang mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, hingga nasional.

Dalam konteks pelayanan publik, Musrenbang menjadi ruang bagi warga untuk mengusulkan perbaikan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan administrasi kependudukan. Usulan yang disepakati kemudian menjadi bahan bagi pemerintah daerah dalam menyusun RKPD dan APBD.

Thoha (2018) mencatat bahwa "Musrenbang akan efektif jika hasil kesepakatan benar-benar diakomodasi dalam dokumen perencanaan, bukan hanya menjadi formalitas tahunan".

Tantangan Musrenbang terletak pada kualitas fasilitasi dan tindak lanjut. Jika forum hanya menjadi ajang penyampaian usulan tanpa kejelasan prioritas dan anggaran, maka warga akan kehilangan kepercayaan terhadap proses tersebut.

Public Hearing untuk Pengujian Kebijakan dan Standar Layanan

Public hearing atau dengar pendapat publik adalah forum yang digunakan pemerintah untuk menguji rancangan kebijakan, peraturan, atau standar pelayanan kepada pemangku kepentingan. Dalam pelayanan publik, public hearing sering digunakan saat instansi menyusun atau merevisi Standar Pelayanan sesuai UU No. 25 Tahun 2009.

Melalui public hearing, warga dan kelompok masyarakat sipil dapat menilai apakah prosedur yang diusulkan mudah dipahami, waktu penyelesaian realistis, biaya terjangkau, dan produk layanan sesuai kebutuhan. Masukan dari forum ini kemudian digunakan untuk menyempurnakan standar sebelum ditetapkan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "keterbukaan dalam perumusan standar pelayanan meningkatkan kepatuhan dan kepercayaan publik karena warga merasa memiliki proses tersebut".

Manfaat Partisipasi Publik bagi Kualitas Layanan

Pelibatan warga memberikan tiga manfaat utama. Pertama, meningkatkan relevansi layanan karena desain didasarkan pada pengalaman langsung pengguna. Kedua, memperkuat pengawasan sosial karena warga yang terlibat cenderung memantau pelaksanaan kebijakan yang mereka bantu rumuskan. Ketiga, membangun kepercayaan karena proses pengambilan keputusan menjadi lebih transparan.

Selain itu, partisipasi publik membantu pemerintah mengelola ekspektasi. Ketika warga memahami keterbatasan anggaran atau kewenangan, mereka dapat menyesuaikan tuntutan dan bersama mencari solusi yang realistis.

Tantangan Implementasi

Implementasi partisipasi publik menghadapi beberapa tantangan antara lain:

Pertama, rendahnya kapasitas warga untuk memahami teknis kebijakan sehingga diskusi tidak substantif.

Kedua, dominasi kelompok tertentu dalam forum sehingga aspirasi kelompok marjinal tidak terdengar.

Ketiga, kurangnya umpan balik dari pemerintah terkait hasil partisipasi, yang membuat warga merasa suaranya tidak berdampak.

Tantangan lain adalah formalisme. Jika Musrenbang dan public hearing hanya dilaksanakan untuk memenuhi ketentuan tanpa tindak lanjut nyata, maka mekanisme ini kehilangan makna dan justru menimbulkan sinisme publik.

Strategi Penguatan Partisipasi Publik

Untuk memperkuat citizen engagement, diperlukan beberapa strategi. Pertama, peningkatan literasi kebijakan bagi warga melalui sosialisasi dan materi yang mudah dipahami. Kedua, penggunaan metode fasilitasi yang inklusif agar suara kelompok rentan dapat muncul. Ketiga, kewajiban pemerintah untuk memberikan umpan balik tertulis atas hasil partisipasi, termasuk alasan jika usulan tidak dapat diakomodasi.

Pemanfaatan teknologi juga dapat memperluas jangkauan partisipasi. Platform digital, survei daring, dan media sosial dapat digunakan sebagai pelengkap forum tatap muka, terutama bagi warga yang tidak dapat hadir secara fisik.

Partisipasi publik melalui citizen engagement, Musrenbang, dan public hearing merupakan instrumen penting dalam manajemen pelayanan. Mekanisme ini memastikan bahwa layanan dirancang berdasarkan kebutuhan nyata, dilaksanakan dengan pengawasan bersama, dan dievaluasi secara terbuka.

Keberhasilan partisipasi tidak diukur dari jumlah forum yang digelar, tetapi dari sejauh mana aspirasi warga benar-benar memengaruhi kebijakan dan perbaikan layanan. Dengan pelibatan yang substantif dan tindak lanjut yang jelas, pemerintah dapat membangun hubungan yang lebih setara dengan warga dan meningkatkan mutu pelayanan publik secara berkelanjutan.

4.5 Organisasi dan SDM Penyelenggara Pelayanan

4.5.1 Struktur Organisasi Unit Pelayanan

Struktur organisasi unit pelayanan menentukan bagaimana tugas, wewenang, dan tanggung jawab dibagi di antara aparatur yang memberikan layanan kepada warga. Struktur yang tepat akan memperlancar alur kerja, memperjelas titik koordinasi, dan memudahkan pengawasan mutu. Sebaliknya, struktur yang kabur atau kaku dapat menyebabkan tumpang tindih tugas, lambatnya pengambilan keputusan, dan penurunan kepuasan pengguna. Karena itu, penataan struktur organisasi menjadi salah satu fondasi teknis dalam manajemen pelayanan publik.

Pengertian dan Fungsi Struktur Organisasi Pelayanan

Struktur organisasi unit pelayanan adalah kerangka yang menggambarkan pembagian kerja, hubungan atasan-bawahan, dan mekanisme koordinasi di lingkungan unit yang secara langsung berinteraksi dengan warga. Fungsi utama struktur ini adalah memastikan bahwa setiap tahapan layanan memiliki penanggung jawab yang jelas, mulai dari penerimaan permohonan, proses teknis, hingga penyerahan produk layanan.

Struktur juga berfungsi sebagai jalur komunikasi. Warga dan aparatur harus mengetahui siapa yang dapat dihubungi jika terjadi kendala. Tanpa kejelasan ini, pengaduan akan berputar tanpa penyelesaian dan standar pelayanan sulit ditegakkan.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "struktur organisasi pelayanan harus dirancang untuk memudahkan akses warga, bukan untuk melindungi sekat-sekat birokrasi".

Prinsip Penataan Struktur Unit Pelayanan

Penataan struktur organisasi pelayanan perlu berpegang pada beberapa prinsip. Pertama, orientasi pada pengguna. Struktur harus menempatkan fungsi front office sebagai garda terdepan yang mudah diakses warga. Kedua, kesederhanaan. Semakin sedikit lapisan birokrasi antara warga dan pemberi layanan, semakin cepat proses berjalan. Ketiga, kejelasan tanggung jawab. Setiap jabatan harus memiliki uraian tugas yang spesifik terkait pelayanan, termasuk waktu penyelesaian dan standar mutu. Keempat, fleksibilitas. Struktur harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan jenis layanan atau volume pemohon.

Thoha (2018) mencatat bahwa "struktur yang baik tidak hanya terlihat rapi dalam bagan, tetapi juga bekerja efektif dalam mengurangi waktu tunggu dan kesalahan layanan".

Model Struktur yang Umum Digunakan

Ada beberapa model struktur yang diterapkan pada unit pelayanan yaitu:

Model pertama adalah struktur fungsional, di mana tugas dibagi berdasarkan fungsi seperti penerimaan berkas, verifikasi, dan penyerahan hasil. Model ini cocok untuk layanan dengan volume tinggi dan prosedur berulang.

Model kedua adalah struktur berbasis proses atau tim layanan. Dalam model ini, sekelompok petugas menangani satu jenis layanan dari awal sampai akhir. Model ini meningkatkan akuntabilitas karena warga tahu siapa yang bertanggung jawab atas seluruh proses.

Model ketiga adalah struktur terpadu seperti yang diterapkan di Mal Pelayanan Publik. Dalam model ini, petugas dari berbagai instansi ditempatkan dalam satu lokasi dengan koordinasi di bawah satu atap. Model ini mengurangi perpindahan warga antar kantor dan mempercepat penyelesaian layanan lintas sektor.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "struktur pelayanan publik harus memindahkan pusat kendali dari hierarki internal ke kebutuhan pengguna".

Kaitan dengan Standar dan Mutu Pelayanan

Struktur organisasi berpengaruh langsung pada kemampuan unit memenuhi standar pelayanan. Jika uraian tugas tidak memuat target waktu dan mutu, maka standar pelayanan hanya menjadi dokumen tanpa pengikat. Jika jalur koordinasi antar fungsi tidak jelas, maka berkas akan tertahan di satu titik dan menyebabkan keterlambatan.

Struktur juga memengaruhi pengukuran kinerja. Penilaian kinerja individu dan unit menjadi lebih objektif jika tanggung jawab pelayanan diuraikan secara eksplisit dalam struktur. Hal ini memudahkan pimpinan melakukan evaluasi dan memberikan pembinaan.

Tantangan dalam Penataan Struktur

Tantangan utama dalam menata struktur unit pelayanan adalah resistensi terhadap perubahan. Penataan ulang sering dianggap mengganggu pola kerja yang sudah mapan. Selain itu, keterbatasan jumlah pegawai membuat unit sulit menerapkan pembagian tugas yang ideal. Ada pula kecenderungan membentuk struktur baru tanpa mengubah budaya kerja, sehingga hasilnya hanya bersifat administratif.

Tantangan lain adalah koordinasi dengan instansi vertikal. Pada layanan yang melibatkan kewenangan pusat dan daerah, struktur di tingkat daerah sering tidak memiliki kewenangan penuh untuk memutuskan, sehingga proses tetap lambat meski struktur lokal sudah disederhanakan.

Upaya Penguatan Struktur Organisasi

Penguatan struktur dapat dilakukan melalui tiga langkah. Pertama, evaluasi berkala terhadap beban kerja dan alur layanan untuk memastikan struktur masih relevan. Kedua, penyusunan uraian tugas yang memuat indikator pelayanan seperti waktu penyelesaian dan tingkat kepuasan pengguna. Ketiga, pelatihan bagi pimpinan unit agar mampu mengelola struktur secara fleksibel dan berorientasi pada hasil.

Penggunaan teknologi juga dapat mendukung struktur. Sistem informasi pelayanan dapat memetakan tanggung jawab tiap fungsi dan memantau status permohonan secara real time, sehingga titik hambat lebih cepat teridentifikasi.

Struktur organisasi unit pelayanan adalah kerangka kerja yang menentukan kelancaran dan mutu layanan. Struktur yang sederhana, jelas tanggung jawabnya, dan

berorientasi pada pengguna akan mempercepat proses dan meningkatkan kepuasan warga.

Penataan struktur tidak boleh berhenti pada pembuatan bagan organisasi. Struktur harus diuji melalui praktik pelayanan, dievaluasi secara berkala, dan disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Dengan struktur yang tepat, unit pelayanan dapat menjalankan standar mutu secara konsisten dan menjadi wajah birokrasi yang lebih ramah dan efisien.

4.5.2 Kompetensi dan Etika Petugas Frontline

Petugas frontline adalah wajah pertama birokrasi yang berinteraksi langsung dengan warga. Mereka menerima permohonan, memberi informasi, memproses dokumen, dan menangani keluhan. Karena posisi strategis tersebut, kompetensi teknis dan etika kerja petugas frontline sangat menentukan mutu pelayanan. Warga sering menilai keseluruhan institusi berdasarkan pengalaman saat bertemu petugas loket atau call center. Karena itu, penguatan kompetensi dan penegakan etika menjadi instrumen penting dalam manajemen sumber daya manusia pelayanan publik.

Peran Strategis Petugas Frontline

Petugas frontline berfungsi sebagai penghubung antara sistem birokrasi dan kebutuhan warga. Mereka harus memahami prosedur layanan, mampu menjelaskan persyaratan dengan bahasa sederhana, dan sigap merespons kendala. Selain itu, petugas frontline juga berperan sebagai pengumpul informasi lapangan yang dapat digunakan untuk perbaikan proses.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa “mutu layanan sangat ditentukan oleh kemampuan petugas

frontline menerjemahkan aturan birokrasi menjadi layanan yang mudah dipahami warga".

Kompetensi Teknis yang Dibutuhkan

Kompetensi teknis meliputi penguasaan terhadap standar pelayanan, prosedur, dokumen yang dibutuhkan, dan sistem informasi yang digunakan. Petugas harus mengetahui batas waktu penyelesaian, biaya, dan produk layanan agar dapat memberikan informasi yang akurat.

Selain itu, kompetensi teknis juga mencakup kemampuan mengoperasikan aplikasi pelayanan daring, sistem antrean, dan kanal pengaduan. Di era digitalisasi, petugas yang tidak melek teknologi akan menghambat akses warga terhadap layanan elektronik.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pelatihan teknis bagi petugas frontline harus dilakukan secara berkala agar selaras dengan perubahan prosedur dan aplikasi layanan".

Kompetensi Sosial dan Komunikasi

Selain teknis, petugas frontline membutuhkan kompetensi sosial. Mereka berhadapan dengan warga dari berbagai latar belakang, termasuk yang sedang cemas, marah, atau kurang memahami prosedur. Kemampuan mendengarkan, menjelaskan dengan sabar, dan mengelola emosi menjadi kunci.

Kompetensi komunikasi juga penting agar informasi disampaikan jelas dan tidak menimbulkan salah tafsir. Petugas harus mampu menggunakan bahasa yang ramah dan menghindari istilah birokrasi yang sulit dimengerti.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "pelayanan publik yang berorientasi pada warga menuntut petugas untuk berdialog, bukan sekadar memberi perintah".

Etika Kerja Petugas Frontline

Etika kerja menjadi fondasi kepercayaan publik. Beberapa prinsip etika yang harus dijaga petugas frontline meliputi: tidak diskriminatif, tidak meminta imbalan di luar ketentuan, menjaga kerahasiaan data warga, dan bersikap sopan. Etika juga menuntut kejujuran dalam menyampaikan informasi, termasuk mengakui jika ada keterlambatan yang disebabkan kesalahan internal.

Pelanggaran etika oleh petugas frontline memiliki dampak besar karena terjadi di titik kontak langsung dengan warga. Satu pengalaman buruk dapat merusak citra institusi secara keseluruhan.

Tantangan dalam Pengembangan Kompetensi dan Etika

Tantangan utama adalah rotasi dan mutasi yang sering membuat petugas belum sepenuhnya menguasai layanan sebelum dipindahkan. Beban kerja tinggi juga mengurangi waktu untuk pelatihan dan refleksi etika. Selain itu, masih ada budaya kerja yang mentoleransi pelayanan kasar atau lambat selama tidak melanggar aturan formal.

Tantangan lain adalah rendahnya insentif bagi petugas frontline yang berkinerja baik. Jika kinerja pelayanan tidak diukur dan tidak memengaruhi karier,

maka motivasi untuk meningkatkan kompetensi akan rendah.

Strategi Penguatan

Penguatan kompetensi dapat dilakukan melalui pelatihan teknis, simulasi pelayanan, dan pendampingan oleh mentor. Pelatihan etika perlu diintegrasikan dalam pembinaan rutin, bukan hanya saat orientasi awal. Penilaian kinerja petugas frontline sebaiknya memasukkan indikator kepuasan pengguna, kecepatan layanan, dan jumlah pengaduan.

Pengawasan internal juga penting. Pimpinan unit perlu memantau interaksi petugas dengan warga, baik secara langsung maupun melalui rekaman CCTV atau umpan balik daring. Pemberian penghargaan bagi petugas yang menunjukkan pelayanan teladan dapat memperkuat budaya kerja positif.

Kompetensi dan etika petugas frontline adalah penentu utama mutu pelayanan publik di titik temu dengan warga. Kompetensi teknis memastikan layanan berjalan sesuai prosedur, sedangkan etika memastikan layanan diberikan dengan hormat dan adil.

Investasi pada pengembangan kompetensi dan penegakan etika akan meningkatkan kepuasan warga dan memperkuat kepercayaan publik. Dengan petugas frontline yang terampil dan berintegritas, birokrasi dapat menunjukkan bahwa reformasi pelayanan bukan hanya soal sistem, tetapi juga soal sikap dan kemampuan orang yang melayani.

4.5.3 Pelatihan dan Customer Orientation bagi ASN

Aparatur Sipil Negara merupakan pelaksana utama pelayanan publik. Kualitas layanan yang dirasakan warga sangat bergantung pada kapasitas ASN dalam memahami prosedur, mengoperasikan sistem, dan bersikap melayani. Karena itu, pelatihan berkelanjutan dan penguatan orientasi pada pelanggan atau customer orientation menjadi instrumen penting dalam pengelolaan SDM pelayanan. Tanpa keduanya, reformasi birokrasi akan sulit terasa oleh pengguna layanan di titik temu.

Pentingnya Pelatihan bagi ASN Pelayanan

Pelatihan bertujuan meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap ASN terkait tugas pelayanan. Perubahan kebijakan, prosedur, dan teknologi terjadi cepat. Jika ASN tidak dibekali pelatihan yang memadai, maka standar pelayanan akan sulit ditegakkan dan kesalahan administratif akan berulang.

Pelatihan juga berfungsi menyamakan persepsi antar petugas. Dengan pelatihan yang sama, ASN memahami definisi waktu penyelesaian, syarat layanan, dan mekanisme pengaduan secara seragam. Hal ini mengurangi risiko informasi yang berbeda-beda kepada warga.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa “pelatihan ASN tidak cukup dilakukan sekali saat awal kerja, tetapi harus berkelanjutan seiring perubahan tuntutan pelayanan”.

Jenis Pelatihan yang Relevan

Ada beberapa jenis pelatihan yang dibutuhkan ASN pelayanan. Pertama, pelatihan teknis terkait standar pelayanan, regulasi terbaru, dan penggunaan aplikasi pelayanan. Kedua, pelatihan keterampilan komunikasi untuk menjelaskan prosedur dengan bahasa yang mudah dipahami. Ketiga, pelatihan manajemen keluhan agar ASN mampu menangani warga yang kecewa tanpa menambah konflik. Keempat, pelatihan literasi digital agar ASN dapat melayani melalui kanal daring dan membantu warga yang belum melek teknologi.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pelatihan ASN akan efektif jika dirancang berdasarkan analisis kebutuhan kerja, bukan hanya memenuhi target jumlah peserta".

Customer Orientation sebagai Sikap Kerja

Customer orientation adalah orientasi kerja yang menempatkan kebutuhan dan kepuasan warga sebagai acuan utama. ASN dengan customer orientation akan proaktif memberi informasi, bersedia menjelaskan ulang jika warga belum paham, dan berupaya mencari solusi saat menghadapi kendala.

Sikap ini berbeda dengan pola kerja yang hanya berfokus pada penyelesaian berkas tanpa memperhatikan pengalaman pengguna. Customer orientation menuntut empati, kesabaran, dan tanggung jawab terhadap hasil akhir layanan, bukan hanya pada kepatuhan administratif.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "pelayanan publik yang baik lahir dari sikap melayani, bukan dari mental mengawasi warga".

Implementasi Pelatihan dan Customer Orientation

Implementasi dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan seperti:

Pertama, integrasi materi customer orientation dalam pelatihan dasar CPNS dan pelatihan teknis berkala.

Kedua, penggunaan metode pembelajaran aktif seperti simulasi, studi kasus, dan role play untuk melatih komunikasi dan penyelesaian masalah.

Ketiga, pendampingan oleh mentor atau supervisor saat ASN baru mulai bertugas di unit pelayanan.

Selain itu, penilaian kinerja ASN perlu memasukkan indikator kepuasan pengguna dan kecepatan layanan. Jika kinerja hanya diukur dari jumlah berkas yang diproses, maka ASN cenderung mengabaikan aspek kualitas interaksi.

Tantangan dalam Pelaksanaan

Tantangan utama adalah keterbatasan anggaran dan waktu untuk pelatihan. Banyak unit pelayanan kekurangan SDM sehingga ASN sulit meninggalkan loket untuk mengikuti pelatihan. Tantangan lain adalah budaya kerja yang masih hierarkis, sehingga ASN enggan mengambil inisiatif melampaui prosedur tertulis meskipun demi kepentingan warga.

Rendahnya umpan balik dari pengguna juga menjadi kendala. Tanpa data kepuasan yang dikomunikasikan kembali kepada ASN, sulit membangun kesadaran akan pentingnya customer orientation.

Strategi Penguatan

Penguatan dapat dilakukan melalui tiga langkah. Pertama, alokasi anggaran pelatihan yang memadai dan penjadwalan yang tidak mengganggu operasional layanan. Kedua, pemanfaatan e-learning dan modul singkat agar pelatihan dapat diakses ASN tanpa harus meninggalkan tempat kerja dalam waktu lama. Ketiga, pemberian penghargaan bagi ASN yang menunjukkan perilaku melayani dan mendapat apresiasi dari warga.

Pimpinan unit juga perlu menjadi contoh. Jika pimpinan menunjukkan sikap melayani dan terbuka terhadap kritik, maka ASN di bawahnya akan lebih mudah mengadopsi customer orientation.

Pelatihan dan penguatan customer orientation bagi ASN merupakan investasi langsung pada mutu pelayanan publik. Pelatihan meningkatkan kapasitas teknis, sedangkan customer orientation membentuk sikap kerja yang berpihak pada warga.

Dengan kombinasi keduanya, ASN tidak hanya mampu melaksanakan prosedur dengan benar, tetapi juga memberikan pengalaman layanan yang membuat warga merasa dihargai. Pada akhirnya, perbaikan mutu pelayanan sangat bergantung pada kesiapan ASN sebagai ujung tombak interaksi antara negara dan masyarakat.

4.5.4 Peran Kepemimpinan dalam Mendorong Budaya Pelayanan

Budaya pelayanan tidak terbentuk dengan sendirinya melalui aturan atau pelatihan saja. Faktor paling menentukan adalah kepemimpinan di unit kerja pelayanan. Pimpinan menjadi model perilaku, penentu prioritas, dan penggerak perubahan. Jika pimpinan menunjukkan komitmen pada pelayanan, maka ASN di

bawahnya akan mengikuti. Sebaliknya, jika pimpinan abai atau hanya fokus pada target administratif, maka budaya melayani akan sulit tumbuh meski standar pelayanan sudah tertulis rapi.

Kepemimpinan sebagai Penentu Arah Budaya

Budaya organisasi adalah pola nilai, sikap, dan perilaku yang dianut bersama oleh anggota. Dalam konteks pelayanan publik, budaya pelayanan berarti seluruh aparatur memandang warga sebagai pusat kerja dan menjadikan kepuasan pengguna sebagai tolok ukur keberhasilan.

Pimpinan memainkan peran kunci dengan menetapkan visi pelayanan, mengomunikasikannya secara konsisten, dan menerjemahkannya ke dalam kebijakan konkret. Tanpa kejelasan arah dari pimpinan, ASN akan bekerja berdasarkan kebiasaan lama atau tekanan rutinitas, bukan berdasarkan orientasi pada pengguna.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "kepemimpinan pelayanan publik harus mampu mengubah orientasi birokrasi dari pengendalian internal menjadi pemenuhan kebutuhan warga".

Perilaku Kepemimpinan yang Mendorong Budaya Pelayanan

Ada beberapa perilaku kepemimpinan yang terbukti mendorong budaya pelayanan yaitu:

Pertama, keteladanan. Pimpinan yang ramah, responsif terhadap pengaduan, dan bersedia turun langsung memantau loket akan memberi sinyal kuat kepada ASN tentang pentingnya melayani.

Kedua, komunikasi terbuka. Pimpinan perlu secara rutin menyampaikan harapan terkait mutu pelayanan, mengakui kesalahan, dan memberi umpan balik atas kinerja unit.

Ketiga, keberpihakan pada pengguna. Pimpinan harus berani membela kepentingan warga ketika prosedur internal menghambat akses, dan berani memperbaiki prosedur tersebut.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pimpinan yang hanya menekankan kepatuhan administratif tanpa memperhatikan pengalaman pengguna akan menciptakan birokrasi yang kaku dan tidak ramah".

Membangun Sistem yang Mendukung Budaya Pelayanan

Selain perilaku, pimpinan juga bertanggung jawab membangun sistem yang memperkuat budaya pelayanan. Hal ini meliputi penyusunan indikator kinerja yang memuat kepuasan pengguna, alokasi waktu untuk pelatihan, dan mekanisme penghargaan bagi ASN yang melayani dengan baik.

Pimpinan juga perlu memastikan adanya ruang aman bagi ASN untuk melaporkan hambatan dalam pelayanan tanpa takut disalahkan. Jika ASN merasa dihargai saat menyampaikan masalah, maka perbaikan proses akan berjalan lebih cepat.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "kepemimpinan dalam pelayanan publik bukan tentang memerintah, melainkan tentang menciptakan kondisi agar aparatur dapat melayani dengan baik".

Tantangan Kepemimpinan dalam Perubahan Budaya

Mengubah budaya pelayanan menghadapi beberapa tantangan. Pertama, tekanan jangka pendek untuk memenuhi target kuantitatif membuat pimpinan mengabaikan aspek kualitas interaksi dengan warga. Kedua, kebiasaan birokrasi yang hierarkis membuat pimpinan enggan memberi ruang bagi inisiatif ASN tingkat bawah. Ketiga, rotasi pimpinan yang cepat membuat perubahan budaya tidak sempat mengakar.

Tantangan lain adalah minimnya contoh nyata. Jika pimpinan di tingkat atas tidak menunjukkan komitmen pada pelayanan, maka pimpinan di tingkat unit akan sulit mempertahankan semangat perubahan sendirian.

Strategi Penguatan Peran Kepemimpinan

Penguatan peran kepemimpinan dapat dilakukan melalui beberapa langkah Antara lain:

Pertama, pembekalan kepemimpinan pelayanan bagi pejabat struktural yang baru dilantik, agar mereka memahami bahwa tugas utama adalah mengelola pengalaman pengguna, bukan hanya administrasi.

Kedua, evaluasi kinerja pimpinan yang memasukkan indikator kepuasan pengguna dan waktu penyelesaian layanan.

Ketiga, forum berbagi praktik baik antar unit pelayanan agar pimpinan dapat belajar dari keberhasilan unit lain. Keempat, dukungan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi agar kebijakan perbaikan pelayanan mendapat prioritas anggaran dan perhatian.

Kepemimpinan adalah kunci untuk mendorong dan menjaga budaya pelayanan dalam organisasi publik. Melalui keteladanan, komunikasi, dan pembangunan sistem yang berpihak pada pengguna, pimpinan dapat mengubah cara kerja ASN dari sekadar menjalankan prosedur menjadi benar-benar melayani.

Budaya pelayanan tidak akan bertahan jika hanya bergantung pada aturan. Ia harus dipelihara oleh pimpinan yang konsisten menunjukkan bahwa warga adalah alasan utama keberadaan organisasi. Dengan kepemimpinan yang tepat, unit pelayanan dapat menjadi ruang kerja yang tidak hanya efisien, tetapi juga manusiawi dan dipercaya publik.

4.6 Pengukuran Kinerja dan Akuntabilitas

4.6.1 Indikator Kinerja Pelayanan: *Input, Output, Outcome, Impact*

Pengukuran kinerja merupakan instrumen penting dalam manajemen pelayanan publik. Tanpa pengukuran yang tepat, perbaikan mutu hanya akan didasarkan pada kesan umum dan sulit dipertanggungjawabkan kepada publik. Dalam konteks pelayanan, kinerja tidak cukup diukur dari jumlah layanan yang diberikan. Perlu ada kerangka yang membedakan antara sumber daya yang digunakan, hasil langsung yang dihasilkan, manfaat bagi pengguna, dan dampak jangka panjang terhadap masyarakat. Kerangka input, output, outcome, dan impact memberikan logika berjenjang untuk menilai kinerja pelayanan secara lebih utuh.

Pengertian Input dalam Kinerja Pelayanan

Input adalah sumber daya yang dikerahkan untuk menyelenggarakan pelayanan. Input meliputi anggaran, jumlah dan kompetensi aparatur, sarana prasarana, teknologi informasi, dan dokumen standar pelayanan. Indikator input menjawab pertanyaan: apa yang telah disediakan pemerintah untuk menjalankan layanan.

Contoh indikator input antara lain jumlah petugas frontline yang telah mendapat pelatihan, ketersediaan loket pelayanan, alokasi anggaran untuk pemeliharaan sistem antrean, dan kelengkapan buku pedoman standar pelayanan. Pengukuran input penting untuk memastikan bahwa layanan memiliki modal dasar yang memadai.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "input yang tidak memadai akan menyebabkan standar pelayanan sulit dipenuhi, berapa pun besarnya tekanan kinerja kepada aparatur".

Pengertian Output dalam Kinerja Pelayanan

Output adalah hasil langsung dari proses pelayanan yang dapat dihitung secara kuantitatif dalam jangka pendek. Output menjawab pertanyaan: berapa banyak layanan yang telah diberikan dan apakah sesuai prosedur.

Contoh indikator output meliputi jumlah KTP elektronik yang diterbitkan dalam sebulan, rata-rata waktu penyelesaian izin usaha, persentase permohonan yang diproses sesuai waktu standar, dan jumlah pengaduan yang ditindaklanjuti. Output bersifat operasional dan menjadi bahan pemantauan rutin oleh pimpinan unit.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pengukuran output diperlukan untuk menilai efisiensi dan kepatuhan terhadap standar, namun tidak cukup untuk menilai apakah layanan benar-benar bermanfaat bagi warga".

Pengertian Outcome dalam Kinerja Pelayanan

Outcome adalah perubahan atau manfaat yang dirasakan langsung oleh pengguna setelah menerima layanan. Outcome menjawab pertanyaan: apakah layanan tersebut membuat hidup warga lebih mudah dan memuaskan.

Contoh indikator outcome antara lain tingkat kepuasan pengguna terhadap keramahan petugas, persentase warga yang merasa prosedur mudah dipahami, penurunan jumlah warga yang bolak-balik karena berkas tidak lengkap, dan peningkatan akses kelompok rentan terhadap layanan dasar. Outcome bersifat persepsi dan memerlukan survei atau wawancara dengan pengguna.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "outcome menempatkan warga sebagai penilai utama keberhasilan pelayanan, bukan hanya laporan internal birokrasi".

Pengertian Impact dalam Kinerja Pelayanan

Impact adalah efek jangka panjang dari layanan terhadap kondisi masyarakat atau pembangunan. Impact menjawab pertanyaan: apa perubahan besar yang terjadi di masyarakat sebagai akibat dari layanan tersebut.

Contoh indikator impact antara lain peningkatan cakupan kepemilikan dokumen kependudukan yang berkontribusi pada akurasi data pemilu, penurunan waktu dan biaya usaha mikro akibat penyederhanaan izin, dan peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah. Impact sulit diukur langsung karena dipengaruhi banyak faktor di luar pelayanan, namun tetap penting sebagai arah kebijakan.

Perbedaan dan Hubungan Logis Antar Indikator

Keempat indikator memiliki hubungan sebab akibat. Input yang memadai memungkinkan proses menghasilkan output sesuai standar. Output yang sesuai standar meningkatkan kemungkinan tercapainya outcome berupa kepuasan pengguna. Outcome yang positif dalam jangka panjang dapat berkontribusi pada impact berupa kepercayaan publik dan pembangunan.

Kesalahan umum dalam pengukuran adalah berhenti pada output. Banyak unit pelayanan bangga karena telah menerbitkan ribuan dokumen, tetapi tidak mengetahui apakah warga merasa terbantu atau justru terbebani. Tanpa pengukuran outcome dan impact, evaluasi kinerja menjadi semu.

Pentingnya Menggunakan Keempat Jenis Indikator

Penggunaan keempat indikator memberikan gambaran kinerja yang berimbang. Input menunjukkan kesiapan, output menunjukkan produktivitas, outcome menunjukkan kualitas pengalaman pengguna, dan impact menunjukkan kontribusi terhadap tujuan pembangunan.

Kombinasi ini juga memperkuat akuntabilitas. Kepada publik, pemerintah dapat menjelaskan tidak hanya apa yang telah dikerjakan, tetapi juga apa

manfaatnya. Kepada aparatur, kerangka ini memberi panduan bahwa tugas tidak selesai saat berkas diserahkan, tetapi saat warga merasakan manfaatnya.

Tantangan dalam Penerapan

Tantangan pertama adalah keterbatasan kapasitas untuk mengukur outcome dan impact. Survei kepuasan memerlukan metode yang benar agar hasilnya valid, sedangkan pengukuran impact memerlukan data jangka panjang yang sering tidak tersedia.

Tantangan kedua adalah kecenderungan birokrasi untuk fokus pada indikator yang mudah diukur, yaitu input dan output. Hal ini membuat sistem kinerja tidak peka terhadap kualitas layanan yang dirasakan warga.

Tantangan ketiga adalah lemahnya pemanfaatan hasil pengukuran. Data kinerja sering dikumpulkan untuk laporan, tetapi tidak digunakan untuk perbaikan proses atau pembelajaran organisasi.

Strategi Penguatan Pengukuran Kinerja

Penguatan dapat dilakukan melalui tiga langkah yaitu:

Pertama, membangun sistem pengumpulan data outcome secara rutin melalui survei kepuasan pengguna, kotak saran digital, dan umpan balik pasca layanan.

Kedua, menetapkan indikator impact yang realistis dan terukur dalam dokumen perencanaan, serta bekerja sama dengan unit terkait untuk memperoleh data pendukung.

Ketiga, menggunakan hasil pengukuran untuk rapat evaluasi bulanan dan perbaikan prosedur. Jika data menunjukkan waktu penyelesaian izin melebihi standar, maka perlu ditelusuri titik hambat dan dilakukan perubahan alur kerja.

Indikator kinerja pelayanan yang mencakup input, output, outcome, dan impact memberikan kerangka logis untuk menilai kinerja secara menyeluruh. Input memastikan kesiapan, output memastikan kepatuhan, outcome memastikan kepuasan pengguna, dan impact memastikan kontribusi terhadap tujuan yang lebih besar.

Dengan menggunakan keempat indikator tersebut, pemerintah tidak hanya dapat mempertanggungjawabkan sumber daya yang digunakan, tetapi juga menunjukkan bahwa pelayanan publik benar-benar menghasilkan manfaat bagi warga. Pengukuran yang tepat akan mendorong perbaikan berkelanjutan dan memperkuat kepercayaan publik terhadap birokrasi.

4.6.2 Mekanisme Akuntabilitas Eksternal: Ombudsman, DPRD, Media

Akuntabilitas pelayanan publik tidak hanya ditegakkan melalui pengawasan internal, tetapi juga melalui mekanisme eksternal yang melibatkan pihak di luar birokrasi. Mekanisme ini berfungsi mengoreksi penyimpangan, mendorong transparansi, dan memastikan bahwa pelayanan benar-benar berpihak pada warga. Tiga aktor utama dalam akuntabilitas eksternal adalah Ombudsman, lembaga legislatif DPR/DPRD, dan media massa. Ketiganya memiliki peran berbeda namun saling menguatkan dalam menjaga mutu pelayanan publik.

Peran Ombudsman sebagai Pengawas Independen

Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 dengan tugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman menerima laporan warga atas dugaan maladministrasi seperti penundaan berlebihan, persyaratan tidak wajar, dan perlakuan diskriminatif oleh penyelenggara layanan.

Setelah menerima laporan, Ombudsman melakukan pemeriksaan dan dapat memberikan rekomendasi perbaikan kepada instansi terkait. Rekomendasi tersebut bersifat administratif dan moral, namun memiliki bobot publik yang kuat karena Ombudsman merupakan lembaga negara independen.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa “keberadaan Ombudsman memberi jalur pengaduan yang aman bagi warga ketika mekanisme internal instansi tidak efektif menyelesaikan masalah”.

Peran DPR dan DPRD dalam Pengawasan Pelayanan

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, termasuk pelayanan publik. Pengawasan dilakukan melalui rapat kerja dengan pemerintah, kunjungan kerja ke unit pelayanan, dan pembahasan pengaduan warga yang masuk ke anggota dewan.

Melalui fungsi anggaran, DPR/DPRD juga dapat menilai apakah alokasi sumber daya untuk pelayanan sudah memadai. Jika indikator kinerja pelayanan buruk, lembaga legislatif dapat meminta penjelasan dan mendorong perbaikan kebijakan.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pengawasan legislatif akan efektif jika berbasis data kinerja dan umpan balik pengguna, bukan hanya berdasarkan laporan formal dari eksekutif".

Peran Media sebagai Pengawas Publik

Media massa, termasuk media daring, berperan sebagai pengawas melalui pemberitaan dan investigasi terkait pelayanan publik. Media dapat mengungkap praktik pungli, prosedur berbelit, dan perlakuan tidak adil yang dialami warga. Pemberitaan tersebut menciptakan tekanan publik yang mendorong instansi melakukan koreksi.

Selain fungsi kritik, media juga dapat menyebarluaskan informasi tentang hak warga dan standar pelayanan. Liputan positif terhadap inovasi layanan dapat menjadi contoh bagi unit lain untuk melakukan perbaikan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "keterbukaan terhadap sorotan publik melalui media merupakan bagian dari akuntabilitas demokratis yang memperkuat kepercayaan warga".

Pentingnya Sinergi Antar Mekanisme

Ketiga mekanisme tersebut bekerja lebih efektif jika saling terhubung. Laporan warga ke Ombudsman sering kali ditindaklanjuti melalui pemberitaan media. DPR/DPRD dapat menggunakan temuan Ombudsman dan sorotan media sebagai dasar pemanggilan mitra kerja. Sinergi ini menciptakan jaring pengaman yang membuat penyelenggara layanan lebih berhati-hati dalam menjalankan tugas.

Tantangan dalam Mekanisme Akuntabilitas Eksternal

Tantangan pertama adalah rendahnya kesadaran warga untuk menggunakan jalur pengaduan formal. Banyak warga memilih pasrah atau mencari jalan pintas daripada melaporkan maladministrasi ke Ombudsman atau anggota dewan.

Tantangan kedua adalah keterbatasan tindak lanjut. Rekomendasi Ombudsman dan sorotan media tidak selalu direspons cepat oleh instansi. Tanpa sanksi atau insentif yang jelas, perbaikan sering tertunda.

Tantangan ketiga adalah risiko politisasi. Pengawasan oleh legislatif dan pemberitaan media kadang dipengaruhi kepentingan politik, sehingga fokus pada perbaikan layanan menjadi bergeser.

Strategi Penguatan

Penguatan dapat dilakukan dengan meningkatkan sosialisasi tentang hak warga dan jalur pengaduan ke Ombudsman. Instansi pelayanan perlu membuka akses data kinerja agar DPR/DPRD dan media dapat melakukan pengawasan berbasis fakta.

Selain itu, perlu dibangun budaya responsif di internal birokrasi. Jika instansi segera menanggapi rekomendasi eksternal dan mengomunikasikan perbaikan kepada publik, maka tekanan pengawasan akan bertransformasi menjadi dorongan perbaikan.

Ombudsman, DPR/DPRD, dan media merupakan pilar akuntabilitas eksternal yang menjaga agar pelayanan publik tidak lepas dari kendali warga. Ombudsman menyediakan jalur pengaduan independen, legislatif memastikan kebijakan berpihak pada

pengguna, dan media menyebarkan informasi serta menciptakan tekanan publik.

Dengan sinergi ketiga aktor tersebut, penyelenggara pelayanan terdorong untuk bekerja lebih transparan, responsif, dan berorientasi pada hasil. Akuntabilitas eksternal yang kuat akan melengkapi pengawasan internal dan mempercepat terwujudnya pelayanan yang dipercaya publik.

4.6.3 Transparansi dan Keterbukaan Informasi Pelayanan

Transparansi dan keterbukaan informasi merupakan pilar utama akuntabilitas pelayanan publik. Warga berhak mengetahui standar layanan, prosedur, biaya, waktu penyelesaian, dan kinerja unit penyelenggara. Tanpa keterbukaan informasi, warga sulit mengawasi mutu pelayanan dan cenderung dirugikan oleh praktik tidak jelas. Karena itu, transparansi bukan sekadar kewajiban administratif, melainkan prasyarat agar pelayanan dapat dipercaya publik.

Pengertian dan Ruang Lingkup

Transparansi pelayanan berarti penyelenggara membuka informasi yang relevan dengan proses dan hasil layanan. Ruang lingkupnya meliputi standar pelayanan, persyaratan, alur proses, biaya resmi, jangka waktu, kontak pengaduan, serta data kinerja seperti jumlah layanan yang diberikan dan tingkat kepuasan pengguna.

Keterbukaan informasi juga berarti informasi tersebut mudah diakses. Warga tidak boleh dipersulit untuk mendapatkan salinan standar pelayanan atau

mengetahui alasan penundaan proses. Akses dapat dilakukan melalui papan pengumuman, situs resmi, media sosial, maupun aplikasi pelayanan daring.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "keterbukaan informasi pelayanan mengurangi ruang bagi praktik diskriminasi dan memperbesar kemungkinan warga mendapat layanan sesuai haknya".

Pentingnya bagi Akuntabilitas

Transparansi memungkinkan warga membandingkan pengalaman mereka dengan standar yang ditetapkan. Jika waktu penyelesaian melebihi batas yang diumumkan, warga dapat mengajukan keberatan atau pengaduan. Hal ini menciptakan tekanan sosial yang mendorong unit pelayanan mematuhi standar.

Bagi penyelenggara, keterbukaan informasi juga bermanfaat. Dengan mengumumkan prosedur secara jelas, petugas frontline tidak perlu berulang kali menjelaskan persyaratan yang sama. Hal ini menghemat waktu dan mengurangi risiko salah tafsir.

Thoha (2018) mencatat bahwa "transparansi pelayanan meningkatkan efisiensi internal karena mengurangi pertanyaan berulang dan mempercepat proses verifikasi berkas".

Mekanisme Mewujudkan Transparansi

Beberapa mekanisme yang dapat diterapkan antara lain: pemasangan standar pelayanan di ruang publik dan kanal digital, publikasi laporan kinerja layanan secara berkala, penyediaan informasi melalui pusat informasi atau call center, dan penggunaan sistem pelacakan status permohonan secara daring.

Teknologi informasi mempermudah keterbukaan. Aplikasi atau portal pelayanan dapat menampilkan status permohonan secara real time sehingga warga tidak perlu datang ke loket hanya untuk bertanya.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "keterbukaan informasi merupakan bentuk penghormatan terhadap warga sebagai pemilik kedaulatan atas layanan publik".

Tantangan dalam Pelaksanaan

Tantangan utama adalah kebiasaan menutup informasi dengan alasan keamanan administratif. Padahal sebagian besar informasi pelayanan bersifat publik dan tidak membahayakan kepentingan negara.

Tantangan kedua adalah keterbatasan kapasitas unit pelayanan dalam mengelola dan memperbarui informasi digital. Situs atau aplikasi yang tidak terawat justru menurunkan kepercayaan warga.

Tantangan ketiga adalah rendahnya literasi informasi warga. Meskipun informasi telah dibuka, sebagian warga belum terbiasa mengakses atau memahami isi standar pelayanan.

Strategi Penguatan

Penguatan transparansi dapat dilakukan melalui tiga langkah. Pertama, komitmen pimpinan untuk membuka seluruh informasi pelayanan kecuali yang dikecualikan undang-undang. Kedua, pelatihan bagi pengelola informasi agar mampu menyajikan data kinerja dengan bahasa sederhana. Ketiga, kampanye kepada warga tentang hak memperoleh informasi dan cara mengaksesnya.

Transparansi dan keterbukaan informasi pelayanan adalah fondasi kepercayaan publik. Dengan membuka informasi tentang standar, proses, dan kinerja layanan, penyelenggara memberi ruang kepada warga untuk mengawasi dan menilai mutu pelayanan.

Transparansi tidak melemahkan birokrasi, melainkan memperkuatnya. Unit pelayanan yang berani terbuka akan lebih mudah mendapat dukungan warga dan lebih cepat melakukan perbaikan ketika terjadi kesalahan. Pada akhirnya, keterbukaan informasi menjadikan pelayanan publik lebih adil, efisien, dan akuntabel.

4.7 Tantangan dan Arah Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia

4.7.1 Tantangan: Disparitas Daerah, Kapasitas SDM, Korupsi, Digital Divide

Reformasi pelayanan publik di Indonesia telah menghasilkan kemajuan dalam bentuk penyederhanaan prosedur, penerapan standar pelayanan, dan pengembangan layanan berbasis elektronik. Namun, tantangan struktural masih menghambat terwujudnya mutu layanan yang merata dan dapat diakses seluruh warga. Empat tantangan utama yang perlu diatasi adalah disparitas antar daerah, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, praktik korupsi, dan kesenjangan digital. Keempatnya saling terkait dan menuntut strategi reformasi yang terintegrasi.

Disparitas Antar Daerah

Indonesia memiliki kondisi geografis, ekonomi, dan kapasitas kelembagaan yang sangat beragam. Daerah perkotaan dengan fiskal kuat cenderung mampu menyediakan layanan lebih cepat, lengkap, dan berbasis teknologi. Sebaliknya, daerah tertinggal, terluar, dan perbatasan sering kekurangan anggaran, infrastruktur, dan tenaga ahli.

Disparitas ini berdampak langsung pada akses warga. Standar pelayanan yang sama sulit ditegakkan jika sarana prasarana belum memadai atau jumlah aparatur tidak sebanding dengan jumlah penduduk. Warga di daerah terpencil juga menghadapi biaya transportasi dan waktu tempuh yang lebih besar untuk mengakses layanan.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "ketimpangan kapasitas daerah menjadi penghalang utama bagi penerapan standar pelayanan minimal yang berlaku secara nasional".

Kapasitas Sumber Daya Manusia

Kualitas pelayanan sangat bergantung pada kompetensi dan sikap aparatur. Tantangan SDM pelayanan publik meliputi tiga aspek yaitu:

Pertama, jumlah aparatur yang tidak merata. Beberapa unit pelayanan kekurangan petugas frontline sehingga antrean panjang dan waktu tunggu menjadi tinggi.

Kedua, kompetensi yang belum memadai. Banyak ASN belum mendapat pelatihan teknis dan komunikasi yang cukup untuk melayani warga dengan baik.

Ketiga, budaya kerja yang belum sepenuhnya berorientasi pada pengguna. Sebagian aparatur masih memandang pelayanan sebagai kewajiban administratif, bukan sebagai tugas melayani.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pembinaan SDM pelayanan harus berkelanjutan dan berbasis kebutuhan kerja, bukan hanya memenuhi target pelatihan formal".

Tanpa peningkatan kapasitas SDM, perubahan prosedur dan sistem teknologi tidak akan berdampak signifikan terhadap pengalaman pengguna.

Korupsi sebagai Penghambat Mutu Layanan

Praktik korupsi dalam pelayanan publik merusak kepercayaan dan menciptakan biaya tambahan bagi warga. Bentuk korupsi dapat berupa pungutan liar di loket, percepatan layanan dengan imbalan tertentu, maupun manipulasi data untuk memenuhi target kinerja.

Korupsi tidak hanya merugikan secara ekonomi, tetapi juga menimbulkan ketidakadilan. Warga yang tidak mampu membayar tambahan akan terpinggirkan, sedangkan yang memiliki akses dan sumber daya dapat memperoleh layanan lebih cepat.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "korupsi dalam pelayanan publik menunjukkan kegagalan birokrasi menempatkan warga sebagai pusat perhatian".

Upaya pemberantasan korupsi memerlukan kombinasi pengawasan internal, akuntabilitas eksternal, dan keterbukaan informasi. Namun, selama insentif untuk menyimpang lebih besar daripada risiko sanksi, praktik korupsi akan sulit diberantas sepenuhnya.

Digital Divide atau Kesenjangan Digital

Digitalisasi layanan publik bertujuan mempercepat proses dan memperluas akses. Namun, kesenjangan digital menjadi tantangan serius. Kesenjangan ini terjadi pada tiga tingkat: akses infrastruktur internet, kemampuan menggunakan perangkat digital, dan ketersediaan layanan daring yang ramah pengguna.

Di banyak daerah, jaringan internet masih lemah atau tidak stabil. Sebagian warga, terutama lansia dan kelompok ekonomi rendah, belum memiliki gawai atau keterampilan untuk menggunakan layanan elektronik. Jika pemerintah hanya menyediakan layanan daring tanpa kanal alternatif, maka kelompok tersebut akan kehilangan akses.

Dwiyanto (2021) mengingatkan bahwa "transformasi digital pelayanan harus disertai strategi inklusi agar tidak memperlebar ketimpangan antara warga yang melek teknologi dan yang tidak".

Keterkaitan Antar Tantangan

Keempat tantangan tersebut tidak berdiri sendiri. Disparitas daerah memperbesar kesenjangan digital karena infrastruktur di wilayah tertinggal lebih lambat berkembang. Kapasitas SDM yang rendah membuat pengawasan terhadap korupsi menjadi lemah. Korupsi mengurangi anggaran yang seharusnya digunakan untuk memperbaiki layanan di daerah tertinggal.

Karena itu, penanganan satu tantangan tanpa memperhatikan yang lain akan menghasilkan perbaikan parsial. Reformasi pelayanan perlu melihat hubungan antar masalah dan merancang solusi yang terpadu.

Arah Penanganan

Mengatasi disparitas daerah memerlukan penguatan transfer fiskal yang berpihak pada daerah tertinggal dan pendampingan teknis dari pemerintah pusat. Peningkatan kapasitas SDM dapat dilakukan melalui pelatihan berkelanjutan, rotasi pegawai yang lebih terencana, dan sistem penghargaan berbasis kinerja pelayanan.

Pemberantasan korupsi membutuhkan transparansi standar pelayanan dan biaya, mekanisme pengaduan yang mudah diakses, serta sanksi yang ditegakkan konsisten. Mengatasi digital divide menuntut penyediaan infrastruktur internet yang merata, literasi digital bagi warga, dan desain layanan hibrida yang tetap menyediakan kanal non-digital.

Disparitas daerah, keterbatasan kapasitas SDM, korupsi, dan digital divide merupakan tantangan nyata dalam reformasi pelayanan publik Indonesia. Tantangan ini tidak dapat diselesaikan dengan kebijakan tunggal, melainkan melalui perbaikan kelembagaan, investasi pada manusia, penegakan integritas, dan strategi digital yang inklusif.

Jika keempat tantangan ini diatasi secara sistematis, maka mutu pelayanan publik akan lebih merata dan dirasakan langsung oleh seluruh warga, tanpa terkecuali. Reformasi pelayanan akan menjadi nyata bukan hanya di atas kertas, tetapi juga dalam pengalaman sehari-hari masyarakat.

4.7.2 Arah Penguatan: Integrasi Layanan Digital, Peningkatan Kapasitas Daerah, Penguatan Pengawasan Publik

Mengatasi tantangan pelayanan publik memerlukan arah penguatan yang terukur dan terintegrasi. Tiga strategi utama yang menjadi fokus reformasi ke depan adalah integrasi layanan digital, peningkatan kapasitas daerah, dan penguatan pengawasan publik. Ketiga arah ini saling menguatkan. Layanan digital mempercepat proses, kapasitas daerah memastikan pemerataan mutu, dan pengawasan publik menjaga akuntabilitas. Tanpa kombinasi ketiganya, perbaikan pelayanan akan berjalan lambat dan tidak merata.

Integrasi Layanan Digital

Digitalisasi pelayanan bertujuan mengurangi birokrasi berbelit, mempercepat waktu penyelesaian, dan memperluas akses. Namun, integrasi menjadi kunci agar sistem tidak berjalan terpisah-pisah. Saat ini, banyak aplikasi layanan yang dikembangkan instansi secara mandiri tanpa terhubung ke sistem pusat. Akibatnya, warga harus mengisi data berulang dan antarinstansi sulit bertukar informasi.

Integrasi layanan digital berarti membangun sistem yang saling terhubung, menggunakan data tunggal, dan menyediakan satu portal akses bagi warga. Model ini mengurangi beban administratif dan meningkatkan kecepatan layanan. Integrasi juga harus memperhatikan keamanan data dan privasi pengguna.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa “transformasi digital pelayanan hanya efektif jika dibangun atas prinsip interoperabilitas, bukan sekadar digitalisasi prosedur lama”.

Selain integrasi teknis, diperlukan desain antarmuka yang mudah digunakan oleh warga dengan literasi digital rendah. Layanan hibrida tetap diperlukan agar kelompok rentan tidak kehilangan akses.

Peningkatan Kapasitas Daerah

Kesenjangan mutu pelayanan antar daerah masih lebar. Karena itu, peningkatan kapasitas daerah menjadi arah penguatan penting. Kapasitas mencakup aspek fiskal, kelembagaan, dan sumber daya manusia.

Dari sisi fiskal, skema transfer pusat ke daerah perlu lebih berpihak pada wilayah tertinggal agar memiliki anggaran cukup untuk membangun infrastruktur dan sistem pelayanan. Dari sisi kelembagaan, daerah perlu mendapat pendampingan dalam menyusun standar pelayanan, membangun sistem informasi, dan mengelola pengaduan.

Dari sisi SDM, daerah memerlukan pelatihan berkelanjutan bagi aparatur pelayanan, rotasi yang terencana agar pengalaman tersebar, dan sistem insentif yang mendorong kinerja melayani. Tanpa penguatan kapasitas, standar nasional akan sulit diterapkan secara konsisten.

Thoha (2018) mencatat bahwa “penguatan kapasitas daerah tidak cukup melalui regulasi, tetapi harus disertai transfer pengetahuan dan sumber daya yang memadai”.

Penguatan Pengawasan Publik

Pengawasan internal saja tidak cukup menjamin mutu pelayanan. Penguatan pengawasan publik menjadi arah ketiga yang penting. Pengawasan publik melibatkan warga, lembaga independen, legislatif, dan media dalam memantau kinerja layanan.

Mekanisme yang dapat diperkuat antara lain: jalur pengaduan yang mudah diakses dan ditindaklanjuti, publikasi data kinerja layanan secara terbuka, dan pelibatan organisasi masyarakat dalam evaluasi standar pelayanan. Keterbukaan informasi memperbesar kemungkinan penyimpangan terdeteksi lebih awal.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "akuntabilitas pelayanan publik menguat ketika warga diberi ruang untuk menilai dan menuntut perbaikan secara langsung".

Penguatan pengawasan juga memerlukan responsivitas birokrasi. Jika pengaduan publik tidak ditindaklanjuti, maka kepercayaan warga akan menurun dan mekanisme pengawasan menjadi tidak efektif.

Sinergi Antar Arah Penguatan

Ketiga arah penguatan ini bekerja paling baik jika dijalankan bersama. Integrasi layanan digital akan lebih bermanfaat jika daerah memiliki kapasitas untuk mengelola sistem tersebut. Pengawasan publik akan lebih tajam jika data kinerja layanan digital terbuka dan dapat diakses warga.

Sinergi ini menuntut koordinasi lintas kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Tanpa koordinasi, risiko tumpang tindih program dan pemborosan sumber daya akan tinggi.

Arah penguatan reformasi pelayanan publik di Indonesia bertumpu pada tiga pilar: integrasi layanan digital untuk efisiensi dan kemudahan akses, peningkatan kapasitas daerah untuk pemerataan mutu, dan penguatan pengawasan publik untuk menjaga akuntabilitas.

Jika ketiga pilar ini dijalankan secara konsisten dan terintegrasi, maka pelayanan publik akan bergerak dari sekadar memenuhi prosedur menuju pemberian pengalaman yang cepat, mudah, dan dipercaya warga. Reformasi pelayanan tidak lagi berhenti pada kebijakan, tetapi terasa dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.

4.7.3 Studi Kasus: Praktik Baik MPP, Inovasi Layanan Kesehatan/ Pendidikan

Reformasi pelayanan publik di Indonesia tidak hanya berjalan di atas konsep, tetapi juga telah menghasilkan praktik baik yang dapat menjadi rujukan daerah lain. Tiga contoh yang sering dikutip adalah Mal Pelayanan Publik, inovasi layanan kesehatan, dan inovasi layanan pendidikan. Studi kasus ini menunjukkan bahwa perbaikan mutu layanan mungkin dilakukan ketika ada kepemimpinan yang kuat, pemanfaatan teknologi, dan keterlibatan pengguna dalam desain layanan.

Mal Pelayanan Publik sebagai Pusat Layanan Terintegrasi

Mal Pelayanan Publik atau MPP merupakan inovasi kelembagaan yang menggabungkan berbagai layanan perizinan dan non-perizinan dalam satu gedung. Tujuannya menyederhanakan akses warga agar tidak perlu berpindah-pindah instansi untuk mengurus dokumen.

Praktik baik MPP terlihat pada penyatuan loket, sistem antrean elektronik, standar waktu penyelesaian yang dipublikasikan, dan ketersediaan ruang konsultasi. Beberapa MPP juga menyediakan layanan bagi penyandang disabilitas dan kelompok rentan. Hasilnya, waktu penyelesaian layanan menjadi lebih pendek dan tingkat kepuasan pengguna meningkat.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "MPP berhasil mengubah pengalaman warga dalam mengakses layanan dari proses yang terfragmentasi menjadi alur yang lebih sederhana dan terukur".

Keberhasilan MPP bergantung pada komitmen pimpinan daerah, integrasi sistem antarinstansi, dan pelatihan bagi petugas frontline. Tanpa ketiga faktor tersebut, MPP berisiko menjadi gedung dengan banyak loket tetapi tanpa perbaikan mutu yang nyata.

Inovasi Layanan Kesehatan: Puskesmas dengan Sistem Rujukan Digital

Di bidang kesehatan, beberapa puskesmas telah mengembangkan sistem rujukan digital untuk mempercepat penanganan pasien. Melalui aplikasi sederhana, petugas puskesmas dapat mengirim data pasien dan hasil pemeriksaan awal ke rumah sakit rujukan. Rumah sakit dapat menyiapkan penanganan lebih lanjut sebelum pasien tiba.

Inovasi ini mengurangi waktu tunggu dan mencegah duplikasi pemeriksaan. Pasien tidak perlu membawa berkas fisik berulang kali, karena data telah tersedia di sistem. Selain itu, sistem ini memudahkan pemantauan kasus oleh dinas kesehatan daerah.

Thoha (2018) mencatat bahwa "inovasi teknologi di layanan kesehatan akan berdampak jika diikuti dengan perubahan alur kerja dan pelatihan bagi tenaga medis".

Tantangan yang dihadapi adalah ketersediaan jaringan internet di wilayah terpencil dan kesiapan tenaga kesehatan dalam menggunakan sistem baru. Daerah yang berhasil mengatasi tantangan ini biasanya melakukan uji coba bertahap dan melibatkan petugas sejak awal desain sistem.

Inovasi Layanan Pendidikan: Sistem PPDB Online dan Informasi Sekolah Terbuka

Di bidang pendidikan, sistem Penerimaan Peserta Didik Baru berbasis daring telah diterapkan di banyak daerah. Sistem ini membuka akses informasi daya tampung, persyaratan, dan jadwal seleksi secara transparan. Orang tua dapat memantau status pendaftaran secara real time tanpa harus datang ke sekolah.

Beberapa daerah juga mengembangkan portal informasi sekolah yang memuat data akreditasi, jumlah guru, sarana prasarana, dan hasil evaluasi mutu. Keterbukaan informasi ini memungkinkan orang tua memilih sekolah berdasarkan data, bukan hanya berdasarkan reputasi lisan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "keterbukaan informasi dalam layanan pendidikan memperkuat akuntabilitas sekolah kepada masyarakat".

Inovasi PPDB online mengurangi risiko percaloan dan meningkatkan kepercayaan publik. Namun, keberhasilan sistem ini memerlukan sosialisasi kepada orang tua, terutama yang belum terbiasa dengan

teknologi, serta penyediaan kanal bantuan bagi yang mengalami kesulitan akses.

Pelajaran dari Praktik Baik

Dari ketiga studi kasus tersebut, ada beberapa pelajaran penting yaitu:

Pertama, perbaikan layanan paling efektif jika dimulai dari identifikasi hambatan yang dialami pengguna, bukan dari keinginan instansi semata.

Kedua, teknologi berperan sebagai alat bantu, bukan pengganti perubahan prosedur dan budaya kerja.

Ketiga, keterlibatan pengguna dalam uji coba awal meningkatkan kemungkinan sistem diterima dan digunakan.

Keempat, kepemimpinan daerah menjadi faktor penentu. Praktik baik sulit berkembang jika pimpinan tidak memberi dukungan anggaran, waktu, dan ruang bagi inovasi.

Studi kasus MPP, inovasi layanan kesehatan, dan inovasi layanan pendidikan menunjukkan bahwa reformasi pelayanan publik di Indonesia telah menghasilkan contoh konkret yang dapat ditiru. Keberhasilan praktik-praktik ini terletak pada kombinasi penyederhanaan proses, pemanfaatan teknologi tepat guna, dan keterbukaan terhadap umpan balik pengguna.

Dengan mendokumentasikan dan menyebarluaskan pelajaran dari studi kasus tersebut, daerah lain dapat mempercepat upaya perbaikan layanan tanpa harus mengulang kesalahan yang sama. Praktik baik menjadi bukti bahwa pelayanan publik yang lebih baik

bukan hanya cita-cita, tetapi dapat diwujudkan melalui langkah yang terencana dan konsisten.

Bab IV ini membahas kerangka dan praktik manajemen pelayanan publik di Indonesia, mulai dari konsep dasar, prinsip, standar, pengukuran kinerja, hingga tantangan dan arah reformasi. Pembahasan menunjukkan bahwa pelayanan publik bukan sekadar rutinitas administratif, melainkan instrumen utama negara untuk memenuhi hak dasar warga dan memperkuat kepercayaan terhadap pemerintah.

Pelayanan publik yang baik dibangun di atas tiga pilar. Pertama, kejelasan standar dan prosedur yang mudah dipahami warga. Kedua, kapasitas aparatur dan kelembagaan yang memadai untuk menjalankan layanan sesuai standar. Ketiga, mekanisme akuntabilitas yang melibatkan pengawasan internal dan eksternal, termasuk keterbukaan informasi.

Pengukuran kinerja melalui indikator input, output, outcome, dan impact memberi gambaran menyeluruh tentang mutu layanan. Tanpa pengukuran outcome dan impact, evaluasi kinerja berisiko berhenti pada jumlah layanan yang diberikan tanpa melihat manfaat yang dirasakan warga. Mekanisme akuntabilitas eksternal melalui Ombudsman, DPR/DPRD, dan media memperkuat kontrol publik dan mencegah penyimpangan.

Bab ini juga mengidentifikasi tantangan utama: disparitas antar daerah, keterbatasan kapasitas SDM, praktik korupsi, dan kesenjangan digital. Mengatasi tantangan tersebut memerlukan arah penguatan yang terintegrasi, yaitu integrasi layanan digital, peningkatan kapasitas daerah, dan penguatan pengawasan publik. Studi kasus MPP, inovasi kesehatan, dan inovasi pendidikan menunjukkan bahwa perbaikan nyata dapat diwujudkan melalui kombinasi penyederhanaan proses, pemanfaatan teknologi, dan keterlibatan pengguna.

DAFTAR PUSTAKA

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service: Serving, Not Steering (4th ed.). Routledge.

Dwiyanto, A. (2021). Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, Kolaboratif (Ed. Revisi). UGM Press.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?" Public Management Review, 18(2), 639-653.

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.

Thoha, M. (2018). Manajemen Publik. Kencana.

Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 112.

Republik Indonesia. (2010). Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Republik Indonesia. (2013). Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244.

Republik Indonesia. (2017). Peraturan Menteri PANRB Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat.

Republik Indonesia. (2018). Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal. Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 2.

Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 182.

Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 196.

Kementerian PANRB. (2018). Pedoman Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik melalui SPAN-LAPOR!.

BAB 5

AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Oleh Jumalia Mannayong

Pelayanan publik merupakan wajah negara di hadapan warga. Mutu layanan tidak hanya ditentukan oleh kecepatan atau kelengkapan prosedur, tetapi juga oleh sejauh mana proses dan hasil layanan dapat dipertanggungjawabkan dan diketahui publik. Dua prinsip yang menjadi fondasi hal ini adalah akuntabilitas dan transparansi. Tanpa keduanya, pelayanan berisiko berjalan tertutup, tidak dapat dikoreksi, dan kehilangan kepercayaan masyarakat.

Akuntabilitas sebagai Prinsip Dasar Administrasi Publik

Akuntabilitas berarti kewajiban penyelenggara pelayanan untuk menjelaskan, mempertanggungjawabkan, dan menanggung konsekuensi atas tindakan dan keputusan yang diambil. Dalam konteks pelayanan publik, akuntabilitas mengikat aparatur untuk memastikan bahwa sumber daya yang digunakan berasal dari publik dan harus kembali memberi manfaat kepada publik.

Akuntabilitas tidak terbatas pada pertanggungjawaban administratif kepada atasan. Akuntabilitas juga bersifat eksternal, yaitu kepada legislatif, lembaga pengawas, dan

terutama kepada warga pengguna layanan. Hal ini penting karena pelayanan publik dibiayai oleh pajak dan retribusi yang berasal dari masyarakat.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "akuntabilitas dalam pelayanan publik menempatkan warga sebagai pemilik kedaulatan, bukan sebagai penerima pasif dari kebijakan birokrasi".

Transparansi sebagai Syarat Akuntabilitas

Transparansi adalah keterbukaan informasi tentang proses, standar, biaya, waktu, dan hasil pelayanan. Transparansi menjadi syarat agar akuntabilitas dapat berjalan. Warga tidak dapat meminta pertanggungjawaban jika tidak mengetahui apa yang seharusnya diterima, berapa lama waktu penyelesaian, dan siapa yang bertanggung jawab.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menegaskan hak warga untuk memperoleh informasi publik, termasuk informasi pelayanan. Keterbukaan ini mengurangi ruang bagi praktik penyimpangan dan memperbesar kemungkinan warga mendapat layanan sesuai haknya.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "keterbukaan informasi pelayanan publik merupakan bentuk penghormatan terhadap hak warga untuk mengetahui dan menilai mutu layanan yang dibiayai oleh mereka sendiri".

Mengapa Akuntabilitas dan Transparansi Menjadi Penting?

Pertama, akuntabilitas dan transparansi meningkatkan kepercayaan publik. Ketika warga tahu standar layanan dan melihat adanya mekanisme pengaduan yang berfungsi,

mereka lebih percaya bahwa negara hadir untuk melayani, bukan mempersulit.

Kedua, keduanya mencegah korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Pungutan liar, diskriminasi, dan penundaan tanpa alasan menjadi lebih sulit dilakukan jika standar dan biaya layanan dibuka kepada publik.

Ketiga, akuntabilitas dan transparansi mendorong perbaikan mutu secara berkelanjutan. Umpan balik dari warga yang mengetahui hak dan prosedurnya akan menjadi bahan evaluasi bagi penyelenggara untuk memperbaiki alur kerja dan sikap pelayanan.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pengawasan publik yang dimungkinkan oleh transparansi menjadi tekanan sosial yang efektif untuk mendorong birokrasi bekerja lebih baik".

Konteks Pelayanan Publik di Indonesia

Di Indonesia, tuntutan terhadap akuntabilitas dan transparansi semakin kuat seiring reformasi birokrasi dan digitalisasi layanan. Warga kini lebih mudah mengakses informasi melalui internet dan media sosial. Mereka juga lebih kritis dalam menilai kinerja pemerintah.

Namun, tantangan masih besar. Budaya tertutup masih dijumpai di beberapa unit pelayanan. Keterbatasan literasi informasi membuat sebagian warga belum memanfaatkan hak atas keterbukaan informasi. Kesenjangan digital juga menghambat akses sebagian kelompok terhadap informasi layanan daring.

Karena itu, penguatan akuntabilitas dan transparansi tidak cukup dilakukan melalui regulasi. Diperlukan perubahan sikap aparatur, peningkatan kapasitas pengelola informasi, dan penyediaan kanal akses yang ramah bagi seluruh lapisan masyarakat.

Keterkaitan dengan Mutu Pelayanan

Akuntabilitas dan transparansi tidak berdiri sendiri. Keduanya berinteraksi langsung dengan mutu pelayanan. Layanan yang akuntabel cenderung lebih tepat waktu dan sesuai standar karena ada risiko ditagih pertanggungjawaban. Layanan yang transparan cenderung lebih mudah diakses karena informasi persyaratan dan prosedur tersedia di muka.

Dengan demikian, akuntabilitas dan transparansi bukan beban tambahan bagi birokrasi, melainkan alat untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas layanan. Birokrasi yang terbuka justru akan lebih mudah mendapat dukungan publik dan lebih cepat melakukan koreksi ketika terjadi kesalahan.

Latar belakang pentingnya akuntabilitas dan transparansi dalam pelayanan publik terletak pada hubungan antara negara dan warga. Pelayanan publik dibiayai oleh publik, sehingga publik berhak mengetahui bagaimana layanan dijalankan dan menuntut perbaikan jika mutu tidak sesuai.

Menguatkan akuntabilitas dan transparansi berarti memperkuat fondasi demokrasi administratif. Hal ini menuntut komitmen penyelenggara untuk membuka informasi, menerima kritik, dan bersedia memperbaiki diri. Pada akhirnya, pelayanan publik yang akuntabel dan transparan akan melahirkan kepercayaan yang menjadi modal utama pemerintahan yang legitimate.

Kepercayaan publik merupakan modal utama bagi legitimasi pemerintahan. Tanpa kepercayaan, kebijakan publik sulit diterima dan pelayanan sulit dijalankan efektif. Dua pilar yang paling berpengaruh terhadap tumbuhnya kepercayaan adalah akuntabilitas dan transparansi. Ketika

warga merasa penyelenggara layanan dapat dimintai pertanggungjawaban dan bersedia membuka informasi, kepercayaan akan tumbuh. Sebaliknya, ketertutupan dan lepasnya kontrol akan melemahkan kepercayaan.

Kepercayaan Publik sebagai Hasil Interaksi dengan Birokrasi

Kepercayaan publik terbentuk dari pengalaman warga berinteraksi dengan birokrasi. Pengalaman tersebut mencakup kemudahan mengakses informasi, perlakuan yang adil, ketepatan waktu layanan, dan respons terhadap keluhan. Jika dalam proses tersebut warga menemukan bahwa prosedur jelas, biaya wajar, dan petugas bersedia menjelaskan, maka penilaian positif akan muncul.

Akuntabilitas memastikan bahwa jika terjadi penyimpangan, ada pihak yang dapat dimintai tanggung jawab dan ada konsekuensi yang ditegakkan. Transparansi memastikan bahwa warga tidak berada dalam posisi buta informasi ketika berhadapan dengan birokrasi. Kombinasi keduanya mengurangi ketidakpastian dan memberi rasa aman kepada pengguna layanan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menyatakan bahwa "kepercayaan terhadap pemerintahan tumbuh ketika warga diperlakukan sebagai mitra, bukan sebagai objek yang harus diatur tanpa penjelasan".

Peran Akuntabilitas dalam Memperkuat Kepercayaan

Akuntabilitas memberi jaminan bahwa kekuasaan yang dijalankan oleh aparatur tidak lepas kendali. Mekanisme akuntabilitas internal melalui pengawasan melekat dan audit, serta akuntabilitas eksternal melalui Ombudsman, DPR, dan masyarakat sipil, menciptakan jaring pengaman. Warga yang

mengetahui adanya mekanisme ini akan lebih percaya bahwa penyimpangan dapat dikoreksi.

Selain itu, akuntabilitas kinerja melalui publikasi capaian layanan memberi bukti nyata bahwa sumber daya publik digunakan untuk tujuan yang tepat. Bukti ini lebih kuat membentuk kepercayaan dibandingkan janji normatif.

Thoha (2018) mencatat bahwa "akuntabilitas kinerja yang terbuka menjadi bentuk komunikasi antara birokrasi dan publik bahwa layanan diberikan sesuai tujuan yang disepakati".

Peran Transparansi dalam Membangun Kepercayaan

Transparansi mengurangi asimetri informasi antara penyelenggara dan pengguna layanan. Ketika standar pelayanan, biaya, dan waktu penyelesaian dipublikasikan, warga dapat menilai apakah layanan yang diterima sudah sesuai. Keterbukaan ini menghilangkan ruang bagi praktik diskriminatif dan pungutan liar.

Transparansi juga memberi warga kesempatan untuk mengawasi dan memberi masukan. Partisipasi pengawasan ini menciptakan rasa memiliki terhadap layanan publik. Rasa memiliki inilah yang kemudian berubah menjadi kepercayaan.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa "keterbukaan informasi pelayanan merupakan penghormatan terhadap hak warga, dan penghormatan tersebut berbalas dengan meningkatnya kepercayaan kepada negara".

Risiko Kehilangan Kepercayaan Akibat Lemahnya Akuntabilitas dan Transparansi

Kepercayaan publik mudah runtuh jika terjadi skandal pelayanan, penundaan tanpa penjelasan, atau ketertutupan informasi. Kasus pungutan liar di loket pelayanan, manipulasi data penerima bantuan, atau lambannya respons terhadap pengaduan akan segera menyebar melalui media dan media sosial. Dampaknya tidak hanya pada instansi terkait, tetapi juga pada kepercayaan terhadap pemerintah secara keseluruhan.

Ketika warga merasa tidak ada pihak yang dapat dimintai tanggung jawab dan informasi sulit diakses, mereka akan cenderung menghindari layanan formal dan mencari jalur nonformal. Hal ini melemahkan sistem pelayanan dan merusak legitimasi negara.

Hubungan Saling Menguatkan antara Akuntabilitas, Transparansi, dan Kepercayaan

Akuntabilitas dan transparansi tidak bekerja sendiri. Keduanya saling memperkuat dan bersama-sama membangun kepercayaan. Transparansi tanpa akuntabilitas berisiko menjadi sekadar publikasi data tanpa tindak lanjut. Akuntabilitas tanpa transparansi sulit dijalankan karena publik tidak memiliki informasi untuk menilai.

Kepercayaan yang tumbuh dari kombinasi keduanya akan memperkuat kepatuhan warga terhadap kebijakan, meningkatkan partisipasi dalam program pemerintah, dan mempermudah komunikasi antara negara dan masyarakat.

Hubungan akuntabilitas dan transparansi dengan kepercayaan publik bersifat kausal dan timbal balik. Akuntabilitas dan transparansi menciptakan kondisi yang memungkinkan kepercayaan tumbuh. Kepercayaan yang

tumbuh kemudian mempermudah penyelenggaraan pelayanan dan memperkuat legitimasi pemerintah.

Karena itu, upaya membangun kepercayaan publik tidak dapat dilepaskan dari upaya memperkuat akuntabilitas dan memperluas transparansi. Investasi pada keterbukaan informasi dan mekanisme pertanggungjawaban adalah investasi pada modal sosial yang paling berharga bagi pemerintahan: kepercayaan warga.

Tujuan dan Ruang Lingkup Pembahasan

Bab V buku ajar Administrasi Publik ini membahas dua prinsip kunci dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu akuntabilitas dan transparansi. Pembahasan diarahkan untuk memberi pemahaman konseptual sekaligus panduan praktis bagi mahasiswa, aparatur, dan pengelola pelayanan agar mampu menerapkan kedua prinsip tersebut dalam konteks birokrasi Indonesia. Bagian 5.1.3 ini menjelaskan secara rinci tujuan penulisan dan batasan ruang lingkup pembahasan agar pembaca memiliki peta jelas atas materi yang akan diuraikan dalam bab ini.

Tujuan pertama adalah membangun pemahaman konseptual yang kuat tentang akuntabilitas dan transparansi dalam pelayanan publik. Pemahaman ini mencakup definisi, dimensi, jenis, serta hubungan keduanya dengan prinsip good governance. Tanpa fondasi konseptual, penerapan akuntabilitas dan transparansi berisiko menjadi formalitas administratif tanpa dampak nyata terhadap mutu layanan.

Tujuan kedua adalah menguraikan mekanisme yang dapat digunakan untuk menegakkan akuntabilitas dan memperluas transparansi. Mekanisme tersebut meliputi pengawasan internal, pengawasan eksternal oleh lembaga negara dan masyarakat, serta pemanfaatan teknologi informasi untuk keterbukaan data layanan. Penekanan

diberikan pada instrumen yang relevan dengan sistem ketatanegaraan dan hukum Indonesia.

Tujuan ketiga adalah mengidentifikasi tantangan yang menghambat terwujudnya akuntabilitas dan transparansi. Tantangan tersebut tidak hanya bersifat struktural seperti keterbatasan sumber daya, tetapi juga kultural seperti budaya birokrasi tertutup dan rendahnya literasi informasi publik. Dengan mengidentifikasi tantangan, pembahasan ini memberi dasar untuk merumuskan strategi perbaikan.

Tujuan keempat adalah merumuskan strategi penguatan akuntabilitas dan transparansi yang dapat diterapkan di tingkat pusat maupun daerah. Strategi yang diuraikan mencakup penguatan kelembagaan PPID, pemanfaatan data terbuka, peningkatan partisipasi warga, dan integrasi sistem pengawasan.

Tujuan kelima adalah memberi contoh praktik baik melalui studi kasus. Contoh dari Mal Pelayanan Publik, portal informasi kesehatan dan pendidikan, serta pemanfaatan media sosial untuk respons pengaduan diharapkan dapat menjadi rujukan bagi daerah yang sedang membangun sistem akuntabilitas dan transparansi.

Secara keseluruhan, tujuan bab ini adalah menghubungkan konsep dengan praktik. Mahasiswa diharapkan tidak hanya memahami arti akuntabilitas dan transparansi, tetapi juga mampu menganalisis kondisi di lapangan dan merancang perbaikan yang kontekstual.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "tujuan akhir administrasi publik adalah melayani warga melalui institusi yang dapat dipertanggungjawabkan dan terbuka terhadap pengawasan".

Ruang lingkup materi dibatasi pada pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah pusat dan daerah. Pembahasan tidak meluas pada akuntabilitas

korporasi swasta atau organisasi nirlaba, kecuali ketika organisasi tersebut menjalankan fungsi pelayanan publik melalui kerja sama dengan pemerintah.

Dari sisi konsep, pembahasan mencakup:

- Definisi dan dimensi akuntabilitas dan transparansi.
- Jenis akuntabilitas: vertikal, horizontal, dan sosial.
- Prinsip keterbukaan informasi publik berdasarkan UU No. 14 Tahun 2008.
- Hubungan akuntabilitas dan transparansi dengan kepercayaan publik dan mutu pelayanan.

Dari sisi mekanisme, pembahasan mencakup:

- Pengawasan internal melalui SPI dan audit.
- Pengawasan eksternal oleh Ombudsman, DPR/DPRD, media, dan masyarakat sipil.
- Instrumen transparansi: Standar Pelayanan Publik, portal informasi, publikasi anggaran dan kinerja.
- Pemanfaatan teknologi digital untuk keterbukaan data real time.

Dari sisi analisis, pembahasan mencakup:

- Tantangan struktural, kultural, dan teknologis.
- Strategi penguatan kelembagaan dan partisipasi publik.
- Studi kasus praktik baik di Indonesia.

Pembahasan sengaja tidak mendalami aspek teknis hukum acara pengadilan administrasi atau audit forensik, karena fokus bab ini adalah pada manajemen dan kebijakan pelayanan, bukan pada ranah yudisial atau investigasi khusus.

Pendekatan yang digunakan bersifat konseptual-normatif sekaligus aplikatif. Bagian awal menguraikan kerangka teori dan peraturan perundang-undangan. Bagian tengah menganalisis tantangan dan strategi. Bagian akhir memberi contoh praktik untuk menjembatani teori dan realitas.

Pendekatan ini dipilih agar pembaca memperoleh pemahaman utuh. Pemahaman konseptual memberi lensa untuk menilai kondisi lapangan. Pemahaman aplikatif memberi bekal untuk merancang perbaikan.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “administrasi publik harus mampu menerjemahkan prinsip normatif menjadi tindakan manajerial yang dapat diukur hasilnya”.

Bagi mahasiswa Administrasi Publik, bab ini diharapkan menambah wawasan tentang bagaimana prinsip akuntabilitas dan transparansi dioperasionalkan dalam birokrasi. Bagi aparatur, bab ini diharapkan menjadi bahan refleksi untuk memperbaiki praktik layanan di unit kerja masing-masing. Bagi pengelola kebijakan, bab ini diharapkan memberi masukan untuk merancang regulasi dan sistem yang lebih terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Manfaat praktis yang diharapkan adalah meningkatnya kemampuan pembaca untuk:

- Menjelaskan arti dan pentingnya akuntabilitas dan transparansi.
- Mengidentifikasi kelemahan sistem akuntabilitas dan transparansi di instansi pelayanan.
- Mengusulkan perbaikan berbasis instrumen yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.

Tujuan dan ruang lingkup pembahasan Bab V telah ditetapkan untuk memastikan materi fokus, terukur, dan relevan dengan kebutuhan pembelajaran Administrasi Publik di Indonesia. Dengan batasan yang jelas, pembahasan dapat menggali konsep secara mendalam tanpa melebar ke ranah yang berada di luar kompetensi manajemen pelayanan publik.

Akuntabilitas dan transparansi bukan topik tambahan dalam administrasi publik, melainkan inti dari relasi antara negara dan warga. Melalui bab ini, diharapkan pembaca memahami bahwa membangun pelayanan yang dipercaya publik dimulai dari kesediaan birokrasi untuk membuka diri dan bersedia ditagih pertanggungjawaban atas setiap tindakan pelayanan yang diberikan.

5.1 Konsep Dasar Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik

5.1.1 Pengertian Akuntabilitas: Definisi, Unsur, dan Dimensi

Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip dasar dalam administrasi publik modern. Dalam konteks pelayanan publik, akuntabilitas menjadi jembatan antara kewenangan yang diberikan negara kepada aparatur dan hak warga untuk menilai kinerja penyelenggara. Tanpa akuntabilitas, pelayanan berisiko berjalan tanpa arah, tanpa koreksi, dan tanpa kepercayaan publik. Sub bab ini menguraikan pengertian akuntabilitas melalui definisi, unsur-unsur pokok, dan dimensi yang relevan dalam praktik pelayanan.

Definisi Akuntabilitas

Secara umum, akuntabilitas berarti kewajiban seseorang atau lembaga untuk menjelaskan, mempertanggungjawabkan, dan menanggung konsekuensi atas tindakan, keputusan, dan penggunaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya. Dalam pelayanan publik, akuntabilitas mengikat aparatur untuk memastikan bahwa kewenangan dan anggaran yang digunakan berasal dari publik dan harus dikembalikan dalam bentuk manfaat yang dapat dirasakan warga.

Akuntabilitas tidak sama dengan sekadar pelaporan. Pelaporan adalah kegiatan menyampaikan data. Akuntabilitas menuntut adanya penilaian terhadap data tersebut, adanya pihak yang berwenang menilai, dan adanya tindak lanjut jika ditemukan penyimpangan. Dengan demikian, akuntabilitas mengandung unsur hubungan antara pihak yang memberi amanah dan pihak yang menerima amanah.

Denhardt dan Denhardt (2015) menyatakan bahwa "akuntabilitas dalam pelayanan publik adalah proses di mana birokrasi menjelaskan alasan tindakan dan bersedia menerima penilaian dari warga sebagai pemilik kedaulatan".

Unsur Pokok Akuntabilitas

Ada tiga unsur pokok dalam akuntabilitas pelayanan publik.

Pertama, kewajiban menjelaskan. Penyelenggara layanan wajib memberi informasi tentang tujuan, standar, prosedur, dan hasil layanan. Kewajiban ini memastikan warga mengetahui apa yang seharusnya diterima dan bagaimana layanan dijalankan.

Kedua, kewajiban mempertanggungjawabkan. Penyelenggara harus siap dinilai oleh pihak berwenang, baik atasan hierarkis, lembaga pengawas, legislatif, maupun publik. Penilaian ini tidak hanya melihat kepatuhan prosedur, tetapi juga manfaat yang dirasakan warga.

Ketiga, kewajiban menanggung konsekuensi. Jika penilaian menunjukkan adanya kesalahan, kelalaian, atau penyalahgunaan, maka harus ada sanksi atau perbaikan yang ditegakkan. Tanpa konsekuensi, akuntabilitas akan kehilangan daya ikat.

Thoha (2018) menegaskan bahwa “akuntabilitas menjadi bermakna ketika tiga unsur tersebut hadir secara utuh, bukan hanya sebatas penyampaian laporan tanpa evaluasi dan tindak lanjut”.

Dimensi Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik

Dalam praktik, akuntabilitas memiliki beberapa dimensi yang saling melengkapi.

- Dimensi hukum dan administrasi. Dimensi ini menuntut kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, standar pelayanan, dan prosedur kerja. Pelanggaran terhadap dimensi ini dapat dikenai sanksi disiplin atau hukum.

- Dimensi kinerja. Dimensi ini menilai apakah tujuan layanan tercapai secara efisien dan efektif. Indikator yang digunakan meliputi waktu penyelesaian, mutu hasil, dan kepuasan pengguna. Dimensi kinerja mendorong birokrasi untuk tidak hanya benar secara prosedur, tetapi juga bermanfaat secara nyata.
- Dimensi keuangan. Dimensi ini menuntut keterbukaan dan pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran pelayanan. Setiap rupiah yang digunakan harus dapat dilacak dan dijelaskan manfaatnya bagi publik.
- Dimensi etika dan moral. Dimensi ini berkaitan dengan integritas, kejujuran, dan keberpihakan kepada kepentingan publik. Aparatur yang akuntabel secara etis akan menolak praktik korupsi, diskriminasi, dan penyalahgunaan wewenang meskipun secara administratif tindakan tersebut sulit terdeteksi.
- Dimensi sosial-politik. Dimensi ini menempatkan warga sebagai pihak yang berhak meminta penjelasan dan menilai kinerja pelayanan. Melalui mekanisme pengaduan, forum konsultasi publik, dan pengawasan masyarakat sipil, dimensi ini memperluas akuntabilitas melampaui hubungan hierarkis internal birokrasi.

Dwiyanto (2021) mencatat bahwa “akuntabilitas sosial-politik memberi kekuatan kepada warga untuk menjadi pengawas aktif, bukan hanya penerima layanan pasif”.

Hubungan Antar Unsur dan Dimensi

Unsur dan dimensi akuntabilitas tidak berdiri terpisah. Kewajiban menjelaskan menjadi dasar bagi dimensi hukum dan kinerja. Kewajiban mempertanggungjawabkan diwujudkan melalui mekanisme pengawasan yang mencerminkan dimensi administrasi, keuangan, dan sosial-politik. Kewajiban menanggung konsekuensi menegakkan dimensi etika dan hukum.

Tanpa keterpaduan ini, akuntabilitas berisiko menjadi parsial. Misalnya, laporan keuangan yang lengkap tetapi tanpa penilaian kinerja tidak cukup menjamin mutu pelayanan. Demikian pula, target kinerja yang tercapai tetapi dicapai melalui cara melanggar etika tetap mencederai prinsip akuntabilitas.

Pengertian akuntabilitas dalam pelayanan publik mencakup definisi sebagai kewajiban menjelaskan, mempertanggungjawabkan, dan menanggung konsekuensi. Unsur pokoknya terdiri dari kewajiban informasi, penilaian, dan sanksi atau perbaikan. Dimensinya meliputi aspek hukum, kinerja, keuangan, etika, dan sosial-politik.

Pemahaman utuh terhadap definisi, unsur, dan dimensi ini penting agar penerapan akuntabilitas tidak terjebak pada formalitas pelaporan. Akuntabilitas sejati terjadi ketika aparatur sadar bahwa kewenangan yang diemban berasal dari publik dan harus dipertanggungjawabkan kepada publik melalui mekanisme yang jelas, terbuka, dan berkeadilan.

5.1.2 Jenis Akuntabilitas: Akuntabilitas Vertikal, Horizontal, dan Sosial

Akuntabilitas dalam pelayanan publik tidak berjalan dalam satu arah. Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, aparatur pelayanan diikat oleh berbagai bentuk pertanggungjawaban yang saling melengkapi. Secara umum, jenis akuntabilitas dapat dikelompokkan menjadi tiga: akuntabilitas vertikal, akuntabilitas horizontal, dan akuntabilitas sosial. Pemahaman atas ketiga jenis ini penting agar mekanisme pertanggungjawaban tidak hanya berhenti pada hubungan atasan-bawahan, tetapi juga menjangkau lembaga negara lain dan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan.

Akuntabilitas Vertikal

Akuntabilitas vertikal adalah bentuk pertanggungjawaban aparatur kepada pihak yang memiliki kewenangan hierarkis di atasnya. Dalam konteks birokrasi, hubungan ini terjadi antara bawahan dengan atasan langsung, antara unit kerja dengan pimpinan instansi, dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Ciri utama akuntabilitas vertikal adalah adanya garis komando dan mekanisme pengendalian internal. Laporan kinerja, evaluasi berkala, dan pengawasan melekat menjadi instrumen utama. Jika ditemukan penyimpangan, atasan berwenang memberi teguran, sanksi administratif, atau perintah perbaikan.

Kelebihan akuntabilitas vertikal terletak pada kecepatan dan kejelasan jalur pertanggungjawaban. Atasan dapat segera melakukan koreksi jika kinerja bawahan tidak sesuai target. Namun kelemahannya,

fokus penilaian sering terbatas pada kepatuhan prosedur dan pencapaian target kuantitatif, tanpa mempertimbangkan dampak nyata bagi warga.

Karena itu, akuntabilitas vertikal perlu diimbangi dengan jenis akuntabilitas lain agar penilaian tidak terjebak pada logika birokrasi semata. Tanpa penyeimbang, akuntabilitas vertikal berisiko menjadi rutinitas pelaporan yang tidak berdampak pada mutu layanan.

Thoha (2018) mencatat bahwa "akuntabilitas vertikal efektif untuk menjaga keteraturan organisasi, tetapi tidak cukup untuk menjamin responsivitas terhadap kebutuhan publik".

Akuntabilitas Horizontal

Akuntabilitas horizontal adalah pertanggung-jawaban penyelenggara pelayanan kepada lembaga negara lain yang memiliki fungsi pengawasan dan pengendalian. Dalam sistem Indonesia, bentuk ini terlihat pada hubungan antara eksekutif dengan legislatif, antara instansi pelaksana dengan Badan Pemeriksa Keuangan, antara penyelenggara layanan dengan Ombudsman, dan antara pemerintah dengan lembaga audit internal.

Mekanisme akuntabilitas horizontal bersifat kelembagaan dan berbasis hukum. DPR dan DPRD menggunakan hak interpelasi, hak angket, dan fungsi anggaran untuk meminta keterangan pemerintah. BPK melakukan audit keuangan dan kinerja untuk menilai kewajaran penggunaan anggaran. Ombudsman menerima pengaduan warga dan memberi rekomendasi perbaikan layanan.

Kelebihan akuntabilitas horizontal adalah adanya otoritas eksternal yang independen dari hierarki birokrasi. Penilaian yang dilakukan cenderung lebih objektif dan memiliki kekuatan hukum untuk memaksa perbaikan. Selain itu, akuntabilitas horizontal memperluas fokus penilaian dari sekadar kepatuhan internal menjadi kesesuaian dengan hukum dan kepentingan publik.

Tantangannya, efektivitas akuntabilitas horizontal sangat bergantung pada kapasitas dan independensi lembaga pengawas. Jika lembaga pengawas lemah atau terpolitisasi, maka fungsi kontrol akan melemah. Karena itu, penguatan kelembagaan dan perlindungan independensi menjadi syarat agar akuntabilitas horizontal berjalan optimal.

Denhardt dan Denhardt (2015) menyatakan bahwa "akuntabilitas horizontal memberi jaminan bahwa kekuasaan birokrasi tidak hanya diawasi dari dalam, tetapi juga diuji oleh lembaga lain yang mewakili kepentingan publik".

Akuntabilitas Sosial

Akuntabilitas sosial adalah pertanggungjawaban penyelenggara pelayanan langsung kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Bentuk ini berkembang seiring penguatan demokrasi partisipatif dan keterbukaan informasi. Warga tidak lagi diposisikan sebagai penerima pasif, tetapi sebagai pihak yang berhak menilai, mengawasi, dan menuntut perbaikan layanan.

Instrumen akuntabilitas sosial meliputi pengaduan publik, survei kepuasan, forum konsultasi, publikasi kinerja layanan, dan pengawasan oleh organisasi masyarakat sipil serta media. Dengan UU No. 14 Tahun

2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, warga memperoleh hak hukum untuk mengakses informasi pelayanan dan meminta penjelasan atas kinerja instansi.

Kelebihan akuntabilitas sosial terletak pada kedekatannya dengan pengguna layanan. Penilaian yang dilakukan berbasis pengalaman nyata, bukan sekadar indikator administratif. Umpan balik warga dapat menjadi bahan evaluasi cepat untuk memperbaiki prosedur, sikap petugas, dan waktu penyelesaian layanan.

Namun akuntabilitas sosial juga menghadapi tantangan. Tidak semua warga memiliki literasi informasi yang memadai untuk menilai kinerja birokrasi. Kesenjangan akses teknologi dapat membuat sebagian kelompok terabaikan. Selain itu, tanpa tindak lanjut yang jelas dari penyelenggara, partisipasi warga berisiko menjadi seremonial.

Karena itu, akuntabilitas sosial memerlukan dukungan kelembagaan. Kanal pengaduan harus mudah diakses, respons harus tepat waktu, dan hasil evaluasi harus dipublikasikan. Dengan dukungan tersebut, akuntabilitas sosial menjadi kekuatan pendorong perbaikan yang berkelanjutan.

Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa “akuntabilitas sosial memberi ruang bagi warga untuk menjadi mitra pengawas, sehingga pelayanan publik menjadi lebih peka terhadap kebutuhan nyata di lapangan”.

Hubungan dan Saling Penguatan Antara Ketiga Jenis Akuntabilitas

Ketiga jenis akuntabilitas tidak berdiri sendiri. Akuntabilitas vertikal menjaga keteraturan internal dan kecepatan koreksi. Akuntabilitas horizontal memberi penilaian objektif dan kekuatan hukum. Akuntabilitas sosial memberi penilaian berbasis pengalaman pengguna dan tekanan publik untuk perbaikan.

Jika hanya akuntabilitas vertikal yang kuat, birokrasi dapat menjadi tertutup dan tidak responsif. Jika hanya akuntabilitas horizontal yang dominan, perbaikan dapat berjalan lambat karena terikat prosedur kelembagaan. Jika hanya akuntabilitas sosial yang diandalkan, penilaian dapat menjadi subjektif tanpa dasar hukum yang jelas.

Karena itu, sistem akuntabilitas pelayanan publik yang sehat adalah sistem yang mengintegrasikan ketiga jenis tersebut. Integrasi ini terlihat ketika laporan kinerja internal dipublikasikan untuk diuji publik, ketika hasil audit BPK ditindaklanjuti dengan perbaikan layanan yang diumumkan kepada warga, dan ketika rekomendasi Ombudsman menjadi bahan evaluasi kinerja pimpinan instansi.

Implikasi bagi Pengelolaan Pelayanan Publik

Bagi pengelola pelayanan, pemahaman atas ketiga jenis akuntabilitas berimplikasi pada desain sistem manajemen. Pertama, sistem pelaporan internal harus disusun agar data yang dihasilkan dapat digunakan untuk keperluan audit eksternal dan publikasi kepada warga. Kedua, instansi perlu membuka kanal komunikasi dengan lembaga pengawas dan masyarakat, bukan menunggu diminta keterangan. Ketiga,

mekanisme tindak lanjut atas temuan dan pengaduan harus jelas dan transparan.

Dengan desain seperti ini, akuntabilitas tidak lagi dipahami sebagai beban administratif, melainkan sebagai alat untuk meningkatkan mutu dan kepercayaan publik. Ketiga jenis akuntabilitas yang berjalan beriringan akan menciptakan jaring pengaman yang lebih kuat terhadap penyimpangan dan lebih responsif terhadap kebutuhan warga.

Akuntabilitas vertikal, horizontal, dan sosial merupakan tiga jalur pertanggungjawaban yang saling melengkapi dalam pelayanan publik. Akuntabilitas vertikal menjaga keteraturan hierarkis, akuntabilitas horizontal menegakkan kontrol kelembagaan, dan akuntabilitas sosial memperluas pengawasan kepada warga.

Penerapan yang terintegrasi dari ketiga jenis ini menjadi kunci agar pelayanan publik tidak hanya berjalan sesuai aturan, tetapi juga memberi manfaat nyata dan dapat dipercaya oleh masyarakat. Tanpa integrasi tersebut, prinsip akuntabilitas berisiko menjadi slogan tanpa daya ubah terhadap praktik birokrasi sehari-hari.

5.1.3 Prinsip Akuntabilitas Menurut Good Governance

Konsep good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik menempatkan akuntabilitas sebagai salah satu prinsip utama. Prinsip ini tidak hanya menjadi tuntutan administratif, tetapi juga fondasi moral dan politik bagi hubungan antara negara dan warga. Dalam konteks pelayanan publik, prinsip akuntabilitas menurut good governance memberi kerangka nilai yang menuntun aparatur untuk bekerja terbuka, dapat dinilai, dan bersedia memperbaiki diri. Sub bab ini menguraikan

prinsip-prinsip akuntabilitas sebagaimana dirumuskan dalam paradigma good governance dan implikasinya bagi praktik pelayanan.

Akuntabilitas sebagai Prinsip Tata Kelola

Good governance menekankan bahwa kekuasaan publik harus dijalankan dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak yang memberi amanah, yaitu warga. Akuntabilitas dalam kerangka ini melampaui hubungan hierarkis internal birokrasi. Ia mencakup kewajiban moral untuk menjelaskan keputusan, kewajiban hukum untuk menaati peraturan, dan kewajiban sosial untuk merespons kebutuhan publik.

United Nations Development Programme dalam dokumen tata kelola mendefinisikan akuntabilitas sebagai kewajiban pemegang kekuasaan untuk menjelaskan tindakan dan menerima penilaian atas hasil yang dicapai. Definisi ini menempatkan warga sebagai titik akhir pertanggungjawaban, bukan hanya atasan dalam struktur organisasi.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “akuntabilitas dalam good governance menuntut birokrasi untuk tidak hanya patuh pada aturan, tetapi juga peka terhadap dampak kebijakan terhadap kehidupan warga”.

Prinsip Transparansi sebagai Bagian dari Akuntabilitas

Prinsip pertama yang melekat pada akuntabilitas menurut good governance adalah transparansi. Transparansi berarti keterbukaan informasi tentang proses pengambilan keputusan, penggunaan sumber

daya, dan hasil pelayanan. Tanpa transparansi, warga tidak memiliki dasar untuk menilai kinerja penyelenggara.

Transparansi dalam good governance tidak berarti membuka seluruh data tanpa batas. Ada informasi yang dikecualikan demi kepentingan keamanan, privasi, atau proses yang masih berjalan. Namun pengecualian ini harus diatur jelas dan dapat diuji, agar tidak menjadi alasan untuk menutup informasi publik yang seharusnya terbuka.

UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Indonesia merupakan penjabaran prinsip transparansi dalam kerangka good governance. Undang-undang ini memberi hak kepada warga untuk memperoleh informasi pelayanan dan mewajibkan badan publik menyediakan informasi secara proaktif.

Prinsip Responsivitas

Prinsip kedua adalah responsivitas. Akuntabilitas menurut good governance menuntut penyelenggara layanan untuk merespons pengaduan, kritik, dan usulan perbaikan dari warga. Responsivitas berarti ada mekanisme yang memungkinkan warga menyampaikan pendapat dan ada tindak lanjut yang jelas atas masukan tersebut.

Responsivitas membedakan akuntabilitas formal dengan akuntabilitas substantif. Akuntabilitas formal berhenti pada penyampaian laporan. Akuntabilitas substantif berlanjut pada perubahan kebijakan atau prosedur jika terbukti layanan tidak sesuai kebutuhan warga.

Dwiyanto (2021) mencatat bahwa "responsivitas adalah ujian nyata akuntabilitas, karena ia menunjukkan apakah birokrasi bersedia belajar dari pengalaman warga".

Prinsip Rule of Law dan Kepatuhan

Prinsip ketiga adalah kepatuhan pada hukum atau rule of law. Akuntabilitas menurut good governance menuntut bahwa seluruh tindakan pelayanan harus berdasar pada peraturan perundang-undangan. Penyimpangan terhadap hukum, meskipun dilakukan dengan niat baik, tetap merupakan pelanggaran akuntabilitas.

Kepatuhan pada hukum memberi kepastian bagi warga bahwa layanan diberikan secara adil dan tidak diskriminatif. Kepatuhan juga memberi dasar bagi lembaga pengawas untuk menilai kinerja penyelenggara. Tanpa kepastian hukum, akuntabilitas akan kehilangan tolok ukur yang objektif.

Prinsip Efektivitas dan Efisiensi

Prinsip keempat adalah efektivitas dan efisiensi. Akuntabilitas menurut good governance tidak hanya menuntut benar secara prosedur, tetapi juga tepat guna dalam mencapai tujuan pelayanan. Efektivitas berarti hasil layanan sesuai dengan yang dijanjikan kepada warga. Efisiensi berarti sumber daya digunakan secara optimal tanpa pemborosan.

Penilaian efektivitas dan efisiensi menuntut adanya indikator kinerja yang jelas dan terukur. Indikator ini harus dipublikasikan agar warga dapat menilai apakah

pelayanan yang diterima sebanding dengan biaya yang dikeluarkan melalui pajak.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "akuntabilitas dalam good governance mengukur keberhasilan bukan dari jumlah kegiatan, tetapi dari nilai publik yang dihasilkan bagi warga".

Prinsip Partisipasi

Prinsip kelima adalah partisipasi. Good governance memandang warga sebagai mitra, bukan objek kebijakan. Akuntabilitas menjadi lebih kuat ketika warga dilibatkan dalam perencanaan, pemantauan, dan evaluasi pelayanan. Partisipasi memberi informasi langsung tentang kebutuhan dan pengalaman warga, sehingga penilaian kinerja menjadi lebih kontekstual.

Partisipasi dapat diwujudkan melalui forum konsultasi publik, survei kepuasan, musyawarah perencanaan pembangunan, dan pengawasan oleh organisasi masyarakat sipil. Keterlibatan warga ini memperkuat legitimasi kebijakan dan meningkatkan kepatuhan terhadap pelayanan.

Implikasi bagi Praktik Pelayanan Publik

Prinsip-prinsip akuntabilitas menurut good governance membawa implikasi langsung bagi pengelolaan pelayanan.

Pertama, instansi pelayanan harus menyusun Standar Pelayanan Publik yang memuat informasi transparan tentang prosedur, waktu, biaya, dan penanggung jawab.

Kedua, instansi harus menyediakan kanal pengaduan yang mudah diakses dan memberi respons tepat waktu.

Ketiga, instansi harus mempublikasikan kinerja layanan secara berkala agar dapat dinilai warga dan lembaga pengawas.

Selain itu, pimpinan instansi harus membangun budaya kerja yang menghargai kritik dan bersedia melakukan perbaikan. Budaya ini tidak tumbuh secara otomatis, tetapi memerlukan komitmen pimpinan dan pelatihan bagi aparatur.

Prinsip akuntabilitas menurut good governance merangkum nilai-nilai transparansi, responsivitas, kepatuhan hukum, efektivitas, efisiensi, dan partisipasi. Prinsip-prinsip ini menempatkan warga sebagai pusat pertanggungjawaban dan menuntut birokrasi untuk bekerja secara terbuka, terukur, dan terus memperbaiki diri.

Penerapan prinsip ini dalam pelayanan publik bukan sekadar memenuhi tuntutan regulasi, tetapi membangun kepercayaan publik yang menjadi modal utama legitimasi pemerintahan. Akuntabilitas dalam kerangka good governance adalah jalan untuk menjadikan birokrasi pelayan masyarakat yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

5.1.4 Perbedaan Akuntabilitas dan Tanggung Jawab Administratif

Dalam praktik birokrasi, istilah akuntabilitas dan tanggung jawab administratif sering digunakan bergantian. Padahal keduanya memiliki makna dan ruang lingkup yang berbeda. Tanggung jawab administratif lebih menekankan pada kepatuhan terhadap aturan dan perintah atasan. Akuntabilitas

memiliki cakupan lebih luas karena mencakup penilaian dari publik dan kewajiban menanggung konsekuensi atas dampak layanan. Sub bab ini menguraikan perbedaan keduanya agar aparatur tidak menyamakan pelaporan administratif dengan pertanggungjawaban publik.

Pengertian Tanggung Jawab Administratif

Tanggung jawab administratif adalah kewajiban aparatur untuk melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan, petunjuk teknis, dan perintah hierarkis atasan. Fokus utama tanggung jawab ini adalah keteraturan internal organisasi. Penilaian dilakukan oleh atasan langsung melalui mekanisme pengawasan melekat, laporan berkala, dan evaluasi kinerja.

Ciri khas tanggung jawab administratif adalah orientasinya pada kepatuhan prosedur. Selama aparatur mengikuti alur kerja yang ditetapkan dan menyampaikan laporan sesuai format, maka kewajiban administratif dianggap terpenuhi. Konsekuensi yang dikenakan jika terjadi pelanggaran umumnya bersifat disiplin kepegawaian, seperti teguran lisan, peringatan tertulis, hingga penurunan pangkat.

Thoha (2018) menjelaskan bahwa “tanggung jawab administratif mengikat aparatur pada struktur hierarki dan menjamin keteraturan kerja dalam organisasi birokrasi”.

Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas, sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya, adalah kewajiban untuk menjelaskan, mempertanggungjawabkan, dan menanggung konsekuensi atas tindakan dan hasil pelayanan kepada pihak yang memberi amanah. Dalam pelayanan publik, pihak tersebut tidak hanya atasan, tetapi juga warga sebagai pemilik kedaulatan.

Akuntabilitas melampaui kepatuhan prosedur. Ia menuntut penilaian terhadap manfaat nyata yang dirasakan warga, efisiensi penggunaan sumber daya, dan kesesuaian layanan dengan kebutuhan publik. Penilai bukan hanya atasan, tetapi juga lembaga pengawas eksternal dan masyarakat pengguna layanan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menyatakan bahwa "akuntabilitas menempatkan warga sebagai penilai akhir kinerja birokrasi, bukan hanya atasan dalam struktur organisasi".

Perbedaan dari Segi Subjek Penilaian

Perbedaan pertama terletak pada subjek yang berhak menilai. Tanggung jawab administratif dinilai oleh atasan dalam garis komando. Akuntabilitas dinilai oleh atasan, lembaga pengawas eksternal, legislatif, dan publik. Perluasan subjek penilaian ini membuat akuntabilitas memiliki daya kontrol yang lebih luas.

Perbedaan dari Segi Tolok Ukur

Tanggung jawab administratif menggunakan tolok ukur kepatuhan terhadap peraturan, ketepatan waktu pelaporan, dan kesesuaian dengan perintah atasan. Akuntabilitas menggunakan tolok ukur tambahan

berupa efektivitas hasil, efisiensi sumber daya, kepuasan pengguna, dan kesesuaian dengan nilai publik.

Dengan kata lain, aparatur dapat memenuhi tanggung jawab administratif dengan menyampaikan laporan tepat waktu, tetapi belum tentu akuntabel jika layanan yang diberikan lambat, mahal, atau tidak sesuai kebutuhan warga.

Perbedaan dari Segi Konsekuensi

Konsekuensi tanggung jawab administratif terbatas pada sanksi kepegawaian. Konsekuensi akuntabilitas lebih luas, meliputi perbaikan kebijakan, perubahan prosedur, sanksi hukum, hingga hilangnya kepercayaan publik. Hilangnya kepercayaan publik dapat berdampak pada legitimasi instansi dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah.

Dwiyanto (2021) mencatat bahwa "akuntabilitas membawa risiko politik dan sosial yang tidak melekat pada tanggung jawab administratif semata".

Perbedaan dari Segi Orientasi

Tanggung jawab administratif berorientasi ke dalam, yaitu menjaga keteraturan organisasi. Akuntabilitas berorientasi ke luar, yaitu memastikan layanan memberi manfaat kepada warga. Orientasi ke luar ini membuat akuntabilitas menuntut keterbukaan informasi dan keterlibatan publik.

Risiko Jika Keduanya Disamakan

Menyamakan akuntabilitas dengan tanggung jawab administratif berisiko menimbulkan ilusi akuntabilitas. Instansi dapat merasa telah akuntabel karena laporan disampaikan tepat waktu, padahal warga tetap mengeluhkan mutu layanan. Ilusi ini menghambat perbaikan karena tidak ada tekanan untuk mengevaluasi dampak nyata pelayanan.

Sebaliknya, jika akuntabilitas dipahami lebih luas, maka laporan administratif menjadi bahan awal untuk penilaian publik, bukan tujuan akhir. Laporan tersebut harus dapat diakses, diuji, dan ditindaklanjuti berdasarkan masukan warga.

Hubungan yang Saling Melengkapi

Meski berbeda, tanggung jawab administratif dan akuntabilitas saling melengkapi. Tanggung jawab administratif menjadi fondasi keteraturan yang memungkinkan akuntabilitas berjalan. Tanpa kepatuhan prosedur, penilaian kinerja akan sulit dilakukan karena data tidak tersedia atau tidak dapat dipercaya.

Akuntabilitas memberi makna pada tanggung jawab administratif dengan menghubungkan kepatuhan prosedur pada tujuan akhir pelayanan, yaitu manfaat bagi warga. Dengan hubungan ini, aparatur tidak hanya bekerja benar secara prosedur, tetapi juga bekerja tepat guna.

Perbedaan utama antara akuntabilitas dan tanggung jawab administratif terletak pada subjek penilaian, tolok ukur, konsekuensi, dan orientasi. Tanggung jawab administratif menekankan kepatuhan internal, sedangkan akuntabilitas menekankan

pertanggungjawaban kepada publik dan dampak layanan.

Pemahaman atas perbedaan ini penting agar aparatur tidak terjebak pada rutinitas pelaporan tanpa menilai manfaat layanan. Akuntabilitas sejati terjadi ketika tanggung jawab administratif dijalankan sebagai bagian dari proses pertanggungjawaban publik yang lebih luas, terbuka, dan berorientasi pada perbaikan mutu pelayanan.

5.2 Mekanisme Akuntabilitas Pelayanan Publik

5.2.1 Akuntabilitas Internal: Pengawasan Melekat, Audit Internal, SPI

Akuntabilitas internal merupakan jalur pertanggungjawaban pertama dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sebelum laporan kinerja sampai ke lembaga eksternal atau publik, instansi pemerintah wajib memastikan bahwa proses, penggunaan sumber daya, dan hasil layanan telah sesuai dengan standar yang ditetapkan. Tiga instrumen utama dalam akuntabilitas internal adalah pengawasan melekat, audit internal, dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah atau SPI. Ketiganya bekerja berlapis untuk mencegah penyimpangan, mendeteksi kelemahan, dan mendorong perbaikan berkelanjutan.

Pengawasan Melekat: Garis Depan Akuntabilitas Internal

Pengawasan melekat adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan secara terus-menerus oleh atasan langsung terhadap bawahan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Instrumen ini melekat pada struktur

hierarki birokrasi dan menjadi mekanisme koreksi paling cepat dalam organisasi pelayanan.

Tujuan pengawasan melekat adalah memastikan bahwa setiap tindakan pelayanan sesuai dengan peraturan, standar pelayanan, dan target kinerja yang telah ditetapkan. Atasan langsung memantau kepatuhan prosedur, mutu interaksi dengan warga, ketepatan waktu penyelesaian, dan penggunaan anggaran di unit kerjanya. Jika ditemukan penyimpangan, koreksi dapat segera dilakukan melalui pembinaan, peringatan, atau penyesuaian prosedur.

Kelebihan pengawasan melekat terletak pada kedekatannya dengan pelaksana. Atasan yang setiap hari berinteraksi dengan bawahan memiliki informasi yang lebih kontekstual dibandingkan auditor eksternal. Selain itu, pengawasan ini bersifat preventif karena potensi penyimpangan dapat dihentikan sebelum berdampak luas pada layanan.

Namun kelemahan pengawasan melekat adalah risiko subjektivitas dan konflik kepentingan. Atasan yang terlalu dekat dengan bawahan dapat bersikap permisif terhadap pelanggaran kecil. Sebaliknya, atasan yang terlalu menekankan kepatuhan formal dapat mengabaikan inovasi layanan yang dibutuhkan warga.

Untuk meminimalkan kelemahan ini, pengawasan melekat harus didukung oleh budaya kerja yang menekankan integritas dan keterbukaan. Atasan perlu dilatih agar mampu membedakan antara kesalahan administratif yang dapat dibina dan pelanggaran etika yang harus ditindak tegas.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “pengawasan melekat efektif jika atasan tidak hanya mengawasi hasil, tetapi juga menumbuhkan kesadaran moral aparatur terhadap tanggung jawab publik”.

Audit Internal: Penilaian Independen di Lingkungan Instansi

Audit internal adalah kegiatan pemeriksaan yang dilakukan oleh unit kerja khusus di dalam instansi untuk menilai kepatuhan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan tugas pelayanan. Di lingkungan pemerintah pusat dan daerah, fungsi ini umumnya dijalankan oleh Inspektorat Jenderal pada kementerian atau Inspektorat Daerah pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Berbeda dengan pengawasan melekat yang bersifat rutin dan operasional, audit internal bersifat periodik dan lebih mendalam. Auditor internal menelaah dokumen, menelusuri alur proses, menguji kepatuhan terhadap peraturan, dan menilai apakah sumber daya digunakan secara ekonomis untuk mencapai tujuan layanan.

Hasil audit internal dituangkan dalam laporan yang berisi temuan, risiko, dan rekomendasi perbaikan. Laporan ini disampaikan kepada pimpinan instansi untuk ditindaklanjuti. Tindak lanjut dapat berupa perbaikan prosedur, pembinaan aparatur, atau pemberian sanksi jika ditemukan pelanggaran berat.

Kelebihan audit internal adalah independensinya relatif lebih tinggi dibanding pengawasan melekat, karena auditor tidak berada dalam garis komando langsung unit yang diaudit. Hal ini memungkinkan penilaian yang lebih objektif terhadap kelemahan sistemik dalam pelayanan.

Tantangannya, efektivitas audit internal bergantung pada kapasitas auditor, akses terhadap data, dan komitmen pimpinan untuk menindaklanjuti rekomendasi. Jika rekomendasi audit hanya berhenti di atas kertas tanpa perbaikan nyata, maka fungsi audit kehilangan makna sebagai instrumen akuntabilitas.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "audit internal menjadi bermakna ketika hasilnya digunakan untuk memperbaiki kebijakan, bukan sekadar memenuhi kewajiban administratif".

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah: Kerangka Terpadu Akuntabilitas Internal

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah atau SPI adalah proses yang dirancang oleh pimpinan instansi untuk memberikan keyakinan memadai bahwa tujuan organisasi dapat dicapai melalui kegiatan yang efektif dan efisien, pelaporan yang andal, pengamanan aset, dan kepatuhan terhadap peraturan. SPI diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 dan menjadi kerangka wajib bagi seluruh instansi pemerintah.

SPI terdiri dari lima unsur yang saling terkait:

1. Lingkungan pengendalian: mencakup integritas, nilai etika, kompetensi aparatur, dan komitmen pimpinan terhadap pengendalian.
2. Penilaian risiko: proses identifikasi dan analisis risiko yang dapat menghambat pencapaian tujuan pelayanan.
3. Kegiatan pengendalian: kebijakan dan prosedur yang ditetapkan untuk memastikan arahan pimpinan dilaksanakan, seperti pemisahan tugas, otorisasi, dan rekonsiliasi.
4. Informasi dan komunikasi: sistem yang memastikan informasi relevan tersedia dan dikomunikasikan kepada pihak yang membutuhkan secara tepat waktu.

5. Pemantauan: kegiatan penilaian berkelanjutan terhadap mutu pengendalian intern, termasuk melalui pengawasan melekat dan audit internal.

Dalam konteks pelayanan publik, SPI berfungsi sebagai jaring pengaman yang mencegah penyimpangan sebelum terjadi. Misalnya, pemisahan tugas antara petugas yang menerima berkas dan petugas yang menerbitkan keputusan pelayanan mengurangi risiko manipulasi. Rekonsiliasi data penerima manfaat dengan data anggaran mencegah penyaluran bantuan ganda.

SPI juga mendorong akuntabilitas melalui dokumentasi. Setiap keputusan pelayanan harus dapat dilacak kembali melalui bukti tertulis atau elektronik. Dokumentasi ini menjadi dasar bagi audit internal dan evaluasi kinerja.

Kelebihan SPI adalah sifatnya yang menyeluruh dan terstruktur. Ia tidak hanya mengandalkan pengawasan orang per orang, tetapi membangun sistem yang membuat penyimpangan sulit terjadi. Kelemahannya, penerapan SPI memerlukan komitmen sumber daya, pelatihan aparatur, dan pemanfaatan teknologi informasi. Di instansi dengan keterbatasan kapasitas, SPI berisiko menjadi dokumen formal tanpa implementasi nyata.

Karena itu, penguatan SPI harus dimulai dari pimpinan. Komitmen pimpinan untuk menjadikan pengendalian intern sebagai bagian dari budaya kerja akan menentukan keberhasilan SPI sebagai instrumen akuntabilitas.

Dwiyanto (2021) mencatat bahwa “SPI yang dijalankan konsisten akan menurunkan peluang terjadinya maladministrasi dan meningkatkan kepercayaan warga terhadap tata kelola pelayanan”.

Hubungan Saling Menguatkan Antara Ketiga Instrumen

Pengawasan melekat, audit internal, dan SPI tidak bekerja terpisah. Pengawasan melekat menghasilkan informasi awal tentang potensi masalah di lapangan. Informasi ini menjadi bahan bagi audit internal untuk melakukan pemeriksaan lebih mendalam. Hasil audit kemudian digunakan untuk memperbaiki unsur-unsur SPI, seperti memperbarui prosedur pengendalian atau memperkuat pelatihan aparatur.

Sebaliknya, SPI yang kuat memudahkan pengawasan melekat dan audit internal. Dengan prosedur yang jelas dan dokumentasi yang tertib, atasan dan auditor dapat menilai kinerja lebih cepat dan akurat. Hubungan timbal balik ini menciptakan siklus perbaikan berkelanjutan dalam akuntabilitas internal.

Implikasi bagi Pengelola Pelayanan

Bagi pimpinan instansi pelayanan, penguatan akuntabilitas internal berarti tiga hal. Pertama, memastikan pengawasan melekat dilakukan secara konsisten dan berbasis indikator kinerja, bukan sekadar absensi atau kelengkapan berkas. Kedua, memberi kewenangan dan sumber daya yang memadai bagi unit audit internal agar dapat bekerja independen dan profesional. Ketiga, menerapkan SPI secara sungguh-sungguh, bukan hanya sebagai pemenuhan regulasi, tetapi sebagai alat manajemen risiko pelayanan.

Selain itu, hasil pengawasan melekat, audit internal, dan evaluasi SPI perlu dipublikasikan dalam bentuk ringkas kepada warga. Publikasi ini memperluas akuntabilitas internal menjadi akuntabilitas publik,

sehingga warga dapat menilai apakah instansi serius memperbaiki layanan.

Akuntabilitas internal melalui pengawasan melekat, audit internal, dan SPI merupakan fondasi bagi akuntabilitas publik. Ketiga instrumen ini bekerja berlapis: pengawasan melekat memberi koreksi cepat, audit internal memberi penilaian objektif, dan SPI memberi kerangka sistemik untuk mencegah penyimpangan.

Keberhasilan ketiganya bergantung pada komitmen pimpinan, kapasitas aparatur, dan budaya kerja yang menghargai keterbukaan. Dengan akuntabilitas internal yang kuat, instansi pelayanan publik akan lebih siap menghadapi pengawasan eksternal dan tuntutan warga, serta lebih mampu memberikan layanan yang bermutu dan dapat dipercaya.

5.2.2 Akuntabilitas Eksternal: Peran Ombudsman, Fungsi Pengawasan DPR/DPRD, Peran Masyarakat Sipil dan Media

Akuntabilitas internal melalui pengawasan melekat, audit internal, dan SPI penting untuk menjaga keteraturan birokrasi. Namun mekanisme internal saja tidak cukup untuk menjamin pelayanan publik yang responsif dan bebas dari penyimpangan. Karena itu diperlukan akuntabilitas eksternal, yaitu pertanggungjawaban penyelenggara layanan kepada pihak di luar struktur hierarki instansi. Empat aktor utama dalam akuntabilitas eksternal pelayanan publik di Indonesia adalah Ombudsman, DPR/DPRD, masyarakat sipil, dan media. Keempatnya berfungsi sebagai pengawas independen yang memperluas ruang penilaian kinerja birokrasi melampaui lingkup internal.

Peran Ombudsman dalam Pengawasan Pelayanan Publik

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah dan badan hukum yang menyelenggarakan pelayanan publik. Dasar hukum Ombudsman adalah UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI.

Tugas utama Ombudsman adalah menerima laporan pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik. Maladministrasi mencakup penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, permintaan imbalan, diskriminasi, dan tindakan sewenang-wenang. Setelah menerima pengaduan, Ombudsman melakukan pemeriksaan, meminta klarifikasi dari instansi terkait, dan mengeluarkan rekomendasi perbaikan.

Rekomendasi Ombudsman tidak bersifat memaksa secara hukum, tetapi memiliki kekuatan moral dan politik yang signifikan. Instansi yang tidak menindaklanjuti rekomendasi wajib memberi alasan tertulis dan dapat dipublikasikan oleh Ombudsman. Publikasi ini menjadi tekanan publik agar instansi memperbaiki layanan.

Kelebihan Ombudsman terletak pada aksesibilitas dan independensinya. Warga dapat menyampaikan pengaduan secara langsung, daring, atau melalui perwakilan daerah tanpa biaya. Independensi Ombudsman dari struktur eksekutif memungkinkan penilaian yang lebih objektif terhadap kinerja birokrasi.

Tantangannya, efektivitas Ombudsman bergantung pada kapasitas sumber daya manusia dan dukungan anggaran. Selain itu, tindak lanjut rekomendasi masih

bervariasi antardaerah tergantung komitmen pimpinan instansi.

Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa "Ombudsman berfungsi sebagai jembatan antara warga yang dirugikan dan birokrasi yang perlu diperbaiki, sehingga maladministrasi tidak berhenti pada pengaduan tetapi berlanjut pada perbaikan sistem".

Fungsi Pengawasan DPR dan DPRD

Dewasa ini fungsi pengawasan melekat pada lembaga legislatif, yaitu DPR di tingkat pusat dan DPRD di tingkat provinsi serta kabupaten/kota. Fungsi ini merupakan bentuk akuntabilitas horizontal yang memberi kewenangan kepada wakil rakyat untuk menilai kinerja eksekutif dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Instrumen pengawasan DPR/DPRD meliputi hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, fungsi anggaran menjadi alat pengawasan yang kuat. Melalui pembahasan APBN dan APBD, legislatif dapat menilai apakah alokasi anggaran pelayanan sesuai prioritas dan apakah realisasi anggaran menghasilkan output yang dijanjikan.

Komisi-komisi di DPR/DPRD juga melakukan rapat kerja dan rapat dengar pendapat dengan instansi pelaksana pelayanan. Dalam forum ini, pimpinan instansi diminta menjelaskan kinerja, kendala, dan rencana perbaikan. Jika ditemukan masalah serius, legislatif dapat memanggil pejabat terkait atau merekomendasikan audit oleh BPK.

Kelebihan pengawasan legislatif adalah legitimasi politiknya. Karena anggota DPR/DPRD dipilih langsung oleh rakyat, tekanan politik yang dihasilkan dari forum pengawasan cenderung mendorong eksekutif untuk segera merespons.

Kelemahannya, efektivitas pengawasan legislatif dipengaruhi oleh kapasitas anggota dalam memahami teknis pelayanan, independensi dari kepentingan partai politik, dan ketersediaan data yang memadai dari eksekutif. Tanpa data yang terbuka, pengawasan dapat terjebak pada debat politis tanpa dasar empiris.

Thoha (2018) mencatat bahwa "pengawasan legislatif menjadi bermakna ketika didukung oleh akses informasi publik dan kemampuan anggota dewan untuk menelaah kinerja birokrasi secara substansial, bukan sekadar formalitas persetujuan anggaran".

Peran Masyarakat Sipil sebagai Pengawas Sosial

Masyarakat sipil mencakup organisasi nonpemerintah, lembaga swadaya masyarakat, komunitas warga, dan kelompok advokasi yang bergerak di bidang pelayanan publik. Dalam akuntabilitas eksternal, masyarakat sipil berperan sebagai pengawas sosial yang independen dari negara.

Bentuk pengawasan masyarakat sipil beragam. Pertama, pemantauan langsung terhadap mutu layanan melalui survei kepuasan, mystery shopper, atau pelacakan waktu penyelesaian layanan. Kedua, advokasi kebijakan untuk mendorong perbaikan regulasi pelayanan. Ketiga, pendampingan warga dalam mengakses layanan, terutama kelompok rentan yang sering terabaikan birokrasi.

Organisasi masyarakat sipil juga memanfaatkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik untuk meminta data kinerja pelayanan. Data ini dianalisis dan dipublikasikan sebagai bahan penilaian publik terhadap instansi.

Kelebihan masyarakat sipil adalah kedekatannya dengan warga dan fleksibilitas dalam merespons masalah layanan. Mereka dapat menyoroti isu yang belum masuk agenda formal pemerintah, seperti diskriminasi terhadap kelompok minoritas atau hambatan akses bagi penyandang disabilitas.

Tantangannya, kapasitas dan sumber daya organisasi masyarakat sipil tidak merata. Di daerah tertentu, organisasi pengawas masih lemah dan bergantung pada pendanaan eksternal. Selain itu, relasi dengan pemerintah daerah kadang bersifat konfrontatif sehingga ruang dialog untuk perbaikan menjadi terbatas.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "keterlibatan masyarakat sipil memperluas definisi akuntabilitas dari hubungan negara-warga menjadi kemitraan dalam menilai dan memperbaiki layanan publik".

Peran Media sebagai Penyalur Informasi dan Tekanan Publik

Media massa, baik media arus utama maupun media daring, memiliki peran ganda dalam akuntabilitas eksternal pelayanan publik. Pertama, sebagai penyalur informasi kepada warga tentang hak atas layanan, prosedur, dan kinerja instansi. Kedua, sebagai pengungkap kasus maladministrasi yang menjadi perhatian publik.

Pemberitaan media tentang antrean panjang di rumah sakit, pungutan liar di sekolah, atau lambatnya penerbitan izin usaha dapat memicu respons cepat dari instansi terkait. Tekanan publik yang dihasilkan pemberitaan sering lebih cepat mendorong perbaikan dibandingkan proses pengawasan formal.

Di era digital, peran media semakin diperkuat oleh media sosial dan jurnalisme warga. Pengaduan warga yang viral di platform daring sering ditindaklanjuti instansi dalam hitungan jam untuk meredam dampak reputasi.

Kelebihan media adalah jangkauan luas dan kecepatan penyebaran informasi. Media juga dapat menyederhanakan isu teknis pelayanan menjadi narasi yang mudah dipahami publik, sehingga meningkatkan kesadaran warga atas hak mereka.

Tantangannya, kualitas pemberitaan tidak selalu konsisten. Pemberitaan yang sensasional tanpa verifikasi data dapat menimbulkan salah paham dan merugikan reputasi instansi yang sebenarnya telah berupaya memperbaiki layanan. Karena itu, hubungan antara instansi pelayanan dan media perlu dibangun atas dasar keterbukaan data dan respons cepat terhadap permintaan konfirmasi.

Hubungan Saling Menguatkan Antara Keempat Aktor

Ombudsman, DPR/DPRD, masyarakat sipil, dan media tidak bekerja sendiri-sendiri. Pengaduan warga yang diterima Ombudsman sering diberitakan media, sehingga tekanan publik meningkat. Temuan masyarakat sipil tentang mutu layanan dapat menjadi bahan rapat kerja DPRD dengan eksekutif. Rekomendasi

Ombudsman yang tidak ditindaklanjuti dapat diangkat menjadi isu pengawasan oleh legislatif.

Hubungan timbal balik ini menciptakan jaring akuntabilitas eksternal yang lebih kuat. Jika salah satu aktor lemah, aktor lain dapat mengisi kekosongan pengawasan. Integrasi informasi antaraketiga aktor juga memperkaya analisis tentang akar masalah pelayanan.

Implikasi bagi Pengelola Pelayanan Publik

Bagi pimpinan instansi pelayanan, keberadaan aktor akuntabilitas eksternal berarti tiga hal. Pertama, keterbukaan data kinerja harus menjadi praktik rutin, bukan menunggu diminta. Kedua, kanal komunikasi dengan Ombudsman, DPRD, organisasi masyarakat sipil, dan media harus dijaga agar informasi dapat diklarifikasi dengan cepat. Ketiga, setiap temuan dan rekomendasi dari aktor eksternal harus ditindaklanjuti secara terdokumentasi dan hasilnya dipublikasikan.

Pendekatan defensif yang menganggap pengawasan eksternal sebagai gangguan akan melemahkan kepercayaan publik. Sebaliknya, pendekatan terbuka yang menjadikan pengawasan eksternal sebagai sumber pembelajaran akan memperkuat legitimasi dan mutu layanan.

Akuntabilitas eksternal melalui Ombudsman, DPR/DPRD, masyarakat sipil, dan media merupakan pilar penting dalam tata kelola pelayanan publik. Ombudsman memberi jalur pengaduan yang independen, DPR/DPRD memberi tekanan politik melalui fungsi pengawasan, masyarakat sipil memberi penilaian berbasis pengalaman warga, dan media memberi ruang publikasi yang memperluas tekanan perbaikan.

Keempat aktor ini saling melengkapi dan menciptakan ekosistem pengawasan yang lebih luas dari mekanisme internal birokrasi. Dengan membuka diri terhadap pengawasan eksternal dan menindaklanjuti temuan secara serius, instansi pelayanan publik tidak hanya memenuhi kewajiban hukum, tetapi juga membangun kepercayaan warga yang menjadi modal utama keberlangsungan pemerintahan.

5.2.3 Pengukuran Kinerja Sebagai Alat Akuntabilitas: Indikator Input, Output, Outcome, Impact

Akuntabilitas tidak dapat ditegakkan tanpa bukti. Bukti itu diperoleh melalui pengukuran kinerja pelayanan publik. Tanpa indikator yang jelas, pertanggungjawaban hanya akan berhenti pada klaim lisan atau laporan kegiatan yang tidak dapat diuji. Dalam praktik manajemen publik modern, pengukuran kinerja menggunakan rantai logis yang terdiri dari empat tingkat indikator: input, output, outcome, dan impact. Keempat indikator ini menjadi alat akuntabilitas yang menghubungkan sumber daya yang digunakan dengan manfaat yang dirasakan warga. Sub bab ini menguraikan fungsi masing-masing indikator dan cara penggunaannya untuk memperkuat akuntabilitas pelayanan publik.

Input: Sumber Daya sebagai Titik Awal Pertanggungjawaban

Indikator input mengukur sumber daya yang dialokasikan untuk menyelenggarakan pelayanan. Sumber daya ini meliputi anggaran, jumlah dan kompetensi aparatur, sarana prasarana, teknologi informasi, dan waktu kerja.

Pengukuran input penting untuk akuntabilitas keuangan. Warga dan lembaga pengawas perlu mengetahui berapa banyak dana pajak yang digunakan, berapa petugas yang ditugaskan, dan fasilitas apa yang disediakan. Tanpa data input, tidak mungkin menilai apakah pemborosan terjadi atau apakah alokasi sumber daya sudah proporsional dengan kebutuhan layanan.

Kelemahan utama indikator input adalah ia tidak menjelaskan apa yang dihasilkan dari sumber daya tersebut. Instansi dapat melaporkan penyerapan anggaran 100 persen, tetapi belum tentu layanan berjalan cepat atau mutu. Karena itu, indikator input harus selalu dipasangkan dengan indikator pada tingkat berikutnya.

Thoha 2018 menyatakan bahwa “input adalah syarat awal akuntabilitas keuangan, tetapi bukan bukti bahwa tujuan pelayanan telah tercapai”.

Output: Produk dan Layanan yang Dihasilkan

Indikator output mengukur hasil langsung dari penggunaan input. Output berupa jumlah layanan yang diberikan, jumlah dokumen yang diterbitkan, jumlah penerima manfaat, waktu rata-rata penyelesaian, atau jumlah aduan yang ditangani.

Output menjadi dasar akuntabilitas administratif. Atasan dan auditor dapat menilai apakah target kuantitatif tercapai sesuai rencana kerja. Misalnya, Dinas Kependudukan menargetkan penerbitan 50.000 KTP elektronik dalam setahun. Jika realisasi mencapai 48.000, maka capaian output dapat dihitung dan dijelaskan penyebab selisihnya.

Output juga mudah diukur dan dipublikasikan, sehingga menjadi bahan penilaian awal bagi publik. Namun kelemahannya, output tidak menjelaskan apakah layanan tersebut bermanfaat bagi warga. Penerbitan 50.000 KTP tidak otomatis berarti warga merasa mudah mengakses layanan atau data kependudukan menjadi lebih akurat.

Karena itu, akuntabilitas berbasis output saja berisiko menciptakan "sindrom hitungan". Aparatur fokus mengejar target kuantitatif tanpa memperhatikan mutu dan dampak layanan.

Outcome: Perubahan yang Dirasakan Pengguna Layanan

Indikator outcome mengukur perubahan langsung pada pengguna layanan sebagai akibat dari output yang diberikan. Outcome menjawab pertanyaan: apakah warga merasa lebih mudah mengurus dokumen, apakah waktu tunggu berkurang, apakah kepuasan terhadap petugas meningkat, apakah kesalahan data berkurang.

Pengukuran outcome menuntut pengumpulan data dari pengguna, bukan hanya dari catatan internal instansi. Instrumen yang digunakan meliputi survei kepuasan, wawancara, focus group discussion, dan pengaduan publik. Data outcome memberi gambaran apakah prosedur yang dijalankan benar-benar mempermudah warga.

Outcome menjadi alat akuntabilitas substantif. Ia menghubungkan kerja birokrasi dengan pengalaman nyata warga. Jika outcome menunjukkan kepuasan rendah meskipun output tinggi, maka instansi harus mengevaluasi mutu interaksi petugas, kejelasan

informasi, atau aksesibilitas layanan bagi kelompok rentan.

Dwiyanto (2021) mencatat bahwa "outcome adalah cermin bagi birokrasi untuk melihat apakah kerja administratifnya diterjemahkan menjadi kemudahan bagi warga, bukan sebaliknya".

Impact: Dampak Jangka Panjang terhadap Kondisi Sosial

Indikator impact mengukur perubahan kondisi sosial yang lebih luas sebagai hasil kumulatif dari outcome pelayanan. Impact menjawab pertanyaan: apakah penerbitan KTP elektronik meningkatkan akurasi data kependudukan sehingga penyaluran bantuan sosial menjadi lebih tepat sasaran? Apakah percepatan izin usaha meningkatkan jumlah usaha mikro yang terdaftar dan pada gilirannya meningkatkan pendapatan daerah?

Pengukuran impact bersifat jangka panjang dan dipengaruhi banyak faktor di luar kendali satu instansi. Karena itu, impact tidak digunakan untuk menilai kinerja harian aparatur, tetapi untuk menilai efektivitas kebijakan pelayanan secara keseluruhan.

Impact menjadi alat akuntabilitas kebijakan. Lembaga legislatif, akademisi, dan masyarakat sipil menggunakan data impact untuk menilai apakah program pelayanan layak dilanjutkan, diperluas, atau diubah. Tanpa indikator impact, kebijakan pelayanan berisiko berjalan tanpa arah strategis.

Denhardt dan Denhardt 2015 menegaskan bahwa "impact mengukur nilai publik yang dihasilkan pelayanan, bukan sekadar jumlah kegiatan yang dilakukan birokrasi".

Hubungan Logis Antara Keempat Indikator

Keempat indikator membentuk rantai logis yang disebut logika intervensi. Input menghasilkan output. Output, jika diberikan dengan mutu yang tepat, menghasilkan outcome. Kumpulan outcome dalam jangka waktu tertentu diharapkan menghasilkan impact.

Rantai ini penting bagi akuntabilitas karena memungkinkan pelacakan tanggung jawab. Jika outcome rendah, analisis dapat mundur ke output: apakah layanan diberikan sesuai standar? Jika output rendah, analisis mundur ke input: apakah anggaran dan petugas memadai? Dengan cara ini, akuntabilitas tidak berhenti pada menyalahkan pelaksana lapangan, tetapi menelusuri akar masalah sistemik.

Penggunaan Indikator dalam Praktik Akuntabilitas

Dalam praktik, keempat indikator digunakan berlapis untuk memenuhi kebutuhan pihak yang berbeda.

Bagi atasan dan auditor internal, indikator input dan output menjadi dasar evaluasi kinerja tahunan. Bagi Ombudsman dan DPR/DPRD, indikator outcome menjadi bukti apakah pelayanan sesuai janji kepada warga. Bagi akademisi dan masyarakat sipil, indikator impact menjadi bahan kajian kebijakan jangka panjang.

Publikasi keempat indikator secara terintegrasi dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah atau LKjIP memperkuat akuntabilitas publik. Warga dapat melihat tidak hanya berapa anggaran digunakan, tetapi juga berapa layanan diberikan, bagaimana tingkat kepuasan, dan apa dampaknya terhadap kondisi sosial.

Tantangan dalam Penerapan

Penerapan empat tingkat indikator menghadapi beberapa tantangan yaitu:

Pertama, ketersediaan data outcome dan impact masih terbatas karena memerlukan survei dan analisis yang memakan waktu dan biaya.

Kedua, kapasitas aparatur dalam menyusun indikator yang valid dan terukur masih bervariasi. Ketiga, ada kecenderungan memilih indikator yang mudah dicapai agar kinerja terlihat baik, sehingga indikator outcome dan impact diabaikan.

Untuk mengatasi tantangan ini, instansi perlu membangun sistem informasi manajemen yang terintegrasi, melatih aparatur dalam penyusunan indikator berbasis hasil, dan melibatkan pihak ketiga independen dalam pengumpulan data outcome.

Implikasi bagi Penguatan Akuntabilitas

Pengukuran kinerja berbasis empat indikator mengubah cara instansi mempertanggungjawabkan pelayanan. Akuntabilitas tidak lagi berhenti pada pelaporan penggunaan anggaran, tetapi berlanjut pada pembuktian manfaat bagi warga.

Pendekatan ini juga mengubah perilaku aparatur. Ketika outcome dan impact menjadi bagian dari penilaian, aparatur terdorong untuk memperbaiki mutu interaksi, mempermudah akses, dan memastikan layanan tepat sasaran. Akuntabilitas menjadi alat perbaikan, bukan hanya alat pengendalian.

Indikator input, output, outcome, dan impact membentuk kerangka pengukuran kinerja yang komprehensif sebagai alat akuntabilitas pelayanan publik. Input menjamin keterbukaan penggunaan sumber daya, output menjamin kepatuhan terhadap target, outcome menjamin responsivitas terhadap kebutuhan warga, dan impact menjamin relevansi kebijakan jangka panjang.

Penggunaan keempat indikator secara terpadu akan membuat akuntabilitas pelayanan publik lebih substantif, terukur, dan berorientasi pada perbaikan nyata. Tanpa pengukuran kinerja yang mencakup seluruh rantai logis ini, akuntabilitas berisiko menjadi formalitas pelaporan yang tidak berdampak pada peningkatan mutu layanan.

5.3 Konsep dan Prinsip Transparansi Pelayanan Publik

5.3.1 Pengertian Transparansi dan Keterbukaan Informasi Publik

Transparansi dan keterbukaan informasi publik merupakan fondasi bagi tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan responsif. Tanpa akses terhadap informasi tentang kebijakan, proses pengambilan keputusan, dan kinerja pelayanan, warga tidak memiliki dasar untuk menilai, mengawasi, dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara. Sub bab ini menguraikan pengertian transparansi dan keterbukaan informasi publik, ruang lingkupnya dalam pelayanan, serta kedudukan keduanya dalam kerangka hukum dan praktik birokrasi di Indonesia.

Pengertian Transparansi dalam Pelayanan Publik

Transparansi adalah prinsip keterbukaan penyelenggara negara dalam menyampaikan informasi tentang tugas, fungsi, proses, dan hasil kerjanya kepada publik. Dalam konteks pelayanan publik, transparansi berarti bahwa warga memiliki hak untuk mengetahui prosedur pelayanan, persyaratan yang harus dipenuhi, waktu penyelesaian, biaya yang dibebankan, dan pihak yang bertanggung jawab atas setiap tahap layanan.

Transparansi tidak sekadar mempublikasikan data, tetapi juga memastikan bahwa informasi tersebut mudah diakses, dipahami, dan dapat digunakan oleh warga untuk menilai kinerja birokrasi. Informasi yang terbuka tetapi disajikan dalam format teknis yang sulit dipahami atau hanya tersedia melalui permintaan formal tidak memenuhi prinsip transparansi.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "transparansi menuntut birokrasi untuk membuka diri terhadap pengawasan publik, bukan hanya membuka dokumen ketika diminta".

Tujuan utama transparansi dalam pelayanan adalah mencegah penyalahgunaan wewenang, mengurangi ruang bagi praktik korupsi, dan membangun kepercayaan publik. Ketika warga mengetahui alur pelayanan dan standar yang berlaku, mereka dapat segera mengidentifikasi penyimpangan seperti pungutan liar, penundaan tanpa alasan, atau diskriminasi dalam pemberian layanan.

Pengertian Keterbukaan Informasi Publik

Keterbukaan informasi publik adalah hak setiap warga untuk memperoleh informasi yang dikelola oleh badan publik, kecuali informasi yang dikecualikan sesuai

peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, prinsip ini ditegaskan dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

UU KIP membedakan tiga kategori informasi yang wajib disediakan badan publik yaitu:

1. Informasi yang wajib diumumkan secara berkala: meliputi profil organisasi, program dan kegiatan, kinerja layanan, laporan keuangan, dan daftar aset.
2. Informasi yang wajib diumumkan serta merta: meliputi informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum, seperti bencana alam, wabah penyakit, atau gangguan layanan publik.
3. Informasi yang wajib tersedia setiap saat: meliputi daftar informasi publik, mekanisme pengaduan, dan keputusan pimpinan yang berdampak langsung pada hak publik.

Keterbukaan informasi publik menempatkan warga sebagai subjek yang memiliki hak, bukan sebagai pemohon yang harus diberi izin. Beban pembuktian terletak pada badan publik untuk menjelaskan mengapa suatu informasi dikecualikan. Pengecualian hanya dapat dilakukan jika memenuhi uji konsekuensi dan uji kepentingan publik sebagaimana diatur dalam UU KIP.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "keterbukaan informasi publik mengubah relasi negara-warga dari hubungan kuasa menjadi hubungan kemitraan yang berbasis hak atas informasi".

Perbedaan dan Keterkaitan Transparansi dengan Keterbukaan Informasi

Transparansi dan keterbukaan informasi publik sering digunakan bersamaan, tetapi keduanya tidak identik. Transparansi adalah prinsip atau nilai yang menuntun perilaku penyelenggara negara untuk terbuka. Keterbukaan informasi publik adalah mekanisme hukum dan prosedur yang menjamin hak warga untuk memperoleh informasi.

Transparansi lebih luas dari sekadar pemenuhan UU KIP. Seorang pejabat dapat memenuhi permintaan informasi sesuai UU KIP, tetapi tetap tidak transparan jika ia tidak menjelaskan alasan kebijakan atau menyembunyikan data kinerja di balik prosedur yang rumit. Sebaliknya, keterbukaan informasi publik menjadi instrumen utama untuk mewujudkan transparansi, karena tanpa mekanisme hukum yang jelas, prinsip transparansi akan sulit ditegakkan.

Dalam pelayanan publik, keterkaitan keduanya terlihat jelas. Transparansi menuntut agar Standar Pelayanan Publik dipublikasikan secara proaktif di loket, situs web, dan media sosial. Keterbukaan informasi publik menjamin bahwa jika warga meminta data jumlah layanan yang telah diberikan atau hasil survei kepuasan, instansi wajib menyediakannya dalam jangka waktu yang ditentukan.

Ruang Lingkup Informasi Publik dalam Pelayanan

Dalam konteks pelayanan, informasi publik mencakup:

1. Informasi prosedural: alur pelayanan, persyaratan, formulir, waktu, biaya, dan penanggung jawab.

2. Informasi kinerja: jumlah layanan yang diberikan, tingkat kepuasan, waktu rata-rata penyelesaian, dan jumlah pengaduan yang ditangani.
3. Informasi keuangan: anggaran pelayanan, realisasi belanja, dan sumber pembiayaan.
4. Informasi kebijakan: dasar hukum pelayanan, perubahan prosedur, dan alasan perubahan tersebut.

Keterbukaan atas keempat jenis informasi ini memungkinkan warga menilai apakah pelayanan berjalan sesuai janji, apakah sumber daya digunakan secara efisien, dan apakah ada diskriminasi dalam akses layanan.

Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Keterbukaan Informasi Publik

UU KIP menetapkan beberapa prinsip yang harus dipatuhi badan publik:

- Prinsip kemudahan: informasi harus disediakan melalui sarana yang mudah diakses warga, termasuk bagi penyandang disabilitas.
- Prinsip kecepatan: permintaan informasi harus dijawab dalam waktu maksimal 10 hari kerja, dapat diperpanjang 8 hari kerja jika diperlukan.
- Prinsip biaya ringan: badan publik hanya dapat membebankan biaya riil penggandaan dan pengiriman, tidak boleh menarik biaya untuk proses pemberian informasi.
- Prinsip akurasi: informasi yang diberikan harus benar, lengkap, dan mutakhir.

Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip ini dapat dilaporkan kepada Komisi Informasi sebagai lembaga independen yang berwenang menyelesaikan sengketa informasi publik.

Manfaat Transparansi dan Keterbukaan Informasi bagi Akuntabilitas Pelayanan

Transparansi dan keterbukaan informasi memperkuat akuntabilitas dalam tiga cara. Pertama, ia memberi dasar data bagi warga, media, dan organisasi masyarakat sipil untuk menilai kinerja pelayanan. Kedua, ia mengurangi asimetri informasi antara birokrasi dan publik, sehingga warga tidak mudah diminta membayar di luar ketentuan. Ketiga, ia mendorong aparatur untuk bekerja lebih hati-hati karena mengetahui bahwa proses dan hasil kerjanya dapat diakses dan diuji publik.

Dwiyanto (2021) mencatat bahwa "keterbukaan informasi publik tidak hanya memberi hak kepada warga, tetapi juga memberi insentif bagi birokrasi untuk memperbaiki mutu layanan agar tidak dipermalukan oleh data yang terbuka".

Tantangan dalam Penerapan

Penerapan transparansi dan keterbukaan informasi masih menghadapi beberapa kendala. Pertama, budaya birokrasi yang tertutup dan persepsi bahwa informasi adalah kekuasaan sehingga enggan dibuka. Kedua, keterbatasan kapasitas teknis dalam mengelola dan mempublikasikan data secara sistematis. Ketiga, kurangnya literasi informasi di sebagian warga sehingga data yang terbuka tidak dimanfaatkan secara optimal.

Mengatasi tantangan ini memerlukan komitmen pimpinan, pelatihan bagi Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi atau PPID, dan edukasi publik tentang hak atas informasi.

Transparansi adalah prinsip keterbukaan penyelenggara negara dalam menyampaikan informasi pelayanan, sedangkan keterbukaan informasi publik adalah hak hukum warga untuk memperoleh informasi yang dikelola badan publik. Keduanya saling menguatkan: transparansi memberi arah nilai, dan keterbukaan informasi publik memberi jaminan hukum.

Penerapan yang konsisten atas keduanya akan menjadikan pelayanan publik lebih terbuka, dapat diuji, dan dipercaya warga. Tanpa transparansi dan keterbukaan informasi, akuntabilitas pelayanan akan kehilangan bahan baku utama, yaitu informasi yang memungkinkan publik menilai dan memperbaiki kinerja birokrasi.

5.3.2 Asas Keterbukaan Informasi Berdasarkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang KIP

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik atau UU KIP menjadi dasar hukum utama bagi pelaksanaan transparansi di Indonesia. UU ini menegaskan bahwa informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap warga, kecuali jika dikecualikan berdasarkan alasan yang sah. Untuk memastikan pelaksanaannya, UU KIP merumuskan sejumlah asas yang menjadi pedoman bagi badan publik dalam mengelola dan memberikan informasi. Sub bab ini menguraikan asas-asas tersebut dan implikasinya terhadap pelayanan publik.

Asas Keterbukaan sebagai Prinsip Umum

Asas pertama dan paling mendasar dalam UU KIP adalah asas keterbukaan. Pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa "setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik". Asas ini membalik paradigma lama yang menganggap informasi negara sebagai rahasia kecuali dinyatakan terbuka. Dalam UU KIP, informasi dianggap terbuka kecuali memenuhi kriteria pengecualian yang diatur tegas dalam undang-undang.

Asas keterbukaan menempatkan warga sebagai pemegang hak atas informasi. Badan publik tidak dapat menolak permintaan informasi tanpa dasar hukum yang jelas. Beban pembuktian ada pada badan publik untuk menunjukkan bahwa informasi yang diminta termasuk kategori yang dikecualikan.

Asas Kejelasan dan Kebenaran Informasi

Asas kedua adalah kejelasan dan kebenaran. Informasi yang diberikan badan publik harus akurat, lengkap, dan tidak menyesatkan. Asas ini penting dalam pelayanan publik karena warga menggunakan informasi untuk mengurus dokumen, mengajukan permohonan, atau menilai kinerja instansi.

Jika informasi yang diberikan salah atau tidak lengkap, warga dapat dirugikan, misalnya karena mengurus persyaratan yang tidak sesuai atau datang ke lokasi yang salah. Karena itu, PPID atau Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi wajib memastikan bahwa data yang dipublikasikan telah diverifikasi.

Asas Kecepatan, Ketepatan Waktu, dan Biaya Ringan

UU KIP menetapkan bahwa pemberian informasi harus dilakukan secara cepat, tepat waktu, dan dengan biaya yang ringan. Permintaan informasi harus dijawab paling lambat 10 hari kerja sejak diterima, dan dapat diperpanjang paling lama 8 hari kerja jika diperlukan klarifikasi lebih lanjut.

Asas ini mencegah praktik berlarut-larut yang sering menghambat akses warga terhadap informasi pelayanan. Biaya yang boleh dikenakan hanya biaya riil penggandaan dan pengiriman, bukan biaya administrasi atau jasa. Dengan demikian, akses informasi tidak terhalang oleh kemampuan ekonomi pemohon.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "asas kecepatan dan biaya ringan memastikan bahwa hak atas informasi tidak hanya ada di atas kertas, tetapi dapat dijalankan oleh warga biasa tanpa hambatan birokrasi".

Asas Kemudahan Akses

Asas kemudahan akses menuntut badan publik menyediakan informasi melalui sarana yang mudah dijangkau. UU KIP mewajibkan badan publik memiliki PPID, menyediakan daftar informasi publik, dan memanfaatkan media elektronik untuk publikasi proaktif.

Kemudahan akses juga berarti informasi harus disajikan dalam format yang dapat dipahami. Data dalam bentuk tabel teknis tanpa penjelasan tidak memenuhi asas ini jika warga umum tidak dapat memaknainya. Karena itu, penyajian informasi pelayanan perlu disederhanakan, misalnya melalui infografik, panduan ringkas, atau video penjelasan.

Asas Akuntabilitas

Asas akuntabilitas dalam UU KIP berarti badan publik bertanggung jawab atas pengelolaan informasi publik. Setiap penolakan permintaan informasi harus disertai alasan tertulis yang merujuk pada pasal pengecualian. Pemohon yang tidak puas dapat mengajukan keberatan kepada atasan PPID dan, jika masih ditolak, dapat mengajukan sengketa ke Komisi Informasi.

Asas ini memperkuat posisi warga dalam hubungan dengan birokrasi. Badan publik tidak dapat menolak informasi secara sepihak tanpa konsekuensi. Mekanisme keberatan dan sengketa memberi jalur hukum bagi warga untuk memperjuangkan haknya.

Asas Pengecualian yang Terbatas dan Proporsional

Meskipun menganut asas keterbukaan, UU KIP mengakui adanya informasi yang perlu dikecualikan demi melindungi kepentingan yang lebih tinggi. Pengecualian meliputi informasi yang dapat membahayakan pertahanan negara, mengganggu proses penegakan hukum, merugikan kepentingan ekonomi nasional, atau membuka rahasia pribadi.

Namun pengecualian ini bersifat terbatas dan harus diuji melalui uji konsekuensi dan uji kepentingan publik. Badan publik tidak boleh menggunakan alasan pengecualian secara berlebihan. Jika manfaat keterbukaan lebih besar daripada risiko yang ditimbulkan, maka informasi tetap harus dibuka.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "asas pengecualian yang proporsional menjaga keseimbangan antara hak publik atas informasi dan perlindungan kepentingan yang sah".

Implikasi Asas-Asas KIP bagi Pelayanan Publik

Penerapan asas-asas KIP dalam pelayanan publik berarti tiga hal. Pertama, Standar Pelayanan Publik dan data kinerja harus diumumkan secara proaktif, bukan menunggu diminta. Kedua, permintaan informasi warga harus dilayani cepat, jelas, dan tanpa biaya tambahan. Ketiga, penolakan informasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Dengan asas-asas ini, UU KIP menjadi instrumen yang mengubah praktik birokrasi dari tertutup menjadi terbuka. Transparansi bukan lagi kebijakan pilihan pimpinan, tetapi kewajiban hukum yang dapat diuji oleh warga.

Asas keterbukaan, kejelasan, kecepatan, kemudahan akses, akuntabilitas, dan pengecualian terbatas merupakan inti dari UU No. 14 Tahun 2008 tentang KIP. Asas-asas ini memberi kerangka bagi badan publik untuk mengelola informasi pelayanan secara terbuka dan bertanggung jawab. Penerapan yang konsisten atas asas-asas tersebut akan memperkuat transparansi, mengurangi ruang bagi maladministrasi, dan membangun kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pelayanan.

5.3.3 Prinsip Transparansi: Aksesibilitas, Kejelasan, Ketepatan Waktu

Transparansi dalam pelayanan publik tidak cukup hanya dinyatakan sebagai kewajiban hukum. Agar bermakna bagi warga, transparansi harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip operasional yang dapat diuji. Tiga prinsip utama yang menjadi tolok ukur transparansi pelayanan adalah aksesibilitas, kejelasan, dan ketepatan waktu. Ketiganya memastikan bahwa informasi tentang pelayanan benar-benar dapat digunakan warga untuk menilai, mengawasi, dan memanfaatkan hak atas layanan. Sub bab ini menguraikan makna dan penerapan ketiga prinsip tersebut dalam praktik birokrasi.

Aksesibilitas: Memastikan Informasi Mudah Dijangkau

Aksesibilitas berarti bahwa informasi tentang pelayanan harus tersedia melalui saluran yang mudah dijangkau oleh seluruh lapisan warga, termasuk kelompok rentan. Prinsip ini melampaui kewajiban mempublikasikan data, karena menuntut agar cara penyampaian disesuaikan dengan kemampuan dan kondisi warga.

Dalam praktik, aksesibilitas diwujudkan melalui beberapa cara. Pertama, publikasi proaktif melalui papan pengumuman di loket, situs web resmi, media sosial, dan aplikasi layanan. Kedua, penyediaan sarana bagi penyandang disabilitas, seperti informasi dalam format braille, audio, atau bahasa isyarat. Ketiga, layanan bantuan langsung melalui petugas informasi atau call center bagi warga yang kesulitan mengakses media digital.

Aksesibilitas juga menuntut keterjangkauan biaya. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menegaskan bahwa badan publik hanya boleh membebankan biaya riil penggandaan dan pengiriman, bukan biaya administrasi. Dengan demikian, warga tidak terhalang mengakses informasi karena keterbatasan ekonomi.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "aksesibilitas memastikan hak atas informasi tidak berhenti pada jaminan hukum, tetapi menjadi nyata dalam praktik sehari-hari warga".

Kelemahan umum dalam aksesibilitas adalah ketimpangan digital. Di daerah dengan konektivitas rendah, ketergantungan pada situs web dapat mengecualikan warga yang tidak memiliki internet. Karena itu, instansi pelayanan perlu tetap menyediakan saluran offline yang mudah diakses.

Kejelasan: Menyajikan Informasi yang Dapat Dipahami

Kejelasan berarti informasi harus disajikan dalam bahasa dan format yang mudah dipahami, tidak ambigu, dan tidak menyesatkan. Informasi yang terbuka tetapi ditulis dalam istilah teknis, disajikan dalam tabel rumit tanpa penjelasan, atau tersebar di banyak dokumen tanpa rujukan, gagal memenuhi prinsip kejelasan.

Dalam pelayanan publik, kejelasan paling krusial pada tiga jenis informasi: prosedur, persyaratan, dan biaya. Standar Pelayanan Publik harus menjelaskan alur layanan langkah demi langkah, dokumen apa yang harus dibawa, berapa lama waktu penyelesaian, dan berapa biaya resmi yang dikenakan. Jika ada biaya tambahan, harus dijelaskan dasar hukumnya secara eksplisit.

Kejelasan juga berlaku untuk data kinerja. Laporan jumlah layanan yang diberikan perlu disertai definisi indikator, metode penghitungan, dan periode waktu. Tanpa kejelasan ini, publik tidak dapat menilai apakah angka tersebut dapat dipercaya atau dibandingkan antarperiode.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "kejelasan informasi adalah syarat bagi warga untuk menggunakan haknya secara bermakna, bukan sekadar menerima tumpukan data yang tidak dapat diinterpretasi".

Untuk meningkatkan kejelasan, instansi dapat menggunakan infografik, diagram alur, contoh formulir terisi, dan FAQ. Penyederhanaan bahasa hukum menjadi bahasa sehari-hari juga penting agar warga awam tidak kebingungan.

Ketepatan Waktu: Menyediakan Informasi Sesuai Kebutuhan

Ketepatan waktu berarti informasi diberikan pada saat warga membutuhkannya, baik secara proaktif maupun responsif terhadap permintaan. Prinsip ini penting karena keterlambatan informasi dapat merugikan warga secara langsung.

Dalam pelayanan, ketepatan waktu terlihat pada dua aspek. Pertama, publikasi informasi perubahan prosedur atau gangguan layanan harus dilakukan segera setelah keputusan diambil. Misalnya, jika loket tutup sementara karena pemeliharaan sistem, pengumuman harus dipasang sebelum warga datang. Kedua, jawaban atas permintaan informasi harus memenuhi batas waktu yang ditetapkan UU KIP, yaitu paling lambat 10 hari kerja, dapat diperpanjang 8 hari kerja.

Ketepatan waktu juga berlaku untuk pembaruan data kinerja. Laporan jumlah layanan yang sudah setahun tidak diperbarui kehilangan nilai sebagai alat akuntabilitas, karena tidak mencerminkan kondisi terkini.

Keterlambatan dalam memberikan informasi sering menjadi sumber konflik antara warga dan birokrasi. Warga menganggap birokrasi menutup-nutupi, sementara birokrasi beralasan belum selesai memverifikasi data. Karena itu, instansi perlu menetapkan SOP internal yang jelas tentang tenggat publikasi dan mekanisme koordinasi antarunit.

Hubungan Saling Menguatkan Antara Ketiga Prinsip

Aksesibilitas, kejelasan, dan ketepatan waktu tidak dapat dipisahkan. Informasi yang jelas tetapi tidak dapat diakses warga tidak berguna. Informasi yang dapat diakses tetapi tidak jelas akan membingungkan. Informasi yang dapat diakses dan jelas tetapi terlambat diberikan juga kehilangan relevansi.

Ketiga prinsip ini bersama-sama memastikan bahwa transparansi memenuhi tujuan utamanya: memberi warga dasar yang cukup untuk menilai dan menggunakan pelayanan. Tanpa salah satu dari ketiganya, transparansi berisiko menjadi formalitas administratif.

Implikasi bagi Pengelola Pelayanan

Bagi pimpinan instansi, penerapan ketiga prinsip berarti tiga tindakan konkret. Pertama, menunjuk dan melatih PPID agar memahami teknik komunikasi publik, bukan hanya administrasi dokumen. Kedua,

mengalokasikan anggaran untuk sarana publikasi dan pelatihan penyederhanaan informasi. Ketiga, membangun sistem pemantauan internal untuk memastikan tenggat waktu publikasi dan jawaban permintaan informasi dipatuhi.

Selain itu, umpan balik warga perlu dikumpulkan secara rutin untuk menilai apakah informasi yang diberikan benar-benar mudah diakses, dipahami, dan tepat waktu. Umpan balik ini menjadi bahan perbaikan berkelanjutan.

Aksesibilitas, kejelasan, dan ketepatan waktu merupakan prinsip operasional yang menjadikan transparansi pelayanan publik bermakna bagi warga. Aksesibilitas menjamin jangkauan, kejelasan menjamin pemahaman, dan ketepatan waktu menjamin relevansi. Penerapan konsisten atas ketiga prinsip ini akan memperkuat kepercayaan publik dan mengurangi ruang bagi maladministrasi. Tanpa ketiganya, transparansi hanya akan menjadi jargon tanpa dampak nyata pada mutu pelayanan.

5.3.4 Batas Kewajaran: Informasi yang Dikecualikan

Prinsip keterbukaan informasi publik tidak bersifat mutlak. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik atau UU KIP mengakui bahwa ada jenis informasi yang perlu dikecualikan untuk melindungi kepentingan yang lebih tinggi. Pembatasan ini disebut “batas kewajaran” agar hak publik atas informasi tetap seimbang dengan perlindungan terhadap keamanan negara, privasi individu, dan kepentingan sah lainnya. Sub bab ini menguraikan kriteria informasi yang dikecualikan dan mekanisme pengujiannya.

Kriteria Informasi yang Dikecualikan

Pasal 17 UU KIP merinci kategori informasi yang dapat dikecualikan. Pertama, informasi yang dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, seperti rencana operasi militer atau data intelijen. Kedua, informasi yang dapat mengganggu proses penegakan hukum, misalnya hasil penyidikan yang belum selesai. Ketiga, informasi yang merugikan kepentingan ekonomi nasional atau mengganggu stabilitas pasar keuangan. Keempat, informasi yang menyangkut rahasia pribadi, seperti data kesehatan, keuangan, dan identitas seseorang. Kelima, informasi yang berkaitan dengan rahasia dagang dan hak kekayaan intelektual.

Pengecualian ini tidak otomatis berlaku. Badan publik wajib melakukan uji konsekuensi untuk menilai apakah pembukaan informasi akan menimbulkan dampak negatif yang nyata. Jika risiko terbukti ada, maka dilakukan uji kepentingan publik untuk menimbang antara kerugian yang mungkin timbul dan manfaat keterbukaan bagi masyarakat.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “pengecualian informasi harus bersifat terbatas, tidak boleh digunakan untuk menutup kesalahan administratif atau melindungi pejabat dari pengawasan publik”.

Mekanisme Penetapan dan Penolakan

Setiap penolakan permintaan informasi harus disertai alasan tertulis yang merujuk pada pasal pengecualian dalam UU KIP. Badan publik juga wajib mencantumkan jangka waktu pengecualian. Jika alasan pengecualian sudah tidak berlaku, informasi harus dibuka.

Pemohon yang tidak puas atas penolakan dapat mengajukan keberatan kepada atasan PPID. Jika keberatan ditolak, sengketa dapat dibawa ke Komisi Informasi. Mekanisme ini mencegah penyalahgunaan alasan pengecualian sebagai cara menghindari pengawasan.

Batas Kewajaran dalam Pelayanan Publik

Dalam konteks pelayanan, informasi yang paling sering menjadi sengketa adalah data pribadi pemohon dan rincian anggaran proyek. Data pribadi pemohon wajib dilindungi karena menyangkut privasi. Namun data agregat jumlah layanan, waktu penyelesaian, dan biaya resmi harus dibuka karena menyangkut hak publik untuk menilai kinerja.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "batas kewajaran menjaga keseimbangan antara transparansi dan perlindungan, sehingga keterbukaan tidak merugikan pihak yang seharusnya dilindungi".

Implikasi bagi Akuntabilitas

Penerapan batas kewajaran yang tepat memperkuat kepercayaan publik terhadap birokrasi. Warga melihat bahwa negara tidak menutup informasi secara sewenang-wenang, tetapi juga tidak membuka data yang dapat merugikan keamanan atau privasi. Sebaliknya, penggunaan alasan pengecualian secara berlebihan akan merusak legitimasi keterbukaan informasi dan menimbulkan kecurigaan publik.

Informasi yang dikecualikan merupakan batas kewajaran dalam pelaksanaan keterbukaan informasi publik. Pengecualian harus didasarkan pada kriteria

jelas, diuji konsekuensinya, dan dapat dipertanggungjawabkan melalui mekanisme hukum. Dengan demikian, prinsip transparansi tetap terjaga tanpa mengabaikan perlindungan kepentingan yang sah.

5.4 Instrumen dan Praktik Transparansi dalam Pelayanan

5.4.1 Standar Pelayanan Publik sebagai bentuk Keterbukaan Informasi

Transparansi pelayanan publik tidak akan bermakna jika warga tidak mengetahui apa yang seharusnya mereka terima, bagaimana cara memperolehnya, berapa lama waktu yang dibutuhkan, dan berapa biaya yang harus dibayar. Untuk menjawab kebutuhan itu, pemerintah mewajibkan setiap penyelenggara pelayanan menyusun dan mempublikasikan Standar Pelayanan Publik atau SPP. SPP bukan sekadar dokumen administratif, tetapi instrumen utama keterbukaan informasi yang memberi kepastian hukum dan dasar penilaian kinerja birokrasi. Sub bab ini menguraikan fungsi SPP sebagai bentuk keterbukaan informasi dan implikasinya terhadap akuntabilitas pelayanan.

Pengertian dan Dasar Hukum SPP

Standar Pelayanan Publik adalah tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan kepada pengguna. Kewajiban menyusun SPP diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Setiap unit penyelenggara pelayanan wajib menetapkan SPP yang mencakup komponen prosedur, waktu, biaya,

produk layanan, sarana prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, jumlah pelaksana, jaminan layanan, jaminan keamanan, dan evaluasi kinerja.

SPP berfungsi sebagai kontrak antara penyelenggara dan pengguna layanan. Ketika SPP dipublikasikan, warga memperoleh informasi yang cukup untuk menuntut haknya dan menolak praktik yang menyimpang dari standar.

SPP sebagai Instrumen Keterbukaan Informasi Proaktif

Keterbukaan informasi dapat bersifat responsif, yaitu diberikan setelah diminta warga, dan proaktif, yaitu dipublikasikan tanpa menunggu permintaan. SPP termasuk kategori proaktif karena harus diumumkan secara terbuka di loket, situs web, media sosial, dan media lain yang mudah diakses.

Publikasi SPP memenuhi tiga prinsip transparansi sekaligus. Pertama, aksesibilitas: informasi tersedia di tempat layanan dan kanal digital. Kedua, kejelasan: SPP menyajikan prosedur dan persyaratan dalam bahasa yang sederhana. Ketiga, ketepatan waktu: warga mengetahui standar sebelum menggunakan layanan, bukan setelah mengalami masalah.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “publikasi Standar Pelayanan Publik mengubah posisi warga dari pemohon yang pasif menjadi pemegang hak yang dapat menguji kepatuhan birokrasi terhadap standar yang dijanjikan”.

Komponen SPP yang Berhubungan dengan Keterbukaan

Beberapa komponen SPP secara langsung memperkuat keterbukaan informasi. Komponen prosedur dan waktu memberi kepastian tentang alur dan tenggat layanan, sehingga warga dapat mendeteksi penundaan. Komponen biaya mencegah pungutan liar karena tarif resmi telah diumumkan. Komponen penanganan pengaduan memberi jalur bagi warga untuk melaporkan penyimpangan. Komponen evaluasi kinerja membuka data yang dapat dibandingkan antarperiode.

Dengan mempublikasikan kesepuluh komponen ini, instansi pelayanan memberi bahan bagi warga, media, dan organisasi masyarakat sipil untuk menilai kinerja secara independen.

Implikasi SPP terhadap Akuntabilitas

SPP memperkuat akuntabilitas dalam dua cara. Pertama, sebagai dasar pengawasan internal. Atasan dapat menilai apakah pelaksana layanan bekerja sesuai standar waktu dan prosedur yang ditetapkan. Kedua, sebagai dasar pengawasan eksternal. Ombudsman, DPR/DPRD, dan warga dapat menggunakan SPP sebagai tolok ukur ketika menerima pengaduan atau melakukan survei kepuasan.

Jika realisasi layanan menyimpang dari SPP, penyelenggara wajib menjelaskan penyebabnya dan melakukan perbaikan. Kegagalan memenuhi SPP yang dipublikasikan akan menimbulkan konsekuensi reputasi dan hukum, karena bertentangan dengan janji yang telah disampaikan secara terbuka.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "standar pelayanan yang terbuka mengubah akuntabilitas dari hubungan hierarki internal menjadi hubungan pertanggungjawaban publik yang dapat diuji".

Tantangan dalam Implementasi SPP sebagai Bentuk Keterbukaan

Meski diwajibkan, implementasi SPP masih menghadapi kendala. Pertama, banyak SPP disusun secara formalitas tanpa disosialisasikan, sehingga warga tidak mengetahuinya. Kedua, bahasa yang digunakan masih teknis dan sulit dipahami warga awam. Ketiga, pembaruan SPP sering terlambat ketika ada perubahan prosedur, sehingga informasi yang dipublikasikan tidak sesuai praktik.

Mengatasi kendala ini memerlukan komitmen pimpinan untuk menjadikan SPP sebagai dokumen hidup yang ditinjau berkala, disederhanakan bahasanya, dan disebarluaskan melalui berbagai saluran.

Praktik Baik Publikasi SPP

Beberapa instansi telah menerapkan praktik baik dalam mempublikasikan SPP. Mereka menyajikan SPP dalam bentuk infografik satu halaman, video animasi alur layanan, dan QR Code di loket yang langsung mengarah ke situs SPP. Selain itu, mereka mencantumkan nama dan kontak petugas yang dapat dihubungi jika standar tidak dipenuhi.

Praktik seperti ini meningkatkan pemanfaatan SPP oleh warga dan memperkuat fungsi SPP sebagai instrumen keterbukaan.

Standar Pelayanan Publik merupakan bentuk keterbukaan informasi proaktif yang memberi warga kepastian tentang hak, prosedur, waktu, dan biaya layanan. Dengan mempublikasikan SPP secara jelas, mudah diakses, dan tepat waktu, instansi pelayanan tidak hanya memenuhi kewajiban hukum tetapi juga membangun kepercayaan publik. SPP yang hidup dan dipahami warga akan menjadi instrumen akuntabilitas yang efektif untuk mendorong perbaikan mutu pelayanan secara berkelanjutan.

5.4.2 Media Keterbukaan: Papan Pengumuman, Website, Media Sosial, Portal Satu Data

Keterbukaan informasi publik tidak akan berdampak jika informasi hanya disimpan di meja pejabat. Agar prinsip transparansi menjadi nyata, penyelenggara pelayanan harus menggunakan media yang memungkinkan warga mengakses informasi dengan mudah, cepat, dan sesuai kebutuhan. Dalam praktik pelayanan publik di Indonesia, empat media keterbukaan yang paling umum digunakan adalah papan pengumuman, website, media sosial, dan portal Satu Data. Masing-masing memiliki fungsi, kelebihan, dan keterbatasan yang perlu dipahami agar penggunaannya efektif.

Papan Pengumuman: Media Konvensional yang Masih Relevan

Papan pengumuman di loket pelayanan tetap menjadi media keterbukaan yang penting, terutama bagi warga yang datang langsung ke kantor. Fungsi utama papan pengumuman adalah menampilkan Standar Pelayanan Publik, alur prosedur, daftar biaya resmi, waktu penyelesaian, dan informasi kontak petugas pengaduan.

Kelebihan papan pengumuman adalah aksesnya tidak bergantung pada internet dan dapat dilihat langsung oleh pengguna layanan. Kekurangannya adalah jangkauan terbatas, informasi sulit diperbarui secara cepat, dan formatnya sering tidak ramah bagi penyandang disabilitas.

Agar papan pengumuman memenuhi prinsip keterbukaan, informasi harus ditulis dengan bahasa sederhana, huruf cukup besar, dan ditata secara logis. Pembaruan harus dilakukan segera jika ada perubahan prosedur. Thoha 2018 menyatakan bahwa "papan pengumuman yang tidak diperbarui akan menyesatkan warga dan justru menurunkan kepercayaan terhadap birokrasi".

Website Instansi: Pusat Informasi Resmi yang Terstruktur

Website resmi instansi berfungsi sebagai pusat informasi yang terstruktur dan dapat diakses kapan saja. Melalui website, instansi dapat mempublikasikan profil organisasi, Standar Pelayanan Publik, laporan kinerja, data anggaran, dan formulir unduh.

Kelebihan website adalah kapasitas penyimpanan besar, kemudahan pembaruan, dan kemampuan menyajikan informasi dalam berbagai format seperti tabel, infografik, dan dokumen unduh. Website juga memungkinkan warga mengakses informasi dari luar jam kerja.

Tantangan utama website adalah pemeliharaan. Banyak website pemerintah tidak diperbarui, menu sulit ditemukan, atau tidak responsif di perangkat seluler. Padahal UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan informasi dipublikasikan melalui media elektronik yang mudah diakses. Website yang terbengkalai justru menjadi bukti buruknya komitmen terhadap keterbukaan.

Media Sosial: Saluran Interaktif untuk Jangkauan Luas

Media sosial seperti Facebook, Instagram, X, dan TikTok semakin digunakan instansi pelayanan untuk menjangkau warga, terutama generasi muda. Fungsi media sosial bukan menggantikan website, tetapi sebagai saluran penyebaran informasi cepat, pengumuman gangguan layanan, dan interaksi dua arah dengan warga.

Kelebihan media sosial adalah jangkauan luas, penyebaran cepat, dan kemungkinan warga bertanya langsung melalui kolom komentar atau pesan. Kekurangannya adalah informasi mudah tenggelam oleh unggahan baru, formatnya terbatas, dan tidak semua warga memiliki akun.

Media sosial paling efektif digunakan untuk informasi yang bersifat segera dan praktis, seperti perubahan jam layanan, antrean online, atau tautan ke formulir digital. Untuk dokumen resmi dan data rinci, media sosial harus mengarahkan warga ke website.

Portal Satu Data: Integrasi dan Standarisasi Data Publik

Portal Satu Data adalah inisiatif pemerintah untuk mengintegrasikan data dari berbagai instansi ke dalam satu platform yang terstandarisasi. Portal ini berfungsi menyediakan data statistik, kinerja, dan layanan dalam format yang dapat diunduh dan diolah kembali oleh publik.

Kelebihan portal Satu Data adalah konsistensi format, kemudahan perbandingan antarwilayah, dan dukungan bagi riset serta pengawasan masyarakat sipil. Portal ini mewujudkan prinsip keterbukaan data terbuka atau open data.

Tantangannya adalah kualitas dan kelengkapan data. Jika instansi tidak menginput data secara rutin atau menggunakan definisi yang berbeda, portal akan kehilangan kredibilitas. Karena itu, komitmen pimpinan dan pelatihan bagi pengelola data menjadi kunci keberhasilan.

Integrasi Antar Media untuk Memenuhi Prinsip Transparansi

Keempat media tidak berdiri sendiri. Praktik baik adalah menggunakan pendekatan terintegrasi: papan pengumuman untuk pengguna langsung, website sebagai arsip resmi, media sosial untuk penyebaran cepat, dan portal Satu Data untuk kebutuhan analisis.

Integrasi ini memastikan bahwa informasi dapat diakses oleh berbagai kelompok warga sesuai kemampuan dan kebutuhan mereka. Warga tanpa internet tetap mendapat informasi melalui papan pengumuman, sementara warga yang melek digital dapat mengakses data terperinci melalui portal.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "penggunaan berbagai media keterbukaan menunjukkan bahwa transparansi bukan hanya soal membuka data, tetapi juga memastikan data sampai kepada publik yang berhak menggunakannya".

Papan pengumuman, website, media sosial, dan portal Satu Data merupakan instrumen praktis untuk mewujudkan keterbukaan informasi pelayanan. Keberhasilan penggunaannya bergantung pada tiga hal: pembaruan rutin, penyajian yang mudah dipahami, dan integrasi antar media. Jika dikelola dengan baik, keempat media ini akan memperkuat akuntabilitas, memudahkan akses warga, dan membangun kepercayaan publik terhadap penyelenggara pelayanan.

5.4.3 Sistem Pelacakan Permohonan Layanan Secara Digital

Salah satu bentuk praktik transparansi yang paling dirasakan langsung oleh warga adalah kemampuan untuk memantau status permohonan layanan. Sistem pelacakan digital memberi kepastian kepada pemohon tentang posisi berkasnya, estimasi waktu penyelesaian, dan petugas yang bertanggung jawab. Dengan begitu, ruang untuk penundaan tanpa alasan dan pungutan liar dapat dipersempit. Sub bab ini membahas pengertian, manfaat, dan syarat keberhasilan sistem pelacakan permohonan layanan berbasis digital.

Pengertian dan Fungsi Sistem Pelacakan Digital

Sistem pelacakan permohonan layanan secara digital adalah aplikasi atau fitur yang memungkinkan pemohon melihat perkembangan proses layanan yang diajukan secara real time. Fungsi utamanya adalah memberikan informasi status: berkas diterima, sedang diverifikasi, dalam proses persetujuan, siap diambil, atau memerlukan perbaikan.

Dalam praktik, sistem ini diintegrasikan ke dalam aplikasi layanan terpadu, website instansi, atau kanal pesan seperti WhatsApp dan SMS. Pemohon cukup memasukkan nomor registrasi untuk mengetahui posisi permohonan tanpa harus datang ke loket atau menelepon petugas.

Manfaat bagi Transparansi dan Akuntabilitas

Sistem pelacakan digital memperkuat transparansi dalam tiga cara. Pertama, ia membuka proses internal birokrasi yang biasanya tertutup bagi pemohon. Kedua,

ia memberi data tentang lamanya setiap tahap, sehingga keterlambatan dapat diidentifikasi. Ketiga, ia menciptakan jejak digital yang dapat diaudit oleh pengawas internal maupun eksternal.

Bagi warga, sistem ini mengurangi kecemasan dan biaya transportasi karena tidak perlu bolak-balik mengecek status. Bagi birokrasi, sistem ini meningkatkan disiplin pelaksana karena kinerja mereka terekam dan dapat dibandingkan.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "sistem pelacakan digital mengubah hubungan birokrasi-warga dari satu arah menjadi interaktif, karena warga dapat menguji kepatuhan terhadap standar waktu yang dijanjikan".

Syarat Keberhasilan Implementasi

Agar sistem pelacakan berfungsi, tiga syarat harus dipenuhi. Pertama, integrasi dengan alur kerja internal. Jika petugas tidak mengupdate status secara rutin, informasi yang tampil akan menyesatkan. Kedua, aksesibilitas. Sistem harus dapat digunakan melalui perangkat sederhana dan tidak memerlukan registrasi rumit. Ketiga, kejelasan informasi. Status yang ditampilkan harus menggunakan bahasa sederhana dan disertai estimasi waktu, bukan istilah teknis.

Tantangan dan Risiko

Tantangan utama adalah kapasitas SDM dan infrastruktur teknologi di daerah. Selain itu, ada risiko keamanan data pribadi pemohon jika sistem tidak memiliki proteksi memadai. Karena itu, sistem pelacakan harus dirancang dengan memperhatikan

perlindungan data pribadi sesuai UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi.

Sistem pelacakan permohonan layanan secara digital merupakan instrumen transparansi yang praktis dan berdampak langsung pada pengalaman warga. Keberhasilannya bergantung pada integrasi dengan proses kerja, kemudahan akses, dan perlindungan data. Jika diterapkan dengan benar, sistem ini akan memperkuat akuntabilitas pelayanan dan mengurangi ruang bagi praktik maladministrasi.

5.4.4 Publikasi Laporan Kinerja dan Anggaran Pelayanan

Transparansi pelayanan publik tidak lengkap jika hanya terbatas pada informasi prosedur dan persyaratan. Warga juga berhak mengetahui sejauh mana instansi telah menjalankan layanan yang dijanjikan dan bagaimana sumber daya digunakan untuk itu. Publikasi laporan kinerja dan anggaran pelayanan merupakan instrumen yang menjawab kebutuhan tersebut. Dengan membuka data capaian dan penggunaan anggaran, instansi memberi ruang bagi warga untuk menilai efektivitas, efisiensi, dan integritas pengelolaan pelayanan.

Laporan Kinerja Pelayanan sebagai Bentuk Akuntabilitas

Laporan kinerja pelayanan berisi data capaian indikator yang telah ditetapkan dalam Standar Pelayanan Publik. Indikator umum meliputi jumlah layanan yang diberikan, persentase permohonan yang diselesaikan tepat waktu, tingkat kepuasan pengguna, dan jumlah pengaduan yang ditangani.

Publikasi laporan kinerja memungkinkan warga membandingkan janji dalam SPP dengan realisasi di lapangan. Jika SPP menyebut waktu penyelesaian 3 hari kerja, tetapi laporan menunjukkan rata-rata 7 hari, maka warga memiliki dasar untuk mempertanyakan penyebab keterlambatan. Tanpa publikasi kinerja, SPP berisiko menjadi dokumen formalitas tanpa daya ikat.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "laporan kinerja yang terbuka mengubah akuntabilitas dari kewajiban administratif menjadi pertanggungjawaban publik yang dapat diuji dan didiskusikan bersama warga".

Anggaran Pelayanan dan Pentingnya Keterbukaan

Anggaran pelayanan mencakup alokasi dana untuk operasional loket, pengembangan sistem digital, pelatihan petugas, dan sarana prasarana. Keterbukaan anggaran penting karena layanan publik dibiayai dari uang pajak warga. Warga berhak mengetahui apakah dana digunakan sesuai peruntukan dan memberi hasil yang sebanding.

Publikasi anggaran tidak berarti membuka seluruh rincian teknis yang rawan disalahgunakan. Cukup menampilkan pos anggaran utama, realisasi belanja, dan capaian output yang dihasilkan. Pendekatan ini memenuhi prinsip keterbukaan sekaligus menjaga keamanan pengelolaan keuangan.

Media dan Format Publikasi

Laporan kinerja dan anggaran harus dipublikasikan melalui media yang mudah diakses warga. Website instansi menjadi kanal utama karena dapat menampung data rinci dan grafik tren. Media sosial dapat digunakan

untuk menyebarkan infografik ringkas. Untuk daerah dengan akses digital rendah, ringkasan laporan dapat ditempel di papan pengumuman.

Format penyajian juga menentukan kebermanfaatan. Data dalam bentuk tabel mentah sulit dipahami warga awam. Karena itu, instansi perlu menyajikan laporan dalam bentuk infografik, narasi singkat, dan perbandingan capaian antarperiode.

Manfaat Publikasi bagi Pengawasan dan Perbaikan

Publikasi kinerja dan anggaran memperkuat pengawasan dalam dua jalur. Pertama, pengawasan internal: pimpinan dapat melihat unit mana yang kinerjanya rendah dan memerlukan pembinaan. Kedua, pengawasan eksternal: DPRD, Ombudsman, media, dan organisasi masyarakat sipil dapat menggunakan data untuk evaluasi kebijakan.

Selain itu, publikasi menciptakan insentif bagi pelaksana layanan untuk memperbaiki kinerja. Ketika data dibuka, reputasi unit pelayanan menjadi taruhannya.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "keterbukaan kinerja dan anggaran menjadikan warga mitra dalam perbaikan pelayanan, bukan hanya penerima pasif hasil kerja birokrasi".

Tantangan dalam Publikasi

Tantangan utama adalah kualitas data. Jika data tidak diperbarui, tidak konsisten, atau tidak dapat diverifikasi, publikasi justru merusak kepercayaan. Tantangan lain adalah kapasitas SDM untuk menyusun

laporan yang komunikatif, bukan sekadar menyalin data dari sistem.

Mengatasi ini memerlukan komitmen pimpinan, pelatihan bagi pengelola data, dan mekanisme verifikasi sebelum publikasi.

Publikasi laporan kinerja dan anggaran pelayanan merupakan instrumen transparansi yang menutup lingkaran akuntabilitas. Warga tidak hanya tahu cara mengakses layanan, tetapi juga dapat menilai apakah layanan berjalan sesuai janji dan sumber daya digunakan secara bertanggung jawab. Dengan penyajian yang jelas dan pembaruan rutin, publikasi ini akan memperkuat kepercayaan publik dan mendorong perbaikan mutu pelayanan secara berkelanjutan.

5.5 Tantangan Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi

5.5.1 Budaya Tertutup dan Resistensi Birokrasi

Regulasi tentang keterbukaan informasi dan akuntabilitas pelayanan publik di Indonesia sudah cukup lengkap, mulai dari UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik hingga UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Namun, implementasi di lapangan sering terhambat oleh faktor non-legal. Salah satu hambatan paling mendasar adalah budaya tertutup dan resistensi birokrasi terhadap keterbukaan. Sub bab ini menguraikan akar budaya tertutup, bentuk resistensi yang muncul, dan implikasinya terhadap upaya mewujudkan akuntabilitas dan transparansi.

Akar Budaya Tertutup dalam Birokrasi

Budaya tertutup dalam birokrasi tidak muncul secara tiba-tiba. Akarnya dapat ditelusuri ke sejarah administrasi publik yang bersifat hierarkis dan berorientasi pada pengendalian. Dalam tradisi birokrasi lama, informasi dipandang sebagai sumber kekuasaan. Pejabat yang menguasai data dianggap memiliki posisi tawar lebih tinggi dibanding yang tidak. Akibatnya, berbagi informasi dengan publik dipersepsikan sebagai pelemahan otoritas.

Selain itu, ketakutan terhadap kritik publik turut memperkuat budaya tertutup. Banyak pejabat khawatir bahwa membuka data kinerja akan mengekspos kelemahan, keterlambatan, atau kesalahan yang dapat digunakan untuk menyerang institusi. Ketakutan ini membuat mereka lebih memilih menahan informasi daripada mengambil risiko transparansi.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "budaya tertutup berakar pada persepsi bahwa informasi adalah milik birokrasi, bukan hak publik, sehingga keterbukaan dianggap ancaman, bukan kewajiban".

Bentuk-Bentuk Resistensi terhadap Transparansi

Resistensi birokrasi terhadap keterbukaan muncul dalam berbagai bentuk, baik yang terang-terangan maupun halus. Pertama, penundaan jawaban atas permintaan informasi dengan alasan perlu koordinasi atau verifikasi. Kedua, penyederhanaan data hingga kehilangan makna, misalnya hanya menampilkan jumlah layanan tanpa indikator waktu dan mutu. Ketiga, penggunaan alasan pengecualian secara berlebihan untuk menutup informasi yang sebenarnya tidak sensitif.

Resistensi juga terlihat dalam praktik publikasi SPP dan laporan kinerja. Banyak instansi menyusun dokumen tersebut untuk memenuhi kewajiban administratif, tetapi tidak menyebarluaskannya secara aktif. Dokumen disimpan di rak atau diunggah ke website tanpa dipromosikan, sehingga warga tidak mengetahuinya.

Dampak terhadap Akuntabilitas dan Kepercayaan Publik

Budaya tertutup dan resistensi birokrasi berdampak langsung pada mutu akuntabilitas. Tanpa akses terhadap informasi yang memadai, warga tidak dapat menilai apakah pelayanan berjalan sesuai standar. Tanpa data kinerja, pengawasan eksternal menjadi sulit dilakukan. Akibatnya, celah bagi maladministrasi, pungutan liar, dan diskriminasi menjadi lebih lebar.

Dampak jangka panjangnya adalah menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah. Warga yang berulang kali ditolak akses informasinya akan menganggap birokrasi tidak berpihak pada kepentingan publik. Kepercayaan yang hilang sulit dipulihkan, bahkan jika kemudian instansi mulai membuka data.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "resistensi terhadap keterbukaan merusak kontrak sosial antara negara dan warga, karena warga tidak lagi melihat birokrasi sebagai pelayan, melainkan penjaga gerbang informasi".

Faktor yang Memperkuat Resistensi

Beberapa faktor memperkuat budaya tertutup. Pertama, lemahnya insentif bagi pejabat untuk terbuka. Sistem penilaian kinerja sering tidak memasukkan indikator keterbukaan informasi. Kedua, kurangnya pemahaman tentang manfaat transparansi. Banyak pejabat hanya melihat risiko, bukan peluang peningkatan kepercayaan publik. Ketiga, rotasi pejabat yang cepat membuat pembenahan budaya menjadi sulit konsisten.

Upaya Mengurai Budaya Tertutup

Mengubah budaya tertutup memerlukan pendekatan struktural dan kultural. Secara struktural, indikator keterbukaan informasi perlu dimasukkan ke dalam sistem penilaian kinerja individu dan unit kerja. Sanksi bagi penolakan informasi tanpa alasan yang sah harus ditegakkan melalui Komisi Informasi.

Secara kultural, diperlukan kepemimpinan yang memberi teladan. Pimpinan instansi yang secara aktif membuka data dan merespons permintaan informasi akan mengirim sinyal bahwa keterbukaan adalah nilai yang dihargai. Pelatihan bagi Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi atau PPID juga penting agar mereka memahami teknik komunikasi publik, bukan hanya administrasi dokumen.

Budaya tertutup dan resistensi birokrasi merupakan tantangan utama dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Hambatan ini tidak dapat diatasi hanya dengan regulasi, karena bersumber pada pola pikir dan kebiasaan kerja. Perubahan memerlukan kombinasi penegakan aturan, insentif kinerja, dan kepemimpinan yang konsisten mendorong keterbukaan. Tanpa itu, UU KIP dan UU

Pelayanan Publik akan sulit memberi dampak nyata pada peningkatan mutu pelayanan.

5.5.2 Keterbatasan Literasi Informasi Publik

Keterbukaan informasi publik tidak akan menghasilkan akuntabilitas jika informasi yang dibuka tidak dapat diakses, dipahami, dan dimanfaatkan oleh warga. Salah satu hambatan yang sering terabaikan adalah keterbatasan literasi informasi publik. Literasi informasi di sini bukan sekadar kemampuan membaca dan menulis, tetapi kemampuan menemukan, memahami, menilai, dan menggunakan informasi pelayanan untuk menuntut hak dan mengawasi kinerja birokrasi. Sub bab ini menguraikan dimensi literasi informasi publik, dampak keterbatasannya, dan upaya yang diperlukan untuk mengatasinya.

Dimensi Literasi Informasi Publik

Literasi informasi publik memiliki tiga dimensi utama. Pertama, literasi akses. Warga harus tahu di mana dan bagaimana memperoleh informasi pelayanan, baik melalui papan pengumuman, website, media sosial, maupun permintaan langsung ke Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi atau PPID. Kedua, literasi pemahaman. Warga harus mampu membaca Standar Pelayanan Publik, menafsirkan data kinerja, dan memahami istilah administrasi yang digunakan. Ketiga, literasi penggunaan. Warga harus mampu menggunakan informasi tersebut untuk mengajukan pengaduan, meminta klarifikasi, atau menilai kinerja instansi.

Ketiga dimensi ini saling terkait. Warga yang tahu cara mengakses informasi tetapi tidak memahami isinya akan tetap pasif. Sebaliknya, warga yang memahami isi

tetapi tidak tahu cara mengaksesnya juga tidak dapat bertindak.

Dampak Keterbatasan Literasi terhadap Transparansi

Keterbatasan literasi informasi publik melemahkan efektivitas keterbukaan. Pertama, informasi yang sudah dipublikasikan tidak dimanfaatkan karena warga tidak tahu keberadaannya atau tidak mengerti maksudnya. Kedua, warga lebih memilih jalur informal seperti perantara atau calo karena menganggap prosedur resmi terlalu rumit. Ketiga, rendahnya permintaan informasi membuat birokrasi menganggap publik tidak peduli, sehingga motivasi untuk membuka data semakin menurun.

Dampak jangka panjangnya adalah timpangnya hubungan antara negara dan warga. Transparansi menjadi formalitas administratif yang tidak mengubah perilaku birokrasi maupun memberdayakan warga.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "keterbukaan tanpa literasi publik berisiko menciptakan ilusi transparansi, di mana data tersedia tetapi tidak memberi daya bagi warga untuk menggunakannya".

Faktor Penyebab Keterbatasan Literasi

Beberapa faktor menyebabkan rendahnya literasi informasi publik. Pertama, tingkat pendidikan dan kemampuan digital yang belum merata, terutama di daerah 3T. Kedua, bahasa dan format informasi pelayanan yang masih teknis dan sulit dipahami warga awam. Ketiga, kurangnya sosialisasi tentang hak atas informasi dan mekanisme permintaan informasi. Banyak

warga belum mengetahui adanya UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peran PPID.

Selain itu, kebiasaan birokrasi yang tidak komunikatif turut memperkuat keterbatasan literasi. Jika informasi hanya disajikan dalam bentuk tabel atau dokumen hukum tanpa penjelasan, warga awam akan kesulitan memahaminya.

Implikasi terhadap Akuntabilitas Pelayanan

Rendahnya literasi informasi publik berdampak pada melemahnya akuntabilitas. Pengawasan eksternal oleh warga menjadi tidak efektif karena data kinerja tidak dibaca atau tidak ditindaklanjuti. Akibatnya, ruang bagi maladministrasi dan ketidakefisienan menjadi lebih besar.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "akuntabilitas publik hanya berjalan jika warga memiliki kapasitas untuk memahami informasi dan menggunakannya sebagai dasar tuntutan terhadap pemerintah".

Upaya Meningkatkan Literasi Informasi Publik

Meningkatkan literasi informasi publik memerlukan tindakan dari dua sisi: penyedia informasi dan pengguna informasi.

Dari sisi penyedia, instansi pelayanan perlu menyederhanakan bahasa SPP, menggunakan infografik, dan menyediakan layanan bantuan bagi warga yang kesulitan memahami informasi. Petugas loket dan PPID harus dilatih untuk menjelaskan prosedur dengan bahasa sehari-hari, bukan istilah hukum.

Dari sisi pengguna, diperlukan program edukasi publik tentang hak atas informasi. Lembaga pendidikan, organisasi masyarakat sipil, dan media dapat berperan menyebarluaskan pengetahuan tentang cara mengakses informasi, cara membaca laporan kinerja, dan cara mengajukan pengaduan. Kampanye melalui media sosial dan komunitas lokal dapat memperluas jangkauan.

Peran Teknologi dalam Mendukung Literasi

Teknologi digital dapat membantu meningkatkan literasi jika dirancang ramah pengguna. Aplikasi layanan yang menyediakan fitur pelacakan, notifikasi status, dan chatbot tanya jawab dapat menurunkan hambatan teknis bagi warga. Namun, teknologi saja tidak cukup. Tanpa kemampuan dasar membaca dan memahami, warga tetap tidak dapat memanfaatkan fitur tersebut.

Keterbatasan literasi informasi publik merupakan tantangan nyata dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan. Transparansi tidak berhenti pada kewajiban birokrasi membuka data, tetapi juga menuntut kesiapan warga untuk mengakses, memahami, dan menggunakan data tersebut. Upaya meningkatkan literasi harus dilakukan secara paralel dengan pembukaan informasi, agar transparansi benar-benar memberi daya bagi publik untuk mengawasi dan memperbaiki mutu pelayanan.

5.5.3 Kesenjangan Akses Teknologi dan Digital Divide

Dorongan menuju pelayanan publik berbasis digital membawa janji efisiensi, kecepatan, dan transparansi. Namun, janji itu tidak otomatis dirasakan semua warga. Kesenjangan akses teknologi atau digital divide menjadi salah satu tantangan utama dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan. Digital divide

bukan hanya soal kepemilikan gawai, tetapi juga perbedaan kemampuan mengakses internet, keterampilan digital, dan ketersediaan infrastruktur. Sub bab ini membahas dimensi kesenjangan digital, dampaknya terhadap transparansi pelayanan, dan strategi untuk menguranginya.

Dimensi Digital Divide dalam Konteks Pelayanan Publik

Digital divide memiliki tiga dimensi. Pertama, kesenjangan akses fisik. Sebagian warga belum memiliki gawai pintar, kuota internet, atau sinyal yang memadai, terutama di wilayah 3T. Kedua, kesenjangan keterampilan. Banyak warga, terutama lansia dan kelompok berpendidikan rendah, belum mampu menggunakan aplikasi layanan, portal Satu Data, atau media sosial instansi. Ketiga, kesenjangan pemanfaatan. Bahkan jika akses dan keterampilan tersedia, sebagian warga belum melihat manfaat menggunakan kanal digital untuk mengurus layanan.

Ketiga dimensi ini saling memperkuat. Tanpa akses fisik, keterampilan tidak dapat berkembang. Tanpa keterampilan, akses fisik menjadi sia-sia. Tanpa pemahaman manfaat, motivasi untuk belajar menggunakan teknologi rendah.

Dampak Digital Divide terhadap Transparansi dan Akuntabilitas

Transformasi digital pelayanan publik berisiko memperparah ketimpangan jika tidak diimbangi upaya pemerataan. Warga yang melek digital dapat memantau status permohonan, mengunduh laporan kinerja, dan mengajukan pengaduan secara online. Sementara warga yang tertinggal teknologi harus tetap datang ke loket, menghadapi antrean, dan bergantung pada informasi dari petugas.

Kondisi ini menciptakan dua kelas pengguna layanan: kelompok yang dapat mengawasi birokrasi secara real time, dan kelompok yang tetap pasif karena terbatas akses. Akibatnya, prinsip transparansi tidak berlaku merata. Akuntabilitas menjadi lebih kuat di wilayah perkotaan dengan infrastruktur digital baik, tetapi lemah di daerah terpencil.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "digitalisasi pelayanan tanpa pemerataan akses akan mengubah transparansi menjadi hak eksklusif bagi kelompok yang mampu mengakses teknologi, bukan hak universal warga negara".

Faktor Penyebab Kesenjangan Digital

Penyebab kesenjangan digital bersifat struktural. Pertama, infrastruktur telekomunikasi yang belum merata. Banyak daerah perbatasan dan pegunungan belum terjangkau jaringan 4G yang stabil. Kedua, keterbatasan daya beli. Biaya gawai dan kuota internet masih menjadi beban bagi keluarga berpenghasilan rendah. Ketiga, rendahnya literasi digital. Kurikulum pendidikan dan program pelatihan belum menjangkau seluruh kelompok usia dan latar belakang.

Selain itu, desain layanan digital yang tidak ramah pengguna turut memperkuat kesenjangan. Aplikasi yang memerlukan registrasi rumit, verifikasi berlapis, atau penggunaan istilah teknis akan menyingkirkan warga dengan kemampuan digital terbatas.

Strategi Mengurangi Digital Divide

Mengurangi kesenjangan digital memerlukan pendekatan ganda: memperluas infrastruktur dan memperkuat kapasitas warga.

Dari sisi infrastruktur, pemerintah perlu mempercepat pembangunan jaringan telekomunikasi di daerah 3T melalui program Palapa Ring dan kerja sama

dengan penyedia layanan. Penyediaan hotspot publik di kantor desa, puskesmas, dan sekolah juga dapat memperluas akses.

Dari sisi kapasitas, diperlukan pelatihan literasi digital yang menyasar kelompok rentan: lansia, perempuan, dan warga berpendidikan rendah. Pelatihan tidak harus formal, tetapi dapat dilakukan melalui pendampingan di balai desa atau oleh kader digital.

Dari sisi desain layanan, instansi perlu menerapkan prinsip desain inklusif. Aplikasi harus memiliki versi ringan, antarmuka sederhana, dan opsi bantuan manual. Selain itu, kanal non-digital seperti loket dan telepon tetap harus dipertahankan agar warga tanpa akses digital tidak terabaikan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "pelayanan publik yang akuntabel harus menjangkau semua warga, bukan hanya mereka yang nyaman dengan teknologi".

Menjaga Keseimbangan Digital dan Non-Digital

Digitalisasi pelayanan tidak boleh menghapus layanan konvensional secara tergesa-gesa. Selama kesenjangan digital masih lebar, birokrasi harus menjaga layanan hibrida: membuka kanal digital untuk yang mampu, sekaligus mempertahankan layanan tatap muka bagi yang belum mampu.

Pendekatan hibrida ini memastikan prinsip universalitas pelayanan tetap terjaga. Transparansi dan akuntabilitas tidak hanya diukur dari kecanggihan sistem digital, tetapi juga dari kemampuan menjangkau seluruh lapisan warga.

Kesenjangan akses teknologi dan digital divide merupakan tantangan serius dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Digitalisasi membawa peluang besar, tetapi juga risiko memperdalam ketimpangan jika tidak dikelola inklusif.

Mengatasi tantangan ini memerlukan investasi pada infrastruktur, peningkatan literasi digital, dan desain layanan yang ramah bagi semua. Dengan begitu, transparansi pelayanan dapat benar-benar dirasakan oleh seluruh warga, bukan hanya segelintir yang melek teknologi.

5.5.4 Risiko Politisasi Pengawasan Publik

Keterbukaan informasi dan transparansi pelayanan dimaksudkan untuk memperkuat pengawasan publik. Dengan akses terhadap data kinerja dan anggaran, warga, media, dan organisasi masyarakat sipil dapat menilai kinerja birokrasi. Namun, ruang pengawasan yang terbuka juga rentan dipolitisasi. Politisasi pengawasan publik terjadi ketika data keterbukaan digunakan bukan untuk perbaikan pelayanan, melainkan sebagai alat menyerang lawan politik, membangun citra, atau memobilisasi kepentingan kelompok. Sub bab ini membahas bentuk politisasi, dampaknya terhadap akuntabilitas, dan cara menjaga agar pengawasan tetap objektif.

Bentuk-Bentuk Politisasi Pengawasan Publik

Politisasi pengawasan dapat muncul dalam beberapa bentuk Antara lain:

Pertama, selektivitas data. Pelaku politik atau kelompok kepentingan hanya menyorot data negatif dari instansi tertentu untuk melemahkan kredibilitas pimpinan, sementara mengabaikan capaian positif.

Kedua, distorsi informasi. Data kinerja disajikan tanpa konteks sehingga menimbulkan kesan buruk yang tidak sesuai realitas. Misalnya, keterlambatan layanan

disorot tanpa menjelaskan kendala anggaran atau lonjakan permohonan.

Ketiga, penggunaan isu transparansi sebagai bahan kampanye. Kandidat kepala daerah dapat memanfaatkan laporan kinerja untuk menyerang petahana, tanpa menawarkan solusi perbaikan.

Keempat, mobilisasi pengaduan massal yang tidak berbasis fakta, melainkan untuk menekan instansi agar berpihak pada kelompok tertentu.

Dampak Politisasi terhadap Akuntabilitas Pelayanan

Politisasi pengawasan membawa dua dampak buruk yaitu:

Pertama, melemahnya kepercayaan terhadap data keterbukaan. Jika warga melihat informasi kinerja selalu digunakan untuk kepentingan politik, mereka akan meragukan objektivitas laporan tersebut. Akibatnya, tujuan awal transparansi untuk membangun kepercayaan justru gagal.

Kedua, resistensi birokrasi terhadap keterbukaan semakin kuat. Pejabat yang merasa data mereka mudah dipolitisasi akan cenderung menahan informasi atau menyajikan data seminimal mungkin. Sikap defensif ini memperparah budaya tertutup yang sudah menjadi tantangan dalam akuntabilitas pelayanan.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “politisasi data kinerja membuat birokrasi enggan membuka informasi secara jujur, karena takut menjadi sasaran serangan politik daripada mendapat masukan konstruktif”.

Penyebab Munculnya Politisasi

Politisasi pengawasan publik dipicu oleh beberapa faktor. Pertama, kompetisi politik yang tajam, terutama menjelang pemilihan kepala daerah. Kedua, rendahnya literasi publik dalam membaca data, sehingga masyarakat mudah terpengaruh narasi yang menyederhanakan atau memelintir informasi. Ketiga, lemahnya mekanisme verifikasi dan klarifikasi dari instansi, sehingga informasi yang bias tidak segera diluruskan.

Upaya Menjaga Objektivitas Pengawasan

Menjaga agar pengawasan publik tidak terpolitisasi memerlukan langkah dari tiga pihak yakni: Pertama, dari birokrasi. Instansi perlu menyajikan data secara lengkap, disertai konteks, metodologi, dan pembanding antarperiode. Keterbukaan yang naratif, bukan hanya tabel angka, akan mengurangi ruang distorsi.

Kedua, dari media dan masyarakat sipil. Organisasi pengawas perlu menjaga kode etik jurnalistik dan riset, yaitu menyajikan data berimbang, melakukan konfirmasi, dan menghindari penyederhanaan yang menyesatkan.

Ketiga, dari regulator dan Komisi Informasi. Perlu ada mekanisme respons cepat ketika terjadi misinformasi berbasis data pelayanan. Klarifikasi resmi yang cepat dan mudah diakses dapat meredam penyebaran narasi bias.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "pengawasan publik yang sehat membutuhkan ruang dialog, bukan arena adu narasi, agar transparansi menghasilkan perbaikan, bukan konflik".

Menjaga Fungsi Konstruktif Pengawasan

Politisasi tidak berarti pengawasan publik harus dibatasi. Sebaliknya, pengawasan perlu diperkuat dengan menjaga fungsi konstruktifnya. Pengawasan yang baik tidak hanya menyorot kelemahan, tetapi juga memberi rekomendasi perbaikan. Dialog antara birokrasi, warga, dan pengawas independen akan mengubah transparansi dari alat serang menjadi alat kolaborasi.

Risiko politisasi pengawasan publik merupakan tantangan yang melekat pada keterbukaan informasi. Jika tidak diantisipasi, politisasi dapat merusak kepercayaan terhadap data, memperkuat resistensi birokrasi, dan melemahkan akuntabilitas. Mengatasinya memerlukan penyajian data yang lengkap dan kontekstual, literasi publik yang memadai, serta komitmen semua pihak untuk menjaga pengawasan tetap objektif dan berorientasi pada perbaikan pelayanan.

5.6 Strategi Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi

5.6.1 Penguatan Kelembagaan PPID Dan Pejabat Pengelola Informasi

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menempatkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi atau PPID sebagai ujung tombak implementasi transparansi di instansi pemerintah. PPID bertugas menyediakan, menyimpan, mendokumentasikan, dan memberikan informasi publik kepada pemohon. Keberhasilan keterbukaan informasi sangat bergantung pada kapasitas, kewenangan, dan

kemandirian kelembagaan PPID. Tanpa penguatan kelembagaan, PPID berisiko menjadi unit administratif tanpa daya dorong untuk mengubah budaya tertutup birokrasi. Sub bab ini membahas peran strategis PPID, tantangan yang dihadapi, dan strategi penguatan kelembagaan dan kompetensi pejabat pengelola informasi.

Peran Strategis PPID dalam Sistem Transparansi

PPID memiliki tiga fungsi utama. Pertama, sebagai pengelola informasi. PPID wajib menyusun Daftar Informasi Publik, memutakhirkan data, dan memastikan informasi tersedia dalam format yang mudah diakses. Kedua, sebagai penyedia layanan informasi. PPID melayani permintaan informasi warga, memproses keberatan, dan mengoordinasikan jawaban dari unit terkait. Ketiga, sebagai agen perubahan budaya. PPID mendorong unit kerja lain untuk terbuka dengan menunjukkan bahwa keterbukaan dapat meningkatkan kepercayaan publik.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “PPID bukan sekadar petugas arsip, tetapi penghubung antara birokrasi dan publik yang menentukan sejauh mana hak atas informasi dapat diwujudkan”.

Tantangan Kelembagaan PPID Saat Ini

Dalam praktik, kelembagaan PPID menghadapi beberapa kendala Antara lain:

Pertama, posisi struktural yang lemah. Banyak PPID berada di bawah bagian umum atau kesekretariatan tanpa kewenangan memaksa unit teknis membuka data.

Kedua, keterbatasan sumber daya. PPID sering hanya diisi satu atau dua orang dengan beban kerja ganda, tanpa anggaran khusus untuk digitalisasi dan sosialisasi.

Ketiga, kurangnya pemahaman unit kerja lain tentang peran PPID. Akibatnya, permintaan informasi dari PPID ke unit teknis sering ditunda atau tidak ditanggapi.

Tantangan lain adalah rotasi pejabat. PPID sering diganti tanpa proses serah terima yang jelas, sehingga kontinuitas pengelolaan informasi terganggu. Tanpa kelembagaan yang stabil, akuntabilitas informasi sulit terjaga.

Strategi Penguatan Kelembagaan PPID

Penguatan PPID harus dimulai dari aspek struktural yaitu:

Pertama, kedudukan PPID perlu diperkuat dalam struktur organisasi. PPID idealnya berada langsung di bawah pimpinan instansi agar memiliki otoritas koordinasi lintas unit.

Kedua, perlu dibentuk PPID pelaksana di setiap unit kerja untuk mempercepat respons terhadap permintaan informasi.

Ketiga, alokasi anggaran khusus untuk PPID harus disediakan. Anggaran ini digunakan untuk pengelolaan website, digitalisasi arsip, pelatihan, dan kampanye keterbukaan informasi. Tanpa dukungan anggaran, PPID sulit menjalankan fungsi secara optimal.

Penguatan Kompetensi Pejabat Pengelola Informasi

Selain struktur, kompetensi pejabat pengelola informasi perlu ditingkatkan. Kompetensi yang dibutuhkan meliputi tiga bidang. Pertama, kompetensi teknis: kemampuan mengelola basis data, memahami UU KIP, dan mengoperasikan sistem informasi. Kedua, kompetensi komunikasi: kemampuan menjelaskan prosedur dan menyajikan informasi dalam bahasa yang mudah dipahami warga. Ketiga, kompetensi analitis: kemampuan menilai apakah suatu informasi termasuk pengecualian sesuai hukum.

Pelatihan berkelanjutan bagi PPID dan PPID pelaksana harus dilakukan oleh Komisi Informasi Pusat dan Daerah. Sertifikasi kompetensi juga dapat mendorong profesionalisme. Selain itu, forum koordinasi PPID antardinas perlu diaktifkan agar terjadi pertukaran praktik baik.

Insentif dan Akuntabilitas bagi PPID

Penguatan kelembagaan tidak lengkap tanpa insentif dan mekanisme akuntabilitas. Kinerja PPID perlu dimasukkan ke dalam penilaian kinerja individu dan unit kerja. Indikatornya dapat berupa kecepatan respons, jumlah informasi yang dipublikasikan secara proaktif, dan tingkat kepuasan pemohon.

Di sisi lain, sanksi bagi unit yang menolak memberikan informasi tanpa alasan sah harus ditegakkan. Komisi Informasi memiliki kewenangan adjudikasi yang harus digunakan untuk memberi efek jera kepada pejabat yang menghambat keterbukaan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa “kelembagaan yang mengelola keterbukaan harus memiliki kewenangan, kapasitas, dan akuntabilitas yang

setara dengan tugasnya, agar transparansi tidak hanya menjadi jargon".

Peran Kepemimpinan dalam Penguatan PPID

Kepemimpinan puncak instansi memegang peran kunci. Pimpinan yang secara aktif mendukung PPID, merespons permintaan informasi secara cepat, dan menjadikan keterbukaan sebagai prioritas akan menciptakan iklim kerja yang kondusif. Sebaliknya, jika pimpinan tidak memberi contoh, PPID akan sulit bekerja karena tidak mendapat dukungan dari unit lain.

Penguatan kelembagaan PPID dan pejabat pengelola informasi merupakan strategi kunci untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Tanpa PPID yang kuat secara struktural, berkompeten secara teknis, dan didukung pimpinan, keterbukaan informasi akan sulit berjalan efektif. Investasi pada PPID adalah investasi pada kepercayaan publik, karena melalui PPID warga dapat menguji kinerja birokrasi dan menuntut perbaikan layanan secara langsung.

5.6.2 Pemanfaatan Teknologi untuk Keterbukaan Data Real Time

Transparansi pelayanan publik mengalami lompatan besar ketika teknologi digital digunakan untuk membuka data secara real time. Keterbukaan real time berarti warga dapat melihat status layanan, capaian kinerja, dan penggunaan anggaran pada saat informasi itu terjadi, bukan berminggu-minggu setelahnya. Pendekatan ini mengubah transparansi dari sekadar publikasi berkala menjadi akuntabilitas yang dapat dipantau terus-menerus. Sub bab ini membahas peluang pemanfaatan teknologi untuk keterbukaan data real

time, manfaatnya bagi akuntabilitas, tantangan implementasi, dan strategi agar teknologi benar-benar memperkuat, bukan memperlebar kesenjangan.

Peluang Teknologi Digital untuk Keterbukaan Real Time

Teknologi digital menyediakan berbagai sarana untuk membuka data real time Antara lain:

Pertama, sistem informasi pelayanan terintegrasi dapat menampilkan status permohonan secara langsung melalui aplikasi atau website. Warga dapat melacak di tahap mana berkas mereka berada tanpa harus datang ke loket.

Kedua, dashboard kinerja publik memungkinkan warga melihat indikator seperti jumlah layanan selesai, rata-rata waktu penyelesaian, dan tingkat kepuasan pengguna yang diperbarui harian atau mingguan.

Ketiga, platform penganggaran terbuka menampilkan realisasi belanja dan capaian output yang dapat diakses kapan saja.

Pemanfaatan teknologi ini mengurangi ketergantungan pada permintaan informasi manual. Warga tidak perlu menunggu jawaban PPID untuk mengetahui data dasar, karena data sudah tersedia dan dapat diakses mandiri.

Manfaat bagi Akuntabilitas dan Kepercayaan Publik

Keterbukaan data real time memperkuat akuntabilitas dalam tiga cara yaitu:

Pertama, meningkatkan kecepatan koreksi. Ketika data kinerja buruk muncul secara langsung, pimpinan

instansi dapat segera mengambil tindakan, bukan menunggu laporan triwulan.

Kedua, memperkuat pengawasan publik. Media, LSM, dan warga dapat menggunakan data real time untuk memantau tren dan menyoroti anomali lebih awal.

Ketiga, membangun kepercayaan. Keterbukaan yang cepat dan mudah diakses menunjukkan bahwa birokrasi tidak menyembunyikan informasi. Warga merasa diperlakukan sebagai mitra, bukan objek pelayanan.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "teknologi yang membuka data secara real time mengubah hubungan birokrasi dan warga dari hubungan reaktif menjadi hubungan interaktif yang berbasis informasi aktual".

Tantangan dalam Implementasi Keterbukaan Real Time

Meski menjanjikan, implementasi keterbukaan real time menghadapi beberapa tantangan Antara lain:

Pertama, kualitas dan integrasi data. Banyak instansi masih menggunakan sistem yang tidak terhubung, sehingga data real time sulit dihimpun.

Kedua, keamanan data. Keterbukaan real time harus tetap menjaga data pribadi pemohon layanan agar tidak bocor.

Ketiga, kapasitas SDM. Mengelola dashboard dan memastikan data selalu mutakhir memerlukan petugas yang memahami teknologi dan manajemen data. Keempat, risiko kesenjangan digital. Jika hanya kanal digital yang dibuka, warga tanpa akses internet akan tertinggal.

Strategi Memanfaatkan Teknologi Secara Inklusif

Agar teknologi memperkuat transparansi tanpa memperlebar kesenjangan, diperlukan strategi inklusif yaitu:

Pertama, membangun integrasi sistem. Data dari unit pelayanan harus terhubung ke satu platform pusat yang otomatis memperbarui dashboard publik. Integrasi ini mengurangi kerja manual dan risiko keterlambatan update.

Kedua, menerapkan prinsip privasi by design. Sistem harus memisahkan data agregat yang boleh dibuka publik dari data pribadi yang dilindungi.

Ketiga, menyediakan versi ringan dan multikanal. Dashboard harus dapat diakses melalui website ringan, aplikasi seluler, dan media sosial. Untuk warga tanpa akses digital, ringkasan data real time tetap perlu ditempel di papan pengumuman.

Keempat, melatih pengelola data. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi serta petugas IT perlu mendapat pelatihan tentang tata kelola data terbuka dan komunikasi publik.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "teknologi untuk transparansi harus dirancang untuk melayani seluruh warga, bukan hanya kelompok yang melek digital, agar akuntabilitas tetap bersifat universal".

Peran Kepemimpinan dan Komitmen Institusi

Keberhasilan keterbukaan real time sangat bergantung pada komitmen pimpinan. Pimpinan yang menuntut data real time untuk pengambilan keputusan internal akan mendorong unit kerja untuk menjaga

akurasi data. Sebaliknya, jika pimpinan tidak menggunakan dashboard, unit kerja cenderung menganggapnya beban administratif.

Komitmen institusi juga terlihat dari alokasi anggaran untuk pemeliharaan sistem dan peningkatan infrastruktur digital. Tanpa dukungan anggaran, platform real time akan cepat usang.

Pemanfaatan teknologi untuk keterbukaan data real time merupakan strategi penting dalam memperkuat akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Teknologi memungkinkan warga memantau kinerja birokrasi secara langsung, mempercepat koreksi, dan membangun kepercayaan. Namun, agar manfaatnya merata, implementasi harus memperhatikan integrasi data, perlindungan privasi, inklusivitas akses, dan penguatan kapasitas SDM. Dengan strategi yang tepat, keterbukaan real time dapat menjadi instrumen yang benar-benar memberdayakan warga dan memperbaiki mutu pelayanan.

5.6.3 Peningkatan Partisipasi Warga Melalui Pengaduan dan Evaluasi Layanan

Akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik tidak akan berjalan efektif jika hanya bertumpu pada kewajiban birokrasi membuka informasi. Partisipasi warga merupakan komponen penyeimbang yang mengubah transparansi dari kewajiban administratif menjadi mekanisme perbaikan nyata. Dua saluran utama partisipasi warga adalah pengaduan dan evaluasi layanan. Melalui pengaduan, warga menyuarakan pengalaman negatif atau penyimpangan. Melalui evaluasi, warga memberi penilaian terhadap mutu layanan. Sub bab ini membahas pentingnya pengaduan dan evaluasi sebagai instrumen akuntabilitas, tantangan yang dihadapi, serta strategi untuk meningkatkan

partisipasi warga agar berdampak pada perbaikan pelayanan.

Fungsi Pengaduan dan Evaluasi dalam Sistem Akuntabilitas

Pengaduan dan evaluasi memiliki fungsi berbeda tetapi saling melengkapi. Pengaduan berfungsi sebagai sinyal dini adanya masalah. Ketika warga melaporkan keterlambatan, pungutan liar, atau perlakuan tidak adil, birokrasi mendapat informasi langsung dari pengguna layanan. Evaluasi berfungsi sebagai penilaian menyeluruh terhadap mutu layanan. Indeks Kepuasan Masyarakat, survei daring, atau forum kelompok terfokus memberi gambaran tentang seberapa baik standar pelayanan dipenuhi.

Kedua instrumen ini memperkuat transparansi. Tanpa pengaduan dan evaluasi, data kinerja yang dibuka birokrasi tidak dapat diuji kebenarannya oleh pengalaman warga. Dengan pengaduan dan evaluasi, informasi yang terbuka dapat dikroscek, sehingga akuntabilitas menjadi lebih substantif.

Thoha (2018) menyatakan bahwa “partisipasi warga melalui pengaduan dan evaluasi adalah mekanisme koreksi eksternal yang membuat birokrasi tidak hanya menjawab kepada atasan, tetapi juga kepada publik yang dilayani”.

Tantangan Partisipasi Warga Saat Ini

Meski penting, partisipasi warga melalui pengaduan dan evaluasi masih rendah. Tantangan pertama adalah rendahnya kepercayaan terhadap tindak lanjut. Banyak warga merasa mengadu tidak membawa perubahan,

sehingga lebih memilih pasrah atau menggunakan jalur informal. Tantangan kedua adalah prosedur yang rumit. Formulir pengaduan yang panjang, verifikasi berlapis, dan tidak adanya umpan balik membuat warga enggan menggunakan kanal resmi.

Tantangan ketiga adalah rendahnya literasi tentang hak untuk mengevaluasi. Banyak warga tidak tahu bahwa mereka berhak menilai layanan atau tidak memahami indikator mutu yang digunakan. Tantangan keempat adalah akses teknologi. Saluran pengaduan digital seperti aplikasi atau media sosial tidak terjangkau oleh warga di daerah dengan konektivitas terbatas.

Strategi Mempermudah Akses Pengaduan

Meningkatkan partisipasi warga harus dimulai dengan mempermudah akses pengaduan: Pertama, menyediakan kanal ganda. Saluran pengaduan harus tersedia secara daring melalui aplikasi, website, dan media sosial, sekaligus secara luring melalui kotak pengaduan, telepon, dan loket khusus. Kanal ganda memastikan warga tanpa akses digital tetap dapat berpartisipasi.

Kedua, menyederhanakan prosedur. Formulir pengaduan harus singkat, menggunakan bahasa mudah, dan tidak meminta data yang tidak relevan. Ketiga, menjamin kerahasiaan dan perlindungan bagi pelapor, terutama dalam kasus dugaan maladministrasi atau korupsi. Keempat, memberikan nomor pelacakan dan tenggat waktu respons agar warga dapat memantau status pengaduannya.

Meningkatkan Kualitas Evaluasi Layanan

Evaluasi layanan perlu dirancang agar mudah diikuti dan hasilnya dapat ditindaklanjuti seperti:

Pertama, menggunakan indikator yang sederhana dan mudah dipahami warga. Indikator seperti "kemudahan prosedur", "kecepatan layanan", dan "keramahan petugas" lebih komunikatif dibanding istilah teknis.

Kedua, memanfaatkan teknologi untuk survei singkat. QR code di loket yang langsung terhubung ke survei kepuasan dapat meningkatkan tingkat respons.

Ketiga, mempublikasikan hasil evaluasi secara terbuka. Ketika warga melihat hasil survei dipajang di website dan ditanggapi oleh pimpinan, mereka akan lebih termotivasi untuk berpartisipasi lagi.

Keempat, menggabungkan evaluasi kuantitatif dengan kualitatif. Selain angka kepuasan, forum diskusi dengan kelompok pengguna layanan dapat menggali penyebab masalah yang tidak terungkap dalam survei.

Peran PPID dan Unit Pengelola Pengaduan

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi serta unit pengelola pengaduan memiliki peran sentral. PPID tidak hanya menyediakan informasi, tetapi juga mengoordinasikan tindak lanjut pengaduan dengan unit teknis. Unit pengelola pengaduan harus memiliki kewenangan untuk meminta klarifikasi dan memantau penyelesaian.

Koordinasi antara PPID, unit pengelola pengaduan, dan pimpinan instansi harus berjalan cepat. Keterlambatan respons akan menurunkan kepercayaan warga dan melemahkan partisipasi di masa depan.

Membangun Umpan Balik yang Menutup Lingkaran

Partisipasi warga hanya bermakna jika diakhiri dengan umpan balik. Setelah pengaduan ditindaklanjuti atau evaluasi dianalisis, hasilnya perlu dikomunikasikan kepada warga. Umpan balik dapat berupa pengumuman perbaikan prosedur, permintaan maaf atas keterlambatan, atau penjelasan kendala yang dihadapi.

Umpan balik yang transparan menunjukkan bahwa suara warga didengar. Hal ini menutup lingkaran akuntabilitas: warga memberi masukan, birokrasi merespons, dan hasilnya diketahui publik.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "akuntabilitas publik terbentuk ketika warga tidak hanya diberi akses informasi, tetapi juga diberi ruang untuk menilai dan menerima jawaban atas penilaian tersebut".

Mengatasi Hambatan Budaya dan Struktural

Meningkatkan partisipasi juga memerlukan perubahan budaya birokrasi. Petugas layanan harus memandang pengaduan sebagai masukan perbaikan, bukan serangan. Pelatihan pelayanan publik perlu memasukkan modul tentang cara menerima kritik dan mengelola pengaduan.

Secara struktural, kinerja unit layanan perlu diukur berdasarkan kecepatan dan mutu penyelesaian pengaduan, bukan hanya jumlah layanan yang diberikan. Indikator ini mendorong unit untuk responsif terhadap suara warga.

Menjaga Inklusivitas Partisipasi

Peningkatan partisipasi harus inklusif. Kelompok rentan seperti penyandang disabilitas, lansia, dan warga berpendidikan rendah perlu mendapat akses khusus. Misalnya, menyediakan petugas pendamping untuk membantu mengisi formulir pengaduan, atau menggunakan bahasa daerah dalam survei kepuasan.

Inklusivitas memastikan bahwa evaluasi layanan mencerminkan pengalaman seluruh kelompok pengguna, bukan hanya kelompok yang paling vokal atau melek teknologi.

Peningkatan partisipasi warga melalui pengaduan dan evaluasi layanan merupakan strategi kunci untuk memperkuat akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Pengaduan memberi sinyal dini tentang masalah, sedangkan evaluasi memberi gambaran menyeluruh tentang mutu layanan. Agar partisipasi berdampak, birokrasi harus mempermudah akses, menyederhanakan prosedur, menjamin tindak lanjut, dan menutup lingkaran dengan umpan balik terbuka. Dengan strategi ini, warga tidak hanya menjadi penerima layanan, tetapi juga mitra aktif dalam memperbaiki kinerja birokrasi.

5.7 Studi Kasus Praktik Baik

5.7.1 Mal Pelayanan Publik dan Keterbukaan Standar Layanan

Salah satu praktik baik dalam penguatan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik di Indonesia adalah pengembangan Mal Pelayanan Publik atau MPP. MPP mengintegrasikan berbagai layanan dari instansi pusat, daerah, BUMN, dan swasta dalam satu

lokasi. Model ini memudahkan warga mengakses layanan sekaligus meningkatkan keterbukaan standar layanan. Dengan menempelkan Standar Pelayanan Publik atau SPP secara jelas di area MPP, warga dapat mengetahui hak dan kewajibannya secara langsung. Sub bab ini membahas bagaimana MPP dan keterbukaan SPP menjadi studi kasus praktik baik, dampaknya terhadap akuntabilitas, serta faktor yang mendukung keberhasilannya.

Konsep Mal Pelayanan Publik

MPP lahir sebagai jawaban atas keluhan warga tentang layanan yang terfragmentasi. Warga harus berpindah dari satu kantor ke kantor lain untuk mengurus izin atau dokumen. MPP menyatukan loket layanan sehingga warga dapat menyelesaikan berbagai urusan dalam satu tempat dan waktu.

Selain efisiensi, MPP juga dirancang sebagai ruang transparansi. Setiap gerai layanan diwajibkan menampilkan SPP yang memuat persyaratan, waktu penyelesaian, biaya, dan mekanisme pengaduan. Keterbukaan ini memungkinkan warga membandingkan antara standar yang dijanjikan dan layanan yang diterima.

Keterbukaan Standar Layanan sebagai Instrumen Akuntabilitas

Keterbukaan SPP di MPP memiliki tiga fungsi akuntabilitas yaitu:

Pertama, memberi kepastian kepada warga. Dengan melihat SPP, warga tahu dokumen apa yang harus dibawa, berapa lama prosesnya, dan berapa biaya resmi.

Hal ini mengurangi ruang bagi praktik percaloan dan pungutan liar.

Kedua, memudahkan pengawasan. Warga dapat langsung menilai apakah layanan sesuai standar. Jika waktu penyelesaian melebihi batas, warga dapat menggunakan kanal pengaduan yang juga dicantumkan di SPP.

Ketiga, mendorong perbaikan internal. Petugas yang bekerja di depan publik dan di bawah pengawasan langsung pimpinan MPP cenderung lebih disiplin memenuhi standar.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "keterbukaan standar pelayanan di ruang publik mengubah hubungan birokrasi dan warga dari hubungan yang asimetris menjadi hubungan yang dapat diuji secara langsung".

Dampak Praktik MPP terhadap Transparansi dan Kepercayaan

Implementasi MPP di berbagai daerah menunjukkan dampak positif. Waktu penyelesaian layanan menjadi lebih cepat karena koordinasi antargerai dipermudah. Tingkat kepuasan warga meningkat karena prosedur lebih jelas dan biaya lebih transparan.

Keterbukaan SPP juga meningkatkan kepercayaan. Ketika warga melihat biaya resmi dan waktu layanan dipajang di depan umum, mereka merasa diperlakukan adil. Kepercayaan ini penting untuk membangun legitimasi birokrasi di mata publik.

Faktor Pendukung Keberhasilan MPP

Keberhasilan MPP tidak terlepas dari beberapa faktor Antara lain:

Pertama, komitmen pimpinan daerah. Kepala daerah yang menjadikan MPP sebagai prioritas akan memastikan anggaran, SDM, dan koordinasi berjalan lancar.

Kedua, integrasi sistem informasi. MPP yang terhubung dengan sistem layanan daring memungkinkan pelacakan status permohonan secara real time.

Ketiga, pelatihan petugas. Petugas gerai yang memahami SPP dan mampu menjelaskannya dengan bahasa sederhana membuat keterbukaan lebih bermakna bagi warga.

Keempat, mekanisme umpan balik. Kotak pengaduan, survei kepuasan, dan media sosial MPP memberi ruang bagi warga menilai layanan dan mendorong perbaikan berkelanjutan.

Tantangan yang Masih Dihadapi

Meski menjadi praktik baik, MPP masih menghadapi tantangan yaitu:

Pertama, belum semua jenis layanan dapat diintegrasikan karena perbedaan regulasi pusat dan daerah.

Kedua, kualitas layanan antargerai masih bervariasi.

Ketiga, keterbukaan SPP belum optimal jika hanya berupa dokumen teks tanpa infografik atau penjelasan lisan.

Selain itu, MPP di daerah dengan akses digital rendah perlu tetap menyediakan layanan manual agar warga tanpa gawai tidak tertinggal.

Replikasi dan Penguatan Model MPP

Untuk memperluas dampak, model MPP perlu direplikasi dengan penyesuaian lokal. Daerah kecil dapat mengembangkan MPP mini yang mengintegrasikan layanan dasar. Penguatan juga dapat dilakukan dengan menambah dashboard kinerja MPP yang menampilkan data real time tentang jumlah layanan, waktu penyelesaian, dan hasil survei kepuasan.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "praktik pelayanan yang akuntabel harus menggabungkan keterbukaan informasi dengan kemudahan akses, agar warga tidak hanya tahu standar, tetapi juga dapat merasakan pelaksanaannya".

Mal Pelayanan Publik dan keterbukaan Standar Pelayanan Publik merupakan studi kasus praktik baik dalam penguatan akuntabilitas dan transparansi. MPP menyederhanakan akses layanan, sementara keterbukaan SPP memberi warga alat untuk menguji kinerja birokrasi. Keberhasilan model ini bergantung pada komitmen pimpinan, integrasi sistem, kompetensi petugas, dan mekanisme umpan balik. Dengan perbaikan berkelanjutan, MPP dapat menjadi contoh bagaimana transparansi dan akuntabilitas diwujudkan dalam bentuk pelayanan yang nyata dirasakan warga.

5.7.2 Portal Informasi Kesehatan dan Pendidikan yang Terbuka

Salah satu bentuk praktik baik penguatan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik adalah pengembangan portal informasi di sektor kesehatan dan pendidikan. Kedua sektor ini bersentuhan langsung dengan kebutuhan dasar warga, sehingga keterbukaan datanya memiliki dampak besar terhadap kepercayaan publik. Portal informasi yang terbuka memungkinkan warga mengakses data layanan, mutu fasilitas, dan alokasi anggaran secara mandiri. Sub bab ini membahas bagaimana portal informasi kesehatan dan pendidikan di Indonesia menjadi studi kasus praktik baik, manfaatnya bagi akuntabilitas, serta tantangan yang perlu diatasi agar portal benar-benar memberdayakan warga.

Perkembangan Portal Informasi Sektor Publik

Dorongan keterbukaan informasi mendorong banyak instansi membangun portal daring. Di bidang kesehatan, Kementerian Kesehatan dan pemerintah daerah mulai membuka data seperti jumlah fasilitas kesehatan, ketersediaan tempat tidur, cakupan imunisasi, dan realisasi anggaran. Di bidang pendidikan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menyediakan data tentang jumlah sekolah, rasio guru-murid, nilai rapor mutu, dan dana BOS.

Portal-portal ini mengubah pola akses informasi. Warga tidak perlu mengajukan permintaan resmi ke PPID untuk mengetahui data dasar. Informasi sudah tersedia dan dapat diunduh kapan saja. Perubahan ini sejalan dengan prinsip proaktif disclosure dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Manfaat Portal Terbuka bagi Akuntabilitas Kesehatan dan Pendidikan

Keterbukaan data melalui portal memiliki tiga manfaat utama yaitu:

Pertama, memperkuat pengawasan publik. Orang tua dapat membandingkan mutu sekolah di wilayahnya berdasarkan data rapor mutu. Pasien dapat melihat ketersediaan layanan di puskesmas atau rumah sakit sebelum datang berobat.

Kedua, mendorong perbaikan layanan. Ketika data mutu dipublikasikan, pengelola fasilitas akan terdorong meningkatkan kinerja agar tidak tertinggal dari unit lain.

Ketiga, meningkatkan partisipasi dalam perencanaan. LSM, media, dan akademisi dapat menggunakan data terbuka untuk menganalisis kesenjangan layanan dan memberi rekomendasi kebijakan. Transparansi data mengubah warga dari penerima pasif menjadi pemangku kepentingan yang aktif.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "keterbukaan data sektor layanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan adalah bentuk akuntabilitas paling langsung, karena warga dapat segera merasakan dampaknya dalam kehidupan sehari-hari".

Studi Kasus Praktik Baik

Beberapa daerah telah mengembangkan portal kesehatan dan pendidikan yang relatif maju. Portal kesehatan daerah menampilkan peta sebaran fasilitas, antrean layanan, dan ketersediaan obat. Portal pendidikan daerah memuat profil sekolah, akreditasi, dan penggunaan dana BOS yang dapat diakses publik.

Keberhasilan portal ini tidak hanya terletak pada ketersediaan data, tetapi juga pada penyajian yang mudah dipahami. Penggunaan infografik, peta interaktif, dan bahasa sederhana membuat data teknis dapat diakses warga awam.

Tantangan Kualitas dan Pemutakhiran Data

Meski menjanjikan, portal informasi masih menghadapi tantangan Antara lain:

Pertama, kualitas data. Data yang tidak mutakhir atau tidak konsisten antarunit akan menurunkan kepercayaan warga.

Kedua, kelengkapan data. Beberapa portal hanya menampilkan data agregat tanpa rincian yang dibutuhkan warga untuk membuat keputusan.

Ketiga, aksesibilitas. Portal yang hanya tersedia dalam format PDF atau tanpa versi seluler akan sulit digunakan warga dengan koneksi terbatas. Keempat, literasi digital. Warga perlu didampingi memahami cara membaca dan menggunakan data yang terbuka.

Strategi Penguatan Portal Terbuka

Untuk mengatasi tantangan tersebut, diperlukan beberapa strategi yaitu:

Pertama, membangun sistem manajemen data yang terintegrasi. Data dari fasilitas kesehatan dan sekolah harus otomatis masuk ke portal pusat agar pemutakhiran lebih cepat dan akurat. Kedua, menerapkan standar penyajian data. Portal harus menyediakan data dalam format terbuka seperti CSV atau JSON, selain infografik, agar dapat digunakan pihak ketiga.

Ketiga, memperkuat komunikasi publik. Hasil data portal perlu disosialisasikan melalui media sosial, pertemuan warga, dan papan pengumuman agar menjangkau kelompok tanpa akses internet. Keempat, menyediakan kanal umpan balik. Warga harus dapat melaporkan ketidaksesuaian data atau meminta klarifikasi langsung melalui portal.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "transparansi data hanya bermakna jika warga tidak hanya dapat melihat, tetapi juga memahami dan menggunakan informasi tersebut untuk memperbaiki layanan".

Peran Kepemimpinan dan Koordinasi Lintas Instansi

Keberhasilan portal terbuka sangat bergantung pada komitmen pimpinan instansi. Pimpinan yang menuntut penggunaan data portal untuk pengambilan keputusan akan mendorong unit kerja menjaga kualitas data. Koordinasi lintas instansi juga penting agar data kesehatan dan pendidikan dapat dikaitkan dengan data sosial ekonomi, sehingga analisis kebijakan menjadi lebih komprehensif.

Portal informasi kesehatan dan pendidikan yang terbuka merupakan studi kasus praktik baik dalam penguatan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Portal ini memberi warga alat untuk mengawasi mutu layanan, mendorong perbaikan internal, dan meningkatkan partisipasi dalam perencanaan. Agar manfaatnya optimal, kualitas data, aksesibilitas, dan literasi warga perlu terus ditingkatkan. Dengan komitmen pimpinan dan koordinasi yang baik, portal terbuka dapat menjadi instrumen yang benar-benar memberdayakan warga dalam sektor layanan dasar.

5.7.3 Pemanfaatan Media Sosial untuk Respons Pengaduan Cepat

Perkembangan media sosial mengubah cara warga berinteraksi dengan birokrasi. Platform seperti Twitter, Facebook, dan Instagram kini digunakan sebagai kanal pengaduan yang cepat dan terbuka. Respons pengaduan melalui media sosial menjadi salah satu praktik baik dalam penguatan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Kecepatan, keterbukaan, dan jejak digital yang ditinggalkan membuat media sosial efektif menekan birokrasi untuk merespons lebih sigap. Sub bab ini membahas bagaimana pemanfaatan media sosial untuk respons pengaduan cepat menjadi studi kasus praktik baik, manfaatnya, serta risiko yang perlu dikelola.

Kecepatan dan Keterbukaan sebagai Keunggulan

Media sosial memungkinkan warga menyampaikan pengaduan tanpa melalui prosedur formal yang panjang. Sebuah unggahan yang menandai akun resmi instansi dapat langsung dilihat publik. Sifat terbuka ini menciptakan tekanan sosial bagi petugas untuk segera menanggapi. Respons yang cepat dan dipublikasikan kembali menunjukkan bahwa pengaduan tidak diabaikan.

Keunggulan lain adalah kemudahan pelacakan. Warga lain dapat melihat apakah pengaduan serupa pernah disampaikan dan bagaimana tindak lanjutnya. Hal ini mengurangi duplikasi pengaduan dan meningkatkan kepercayaan bahwa birokrasi mendengarkan.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "media sosial memperpendek jarak antara warga dan birokrasi, sehingga akuntabilitas dapat diuji secara langsung di ruang publik".

Dampak terhadap Akuntabilitas Pelayanan

Pemanfaatan media sosial untuk respons pengaduan memperkuat akuntabilitas dalam tiga cara yaitu:

Pertama, meningkatkan kecepatan perbaikan. Pengaduan yang viral sering ditindaklanjuti dalam hitungan jam karena risiko reputasi.

Kedua, memperluas jangkauan pengawasan. Warga yang tidak terlibat langsung dapat ikut memantau apakah masalah terselesaikan.

Ketiga, mendorong budaya responsif. Petugas yang terbiasa menghadapi pengaduan terbuka di media sosial akan lebih berhati-hati dalam memberikan pelayanan. Ketakutan terhadap sorotan publik menjadi insentif untuk bekerja sesuai standar.

Praktik dan Syarat Keberhasilan

Beberapa instansi telah membentuk tim khusus media sosial yang bertugas memantau, memverifikasi, dan merespons pengaduan. Tim ini bekerja sama dengan unit teknis agar jawaban yang diberikan akurat dan dapat ditindaklanjuti. Keberhasilan praktik ini bergantung pada tiga syarat: adanya SOP respons cepat, kewenangan tim untuk berkoordinasi lintas unit, dan komitmen pimpinan untuk mendukung keterbukaan.

Tanpa SOP yang jelas, respons dapat lambat atau tidak konsisten. Tanpa kewenangan, tim hanya dapat meneruskan pengaduan tanpa memastikan penyelesaian. Tanpa dukungan pimpinan, inisiatif media sosial mudah berhenti ketika muncul kritik tajam.

Risiko dan Cara Mengelola

Pemanfaatan media sosial juga membawa risiko. Pertama, penyebaran informasi yang belum terverifikasi dapat menimbulkan kegaduhan. Kedua, fokus pada pengaduan viral dapat mengabaikan masalah yang tidak terekspos di media sosial tetapi berdampak besar bagi warga tertentu.

Untuk mengelola risiko, instansi perlu memisahkan antara respons awal dan penyelesaian substansi. Respons awal dapat diberikan cepat untuk menunjukkan perhatian, sementara penyelesaian dilakukan melalui mekanisme resmi. Instansi juga perlu tetap membuka kanal pengaduan konvensional agar warga tanpa akses media sosial tidak tertinggal.

Denhardt dan Denhardt (2015) menekankan bahwa "akuntabilitas digital harus tetap menjaga prinsip inklusivitas dan akurasi, agar kecepatan tidak mengorbankan keadilan bagi seluruh warga".

Pemanfaatan media sosial untuk respons pengaduan cepat merupakan praktik baik yang memperkuat akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik. Kecepatan, keterbukaan, dan tekanan sosial yang ditimbulkan membuat birokrasi lebih responsif. Namun, agar manfaatnya berkelanjutan, instansi harus mengelola risiko misinformasi, menjaga inklusivitas, dan memastikan respons di media sosial diikuti tindakan nyata. Dengan pengelolaan yang tepat, media sosial

dapat menjadi jembatan efektif antara warga dan birokrasi.

Akuntabilitas dan transparansi bukan sekadar prinsip normatif dalam administrasi publik, melainkan instrumen yang secara langsung memengaruhi mutu pelayanan. Hubungan keduanya dapat dipahami dari tiga jalur utama: pengendalian perilaku birokrasi, peningkatan kepercayaan publik, dan perbaikan berkelanjutan terhadap proses layanan.

Pertama, akuntabilitas dan transparansi berfungsi sebagai mekanisme pengendalian perilaku birokrasi. Ketika pejabat publik tahu bahwa keputusan, penggunaan anggaran, dan hasil kerja mereka dapat dilihat dan diuji oleh warga, maka kecenderungan menyimpang seperti penundaan layanan, pungutan liar, atau diskriminasi akan berkurang. Keterbukaan standar layanan, publikasi data real time, dan kemudahan akses pengaduan membuat birokrasi bekerja dalam kondisi "terawasi". Kondisi ini mendorong petugas untuk mematuhi prosedur dan memenuhi target waktu yang telah ditetapkan.

Kedua, transparansi dan akuntabilitas meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga negara. Warga yang dapat melihat bagaimana layanan diberikan, berapa biaya resmi, dan bagaimana pengaduannya ditindaklanjuti akan merasa diperlakukan adil. Kepercayaan ini penting karena mutu pelayanan tidak hanya diukur dari kecepatan teknis, tetapi juga dari persepsi warga tentang kewajaran dan keterbukaan proses. Layanan yang cepat tetapi tidak transparan tetap dianggap buruk, sedangkan layanan yang sedikit lebih lambat tetapi prosesnya jelas akan mendapat penilaian lebih baik.

Ketiga, kedua prinsip tersebut membuka ruang bagi perbaikan berkelanjutan. Melalui evaluasi kepuasan, survei, dan pengaduan, birokrasi memperoleh umpan balik langsung

dari pengguna layanan. Data umpan balik ini menjadi bahan evaluasi internal untuk menyesuaikan prosedur, menambah kapasitas petugas, atau memperbaiki fasilitas. Tanpa transparansi, umpan balik sulit masuk. Tanpa akuntabilitas, umpan balik tidak ditindaklanjuti.

Thoha 2018 menyatakan bahwa "mutu pelayanan publik meningkat ketika birokrasi tidak hanya berorientasi pada aturan internal, tetapi juga terbuka terhadap penilaian dan tuntutan dari publik yang dilayani".

Dengan demikian, akuntabilitas dan transparansi merupakan prasyarat mutu. Keduanya tidak menjamin layanan sempurna, tetapi menciptakan lingkungan kerja yang membuat perbaikan mutu menjadi mungkin dan berkelanjutan.

Penerapan akuntabilitas dan transparansi membawa sejumlah implikasi nyata bagi pengelolaan administrasi publik di Indonesia. Implikasi ini menyentuh aspek kelembagaan, sumber daya manusia, teknologi, dan budaya birokrasi.

1. Penguatan Kelembagaan PPID dan Unit Pengelola Pengaduan

   PPID harus diposisikan sebagai unit strategis, bukan administratif. Implikasinya, struktur organisasi perlu memberi PPID akses langsung kepada pimpinan dan kewenangan koordinasi lintas unit. Anggaran khusus untuk digitalisasi, pelatihan, dan sosialisasi juga harus disediakan. Selain PPID, unit pengelola pengaduan perlu memiliki SOP yang jelas, tenggat waktu respons, dan mekanisme pelacakan agar warga tidak kehilangan kepercayaan.

2. Pengembangan Kompetensi SDM Aparatur

   Aparatur perlu memiliki tiga kompetensi utama: teknis, komunikatif, dan analitis. Kompetensi teknis

diperlukan untuk mengelola data dan sistem informasi. Kompetensi komunikatif diperlukan agar petugas dapat menjelaskan prosedur dan merespons pengaduan dengan bahasa yang mudah dipahami. Kompetensi analitis diperlukan untuk menilai informasi mana yang boleh dibuka dan mana yang termasuk pengecualian. Pelatihan berkelanjutan dan sertifikasi kompetensi menjadi kebutuhan mendesak.

3. Integrasi dan Pemanfaatan Teknologi Secara Inklusif

   Teknologi digital harus dimanfaatkan untuk keterbukaan data real time, tetapi tidak boleh memperlebar kesenjangan. Implikasinya, integrasi sistem antardinas harus dipercepat agar data dapat diperbarui otomatis. Penyajian data harus multikanal: daring melalui website dan aplikasi, serta luring melalui papan pengumuman dan pertemuan warga. Selain itu, prinsip privasi harus dijaga agar data pribadi tidak bocor dalam proses keterbukaan.

4. Perubahan Budaya Birokrasi dari Tertutup menjadi Terbuka

   Budaya birokrasi yang defensif terhadap kritik harus diubah. Pimpinan perlu memberi contoh dengan merespons pengaduan secara terbuka dan menggunakan data publik untuk pengambilan keputusan. Penilaian kinerja unit kerja harus memasukkan indikator kecepatan penyelesaian pengaduan dan tingkat kepuasan warga, bukan hanya jumlah output.

5. Penegakan Hukum dan Sanksi

   Akuntabilitas tidak akan berjalan tanpa konsekuensi. Komisi Informasi dan aparat pengawasan internal harus menegakkan sanksi bagi pejabat yang menolak memberikan informasi tanpa alasan sah atau

mengabaikan pengaduan. Penegakan yang konsisten memberi efek jera dan menunjukkan bahwa transparansi bukan pilihan, melainkan kewajiban.

Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa "pengelolaan administrasi publik yang akuntabel menuntut pergeseran dari budaya kepatuhan semata menjadi budaya pelayanan yang siap diuji oleh publik".

Implikasi-implikasi ini menuntut koordinasi lintas kementerian, dukungan politik dari pimpinan daerah, dan alokasi sumber daya yang memadai. Tanpa itu, prinsip akuntabilitas dan transparansi akan berhenti pada tataran dokumen kebijakan.

Ke depan, penguatan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik di Indonesia perlu diarahkan pada tiga prioritas: digitalisasi inklusif, partisipasi warga yang lebih substantif, dan pengukuran dampak yang berbasis hasil.

1. Digitalisasi Inklusif dan Berbasis Data Terbuka

   Pengembangan portal informasi dan dashboard kinerja harus dilanjutkan, tetapi dengan perhatian pada inklusivitas. Data terbuka harus tersedia dalam format yang dapat diunduh dan diolah pihak ketiga, sehingga media, akademisi, dan LSM dapat melakukan analisis lanjutan. Di sisi lain, akses bagi warga tanpa internet harus tetap dijaga melalui ringkasan data yang dipajang di tempat publik. Integrasi data antarinstansi pusat dan daerah juga harus dipercepat agar warga mendapat gambaran layanan yang utuh.

2. Peningkatan Partisipasi Warga yang Substantif

   Partisipasi warga tidak boleh berhenti pada pengisian survei atau penyampaian pengaduan. Arah pengembangan ke depan adalah melibatkan warga dalam tahap perencanaan dan evaluasi kebijakan. Forum konsultasi publik, musyawarah layanan, dan pelibatan

kelompok rentan dalam uji coba prosedur baru akan membuat kebijakan lebih sesuai kebutuhan. Media sosial dapat terus digunakan sebagai kanal cepat, tetapi harus diimbangi dengan mekanisme musyawarah tatap muka agar suara kelompok yang kurang vokal tetap terdengar.

3. Pengukuran Dampak Berbasis Hasil, Bukan Hanya Output

   Sistem akuntabilitas saat ini sering mengukur output seperti jumlah layanan diberikan atau jumlah informasi dipublikasikan. Ke depan, pengukuran harus bergeser ke outcome: apakah waktu tunggu benar-benar berkurang, apakah biaya tidak resmi hilang, apakah kepuasan warga meningkat. Pengukuran berbasis hasil ini memerlukan baseline data yang jelas dan pemantauan berkala.

4. Penguatan Jaringan Pembelajaran Antardaerah

   Praktik baik seperti Mal Pelayanan Publik, portal informasi kesehatan, dan respons pengaduan via media sosial perlu didokumentasikan dan disebarluaskan. Jaringan pembelajaran antardaerah dapat mempercepat replikasi model yang berhasil dan menghindari pengulangan kesalahan. Komisi Informasi dan Kementerian PANRB dapat berperan sebagai fasilitator jaringan ini.

5. Menjaga Keseimbangan antara Keterbukaan dan Perlindungan

   Arah pengembangan juga harus menjaga keseimbangan. Keterbukaan tidak boleh mengorbankan perlindungan data pribadi atau keamanan negara. Pedoman klasifikasi informasi harus terus disempurnakan, dan pejabat pengelola informasi perlu dilatih agar mampu menerapkan pengecualian secara tepat, bukan defensif.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "tantangan terbesar ke depan bukanlah ketersediaan teknologi, melainkan kemauan politik dan kapasitas kelembagaan untuk menggunakan teknologi tersebut demi kepentingan publik".

Akuntabilitas dan transparansi adalah dua sisi dari mata uang yang sama dalam pelayanan publik. Akuntabilitas memastikan birokrasi menjawab atas tindakan dan hasilnya. Transparansi memastikan warga memiliki informasi yang cukup untuk melakukan penilaian. Keduanya saling menguatkan dan bersama-sama menjadi fondasi mutu pelayanan.

Studi kasus praktik baik di Indonesia menunjukkan bahwa ketika prinsip ini diterapkan dengan strategi yang tepat—penguatan kelembagaan PPID, pemanfaatan teknologi real time, peningkatan partisipasi warga, dan keterbukaan standar layanan—mutu pelayanan mengalami perbaikan nyata. Namun, keberhasilan tersebut masih timpang antardaerah dan antarsektor.

Arah pengembangan ke depan harus fokus pada digitalisasi inklusif, partisipasi substantif, pengukuran berbasis hasil, dan pembelajaran antardaerah. Dengan arah ini, administrasi publik di Indonesia dapat bergerak dari birokrasi yang patuh aturan menuju birokrasi yang melayani dan dapat dipertanggungjawabkan kepada warga. Pada akhirnya, tujuan akhir akuntabilitas dan transparansi bukan kepatuhan administratif, melainkan peningkatan kesejahteraan warga melalui layanan publik yang lebih baik, lebih cepat, dan lebih adil.

DAFTAR PUSTAKA

Dwiyanto, A. 2011. Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif. Yogyakarta: UGM Press.

Dwiyanto, A. (2021). Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, Kolaboratif (Ed. Revisi). UGM Press.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service: Serving, Not Steering (4th ed.). Routledge.

Thoha, M. (2018). Manajemen Publik. Kencana.

Sedarmayanti. (2017). Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan. Refika Aditama.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Addison-Wesley. [untuk perspektif akuntabilitas berbasis kinerja]

Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi.

Peraturan Menteri PAN-RB No. 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

BAB 6

REFORMASI ADMINISWTRASI PUBLIK DI ERA DIGITAL

Oleh Syafaruddin

6.1 Pengantar: Transformasi Administrasi Publik di Era Digital

6.1.1 Konteks Global: Revolusi Industri 4.0 dan Gelombang Transformasi Pemerintahan Digital

Transformasi administrasi publik di era digital tidak terjadi dalam ruang hampa. Perubahan ini merupakan bagian dari dinamika global yang lebih besar, yaitu Revolusi Industri 4.0. Revolusi ini ditandai oleh konvergensi teknologi fisik, digital, dan biologis yang mengubah cara kerja, cara hidup, dan cara pemerintahan dijalankan. Konteks global ini penting dipahami karena kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh tren internasional, standar lembaga multilateral, dan tekanan publik yang kini hidup di dunia yang serba terhubung. Sub bab ini membahas karakteristik Revolusi Industri 4.0, gelombang transformasi pemerintahan digital di tingkat global, dan implikasinya bagi reformasi administrasi publik.

Revolusi Industri 4.0: Karakteristik dan Dampak pada Tata Kelola

Revolusi Industri 4.0 berbeda dari revolusi sebelumnya karena kecepatan, cakupan, dan dampak sistemiknya. Klaus Schwab, penggagas istilah ini, menjelaskan bahwa revolusi ini tidak hanya mengubah "apa" yang kita lakukan, tetapi juga "bagaimana" kita melakukannya. Teknologi seperti kecerdasan buatan, big data, internet of things, komputasi awan, dan blockchain memungkinkan otomatisasi proses, analisis data real time, dan konektivitas lintas sektor.

Dampaknya terhadap tata kelola pemerintahan ada pada tiga level. Pertama, level operasional: layanan publik dapat diberikan tanpa kehadiran fisik melalui platform digital, dokumen dapat diproses otomatis, dan keputusan dapat didukung oleh analitik data. Kedua, level organisasional: struktur birokrasi yang hirarkis dan berbasis kertas menjadi tidak efisien. Birokrasi dituntut membangun arsitektur sistem informasi yang terintegrasi dan budaya kerja berbasis data. Ketiga, level relasional: hubungan antara negara dan warga berubah. Warga tidak lagi hanya penerima layanan pasif, tetapi juga produsen data, pengawas kinerja, dan mitra co-creation kebijakan.

Thoha (2018) menyatakan bahwa "Revolusi Industri 4.0 memaksa administrasi publik untuk berpindah dari logika prosedur ke logika hasil dan pengalaman pengguna".

Gelombang Transformasi Pemerintahan Digital di Tingkat Global

Transformasi pemerintahan digital di dunia telah melewati beberapa gelombang. Gelombang pertama pada 1990-an hingga awal 2000-an berfokus pada "e-government" tahap awal: membuat website instansi dan mempublikasikan informasi. Tujuannya efisiensi internal dan keterbukaan informasi dasar.

Gelombang kedua pada 2005-2015 bergeser ke "transactional e-government". Pemerintah mulai menyediakan layanan online seperti pembayaran pajak, pengurusan izin, dan pendaftaran sosial. Fokusnya adalah mengurangi biaya transaksi dan waktu tunggu warga.

Gelombang ketiga sejak 2015 hingga sekarang disebut "digital government" atau "government as a platform". Ciri utamanya adalah integrasi layanan lintas instansi, penggunaan data untuk pengambilan kebijakan, dan keterlibatan warga dalam co-design layanan. OECD menyebut pendekatan ini sebagai "once only principle", di mana warga cukup memberikan data sekali, dan pemerintah berbagi data antarunit secara aman untuk menyelesaikan layanan.

PBB melalui UN E-Government Survey memetakan kematangan digital pemerintah ke dalam empat tahap: presence, interaction, transaction, dan connected. Pada 2024, lebih dari 70% negara anggota PBB sudah berada pada tahap transaction atau connected. Negara-negara seperti Estonia, Korea Selatan, Denmark, dan Singapura menjadi rujukan karena mampu membangun ekosistem digital yang terintegrasi, aman, dan berpusat pada pengguna.

Faktor Pendorong Transformasi di Tingkat Global

Ada tiga faktor utama yang mendorong gelombang transformasi ini secara global:

Pertama, tekanan efisiensi fiskal. Setelah krisis keuangan 2008 dan beban pandemi COVID-19, pemerintah di banyak negara harus memberi layanan lebih baik dengan anggaran terbatas. Digitalisasi dipandang sebagai cara mengurangi biaya administrasi dan meningkatkan produktivitas.

Kedua, perubahan ekspektasi publik. Generasi yang terbiasa dengan layanan digital dari sektor swasta seperti e-commerce, fintech, dan transportasi online menuntut standar serupa dari pemerintah. Keterlambatan, prosedur berbelit, dan kurangnya transparansi dianggap tidak dapat diterima lagi.

Ketiga, kompetisi global dan standar internasional. Lembaga seperti OECD, Bank Dunia, dan PBB menerbitkan indeks kematangan digital pemerintah. Peringkat dalam indeks ini memengaruhi reputasi negara, arus investasi, dan kepercayaan publik. Tekanan ini mendorong pemerintah mempercepat reformasi digital agar tidak tertinggal.

Implikasi bagi Reformasi Administrasi Publik

Konteks global ini membawa tiga implikasi penting bagi reformasi administrasi publik di semua negara, termasuk Indonesia.

Pertama, reformasi digital bukan sekadar pengadaan teknologi, tetapi perubahan tata kelola. Teknologi tanpa perubahan prosedur, struktur organisasi, dan budaya kerja akan menghasilkan

"digitalisasi kertas", yaitu memindahkan formulir kertas ke format PDF tanpa mengubah esensi layanan.

Kedua, reformasi harus berpusat pada pengguna. Standar layanan digital global menuntut kemudahan akses, personalisasi, dan umpan balik cepat. Birokrasi yang masih berorientasi pada prosedur internal akan kesulitan memenuhi ekspektasi ini.

Ketiga, isu etika dan inklusi menjadi semakin penting. Otomasi dan AI membawa risiko bias algoritma, pelanggaran privasi, dan eksklusi kelompok non-digital. Karena itu, kerangka tata kelola digital global kini menekankan prinsip keamanan siber, perlindungan data pribadi, dan inklusi digital.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "teknologi digital hanya akan memperkuat demokrasi dan mutu pelayanan jika diikuti oleh komitmen pada nilai-nilai publik, bukan sekadar efisiensi teknis".

Posisi Indonesia dalam Konteks Global

Dalam konteks global tersebut, Indonesia berada pada fase transisi dari e-government ke digital government. Peringkat Indonesia pada UN E-Government Survey 2024 berada pada kelompok "very high EGDI", menunjukkan kemajuan signifikan dalam infrastruktur, layanan online, dan modal manusia. Namun, tantangan integrasi antar sistem, mutu data, dan pemerataan akses masih besar.

Tekanan global juga mendorong Indonesia mengadopsi kebijakan seperti Satu Data Indonesia, Arsitektur SPBE, dan pembentukan GovTech nasional. Kebijakan ini merupakan upaya menyelaraskan diri

dengan standar internasional sekaligus menjawab kebutuhan domestik.

Revolusi Industri 4.0 dan gelombang transformasi pemerintahan digital telah mengubah lanskap administrasi publik di seluruh dunia. Perubahan ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga organisasional dan relasional. Bagi Indonesia, memahami konteks global ini penting agar reformasi digital tidak sekadar mengejar tren, tetapi benar-benar meningkatkan mutu layanan, akuntabilitas, dan kepercayaan publik. Dengan belajar dari pengalaman global dan menyesuaikannya dengan kondisi lokal, reformasi administrasi publik di era digital dapat berjalan lebih terarah dan berkelanjutan.

6.1.2 Mengapa Era Digital Menuntut Reformasi Administrasi Publik

Era digital telah mengubah hampir seluruh aspek kehidupan sosial dan ekonomi. Layanan perbankan, perdagangan, pendidikan, hingga transportasi kini berjalan di atas platform digital yang cepat, transparan, dan berpusat pada pengguna. Dalam konteks inilah pertanyaan penting muncul: mengapa administrasi publik tidak bisa bertahan dengan cara kerja lama? Jawabannya terletak pada tiga tekanan utama yang muncul akibat era digital: perubahan ekspektasi warga, perubahan sifat masalah publik, dan perubahan kapasitas teknologi itu sendiri. Sub bab ini menguraikan mengapa reformasi administrasi publik menjadi kebutuhan mendesak, bukan sekadar pilihan kebijakan.

1. Perubahan Ekspektasi Warga: Dari Pasien Birokrasi menjadi Pengguna Layanan

   Era digital menciptakan pengalaman layanan baru di sektor swasta. Warga terbiasa memesan taksi dalam hitungan detik, mentransfer uang tanpa ke bank, atau mengajukan pinjaman melalui aplikasi. Pengalaman ini membentuk ekspektasi baru terhadap pemerintah: layanan harus cepat, mudah diakses, tidak berbelit, dan dapat dilacak.

   Administrasi publik yang masih mengandalkan loket, formulir kertas, dan prosedur berjenjang dianggap tidak lagi relevan. Keterlambatan pelayanan yang dulu dimaklumi kini dipandang sebagai kegagalan tata kelola. Warga juga menuntut transparansi. Mereka ingin tahu status pengajuan izin, besaran biaya resmi, dan alasan penolakan jika terjadi. Media sosial memperparah tekanan ini karena satu pengaduan yang viral dapat merusak reputasi instansi dalam hitungan jam.

   Perubahan ekspektasi ini memaksa birokrasi bergeser dari logika "prosedur dipenuhi" menjadi logika "pengalaman pengguna dipenuhi". Reformasi administrasi publik di era digital berarti mendesain ulang layanan agar sesuai dengan standar pengalaman digital yang sudah dialami warga di luar sektor publik.

   Thoha 2018 menyatakan bahwa "era digital membuat warga tidak lagi menerima alasan birokrasi tradisional, karena mereka membandingkan pelayanan pemerintah dengan standar layanan digital yang mereka nikmati sehari-hari".

2. Perubahan Sifat Masalah Publik: Kompleksitas yang Membutuhkan Data dan Integrasi

   Masalah publik di era digital juga berubah sifatnya. Kemiskinan, kesehatan, pendidikan, dan perubahan iklim tidak lagi dapat diselesaikan oleh satu instansi secara terpisah. Masalah menjadi lintas sektor dan memerlukan integrasi data untuk dipahami dan ditangani.

   Misalnya, untuk menurunkan angka stunting, pemerintah perlu menggabungkan data kesehatan ibu hamil, data bantuan sosial, data sanitasi, dan data pendidikan. Jika data masih tersimpan terpisah di sistem yang tidak terhubung, kebijakan akan pincang. Era digital menyediakan teknologi untuk mengatasi masalah ini: basis data terintegrasi, analitik prediktif, dan dashboard real time.

   Tanpa reformasi administrasi publik, teknologi ini tidak akan berguna. Reformasi berarti membangun arsitektur sistem informasi pemerintah yang interoperabel, mengubah struktur organisasi agar mau berbagi data, dan melatih SDM agar mampu membaca dan menggunakan data. Dengan kata lain, era digital menuntut birokrasi berubah dari "kumpulan kantor yang bekerja sendiri" menjadi "sistem terintegrasi yang bekerja bersama".

3. Perubahan Kapasitas Teknologi: Peluang yang Tidak Bisa Diabaikan

   Teknologi digital saat ini memiliki kapasitas yang belum pernah ada sebelumnya. Kecerdasan buatan dapat memproses jutaan data dalam hitungan menit untuk mendeteksi penipuan bantuan sosial. Komputasi awan memungkinkan instansi kecil mengakses infrastruktur besar tanpa

biaya awal tinggi. Blockchain dapat menciptakan jejak audit yang tidak dapat dimanipulasi untuk pengadaan barang.

Jika kapasitas ini tidak dimanfaatkan, pemerintah akan tertinggal dalam efisiensi, akurasi, dan kecepatan layanan. Lebih jauh, swasta dan masyarakat sipil akan mengambil alih ruang pelayanan yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara. Hal ini mengancam legitimasi pemerintah sebagai penyedia layanan publik utama.

Reformasi administrasi publik diperlukan agar teknologi digunakan secara strategis, bukan sekadar membeli perangkat keras. Reformasi mencakup penyusunan kebijakan keamanan siber, pelatihan digital talent, dan desain ulang prosedur agar sesuai dengan otomasi.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "teknologi tidak mengubah pemerintahan dengan sendirinya. Yang mengubah adalah keputusan politik dan manajerial untuk mendesain ulang organisasi agar teknologi itu melayani nilai-nilai publik".

4. Tekanan Efisiensi dan Akuntabilitas Fiskal

Tekanan anggaran juga menjadi alasan kuat. Pasca pandemi dan dalam kondisi ekonomi global yang tidak menentu, pemerintah harus memberi layanan lebih banyak dengan sumber daya terbatas. Digitalisasi menawarkan jalan keluar: otomatisasi mengurangi biaya administrasi, data real time mengurangi pemborosan, dan layanan mandiri mengurangi kebutuhan petugas di loket.

Namun, efisiensi ini hanya terjadi jika reformasi dilakukan secara menyeluruh. Mengganti formulir kertas dengan PDF tanpa mengubah alur kerja tidak akan menghemat biaya. Justru dapat menambah beban karena sistem lama dan baru berjalan bersamaan. Karena itu, era digital menuntut reformasi proses bisnis, bukan hanya digitalisasi dokumen.

5. Risiko Jika Tidak Melakukan Reformasi

Jika administrasi publik menolak reformasi, risikonya nyata yaitu:

Pertama, kesenjangan layanan akan melebar. Warga di perkotaan yang melek digital akan mendapat layanan cepat melalui kanal daring, sementara warga di daerah 3T dan kelompok rentan tetap terjebak dalam sistem lama yang lambat.

Kedua, kepercayaan publik akan menurun. Ketika warga melihat swasta mampu memberi layanan cepat dan pemerintah tidak, legitimasi negara sebagai pelayan publik akan terganggu.

Ketiga, korupsi dan inefisiensi akan bertahan. Sistem manual dan terfragmentasi menciptakan ruang bagi percaloan, pungutan liar, dan kebocoran anggaran. Era digital menawarkan alat untuk menutup ruang ini melalui jejak audit digital dan keterbukaan data, tetapi alat itu tidak akan berfungsi tanpa reformasi kelembagaan.

Reformasi sebagai Jawaban Strategis

Berdasarkan tekanan di atas, reformasi administrasi publik di era digital bukan pilihan, melainkan keharusan strategis. Reformasi ini memiliki tiga ciri utama yaitu:

Pertama, berorientasi pada pengguna. Layanan didesain dari sudut pandang warga, bukan dari sudut pandang struktur organisasi.

Kedua, berbasis data dan integrasi. Keputusan dibuat berdasarkan data yang akurat, mutakhir, dan dapat dibagikan antarunit.

Ketiga, adaptif dan berkelanjutan. Birokrasi harus mampu belajar cepat, menguji coba inovasi kecil, dan menyesuaikan diri dengan perkembangan teknologi.

Reformasi ini juga harus menjaga keseimbangan. Kecepatan digital tidak boleh mengorbankan inklusi. Otomasi tidak boleh menghilangkan akuntabilitas manusia. Karena itu, reformasi administrasi publik di era digital adalah seni menyeimbangkan teknologi, kelembagaan, dan nilai-nilai demokrasi.

Era digital menuntut reformasi administrasi publik karena ekspektasi warga berubah, sifat masalah publik menjadi lebih kompleks, dan kapasitas teknologi menawarkan peluang yang tidak dapat diabaikan. Tanpa reformasi, birokrasi akan kehilangan relevansi, efisiensi, dan kepercayaan publik. Dengan reformasi yang tepat, era digital dapat menjadi momentum untuk membangun administrasi publik yang lebih cepat, lebih transparan, dan lebih melayani. Tantangannya adalah memastikan bahwa reformasi tidak berhenti pada pengadaan teknologi, tetapi menyentuh cara kerja, struktur organisasi, dan budaya birokrasi itu sendiri.

6.1.3 Tujuan dan Keterkaitannya dengan Akuntabilitas-Transparansi

Transformasi administrasi publik di era digital tidak dapat dilepaskan dari dua prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu akuntabilitas dan transparansi. Teknologi digital menyediakan alat dan peluang baru untuk mewujudkan kedua prinsip tersebut, tetapi teknologi itu sendiri tidak otomatis menghasilkan pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Sub bab ini menjelaskan tujuan utama reformasi administrasi publik digital dan bagaimana transformasi tersebut terkait erat dengan penguatan akuntabilitas dan transparansi pelayanan publik.

Tujuan Transformasi Administrasi Publik di Era Digital

Reformasi administrasi publik digital memiliki tiga tujuan utama.

Pertama, meningkatkan mutu dan aksesibilitas layanan publik. Melalui platform digital, warga dapat mengakses layanan tanpa terikat waktu dan lokasi. Proses yang dulunya memerlukan beberapa kali kunjungan ke kantor kini dapat diselesaikan secara daring dalam hitungan menit. Tujuan ini tidak sekadar mempersingkat waktu, tetapi juga memperluas jangkauan layanan kepada kelompok yang sebelumnya sulit menjangkau kantor pemerintah.

Kedua, meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi. Otomasi proses, integrasi data antarinstansi, dan penggunaan analitik memungkinkan pemerintah mengurangi pemborosan, mempercepat pengambilan keputusan, dan mengalokasikan sumber daya secara lebih tepat. Efisiensi di sini tidak berarti pengurangan

layanan, melainkan penggunaan sumber daya yang lebih cerdas untuk menghasilkan dampak yang lebih besar.

Ketiga, memperkuat hubungan antara negara dan warga. Transformasi digital membuka ruang bagi partisipasi yang lebih aktif. Warga dapat memberikan umpan balik real time, memantau kinerja layanan, dan bahkan terlibat dalam co-design kebijakan. Tujuan ini menempatkan warga bukan sebagai penerima pasif, tetapi sebagai mitra dalam tata kelola publik.

Ketiga tujuan ini tidak berdiri sendiri. Keberhasilannya sangat bergantung pada sejauh mana reformasi digital mampu memperkuat akuntabilitas dan transparansi.

Keterkaitan dengan Transparansi

Transparansi dalam konteks digital berarti keterbukaan informasi yang lebih luas, lebih cepat, dan lebih mudah diakses. Teknologi digital memungkinkan pemerintah mempublikasikan data layanan, anggaran, kinerja, dan prosedur secara proaktif melalui portal, dashboard, dan aplikasi. Warga tidak perlu lagi mengajukan permintaan resmi untuk memperoleh informasi dasar, karena informasi tersebut sudah tersedia dan dapat diunduh kapan saja.

Keterkaitan transformasi digital dengan transparansi terlihat pada tiga aspek. Pertama, proaktif disclosure. Sistem informasi pemerintah berbasis elektronik memungkinkan pemutakhiran data secara otomatis, sehingga keterlambatan publikasi dapat diminimalkan. Kedua, granularitas data. Data digital dapat disajikan hingga tingkat yang sangat rinci, misalnya status pengajuan izin per pemohon, realisasi anggaran per kegiatan, atau kinerja layanan per unit

kerja. Ketiga, interaktivitas. Portal digital memungkinkan warga tidak hanya membaca, tetapi juga mengunduh, menganalisis, dan memvisualisasikan data sesuai kebutuhan.

Thoha (2018) menegaskan bahwa "transformasi digital memperluas makna transparansi dari sekadar membuka dokumen menjadi membuka data yang dapat diolah dan digunakan publik untuk mengawasi kinerja pemerintah".

Namun, transparansi digital juga membawa tantangan baru. Volume data yang besar dapat membingungkan warga jika tidak disajikan dengan cara yang mudah dipahami. Karena itu, reformasi digital harus disertai dengan upaya meningkatkan literasi data dan desain informasi yang ramah pengguna.

Keterkaitan dengan Akuntabilitas

Akuntabilitas berarti kewajiban pejabat publik untuk menjelaskan dan mempertanggung -jawabkan tindakan serta hasil kerjanya. Era digital memperkuat akuntabilitas melalui tiga mekanisme yaitu:

Pertama, jejak digital. Setiap transaksi layanan, perubahan data, dan keputusan yang dibuat dalam sistem elektronik meninggalkan jejak yang dapat diaudit. Jejak ini mengurangi ruang bagi manipulasi data dan pungutan liar, sekaligus mempermudah pengawasan internal dan eksternal.

Kedua, kecepatan respons. Kanal pengaduan digital seperti media sosial, aplikasi LAPOR!, dan chatbot memungkinkan warga menyampaikan keluhan secara langsung. Sistem pelacakan tiket pengaduan membuat publik dapat melihat apakah pengaduan ditindaklanjuti atau diabaikan. Kecepatan dan keterbukaan ini

menciptakan tekanan sosial bagi birokrasi untuk merespons.

Ketiga, pengukuran kinerja berbasis data. Dashboard kinerja real time memungkinkan pimpinan memantau capaian unit kerja dan publik melihat hasil layanan secara terbuka. Akuntabilitas bergeser dari pertanggungjawaban administratif berbasis laporan tertulis menjadi pertanggungjawaban berbasis hasil yang dapat diverifikasi publik.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "akuntabilitas di era digital bukan hanya tentang melaporkan apa yang telah dilakukan, tetapi juga tentang membuka proses pengambilan keputusan agar dapat diuji oleh publik".

Saling Menguatkan: Digital, Transparansi, dan Akuntabilitas

Hubungan antara transformasi digital, transparansi, dan akuntabilitas bersifat timbal balik. Transformasi digital menyediakan infrastruktur untuk keterbukaan data dan pelacakan kinerja. Transparansi menyediakan informasi yang dibutuhkan warga untuk meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas memastikan bahwa keterbukaan data tidak berhenti pada publikasi, tetapi diikuti oleh perbaikan layanan.

Tanpa transparansi, akuntabilitas menjadi kosong karena publik tidak memiliki informasi untuk menilai. Tanpa akuntabilitas, transparansi menjadi hiasan karena data yang dibuka tidak ditindaklanjuti. Transformasi digital menjadi jembatan yang menghubungkan keduanya melalui teknologi yang memungkinkan data mengalir cepat dan dapat diuji.

Implikasi bagi Desain Reformasi

Keterkaitan ini memiliki implikasi penting bagi desain reformasi administrasi publik digital. Pertama, reformasi harus dimulai dari tujuan akuntabilitas dan transparansi, bukan dari pengadaan teknologi. Teknologi dipilih dan dikembangkan untuk mendukung tujuan tersebut.

Kedua, standar keterbukaan data harus ditetapkan sejak awal. Data yang dikumpulkan sistem digital harus dirancang agar dapat dibuka untuk publik, kecuali yang termasuk pengecualian berdasarkan UU KIP dan UU PDP.

Ketiga, mekanisme umpan balik harus dibangun ke dalam sistem. Layanan digital yang baik selalu menyertakan tombol pengaduan, survei kepuasan, dan kanal komunikasi dua arah.

Keempat, kapasitas SDM harus ditingkatkan agar pejabat tidak hanya mampu mengoperasikan sistem, tetapi juga memahami prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam konteks digital.

Tujuan transformasi administrasi publik di era digital adalah meningkatkan mutu layanan, efisiensi birokrasi, dan hubungan negara-warga. Tujuan ini tidak dapat tercapai tanpa penguatan akuntabilitas dan transparansi. Teknologi digital menyediakan alat untuk mewujudkan kedua prinsip tersebut melalui proaktif disclosure, jejak audit, respons cepat, dan pengukuran kinerja berbasis data. Namun, alat itu hanya akan berfungsi jika reformasi dirancang dengan menempatkan akuntabilitas dan transparansi sebagai tujuan utama, bukan sebagai efek samping. Dengan pendekatan ini, transformasi digital akan menghasilkan pemerintahan yang tidak hanya lebih canggih, tetapi juga lebih dapat dipercaya oleh publik.

6.1.4 Definisi Operasional: e-Government, Digital Government, Smart Government, GovTech

Literatur tentang reformasi administrasi publik di era digital sering menggunakan istilah e-Government, Digital Government, Smart Government, dan GovTech secara bergantian. Padahal, keempat istilah tersebut merujuk pada konsep yang berbeda, baik dalam cakupan, tujuan, maupun pendekatan. Ketidakjelasan definisi dapat menimbulkan salah kaprah dalam perumusan kebijakan dan evaluasi reformasi. Sub bab ini memberi definisi operasional keempat istilah tersebut, menjelaskan perbedaan mendasar, dan menunjukkan bagaimana keempatnya saling terkait dalam konteks reformasi administrasi publik di Indonesia.

1. e-Government

   e-Government atau pemerintahan elektronik adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi oleh pemerintah untuk menyediakan informasi dan layanan kepada warga, dunia usaha, dan instansi pemerintah lainnya. Definisi ini menekankan pada "penggunaan TIK" sebagai alat bantu dalam proses administrasi.

   Ciri utama e-Government adalah digitalisasi proses yang sebelumnya berbasis kertas. Contohnya: publikasi website instansi, layanan pengunduhan formulir, pembayaran pajak online, dan pengaduan melalui email. Tujuannya adalah efisiensi internal dan peningkatan akses informasi. e-Government sering dipetakan dalam tahap kematangan menurut PBB: presence, interaction, dan transaction.

   Keterbatasan e-Government terletak pada orientasinya yang masih berpusat pada instansi. Layanan digital dibuat per instansi tanpa integrasi

antarunit. Warga masih harus mengulang memasukkan data yang sama ketika berurusan dengan instansi berbeda. Karena itu, e-Government sering disebut sebagai "fase awal" transformasi digital pemerintahan.

Thoha 2018 menjelaskan bahwa "e-Government adalah tahap di mana teknologi digunakan untuk menduplikasi proses birokrasi ke dalam bentuk digital, tanpa mengubah struktur dan logika pelayanan secara mendasar".

2. Digital Government

Digital Government atau pemerintahan digital merupakan pengembangan lanjut dari e-Government. Jika e-Government berfokus pada digitalisasi, maka Digital Government berfokus pada transformasi tata kelola. OECD mendefinisikan Digital Government sebagai penggunaan teknologi digital, sebagai bagian dari strategi modernisasi pemerintah, untuk menciptakan nilai publik.

Ciri utama Digital Government ada pada tiga hal. Pertama, orientasi pada pengguna. Layanan didesain dari sudut pandang warga, bukan dari struktur organisasi. Kedua, integrasi dan interoperabilitas. Data dapat dibagikan antarinstansi secara aman melalui arsitektur sistem terpadu. Ketiga, pemanfaatan data untuk kebijakan. Analitik data digunakan untuk pengambilan keputusan, evaluasi program, dan deteksi risiko.

Contoh Digital Government adalah portal layanan terintegrasi yang memungkinkan warga mengurus izin usaha, membayar pajak, dan mendaftar BPJS dalam satu platform. Contoh lain adalah dashboard kinerja real time yang digunakan pimpinan untuk memantau capaian program.

Perbedaan mendasar dengan e-Government adalah pada kedalaman perubahan. e-Government mengubah media, Digital Government mengubah proses, struktur, dan budaya kerja birokrasi.

3. Smart Government

Smart Government atau pemerintahan cerdas adalah konsep yang melampaui Digital Government dengan menambahkan dimensi kecerdasan dan konektivitas. Smart Government memanfaatkan teknologi seperti Internet of Things, sensor, kecerdasan buatan, dan analitik prediktif untuk membuat keputusan yang lebih cepat dan lebih tepat.

Tujuan Smart Government bukan hanya memberi layanan, tetapi juga mengelola kota dan wilayah secara proaktif. Misalnya, lampu jalan yang menyala otomatis berdasarkan intensitas cahaya, sistem lalu lintas yang menyesuaikan waktu lampu berdasarkan kepadatan kendaraan, atau sistem peringatan dini banjir berbasis sensor debit air.

Ciri Smart Government adalah:

- Berbasis data real time dari berbagai sumber, termasuk perangkat IoT.
- Menggunakan AI untuk memprediksi masalah sebelum terjadi.
- Terintegrasi lintas sektor: transportasi, energi, lingkungan, keamanan.

Smart Government sering dikaitkan dengan konsep Smart City. Namun, ruang lingkupnya lebih luas karena tidak terbatas pada kota, tetapi juga mencakup pemerintahan pusat dan daerah dalam mengelola sumber daya publik secara cerdas.

Risiko Smart Government adalah pada privasi dan keamanan data. Penggunaan sensor dan AI yang masif memerlukan kerangka etika dan perlindungan data yang kuat.

4. GovTech

GovTech atau Government Technology merujuk pada ekosistem inovasi yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, startup, dan masyarakat sipil untuk mengembangkan solusi digital bagi tantangan publik. Istilah ini populer sejak 2018 dan menekankan pada kolaborasi dan pendekatan kewirausahaan dalam reformasi digital.

Ciri GovTech ada pada tiga hal. Pertama, keterlibatan aktor non-pemerintah. Startup GovTech mengembangkan aplikasi layanan publik melalui kontrak atau kemitraan dengan pemerintah. Kedua, fokus pada pemecahan masalah spesifik. GovTech tidak membangun sistem besar dan monolitik, tetapi solusi modular yang cepat diuji dan diperbaiki. Ketiga, pendekatan berbasis pengguna dan data.

Contoh GovTech adalah aplikasi pengaduan warga yang dikembangkan startup lokal, platform e-procurement berbasis blockchain, atau chatbot layanan informasi yang dilatih dengan data pemerintah. Di Indonesia, pembentukan GovTech nasional melalui INA Digital merupakan upaya mengadopsi pendekatan ini.

GovTech berbeda dari tiga konsep sebelumnya karena tidak terbatas pada apa yang dikerjakan pemerintah sendiri. GovTech melihat pemerintah sebagai platform yang membuka data dan infrastruktur agar pihak ketiga dapat membangun layanan baru.

Tabel 6. 1 Perbandingan Empat Konsep

Konsep	Fokus Utama	Ciri Kunci	Tujuan
e-Government	Digitalisasi proses	Website, layanan online dasar	Efisiensi dan akses informasi
Digital Government	Transformasi tata kelola	Integrasi data, orientasi pengguna	Nilai publik dan layanan terpadu
Smart Government	Kecerdasan dan konektivitas	IoT, AI, analitik prediktif	Pengelolaan proaktif dan real time
GovTech	Ekosistem inovasi	Kolaborasi, solusi modular, startup	Pemecahan masalah publik secara lincah

Hubungan dan Urutan Logis

Keempat konsep ini tidak saling menggantikan, melainkan membentuk urutan logis dalam reformasi. e-Government adalah fondasi: tanpa digitalisasi dasar, integrasi tidak mungkin. Digital Government adalah tahap transformasi: layanan diintegrasikan dan berpusat pada pengguna. Smart Government adalah tahap lanjutan: sistem menjadi cerdas dan proaktif. GovTech adalah pendekatan lintas tahap: mempercepat inovasi dengan melibatkan ekosistem luar pemerintah.

Negara yang berhasil dalam reformasi digital biasanya melewati urutan ini, meskipun tidak linear. Mereka membangun infrastruktur e-Government, lalu mendorong integrasi menjadi Digital Government, lalu bereksperimen dengan Smart Government di bidang tertentu, dan sepanjang waktu membuka ruang bagi GovTech.

Implikasi bagi Indonesia

Bagi Indonesia, memahami perbedaan ini penting agar kebijakan tidak tumpang tindih. Perpres SPBE No. 95 Tahun 2018 dan Arsitektur SPBE lebih dekat dengan kerangka Digital Government karena menekankan integrasi dan interoperabilitas. Pembentukan GovTech nasional menunjukkan pergeseran ke arah GovTech. Sementara itu, beberapa kota besar sudah bereksperimen dengan elemen Smart Government seperti command center dan sensor lingkungan.

Kesalahan yang sering terjadi adalah melompat langsung ke Smart Government tanpa memperkuat fondasi Digital Government. Akibatnya, sistem cerdas tidak memiliki data yang cukup atau tidak terintegrasi, sehingga manfaatnya terbatas.

e-Government, Digital Government, Smart Government, dan GovTech adalah empat istilah yang menggambarkan tingkat kematangan dan pendekatan reformasi administrasi publik di era digital. e-Government menekankan digitalisasi, Digital Government menekankan transformasi tata kelola, Smart Government menekankan kecerdasan dan konektivitas, dan GovTech menekankan kolaborasi inovasi. Memahami perbedaan ini membantu perumus kebijakan di Indonesia menentukan prioritas, menghindari duplikasi, dan membangun strategi

reformasi yang runtut dari fondasi hingga inovasi. Pada akhirnya, tujuan keempatnya sama: menciptakan administrasi publik yang lebih cepat, lebih transparan, lebih akuntabel, dan lebih melayani warga.

6.2 Konsep dan Paradigma Reformasi Administrasi Publik Digital

6.2.1 New Publik Management ke Digital Government

Reformasi administrasi publik tidak berhenti pada satu paradigma. Sejak 1980-an hingga saat ini, tata kelola pemerintahan mengalami pergeseran besar dari birokrasi klasik, ke New Public Management, dan kini ke Digital Government. Memahami pergeseran ini penting karena setiap paradigma membawa logika, alat, dan ukuran keberhasilan yang berbeda. Sub bab ini menelusuri peralihan dari NPM ke Digital Government dan menjelaskan implikasinya bagi reformasi administrasi publik di era digital.

New Public Management: Logika Pasar dalam Birokrasi

New Public Management muncul pada 1980-an sebagai reaksi terhadap birokrasi Weberian yang dianggap kaku, lambat, dan boros. NPM mengadopsi prinsip manajemen sektor swasta ke dalam pemerintahan: orientasi pada hasil, pemisahan fungsi kebijakan dan operasional, kompetisi antar penyedia layanan, dan penggunaan indikator kinerja.

Ciri utama NPM adalah “pemerintahan yang lebih kurus dan efisien”. Layanan publik diserahkan sebagian kepada swasta melalui kontrak, outsourcing, dan kemitraan. Birokrasi diukur berdasarkan output yang

dapat dihitung: jumlah izin terbit, jumlah penerima bantuan, waktu penyelesaian layanan. Warga diposisikan sebagai "pelanggan" yang berhak atas layanan berkualitas.

NPM berhasil meningkatkan efisiensi dan disiplin fiskal di banyak negara. Namun, kritik muncul karena NPM cenderung memecah belah layanan menjadi unit-unit kecil, melemahkan koordinasi, dan mengabaikan nilai publik seperti keadilan dan partisipasi. Warga sebagai "pelanggan" juga tidak memiliki ruang untuk terlibat dalam perumusan kebijakan.

Batasan NPM di Era Digital

Di era digital, keterbatasan NPM menjadi semakin nyata. Pertama, NPM memisahkan fungsi antarunit untuk menciptakan kompetisi. Padahal layanan digital menuntut integrasi data dan proses lintas instansi. Kedua, NPM berfokus pada output terukur, bukan pada pengalaman pengguna. Padahal layanan digital dinilai dari kemudahan, kecepatan, dan personalisasi. Ketiga, NPM menempatkan warga sebagai konsumen pasif. Padahal platform digital memungkinkan warga menjadi produsen data dan mitra co-creation.

Karena itu, dibutuhkan paradigma baru yang mampu menjawab tantangan digital tanpa membuang pelajaran efisiensi dari NPM.

Digital Government: Logika Jaringan dan Data

Digital Government muncul sebagai paradigma pengganti NPM. Jika NPM menekankan efisiensi melalui pasar, Digital Government menekankan penciptaan nilai publik melalui jaringan, data, dan teknologi.

Ciri utama Digital Government ada pada tiga pergeseran. Pertama, dari kompetisi antarunit ke kolaborasi lintas unit. Data dibagikan melalui arsitektur sistem terintegrasi agar warga tidak perlu mengulang informasi. Kedua, dari fokus pada output ke fokus pada hasil dan pengalaman pengguna. Keberhasilan diukur dari kemudahan akses, kecepatan penyelesaian, dan kepuasan warga. Ketiga, dari warga sebagai pelanggan ke warga sebagai mitra. Platform digital memungkinkan warga memberi umpan balik real time, mengawasi kinerja, dan terlibat dalam desain layanan.

OECD mendefinisikan Digital Government sebagai "penggunaan teknologi digital, sebagai bagian dari strategi modernisasi pemerintah, untuk menciptakan nilai publik". Definisi ini menekankan bahwa teknologi bukan tujuan, melainkan alat untuk mencapai tata kelola yang lebih baik.

Tabel 6. 2 Perbandingan Singkat NPM dan Digital Government

Aspek	New Publik Management	Digital Government
Logika dasar	Pasar dan kompetisi	Jaringan dan kolaborasi
Fokus ukuran	Output terukur	Hasil dan pengalaman pengguna
Peran warga	Pelanggan	Mitra dan pengawas
Penggunaan data	Untuk pelaporan kinerja	Untuk integrasi layanan dan kebijakan

Struktur organisasi	Terfragmentasi, berbasis kontrak	Terintegrasi, berbasis platform

Implikasi bagi Reformasi di Indonesia

Bagi Indonesia, pergeseran dari NPM ke Digital Government terlihat dalam kebijakan SPBE. Jika era NPM mendorong pemisahan fungsi dan outsourcing layanan, era Digital Government mendorong integrasi melalui Satu Data Indonesia dan Arsitektur SPBE. Layanan MPP Digital dan portal nasional adalah contoh nyata pergeseran dari logika kompetisi ke logika kolaborasi.

Namun, transisi ini tidak mudah. Birokrasi yang terbiasa bekerja sendiri harus belajar berbagi data. Sistem penghargaan kinerja yang masih berbasis output harus diubah menjadi berbasis hasil. SDM harus memiliki kompetensi digital dan kemampuan kerja lintas unit.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "pergeseran paradigma menuntut perubahan nilai, bukan hanya perubahan struktur. Tanpa komitmen pada nilai pelayanan publik, teknologi hanya akan mempercepat cara lama bekerja".

Peralihan dari New Public Management ke Digital Government menandai perubahan besar dalam cara negara mengelola layanan publik. NPM membawa efisiensi melalui logika pasar, tetapi kurang mampu menjawab tuntutan integrasi, personalisasi, dan partisipasi di era digital. Digital Government menawarkan paradigma baru yang berbasis jaringan, data, dan orientasi pada pengguna. Bagi Indonesia, memahami pergeseran ini membantu menyelaraskan reformasi birokrasi dengan tuntutan zaman, sehingga

transformasi digital tidak hanya efisien, tetapi juga memperkuat nilai-nilai pelayanan publik.

6.2.2 Karakteristik Reformasi Administrasi Publik Digital

Reformasi administrasi publik digital tidak cukup dipahami sebagai pengadaan perangkat keras atau pembuatan aplikasi. Perubahan yang terjadi jauh lebih mendasar, menyentuh cara kerja, cara berpikir, dan cara organisasi publik berinteraksi dengan warga. Sub bab ini menguraikan lima karakteristik utama reformasi administrasi publik digital: berbasis data dan analitik, layanan terintegrasi tanpa batas kantor, berpusat pada pengguna, otomatisasi dan AI dalam pengambilan keputusan, serta tata kelola berbasis platform. Pemahaman terhadap karakteristik ini membantu membedakan reformasi digital yang substansial dari sekadar "digitalisasi kertas".

1. Berbasis Data dan Analitik

   Karakteristik pertama adalah pergeseran dari pengambilan keputusan berbasis intuisi dan laporan berkala ke pengambilan keputusan berbasis data real time dan analitik. Sistem digital memungkinkan pengumpulan data dari berbagai sumber: transaksi layanan, sensor, media sosial, hingga data eksternal. Data ini kemudian diolah menjadi informasi yang dapat digunakan untuk memantau kinerja, mendeteksi masalah, dan memprediksi kebutuhan.

   Misalnya, dashboard kinerja SPBE memungkinkan pimpinan melihat capaian layanan per unit kerja setiap hari, bukan setiap triwulan. Analitik prediktif dapat digunakan untuk mengidentifikasi daerah rawan stunting

berdasarkan gabungan data kesehatan, sanitasi, dan ekonomi. Dengan demikian, kebijakan menjadi lebih cepat, lebih tepat sasaran, dan dapat dievaluasi secara berkelanjutan.

Thoha (2018) menyebut bahwa "reformasi digital menuntut birokrasi menjadi organisasi pembelajar yang menggunakan data sebagai bahan baku utama dalam merancang dan menyesuaikan kebijakan".

2. Layanan Terintegrasi Tanpa Batas Kantor

Karakteristik kedua adalah penghapusan batas administratif antarinstansi dalam pemberian layanan. Pada model lama, warga harus mendatangi kantor berbeda untuk mengurus hal yang saling terkait. Pada reformasi digital, data warga cukup diberikan sekali, lalu dibagikan secara aman antar sistem pemerintah melalui prinsip "once only".

Contohnya adalah layanan perizinan berusaha yang terintegrasi antara pusat dan daerah melalui sistem OSS. Warga mengisi data sekali, dan sistem mendistribusikannya ke kementerian atau dinas terkait tanpa meminta ulang. Integrasi ini mengurangi duplikasi, mempercepat proses, dan meningkatkan kepuasan pengguna.

Integrasi tidak hanya teknis, tetapi juga organisasional. Reformasi digital menuntut perubahan struktur kerja: unit-unit yang dulu bekerja sendiri harus membangun mekanisme koordinasi dan berbagi tanggung jawab atas data bersama.

3. Berpusat pada Pengguna, Bukan pada Prosedur

Karakteristik ketiga adalah pergeseran orientasi dari prosedur internal ke pengalaman

pengguna. Pada birokrasi tradisional, layanan didesain mengikuti struktur organisasi. Warga harus menyesuaikan diri dengan alur yang ditetapkan kantor.

Reformasi digital membalik logika ini. Layanan didesain dari sudut pandang warga: apa yang dibutuhkan, kapan dibutuhkan, dan bagaimana cara paling mudah mengaksesnya. Istilah "digital by default" mencerminkan prinsip ini: layanan utama disediakan secara digital, kecuali bagi warga yang tidak dapat mengaksesnya, sehingga perlu jalur alternatif.

Desain berpusat pada pengguna juga berarti penyederhanaan bahasa, pengurangan jumlah langkah, dan penyediaan umpan balik langsung. Survei kepuasan yang muncul otomatis setelah layanan selesai adalah contoh mekanisme yang menjadi standar dalam Digital Government.

4. Otomatisasi dan AI dalam Pengambilan Keputusan

Karakteristik keempat adalah penggunaan otomatisasi dan kecerdasan buatan untuk meningkatkan kecepatan dan akurasi. Tugas administratif rutin seperti verifikasi dokumen, klasifikasi pengaduan, dan pengingat jatuh tempo dapat diotomasi melalui sistem workflow digital.

Lebih jauh, AI digunakan untuk mendukung keputusan kebijakan. Sistem dapat menganalisis pola penipuan bantuan sosial, memprediksi lonjakan permintaan layanan kesehatan, atau mengklasifikasi pengaduan warga berdasarkan urgensi. Otomasi tidak menggantikan peran manusia, tetapi membebaskan SDM dari pekerjaan repetitif agar dapat fokus pada tugas yang memerlukan pertimbangan etis dan kontekstual.

Namun, penggunaan AI juga membawa kewajiban baru: transparansi algoritma, pengujian bias, dan akuntabilitas manusia atas keputusan akhir. Tanpa tata kelola yang tepat, otomatisasi dapat memperbesar kesalahan sistemik.

5. Tata Kelola Berbasis Platform

Karakteristik kelima adalah pergeseran dari model organisasi hierarkis ke model platform. Pada model platform, pemerintah tidak harus membangun seluruh layanan sendiri. Pemerintah membuka data, antarmuka pemrograman aplikasi, dan infrastruktur digital agar pihak ketiga dapat membangun layanan tambahan.

Contohnya adalah portal data terbuka yang memungkinkan startup mengembangkan aplikasi berbasis data transportasi publik. Model ini mempercepat inovasi, mengurangi biaya pengembangan, dan memperluas pilihan layanan bagi warga.

Tata kelola berbasis platform juga berarti peran pemerintah bergeser dari "penyedia tunggal" menjadi "fasilitator ekosistem". Pemerintah menetapkan standar keamanan, interoperabilitas, dan etika, sementara inovasi diserahkan pada kolaborasi dengan sektor swasta, akademisi, dan masyarakat sipil.

Tantangan Mewujudkan Karakteristik Tersebut

Kelima karakteristik di atas tidak muncul otomatis bersamaan dengan pengadaan teknologi. Tantangannya meliputi: mutu data yang masih rendah, budaya kerja yang enggan berbagi informasi, kesenjangan kompetensi digital SDM, dan kerangka regulasi yang belum

sepenuhnya mendukung interoperabilitas dan perlindungan data.

Karena itu, reformasi administrasi publik digital harus disertai investasi pada SDM, perbaikan regulasi, dan perubahan budaya organisasi. Tanpa itu, teknologi hanya akan memperkuat cara kerja lama dengan kecepatan baru.

Reformasi administrasi publik digital memiliki karakteristik yang membedakannya dari reformasi era sebelumnya. Reformasi ini berbasis data, terintegrasi lintas instansi, berpusat pada pengguna, memanfaatkan otomatisasi dan AI, serta beroperasi melalui model platform. Karakteristik ini menuntut perubahan tidak hanya pada teknologi, tetapi juga pada struktur, prosedur, dan nilai organisasi publik. Dengan memahami karakteristik ini, pemerintah dapat merancang reformasi yang tidak hanya canggih secara teknis, tetapi juga relevan, inklusif, dan akuntabel bagi warga.

6.2.3 Model-Model Reformasi Digital

Reformasi administrasi publik digital tidak berjalan tanpa kerangka acuan. Pemerintah di berbagai negara menggunakan model-model kematangan untuk memetakan posisi saat ini, merancang langkah selanjutnya, dan mengukur kemajuan. Model-model ini membantu mengubah transformasi digital dari sekadar kumpulan proyek TI menjadi strategi tata kelola yang runtut. Sub bab ini menguraikan tiga model yang paling banyak digunakan secara global: model tahap e-Government PBB, model kematangan digital OECD, serta pendekatan “Once Only Principle” dan “Digital by Default”. Ketiganya memberi lensa berbeda untuk memahami sejauh mana reformasi digital telah berjalan dan ke arah mana reformasi itu harus bergerak.

1. Model Tahap e-Government PBB: Dari Presence hingga Connected

   United Nations melalui UN E-Government Survey telah mengembangkan model tahap kematangan e-Government yang digunakan untuk menyusun indeks EGDI setiap dua tahun. Model ini membagi perkembangan pemerintahan digital ke dalam empat tahap.

   Tahap pertama adalah Presence. Pada tahap ini pemerintah membuat situs web untuk mempublikasikan informasi dasar tentang organisasi, struktur, dan kontak. Tujuannya satu arah: pemerintah memberi informasi kepada publik. Hampir semua negara telah melewati tahap ini.

   Tahap kedua adalah Interaction. Pemerintah menyediakan formulir yang dapat diunduh dan kanal komunikasi dua arah seperti email atau formulir daring. Warga dapat meminta informasi atau menyampaikan keluhan, meskipun respon masih dilakukan secara manual.

   Tahap ketiga adalah Transaction. Layanan publik dapat diselesaikan sepenuhnya secara daring, termasuk pengisian formulir, pembayaran, dan penerimaan hasil. Pada tahap ini efisiensi mulai terasa karena warga tidak perlu datang ke kantor.

   Tahap keempat adalah Connected. Layanan lintas instansi terintegrasi, data dibagikan secara aman, dan warga cukup memberikan informasi sekali untuk berbagai layanan. Pada tahap ini pemerintah juga membuka data untuk digunakan publik dan pihak ketiga.

Model PBB berguna karena sederhana dan mudah diukur. Namun kritiknya, model ini lebih menekankan ketersediaan teknologi daripada kualitas pengalaman pengguna dan dampak kebijakan.

United Nations 2024 menyatakan bahwa "tahap connected menandai pergeseran dari digitalisasi layanan ke transformasi tata kelola yang berpusat pada pengguna dan berbasis data".

2. Model Kematangan Digital Government OECD

Organisation for Economic Co-operation and Development mengembangkan model yang lebih berorientasi pada tata kelola. OECD tidak melihat digitalisasi sebagai tujuan, tetapi sebagai alat untuk menciptakan nilai publik. Model OECD menekankan enam dimensi: digital by design, data-driven public sector, government as a platform, open by default, user-driven, dan proaktif.

Digital by design berarti layanan baru dirancang dalam format digital sejak awal, bukan didigitalkan belakangan. Data-driven berarti kebijakan dan operasional didasarkan pada data yang akurat, terintegrasi, dan dapat dibagikan. Government as a platform berarti pemerintah membuka infrastruktur digital agar pihak ketiga dapat membangun layanan baru. Open by default berarti data pemerintah dibuka kecuali ada alasan kuat untuk tidak membukanya. User-driven berarti layanan dirancang dari sudut pandang warga. Proaktif berarti pemerintah menggunakan data untuk mengantisipasi kebutuhan warga, bukan hanya merespons permintaan.

Model OECD membantu pemerintah menilai bukan hanya seberapa banyak layanan daring yang

tersedia, tetapi juga sejauh mana digital mengubah cara kerja dan pengambilan keputusan. Negara seperti Denmark, Estonia, dan Korea Selatan sering dijadikan rujukan karena skor tinggi pada dimensi-dimensi ini.

3. Pendekatan "Once Only Principle" dan "Digital by Default"

   Dua pendekatan kebijakan yang semakin banyak diadopsi adalah "Once Only Principle" dan "Digital by Default". Keduanya bukan model tahap, tetapi prinsip desain layanan digital.

   Once Only Principle berarti warga atau dunia usaha cukup memberikan data sekali kepada pemerintah. Data tersebut kemudian dibagikan secara aman antar instansi untuk menyelesaikan berbagai layanan. Prinsip ini mengurangi duplikasi, mempercepat proses, dan meningkatkan kepuasan pengguna. Uni Eropa telah mewajibkan prinsip ini untuk layanan lintas negara anggota.

   Digital by Default berarti layanan publik utama disediakan dalam format digital sebagai pilihan utama. Warga tetap dapat mengakses layanan non-digital jika tidak mampu menggunakan kanal digital, tetapi desain sistem mengasumsikan bahwa sebagian besar pengguna akan memilih kanal digital karena lebih cepat dan mudah.

   Kedua prinsip ini memaksa pemerintah berpikir ulang tentang arsitektur data, identitas digital, dan interoperabilitas sistem. Tanpa fondasi ini, layanan terintegrasi tidak akan mungkin berjalan.

Perbandingan dan Implikasi bagi Indonesia

Ketiga model tersebut saling melengkapi. Model PBB membantu mengukur posisi dasar dan memberi target bertahap. Model OECD membantu menilai kedalaman transformasi tata kelola. Prinsip Once Only dan Digital by Default membantu menerjemahkan transformasi itu ke dalam desain layanan konkret.

Bagi Indonesia, model PBB masih relevan untuk memantau capaian EGDI dan membandingkan dengan negara lain. Model OECD relevan untuk menyelaraskan kebijakan SPBE dengan standar internasional, terutama pada dimensi data-driven dan government as a platform. Prinsip Once Only dan Digital by Default relevan untuk mempercepat integrasi layanan melalui Satu Data Indonesia dan identitas digital nasional.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "penggunaan model kematangan hanya berguna jika diikuti oleh komitmen kelembagaan untuk mengubah prosedur dan budaya kerja, bukan hanya menambah fitur aplikasi".

Tantangan Penerapan Model

Mengadopsi model-model ini bukan tanpa tantangan. Pertama, data pemerintah sering terfragmentasi dan tidak standar, sehingga sulit memenuhi prinsip Once Only. Kedua, kapasitas SDM di daerah masih timpang, sehingga penerapan Digital by Default dapat memperlebar kesenjangan. Ketiga, orientasi kinerja yang masih berbasis output membuat instansi enggan berbagi data karena khawatir kehilangan kewenangan.

Karena itu, reformasi digital harus berjalan bersamaan dengan perbaikan arsitektur data, pelatihan SDM, dan perubahan sistem penghargaan kinerja.

Model-model reformasi digital seperti tahap e-Government PBB, model kematangan OECD, serta prinsip Once Only dan Digital by Default memberi kerangka praktis untuk merancang dan mengevaluasi transformasi. Model PBB memberi peta jalan bertahap, model OECD memberi standar tata kelola, dan prinsip desain memberi panduan teknis operasional. Dengan mengombinasikan ketiganya, Indonesia dapat menyusun strategi reformasi digital yang tidak hanya mengejar skor indeks, tetapi benar-benar meningkatkan mutu layanan, efisiensi birokrasi, dan kepercayaan publik.

6.2.4 Prinsip Tata Kelola Digital: Interoperabilitas , Keamanan Siber, Etika AI, Inklusi Digital

Transformasi administrasi publik digital tidak dapat berjalan hanya dengan membangun aplikasi dan pusat data. Agar reformasi digital menghasilkan tata kelola yang lebih baik, diperlukan empat prinsip dasar yang menjadi fondasi: interoperabilitas, keamanan siber, etika AI, dan inklusi digital. Keempat prinsip ini saling terkait. Interoperabilitas memungkinkan data mengalir antar instansi, keamanan siber memastikan aliran itu tidak disalahgunakan, etika AI menjaga agar otomatisasi tidak menimbulkan bias, dan inklusi digital memastikan tidak ada warga yang tertinggal. Sub bab ini menguraikan makna operasional keempat prinsip dan implikasinya bagi reformasi administrasi publik di Indonesia.

1. Interoperabilitas: Jembatan antar Sistem Pemerintah

   Interoperabilitas adalah kemampuan sistem informasi yang berbeda untuk saling bertukar data dan menggunakan data tersebut secara bermakna. Tanpa interoperabilitas, digitalisasi hanya

menciptakan "silo digital" baru yang sama terfragmentasinya dengan arsip kertas.

Secara operasional, interoperabilitas mencakup tiga lapisan. Pertama, interoperabilitas teknis: penggunaan standar format data, protokol komunikasi, dan antarmuka pemrograman aplikasi yang sama. Kedua, interoperabilitas semantik: kesamaan makna istilah dan klasifikasi data, sehingga "penduduk" dalam satu sistem dipahami sama oleh sistem lain. Ketiga, interoperabilitas organisasi: kesepakatan prosedur berbagi data, pembagian tanggung jawab, dan tata kelola akses.

Bagi Indonesia, interoperabilitas diwujudkan melalui Arsitektur SPBE Nasional, Satu Data Indonesia, dan penggunaan NIK sebagai pengenal tunggal. Dengan interoperabilitas, warga tidak perlu menyerahkan dokumen yang sama berulang kali ke instansi berbeda. Layanan izin usaha, bantuan sosial, dan kesehatan dapat terintegrasi karena data saling terhubung.

Thoha (2018) menegaskan bahwa "interoperabilitas bukan sekadar masalah teknis, tetapi juga masalah kelembagaan dan kepercayaan antar unit kerja pemerintah". Karena itu, reformasi harus disertai regulasi yang mewajibkan berbagi data, kecuali ada alasan keamanan atau privasi yang sah.

2. Keamanan Siber: Kepercayaan sebagai Prasyarat Digitalisasi

   Semakin banyak layanan dipindahkan ke ruang digital, semakin besar risiko serangan siber, kebocoran data, dan penyalahgunaan informasi. Keamanan siber bukan sekadar pemasangan firewall, tetapi kerangka tata kelola yang mencakup tiga pilar.

Pilar pertama adalah perlindungan infrastruktur. Pusat data, jaringan, dan aplikasi pemerintah harus memiliki sistem deteksi intrusi, cadangan data, dan prosedur pemulihan bencana. Pilar kedua adalah perlindungan data pribadi. Undang-Undang No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi mewajibkan pengendali data menerapkan prinsip pengumpulan minimal, retensi terbatas, dan persetujuan eksplisit. Pilar ketiga adalah kapasitas respon insiden. Pemerintah harus memiliki tim tanggap insiden siber yang mampu mendeteksi, menahan, dan memulihkan sistem dalam waktu cepat.

Tanpa keamanan siber yang memadai, warga tidak akan percaya menggunakan layanan digital. Satu kebocoran data besar dapat merusak kepercayaan publik bertahun-tahun. Karena itu, prinsip keamanan harus dibangun sejak desain sistem, bukan ditambahkan belakangan.

OECD 2019 mengingatkan bahwa "keamanan siber dalam Digital Government adalah bagian integral dari manajemen risiko, bukan fungsi teknis terpisah".

3. Etika AI: Menjaga Otomatisasi agar Tetap Berkeadilan

Kecerdasan buatan semakin banyak digunakan dalam administrasi publik: untuk mengklasifikasi pengaduan, mendeteksi penipuan bantuan sosial, hingga memprediksi kebutuhan layanan. Namun AI juga membawa risiko bias algoritmik, kurangnya transparansi, dan hilangnya akuntabilitas manusia.

Etika AI dalam tata kelola digital bertumpu pada empat prinsip. Pertama, keadilan dan non-diskriminasi. Sistem AI harus diuji untuk memastikan tidak merugikan kelompok tertentu

berdasarkan gender, wilayah, atau status ekonomi. Kedua, transparansi dan dapat dijelaskan. Warga berhak tahu mengapa pengajuan mereka ditolak oleh sistem, dan pejabat harus mampu menjelaskan logika keputusan. Ketiga, akuntabilitas manusia. Keputusan akhir tetap berada di tangan manusia, bukan diserahkan sepenuhnya pada mesin. Keempat, privasi dan keamanan data. Data yang digunakan untuk melatih AI harus dilindungi dan tidak disalahgunakan.

Indonesia belum memiliki regulasi khusus AI untuk sektor publik, tetapi prinsip-prinsip ini sudah tercermin dalam Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial 2020-2045. Implementasinya memerlukan pedoman teknis, audit algoritma, dan pelatihan bagi pejabat agar memahami keterbatasan AI.

Denhardt dan Denhardt (2015) mengingatkan bahwa "teknologi yang cerdas harus tetap tunduk pada nilai-nilai pelayanan publik. Efisiensi tidak boleh mengorbankan keadilan prosedural".

4. Inklusi Digital: Memastikan Tidak Ada yang Tertinggal

Reformasi digital berisiko memperlebar kesenjangan jika hanya menguntungkan warga yang memiliki akses internet, perangkat, dan keterampilan digital. Inklusi digital adalah prinsip untuk memastikan semua warga, termasuk kelompok rentan, penyandang disabilitas, lansia, dan masyarakat di daerah 3T, tetap dapat mengakses layanan publik.

Inklusi digital memiliki tiga dimensi. Pertama, akses infrastruktur. Pemerintah harus memperluas jaringan internet dan menyediakan akses publik di kantor desa, sekolah, dan puskesmas. Kedua,

keterjangkauan. Biaya perangkat dan kuota data tidak boleh menjadi penghalang. Ketiga, literasi digital. Warga perlu pelatihan dasar agar dapat menggunakan layanan daring dengan aman dan percaya diri.

Desain layanan juga harus inklusif. Antarmuka harus ramah disabilitas, bahasa harus sederhana, dan selalu tersedia jalur alternatif bagi warga yang tidak dapat menggunakan kanal digital. Inklusi bukan berarti menolak digitalisasi, tetapi memastikan digitalisasi tidak meninggalkan siapa pun.

Hubungan Antar Prinsip

Keempat prinsip ini saling menguatkan. Interoperabilitas memungkinkan layanan terintegrasi, tetapi hanya dapat berjalan jika keamanan siber terjaga. AI dapat meningkatkan efisiensi, tetapi hanya dapat diterima jika etis dan transparan. Semua inovasi ini akan gagal jika tidak inklusif, karena legitimasi pemerintah bergantung pada kemampuan melayani seluruh warga.

Karena itu, tata kelola digital harus merancang keempat prinsip secara bersamaan. Regulasi, standar teknis, dan anggaran harus dialokasikan tidak hanya untuk membangun aplikasi, tetapi juga untuk membangun kepercayaan, keadilan, dan akses.

Implikasi bagi Indonesia

Dalam konteks Indonesia, penerapan keempat prinsip menghadapi tantangan spesifik. Interoperabilitas terhambat oleh kultur kerja sektoral dan perbedaan standar data. Keamanan siber menghadapi keterbatasan SDM dan anggaran. Etika AI masih memerlukan pedoman teknis yang lebih operasional. Inklusi digital menghadapi kesenjangan infrastruktur dan literasi di daerah 3T.

Untuk menjawab tantangan ini, pemerintah perlu memperkuat koordinasi kelembagaan, meningkatkan investasi pada SDM digital, dan melibatkan masyarakat sipil dalam pengawasan tata kelola digital. Pendekatan GovTech juga dapat membantu mempercepat inovasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip ini.

Interoperabilitas, keamanan siber, etika AI, dan inklusi digital adalah empat pilar tata kelola digital yang tidak dapat dipisahkan. Interoperabilitas membuka jalan bagi layanan terintegrasi, keamanan siber menjaga kepercayaan publik, etika AI memastikan teknologi tetap berkeadilan, dan inklusi digital menjamin tidak ada warga yang tertinggal. Reformasi administrasi publik digital yang berhasil adalah reformasi yang membangun keempat pilar ini secara seimbang. Tanpa itu, teknologi hanya akan mempercepat cara lama bekerja, bukan menciptakan pemerintahan yang lebih baik.

6.2.5 Kutipan Ahli + Tabel Perbandingan NPM vs DEG vs Digital Government

Reformasi administrasi publik tidak berhenti pada satu model. Tiga paradigma besar yang mewarnai tata kelola pemerintahan tiga dekade terakhir adalah New Public Management, Digital Era Governance, dan Digital Government. Masing-masing muncul sebagai jawaban atas kelemahan paradigma sebelumnya, dan masing-masing membawa logika, alat, serta ukuran keberhasilan yang berbeda. Sub bab ini menyajikan kutipan ahli yang merangkum inti ketiga paradigma, dilanjutkan dengan tabel perbandingan sistematis agar perbedaan mendasar di antara ketiganya menjadi jelas bagi perumus kebijakan.

Kutipan Ahli tentang Tiga Paradigma

New Public Management

NPM muncul pada 1980-an sebagai reaksi terhadap birokrasi Weberian yang dianggap kaku dan boros. Christopher Hood, salah satu penggagas konsep NPM, menjelaskan inti paradigma ini:

> "NPM adalah seperangkat gagasan administratif yang berasal dari sektor swasta, yang menekankan efisiensi, pengendalian hasil, pemisahan penyedia dan pembeli layanan, serta penggunaan mekanisme pasar dalam pemerintahan."

Kutipan ini menunjukkan bahwa NPM membawa logika pasar ke dalam birokrasi. Keberhasilan diukur dari output yang dapat dihitung, biaya ditekan, dan warga diposisikan sebagai pelanggan yang berhak atas layanan berkualitas.

Digital Era Governance

Pada awal 2000-an, Patrick Dunleavy dan kolega mengajukan kritik terhadap NPM. Mereka berpendapat bahwa NPM memecah belah layanan dan melemahkan kapasitas koordinasi negara. Dunleavy dkk. memperkenalkan konsep Digital Era Governance:

> "DEG adalah kebalikan dari NPM. Alih-alih mendesagregasi, DEG menekankan reintegrasi. Alih-alih kompetisi, DEG menekankan koordinasi. Alih-alih orientasi pada output, DEG berfokus pada hasil holistik yang didukung oleh teknologi digital."

Kutipan ini menegaskan bahwa DEG melihat teknologi digital sebagai alat untuk menyatukan kembali layanan yang terfragmentasi oleh NPM. Data dibagikan,

proses diintegrasikan, dan warga dilayani secara holistik, bukan per potongan layanan.

Digital Government

OECD mengembangkan kerangka Digital Government untuk merespons perkembangan teknologi setelah era DEG. OECD menekankan bahwa teknologi harus digunakan untuk menciptakan nilai publik, bukan sekadar efisiensi:

> "Digital Government adalah penggunaan teknologi digital, sebagai bagian dari strategi modernisasi pemerintah, untuk menciptakan nilai publik. Pendekatan ini mengandalkan ekosistem pemerintahan yang terhubung dengan warga dan pemangku kepentingan lainnya."

Kutipan OECD ini memperluas cakupan DEG. Jika DEG fokus pada reintegrasi, Digital Government menambahkan dimensi partisipasi, data terbuka, dan inovasi ekosistem. Warga bukan hanya penerima layanan, tetapi juga mitra dalam tata kelola.

Thoha 2018 menambahkan perspektif lokal:

> "Reformasi digital di Indonesia tidak bisa berhenti pada efisiensi ala NPM. Reformasi harus menyentuh nilai pelayanan publik dan keterbukaan agar teknologi benar-benar memperkuat akuntabilitas negara."

Tabel berikut merangkum perbedaan utama ketiga paradigma berdasarkan dimensi logika dasar, tujuan, peran warga, penggunaan teknologi, struktur organisasi, dan ukuran keberhasilan.

Dimensi New Public Management Digital Era Governance Digital Government

Logika Dasar Pasar dan kompetisi. Layanan dipisahkan dan dikontrakkan ke pihak ketiga untuk meningkatkan efisiensi. Reintegrasi dan koordinasi. Layanan yang terfragmentasi disatukan kembali dengan bantuan teknologi digital. Jaringan dan penciptaan nilai publik. Teknologi digunakan untuk menghubungkan pemerintah, warga, dan pemangku kepentingan dalam ekosistem kolaboratif.

Tujuan Utama Efisiensi biaya dan peningkatan produktivitas birokrasi melalui mekanisme pasar. Mengembalikan kapasitas koordinasi negara dan menyediakan layanan holistik berbasis kebutuhan warga. Menciptakan nilai publik melalui layanan terintegrasi, data terbuka, dan partisipasi warga dalam perumusan kebijakan.

Peran Warga Pelanggan. Warga membayar pajak dan berhak atas layanan berkualitas, tetapi tidak terlibat dalam desain kebijakan. Penerima layanan holistik. Warga dilayani secara terpadu tanpa harus berurusan dengan banyak unit terpisah. Mitra dan co-creator. Warga memberi umpan balik real time, mengawasi kinerja, dan terlibat dalam desain layanan melalui platform digital.

Penggunaan Teknologi Otomatisasi proses administratif dan sistem informasi manajemen untuk memantau output. Teknologi dipandang sebagai alat bantu efisiensi. Integrasi data dan sistem antar instansi. Teknologi digunakan untuk menyatukan kembali layanan yang terpisah oleh NPM. Pemanfaatan data besar, analitik, AI, dan platform terbuka. Teknologi menjadi inti strategi modernisasi dan penciptaan nilai publik.

Struktur Organisasi Terfragmentasi. Fungsi kebijakan dipisahkan dari operasional. Banyak unit kecil yang bersaing melalui kontrak kinerja. Terintegrasi kembali. Unit-unit yang terpisah disatukan melalui portal layanan terpadu dan berbagi data. Berbasis platform. Pemerintah membuka infrastruktur digital agar pihak ketiga dapat membangun layanan tambahan. Struktur menjadi lebih fleksibel dan kolaboratif.

Ukuran Keberhasilan Output terukur: jumlah layanan diselesaikan, biaya ditekan, waktu proses dipersingkat. Hasil holistik: kepuasan warga, berkurangnya pengulangan data, meningkatnya koordinasi antar instansi. Nilai publik: kemudahan akses, transparansi data, tingkat partisipasi warga, dan dampak kebijakan yang dapat diverifikasi publik.

Kritik Utama Melemahkan koordinasi, mengabaikan nilai publik selain efisiensi, memperlakukan warga sebagai konsumen pasif. Masih berfokus pada integrasi internal pemerintah, kurang menekankan partisipasi aktif warga dan inovasi ekosistem. Memerlukan kapasitas SDM digital tinggi, berisiko memperlebar kesenjangan jika inklusi digital tidak dijaga, serta menuntut tata kelola data dan etika AI yang kuat.

Dari tabel di atas terlihat pergeseran logika yang jelas. NPM menyelesaikan masalah birokrasi dengan memecahnya menjadi unit-unit kecil yang bersaing. DEG menyelesaikan masalah fragmentasi NPM dengan menyatukan kembali layanan melalui teknologi. Digital Government melangkah lebih jauh dengan menjadikan teknologi sebagai platform kolaborasi antara pemerintah, warga, dan pihak ketiga.

Pergeseran ini juga mengubah peran warga. Pada NPM, warga adalah pelanggan yang pasif. Pada DEG,

warga menerima layanan yang lebih terpadu. Pada Digital Government, warga menjadi mitra aktif yang datanya digunakan untuk memperbaiki layanan dan kebijakannya.

Penggunaan teknologi juga semakin strategis. NPM menggunakan TI untuk memantau kinerja. DEG menggunakan TI untuk integrasi data. Digital Government menggunakan TI untuk analitik kebijakan, otomatisasi cerdas, dan pembukaan data bagi inovasi luar pemerintah.

Bagi Indonesia, memahami perbandingan ini penting agar reformasi birokrasi tidak terjebak pada satu paradigma. Kebijakan SPBE dan Satu Data Indonesia sudah bergerak dari logika NPM ke arah DEG dan Digital Government. Namun, praktik di lapangan masih menunjukkan sisa-sisa NPM: orientasi kinerja yang terlalu fokus pada output, fragmentasi data antar instansi, dan keterlibatan warga yang terbatas pada pengaduan, bukan co-design.

Transisi ke Digital Government menuntut tiga hal. Pertama, penguatan Arsitektur SPBE agar interoperabilitas benar-benar berjalan. Kedua, peningkatan literasi data dan kompetensi digital SDM. Ketiga, pembukaan ruang partisipasi warga melalui portal data terbuka dan mekanisme umpan balik yang sistematis.

New Public Management, Digital Era Governance, dan Digital Government merepresentasikan evolusi pemikiran tentang bagaimana negara harus dikelola. NPM memberi pelajaran penting tentang efisiensi, DEG memperbaiki kelemahan koordinasi NPM melalui integrasi digital, dan Digital Government memperluas cakupan dengan menjadikan teknologi sebagai platform penciptaan nilai publik. Dengan memahami perbedaan

mendasar ketiga paradigma ini, Indonesia dapat merancang reformasi administrasi publik digital yang tidak hanya efisien, tetapi juga terintegrasi, transparan, dan melibatkan warga sebagai mitra sejati dalam tata kelola.

6.3 Strategi dan Kebijakan Reformasi Administrasi Publik Digital di Indonesia

6.3.1 Kerangka Regulasi Reformasi Administrasi Publik di Indonesia

Reformasi administrasi publik digital di Indonesia tidak berjalan tanpa pijakan hukum. Kerangka regulasi berfungsi sebagai kompas yang menentukan arah, standar, dan mekanisme akuntabilitas transformasi digital pemerintah. Tanpa regulasi yang jelas, digitalisasi rawan menghasilkan sistem yang tidak terintegrasi, rawan pelanggaran data, dan tidak inklusif. Sub bab ini menguraikan pilar utama kerangka regulasi reformasi administrasi publik digital di Indonesia: Peraturan Presiden tentang SPBE, Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi, dan regulasi terkait Satu Data Indonesia, identitas digital, serta keamanan siber.

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik

Pilar utama regulasi SPBE adalah Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018. Perpres ini mewajibkan seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah untuk menerapkan SPBE secara terpadu. Cakupan Perpres meliputi domain kebijakan, tata kelola, manajemen, layanan, dan infrastruktur SPBE.

Inti dari Perpres 95/2018 adalah prinsip integrasi dan interoperabilitas. Pasal 6 ayat 2 menyatakan bahwa "SPBE dilaksanakan secara terpadu dengan memperhatikan arsitektur SPBE Nasional". Ketentuan ini menjadi dasar bagi pembangunan portal layanan nasional, pembagian data antar instansi, dan penggunaan standar teknis bersama.

Perpres juga mewajibkan penyusunan Rencana Induk SPBE dan peta rencana SPBE oleh setiap instansi. Dengan demikian, digitalisasi tidak boleh berjalan sendiri-sendiri, melainkan harus selaras dengan arsitektur nasional. Evaluasi kematangan SPBE yang dilakukan KemenPANRB setiap tahun adalah instrumen untuk mengukur sejauh mana prinsip ini dijalankan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi

Digitalisasi administrasi publik menghasilkan volume data pribadi yang besar. Tanpa perlindungan yang memadai, risiko kebocoran, penyalahgunaan, dan hilangnya kepercayaan publik menjadi nyata. UU PDP hadir untuk menjawab tantangan ini.

UU PDP menetapkan prinsip-prinsip pengolahan data pribadi: lawful, fair, transparent, purpose limitation, data minimization, accuracy, storage limitation, integrity, dan accountability. Pengendali data publik wajib menerapkan prinsip-prinsip ini dan tunduk pada pengawasan Otoritas Pelindungan Data Pribadi yang dibentuk berdasarkan undang-undang.

Pasal 31 UU PDP secara khusus mengatur data pribadi yang dikelola oleh penyelenggara negara. Ketentuan ini mewajibkan pemerintah menerapkan standar keamanan tinggi dan hanya menggunakan data

sesuai tujuan layanan publik. Regulasi ini menjadi fondasi kepercayaan warga untuk menggunakan layanan digital pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia

Fragmentasi data adalah salah satu hambatan utama integrasi layanan. Untuk mengatasinya, pemerintah menerbitkan Perpres 39/2019 tentang Satu Data Indonesia. Perpres ini menetapkan standar data, metadata, interoperabilitas data, dan mekanisme pembinaan dan pengawasan.

Tujuan Satu Data Indonesia adalah memastikan data yang dihasilkan pemerintah akurat, mutakhir, terstandarisasi, akuntabel, serta mudah diakses dan dibagikan antar instansi. Implementasinya dilakukan melalui Portal Satu Data Indonesia yang menjadi simpul pertukaran data nasional.

Perpres ini relevan langsung dengan reformasi administrasi publik digital karena layanan terintegrasi hanya mungkin jika data kependudukan, data sosial ekonomi, dan data sektoral dapat dibagikan secara aman dan bermakna.

Regulasi Terkait Identitas Digital dan Keamanan Siber

Dua kerangka regulasi pendukung lain adalah terkait identitas digital dan keamanan siber. Identitas digital diatur melalui berbagai regulasi kependudukan dan peraturan teknis tentang tanda tangan elektronik serta sertifikat elektronik. Identitas digital yang

terpercaya menjadi kunci untuk menerapkan prinsip "once only" dalam layanan publik.

Keamanan siber diatur melalui Undang-Undang ITE dan berbagai peraturan teknis yang diterbitkan Badan Siber dan Sandi Negara. Regulasi ini menetapkan standar pengamanan sistem elektronik, prosedur tanggap insiden, dan kewajiban pelaporan pelanggaran data. Dengan adanya regulasi ini, instansi pemerintah memiliki acuan untuk membangun sistem yang tidak hanya canggih tetapi juga aman.

Keterkaitan Antar Regulasi

Keempat pilar regulasi di atas saling terkait. Perpres SPBE menetapkan arah integrasi, Perpres Satu Data menyediakan bahan bakunya, UU PDP menjaga agar data tidak disalahgunakan, dan regulasi keamanan siber memastikan infrastruktur tetap terlindungi. Tanpa salah satu pilar, sistem menjadi timpang: integrasi tanpa keamanan berisiko kebocoran, keamanan tanpa interoperabilitas menghasilkan silo baru.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "regulasi reformasi birokrasi hanya efektif jika disertai komitmen kelembagaan untuk mengubah prosedur kerja, bukan hanya menambah aturan baru".

Tantangan Implementasi

Meskipun kerangka regulasi sudah cukup lengkap, tantangan implementasi masih besar. Pertama, harmonisasi peraturan di tingkat daerah masih rendah. Banyak pemerintah daerah belum menyusun peraturan turunan SPBE. Kedua, kapasitas SDM hukum dan TI di instansi masih terbatas untuk menafsirkan dan

menerapkan regulasi teknis. Ketiga, pengawasan dan penegakan masih lemah karena Otoritas PDP baru beroperasi penuh beberapa tahun terakhir.

Untuk mengatasi ini, diperlukan asistensi teknis dari pusat ke daerah, pelatihan bagi aparatur, dan sistem insentif bagi instansi yang berhasil menerapkan standar regulasi.

Kerangka regulasi reformasi administrasi publik digital di Indonesia terdiri atas Perpres SPBE, UU PDP, Perpres Satu Data Indonesia, serta regulasi identitas digital dan keamanan siber. Keempat pilar ini membentuk fondasi hukum bagi transformasi digital yang terintegrasi, aman, dan akuntabel. Keberhasilan reformasi tidak hanya bergantung pada kelengkapan regulasi, tetapi juga pada konsistensi implementasi, kapasitas SDM, dan komitmen kelembagaan untuk menjadikan regulasi sebagai alat perubahan, bukan sekadar dokumen administrasi.

6.3.2 Aktor Utama: KemenPANRB, Kominfo, BSSN, BRIN, Pemerintah Daerah

Reformasi administrasi publik digital di Indonesia bukan pekerjaan satu lembaga. Transformasi ini melibatkan berbagai aktor pusat dan daerah yang memiliki peran, kewenangan, dan tanggung jawab berbeda. Koordinasi antar aktor menjadi penentu keberhasilan, karena digitalisasi menyentuh aspek kebijakan, teknologi, keamanan, riset, hingga implementasi layanan di daerah. Sub bab ini menguraikan peran lima aktor utama: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Komunikasi dan Digital, Badan Siber dan Sandi Negara, Badan Riset dan Inovasi Nasional, serta Pemerintah Daerah.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

KemenPANRB adalah koordinator kebijakan reformasi birokrasi, termasuk komponen SPBE. Kewenangan ini tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 yang menugaskan KemenPANRB menyusun arsitektur SPBE Nasional, menetapkan standar layanan, dan melakukan evaluasi kematangan SPBE setiap tahun.

Peran strategis KemenPANRB adalah memastikan digitalisasi tidak berhenti pada pengadaan aplikasi, tetapi menyentuh proses bisnis, struktur organisasi, dan budaya kerja. Melalui evaluasi SPBE, KemenPANRB menilai sejauh mana instansi telah menerapkan prinsip integrasi, keamanan, dan berpusat pada pengguna. Hasil evaluasi menjadi dasar pemberian insentif dan pembinaan teknis.

KemenPANRB juga memfasilitasi penyederhanaan proses bisnis dan standardisasi layanan publik. Tanpa penyederhanaan ini, digitalisasi hanya akan mempercepat prosedur lama yang rumit.

Thoha (2018) menegaskan bahwa “reformasi birokrasi hanya berhasil jika lembaga koordinator memiliki kewenangan dan kapasitas untuk mendorong perubahan prosedur, bukan hanya menerbitkan regulasi”.

Kementerian Komunikasi dan Digital

Kominfo berperan sebagai pembina infrastruktur dan layanan digital pemerintah. Berdasarkan regulasi SPBE, Kominfo bertanggung jawab atas pembangunan pusat data nasional, jaringan intra pemerintah, dan portal layanan publik nasional.

Peran Kominfo sangat teknis-operasional. Kominfo membangun dan mengelola Pusat Data Nasional yang menjadi fondasi penyimpanan dan pengolahan data pemerintah. Kominfo juga mengembangkan portal nasional dan layanan dasar seperti sistem persuratan elektronik dan identitas digital. Selain itu, Kominfo bertugas memperluas akses infrastruktur internet agar layanan digital dapat menjangkau daerah 3T.

Kominfo juga menjadi penghubung dengan ekosistem digital di luar pemerintah, termasuk penyedia layanan cloud, startup GovTech, dan masyarakat sipil. Dengan posisi ini, Kominfo memastikan pemerintah tidak membangun semua teknologi sendiri, tetapi memanfaatkan inovasi eksternal melalui skema kemitraan.

Badan Siber dan Sandi Negara

BSSN adalah otoritas keamanan siber nasional. Dalam konteks SPBE, BSSN bertugas menyusun standar pengamanan sistem elektronik, melakukan audit keamanan, dan menjadi pusat koordinasi tanggap insiden siber.

Peran BSSN menjadi semakin krusial seiring meningkatnya layanan digital pemerintah. Satu kebocoran data besar dapat merusak kepercayaan publik dan menggagalkan reformasi digital. BSSN menetapkan tingkat keamanan minimum yang harus dipenuhi setiap instansi, memberikan sertifikasi keamanan, dan melatih tim keamanan siber di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.

BSSN juga menyusun panduan terkait kriptografi, tanda tangan elektronik, dan perlindungan data.

Panduan ini menjadi rujukan teknis agar digitalisasi berjalan tanpa mengorbankan aspek keamanan.

OECD 2019 mengingatkan bahwa "keamanan siber harus menjadi bagian dari desain awal sistem digital pemerintah, bukan tambahan setelah sistem berjalan".

Badan Riset dan Inovasi Nasional

BRIN berperan dalam menyediakan basis pengetahuan, riset, dan inovasi untuk mendukung transformasi digital. BRIN melakukan riset terkait kecerdasan artifisial untuk layanan publik, analitik data besar, dan teknologi interoperabilitas.

Peran BRIN tidak hanya menghasilkan prototipe teknologi, tetapi juga menyusun kajian kebijakan dan etika penggunaan teknologi baru. Misalnya, BRIN dapat menguji bias algoritma yang digunakan dalam seleksi bantuan sosial atau mengembangkan model prediksi kebutuhan layanan kesehatan.

Selain itu, BRIN menjadi jembatan antara akademisi dan pemerintah. Melalui kolaborasi riset, BRIN membantu pemerintah mengadopsi teknologi baru yang sudah teruji secara ilmiah, sehingga mengurangi risiko kegagalan implementasi.

Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah ujung tombak implementasi SPBE. Mayoritas layanan publik yang langsung dirasakan warga—izin usaha, kesehatan, pendidikan dasar, bantuan sosial—diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi.

Peran pemerintah daerah meliputi tiga hal. Pertama, membangun dan mengoperasikan aplikasi

layanan daerah yang terintegrasi dengan sistem pusat. Kedua, memastikan data daerah masuk ke dalam Satu Data Indonesia agar dapat dibagikan lintas instansi. Ketiga, meningkatkan literasi digital warga agar dapat menggunakan layanan daring.

Tantangan pemerintah daerah beragam. Daerah dengan kapasitas fiskal dan SDM tinggi seperti DKI Jakarta atau DI Yogyakarta sudah meluncurkan portal layanan terintegrasi. Namun, banyak daerah tertinggal yang masih menghadapi keterbatasan anggaran, SDM TI, dan infrastruktur internet. Karena itu, peran pusat dalam bentuk asistensi teknis, pembinaan, dan transfer teknologi menjadi penting.

Mekanisme Koordinasi Antar Aktor

Kelima aktor di atas tidak bekerja sendiri. Koordinasi dilakukan melalui beberapa mekanisme. Pertama, Tim Koordinasi SPBE Nasional yang dipimpin KemenPANRB dan beranggotakan perwakilan Kominfo, BSSN, BRIN, dan daerah. Kedua, Forum Satu Data Indonesia yang mengoordinasikan standar dan pembagian data. Ketiga, mekanisme konsultasi teknis antara pusat dan daerah dalam pembangunan aplikasi.

Koordinasi ini penting karena digitalisasi menyentuh kewenangan lintas sektor. Tanpa mekanisme yang jelas, risiko tumpang tindih tugas, duplikasi sistem, dan konflik standar akan meningkat.

Tantangan dalam Peran Aktor

Tantangan utama adalah ketimpangan kapasitas. KemenPANRB, Kominfo, BSSN, dan BRIN memiliki SDM dan anggaran lebih besar dibanding banyak pemerintah

daerah. Ketimpangan ini dapat memperlebar kesenjangan digital antar wilayah.

Tantangan kedua adalah ego sektoral. Beberapa instansi enggan berbagi data karena khawatir kehilangan kewenangan. Tantangan ketiga adalah rotasi pejabat yang menyebabkan hilangnya memori kelembagaan tentang proyek digital yang sedang berjalan.

Untuk mengatasi tantangan ini, diperlukan insentif yang jelas bagi daerah yang maju, sanksi bagi yang tidak mematuhi standar, serta sistem dokumentasi dan transfer pengetahuan yang baik.

Reformasi administrasi publik digital di Indonesia dijalankan oleh lima aktor utama dengan peran saling melengkapi. KemenPANRB mengoordinasikan kebijakan dan evaluasi, Kominfo membangun infrastruktur dan layanan dasar, BSSN menjaga keamanan siber, BRIN menyediakan riset dan inovasi, dan Pemerintah Daerah mengimplementasikan layanan di lapangan. Keberhasilan reformasi sangat bergantung pada koordinasi, pembagian tugas yang jelas, dan penguatan kapasitas daerah. Dengan sinergi antar aktor ini, transformasi digital dapat menghasilkan layanan publik yang terintegrasi, aman, dan dapat diakses seluruh warga Indonesia.

6.3.3 Program Prioritas Nasional Reformasi Administrasi Publik Digital

Kerangka regulasi dan peran aktor menjadi bermakna ketika diterjemahkan ke dalam program prioritas yang konkret. Pemerintah Indonesia telah menetapkan sejumlah program nasional untuk mempercepat reformasi administrasi publik digital. Program-program ini dirancang untuk menjawab tiga masalah mendasar: fragmentasi layanan, lemahnya integrasi data, dan rendahnya kepercayaan publik terhadap keamanan sistem. Sub bab ini menguraikan empat program prioritas nasional: Pusat Data Nasional, Satu Data Indonesia, Identitas Digital Nasional, dan GovTech Indonesia.

Pusat Data Nasional

Pusat Data Nasional menjadi fondasi infrastruktur digital pemerintah. Dibangun dan dikelola oleh Kementerian Komunikasi dan Digital, PDN berfungsi sebagai tempat penyimpanan, pengolahan, dan pemulihan data elektronik milik kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Sebelum adanya PDN, banyak instansi membangun pusat data sendiri dengan standar keamanan yang tidak seragam. Hal ini meningkatkan risiko kebocoran dan inefisiensi anggaran.

Dengan adanya PDN, pemerintah menerapkan prinsip konsolidasi infrastruktur. Data dari berbagai instansi disimpan di lokasi yang memenuhi standar keamanan tinggi, dengan sistem pencadangan dan pemulihan bencana. Konsolidasi ini juga memudahkan penerapan standar interoperabilitas karena seluruh sistem terhubung ke satu simpul pusat. PDN menjadi prasyarat teknis bagi integrasi layanan lintas instansi.

Satu Data Indonesia

Program Satu Data Indonesia bertujuan mengatasi fragmentasi dan rendahnya kualitas data pemerintah. Diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019, program ini menetapkan standar data, metadata, dan mekanisme pembagian data antar instansi.

Inti dari Satu Data Indonesia adalah portal nasional yang menjadi simpul pertukaran data. Melalui portal ini, kementerian dan pemerintah daerah wajib mempublikasikan data statistik dan data administratif sesuai standar. Data kependudukan, data kemiskinan, dan data sektoral dapat diakses dan digunakan lintas instansi untuk perencanaan dan pelayanan.

Manfaat langsung Satu Data Indonesia adalah pengurangan duplikasi pengumpulan data. Warga tidak perlu menyerahkan dokumen yang sama ke instansi berbeda karena data sudah dibagikan secara aman. Program ini juga meningkatkan akuntabilitas karena data yang digunakan untuk kebijakan dapat dilacak sumber dan mutakhirnya.

Identitas Digital Nasional

Identitas Digital Nasional menjadi kunci untuk menerapkan prinsip “once only” dalam layanan publik. Dengan identitas digital yang terpercaya, warga cukup melakukan verifikasi sekali untuk mengakses berbagai layanan. Sistem ini mengurangi kebutuhan fotokopi KTP, mempercepat proses, dan menekan risiko pemalsuan identitas.

Implementasi Identitas Digital Nasional melibatkan integrasi data kependudukan dari Dukcapil dengan sistem autentikasi digital. Warga dapat menggunakan identitas digital untuk mengakses layanan kesehatan,

pendidikan, perbankan, dan perizinan usaha. Pemerintah juga mengembangkan mekanisme persetujuan eksplisit agar warga tahu data apa yang dibagikan dan untuk tujuan apa.

Keberhasilan program ini sangat bergantung pada keamanan dan literasi digital warga. Tanpa perlindungan yang memadai, identitas digital justru menjadi sasaran empuk penipuan.

GovTech Indonesia

GovTech Indonesia adalah pendekatan yang membuka ruang bagi kolaborasi pemerintah dengan startup, akademisi, dan masyarakat sipil dalam membangun solusi digital. Alih-alih membangun semua aplikasi sendiri, pemerintah membuka data dan antarmuka pemrograman aplikasi agar pihak ketiga dapat mengembangkan layanan tambahan.

Model GovTech mempercepat inovasi dan mengurangi beban anggaran pemerintah. Contohnya adalah aplikasi berbasis data transportasi publik yang dibangun startup menggunakan data terbuka pemerintah. GovTech juga mendorong budaya eksperimen dan umpan balik cepat, sehingga layanan dapat diperbaiki secara iteratif.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa “reformasi birokrasi digital akan stagnan jika pemerintah mencoba melakukan semuanya sendiri. Keterbukaan terhadap ekosistem inovasi adalah syarat untuk mempercepat perubahan”.

Keterkaitan Antar Program

Keempat program prioritas ini saling terkait. PDN menyediakan infrastruktur, Satu Data menyediakan bahan baku data, Identitas Digital menyediakan kunci akses, dan GovTech menyediakan mekanisme inovasi. Tanpa salah satu, sistem menjadi timpang. Infrastruktur tanpa data berkualitas tidak berguna. Data tanpa identitas digital sulit dibagikan secara aman. Integrasi tanpa ruang inovasi akan cepat ketinggalan teknologi.

Tantangan Implementasi

Tantangan utama adalah koordinasi lintas instansi. Setiap program dikelola oleh lembaga berbeda, sehingga diperlukan mekanisme sinkronisasi yang kuat. Tantangan kedua adalah kapasitas SDM dan anggaran di pemerintah daerah untuk mengadopsi standar nasional. Tantangan ketiga adalah menjaga kepercayaan publik melalui keamanan siber dan pelindungan data pribadi.

Program prioritas nasional reformasi administrasi publik digital—Pusat Data Nasional, Satu Data Indonesia, Identitas Digital Nasional, dan GovTech Indonesia—merupakan terjemahan kebijakan menjadi aksi nyata. Keempat program ini membentuk ekosistem digital pemerintah yang terintegrasi, aman, dan terbuka terhadap inovasi. Keberhasilan program bergantung pada koordinasi antar aktor, penguatan kapasitas daerah, dan komitmen untuk menjaga prinsip keamanan dan inklusi. Dengan pelaksanaan yang konsisten, program prioritas ini dapat mempercepat terwujudnya layanan publik digital yang mudah diakses dan dipercaya warga.

6.3.4 Pendekatan Kelembagaan: CIO, Digital Talent, Unit Inovasi Digital di Kementerian/Daerah

Strategi dan kebijakan reformasi administrasi publik digital hanya akan berjalan jika didukung struktur kelembagaan yang tepat. Regulasi dan infrastruktur tanpa orang yang kompeten serta unit yang berwenang akan menghasilkan sistem yang tidak terpakai. Karena itu, pemerintah Indonesia mulai menerapkan pendekatan kelembagaan baru yang menempatkan kepemimpinan digital, SDM digital, dan unit inovasi sebagai penggerak utama. Tiga pilar kelembagaan ini adalah Chief Information Officer, Digital Talent, dan Unit Inovasi Digital di kementerian dan pemerintah daerah. Sub bab ini menguraikan peran, tantangan, dan implikasi ketiga pilar tersebut bagi reformasi birokrasi digital.

Chief Information Officer sebagai Pemimpin Transformasi Digital

CIO di lingkungan pemerintah adalah pejabat yang diberi mandat memimpin perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan SPBE di instansinya. Berbeda dengan kepala bagian TI yang fokus pada operasional, CIO memiliki kewenangan strategis untuk menyelaraskan teknologi dengan tujuan organisasi.

Peran CIO mencakup tiga fungsi utama. Pertama, menyusun arsitektur dan peta rencana SPBE instansi yang selaras dengan Arsitektur SPBE Nasional. Kedua, mengoordinasikan seluruh unit kerja agar proses bisnis disederhanakan sebelum didigitalkan. Ketiga, menjadi penghubung antara pimpinan instansi, tim teknis, dan pemangku kepentingan eksternal termasuk pemerintah pusat dan penyedia teknologi.

Keberadaan CIO menjadi penting karena digitalisasi sering gagal akibat absennya pemilik masalah di tingkat eselon II. Tanpa CIO, proyek TI berjalan sendiri-sendiri, tidak terintegrasi, dan tidak menjawab kebutuhan layanan. Perpres 95/2018 menugaskan setiap instansi menunjuk CIO, meskipun implementasinya di daerah masih bervariasi.

Tantangan utama CIO pemerintah adalah dualitas peran. Banyak CIO dirangkap oleh pejabat yang sudah memiliki beban kerja tinggi di bidang lain. Akibatnya, fungsi strategis CIO tereduksi menjadi pengadaan perangkat keras dan pemeliharaan jaringan. Untuk mengatasi ini, diperlukan penetapan jabatan fungsional CIO, jalur karier yang jelas, dan pelatihan kepemimpinan digital.

Digital Talent sebagai Tulang Punggung Operasional

Transformasi digital memerlukan SDM dengan kompetensi teknis dan pemahaman tata kelola pemerintahan. Digital Talent mencakup analis data, pengembang aplikasi, arsitek sistem, spesialis keamanan siber, dan desainer layanan digital.

Pemerintah telah meluncurkan program Digital Talent Scholarship melalui Kementerian Komunikasi dan Digital untuk meningkatkan jumlah dan kualitas SDM digital. Program ini menyediakan pelatihan sertifikasi di bidang coding, data science, AI, dan keamanan siber. Selain itu, KemenPANRB mendorong pembentukan jabatan fungsional Pranata Komputer dan Analis Data sebagai jalur karier aparatur digital.

Keberadaan Digital Talent penting karena banyak instansi masih bergantung pada tenaga alih daya yang tidak memahami konteks kebijakan publik. Akibatnya,

aplikasi yang dibangun sulit dipelihara dan tidak selaras dengan proses bisnis. Dengan memiliki Digital Talent internal, instansi dapat melakukan pengembangan, pemeliharaan, dan perbaikan sistem secara mandiri.

Namun, tantangan rekrutmen dan retensi masih besar. Gaji dan jenjang karier aparatur sipil negara sulit bersaing dengan sektor swasta. Akibatnya, banyak talenta digital yang lulus pelatihan memilih bekerja di industri teknologi. Untuk mengatasi ini, pemerintah perlu menawarkan insentif non-finansial seperti penugasan pada proyek strategis, kesempatan belajar berkelanjutan, dan pengakuan profesional.

Unit Inovasi Digital sebagai Mesin Eksperimen

Unit Inovasi Digital adalah tim khusus di kementerian atau pemerintah daerah yang bertugas melakukan eksperimen, prototipe, dan adopsi teknologi baru untuk perbaikan layanan. Unit ini berbeda dari unit TI biasa karena berfokus pada pemecahan masalah, bukan sekadar pemeliharaan sistem.

Ciri khas Unit Inovasi Digital adalah cara kerjanya yang lincah. Tim bekerja dalam siklus singkat, menguji solusi pada skala kecil, mengumpulkan umpan balik pengguna, lalu memperbaiki atau menghentikan proyek yang tidak efektif. Pendekatan ini mengurangi risiko kegagalan besar dan mempercepat pembelajaran organisasi.

Beberapa kementerian dan daerah perintis sudah membentuk unit serupa. Misalnya, unit inovasi di Kementerian Keuangan mengembangkan dashboard anggaran berbasis data real time. Di tingkat daerah, beberapa kota besar membentuk tim GovTech yang

berkolaborasi dengan startup untuk membangun aplikasi layanan publik.

Peran Unit Inovasi Digital sangat relevan dengan prinsip Digital Government. Unit ini menjadi jembatan antara birokrasi yang kaku dan ekosistem teknologi yang dinamis. Unit ini juga membantu mengubah budaya kerja dari menghindari risiko menjadi belajar dari kegagalan kecil.

Thoha (2018) menekankan bahwa "reformasi birokrasi membutuhkan ruang aman untuk bereksperimen. Tanpa unit khusus yang diberi mandat dan perlindungan, inovasi akan mati karena birokrasi sehari-hari".

Keterkaitan Antara Ketiga Pilar

Ketiga pilar kelembagaan ini saling menguatkan. CIO menetapkan arah strategis dan memastikan inovasi selaras dengan tujuan organisasi. Digital Talent menyediakan kapasitas teknis untuk menjalankan proyek. Unit Inovasi Digital menjadi laboratorium tempat ide diuji dan diperbaiki sebelum diperluas.

Tanpa CIO, Digital Talent bekerja tanpa arah dan Unit Inovasi kehilangan dukungan pimpinan. Tanpa Digital Talent, CIO hanya menjadi perencana tanpa pelaksana. Tanpa Unit Inovasi, transformasi digital hanya berhenti pada digitalisasi prosedur lama tanpa perbaikan substansial.

Tantangan Kelembagaan di Tingkat Daerah

Implementasi ketiga pilar di pemerintah daerah menghadapi tantangan lebih besar. Banyak daerah belum memiliki CIO formal dan mengandalkan pejabat

TI yang merangkap tugas. Jumlah Digital Talent di daerah sangat terbatas dan sering tidak merata antar kabupaten/kota. Unit Inovasi Digital hampir belum ada di daerah kecil karena keterbatasan anggaran dan SDM.

Untuk mengatasi ketimpangan ini, pemerintah pusat perlu menyediakan skema asistensi teknis, berbagi talenta antar daerah, dan mendorong pembentukan Unit Inovasi Digital bersama antar kabupaten/kota dalam satu provinsi. Skema magang dan penugasan sementara talenta pusat ke daerah juga dapat mempercepat transfer pengetahuan.

Implikasi bagi Reformasi Birokrasi

Pendekatan kelembagaan ini mengubah cara pemerintah mengelola transformasi digital. Dari model proyek berbasis pengadaan, berubah ke model kapasitas berbasis kepemimpinan dan talenta. Dari model membangun semua sendiri, berubah ke model kolaborasi dengan ekosistem inovasi.

Keberhasilan pendekatan ini bergantung pada tiga hal. Pertama, penetapan struktur organisasi yang jelas dan kewenangan yang memadai bagi CIO. Kedua, kebijakan SDM yang menarik dan mempertahankan Digital Talent. Ketiga, perlindungan kelembagaan bagi Unit Inovasi Digital agar dapat bereksperimen tanpa takut dihukum karena gagal.

CIO, Digital Talent, dan Unit Inovasi Digital adalah tiga pilar kelembagaan yang menentukan keberhasilan reformasi administrasi publik digital. CIO memberi kepemimpinan strategis, Digital Talent menyediakan kapasitas teknis, dan Unit Inovasi Digital menjadi mesin eksperimen. Dengan membangun ketiga pilar ini secara seimbang di pusat dan daerah, pemerintah dapat

memastikan transformasi digital tidak hanya menghasilkan aplikasi baru, tetapi juga perubahan cara kerja, budaya inovasi, dan peningkatan mutu layanan publik.

6.3.5 Tabel Ringkas: Kebijakan, Tujuan, dan Capaian SPBE 2020-2025

Untuk melihat sejauh mana reformasi administrasi publik digital telah dijalankan, perlu disusun ringkasan yang menghubungkan kebijakan, tujuan, dan capaian nyata. Periode 2020–2025 menjadi fase konsolidasi SPBE setelah terbitnya Perpres 95/2018. Pada periode ini pemerintah pusat dan daerah bergerak dari tahap pembangunan infrastruktur dasar menuju integrasi layanan dan peningkatan kematangan tata kelola. Tabel berikut merangkum kebijakan utama, tujuan yang ingin dicapai, dan capaian SPBE berdasarkan hasil evaluasi KemenPANRB dan dokumen perencanaan nasional.

Tabel 6. 3 Ringkas Kebijakan, Tujuan, dan Capaian SPBE 2020–2025

Kebijakan	Tujuan	Capaian 2020–2025
Perpres 95/2018 tentang SPBE dan evaluasi kematangan tahunan	Mendorong seluruh instansi menerapkan SPBE secara terpadu, sesuai arsitektur nasional, dan meningkatkan indeks kematangan SPBE.	Indeks kematangan SPBE nasional naik dari 2,29 pada 2020 menjadi 3,12 pada 2024 dari skala 5. Sebanyak 78% kementerian/lembaga dan 45% pemerintah

		kabupaten/kota mencapai level terkelola atau lebih tinggi.
Perpres 39/2019 tentang Satu Data Indonesia	Menstandarkan data pemerintah, mengurangi duplikasi pengumpulan data, dan memudahkan pertukaran data antar instansi.	Portal Satu Data Indonesia memuat lebih dari 120 ribu set data dari kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. 32 provinsi dan 210 kabupaten/kota telah membentuk simpul data daerah.
Pembangunan Pusat Data Nasional oleh Kominfo	Mengonsolidasikan infrastruktur pusat data pemerintah untuk meningkatkan keamanan, efisiensi, dan interoperabilitas.	Tahap I PDN di Cikarang dan Batam mulai beroperasi 2024. 120 instansi pusat dan 15 pemerintah provinsi memigrasikan sistem ke PDN. Standar keamanan ISO 27001 mulai diterapkan pada instansi pengguna.

Identitas Digital Nasional dan integrasi data kependudukan	Menerapkan prinsip "once only" agar warga cukup verifikasi sekali untuk mengakses banyak layanan publik.	Layanan verifikasi identitas digital sudah digunakan pada 18 layanan prioritas, termasuk kesehatan, pendidikan, dan bantuan sosial. Integrasi dengan data Dukcapil mencapai 96% cakupan NIK aktif.
Program GovTech dan pembukaan data publik	Membuka ruang inovasi bagi pihak ketiga untuk membangun layanan tambahan berbasis data dan API pemerintah.	14 kementerian membuka API layanan publik. Terdapat lebih dari 40 aplikasi GovTech yang terhubung ke data pemerintah, termasuk di bidang transportasi, kesehatan, dan pendidikan.
Penguatan SDM Digital dan penunjukan CIO	Meningkatkan kapasitas SDM digital dan memastikan setiap instansi memiliki pemimpin transformasi digital.	6.500 aparatur mengikuti program Digital Talent Scholarship. 85% kementerian/lembaga telah menunjuk pejabat CIO,

		namun hanya 40% pemerintah kabupaten/kota yang memiliki CIO dengan mandat jelas.

Dari tabel terlihat bahwa capaian paling signifikan terjadi pada aspek regulasi, infrastruktur pusat, dan pembukaan data. Indeks kematangan SPBE yang terus naik menunjukkan bahwa instansi semakin memahami dan menerapkan prinsip tata kelola SPBE. Pembangunan PDN dan migrasi sistem ke pusat data bersama mengurangi fragmentasi infrastruktur dan meningkatkan standar keamanan.

Program Satu Data Indonesia juga menunjukkan kemajuan, meskipun kualitas dan kemutakhiran data daerah masih beragam. Capaian integrasi identitas digital dan pembukaan API menandai pergeseran dari digitalisasi internal menuju layanan yang dapat diakses warga dan pihak ketiga.

Namun, capaian pada penguatan SDM dan kelembagaan daerah masih tertinggal. Penunjukan CIO di daerah dan ketersediaan Digital Talent belum merata. Hal ini menjadi risiko karena implementasi SPBE sangat bergantung pada kapasitas lokal.

Beberapa tantangan muncul meskipun capaian cukup positif. Pertama, interoperabilitas teknis sudah berjalan, tetapi interoperabilitas semantik dan organisasi masih lemah. Banyak instansi berbagi data tetapi belum menyamakan definisi dan prosedur penggunaan. Kedua, keamanan siber menjadi perhatian seiring meningkatnya jumlah sistem yang terhubung ke PDN. Ketiga, pemanfaatan data terbuka oleh masyarakat

dan pelaku usaha masih rendah karena literasi data dan kemudahan akses perlu ditingkatkan.

OECD 2019 mengingatkan bahwa "kemajuan digital pemerintah tidak diukur dari jumlah aplikasi, tetapi dari sejauh mana layanan menjadi lebih mudah, transparan, dan berpusat pada pengguna".

Capaian 2020–2025 menunjukkan bahwa fondasi SPBE sudah terbentuk. Untuk periode 2025–2029, fokus perlu bergeser dari pembangunan ke pemanfaatan dan perbaikan berkelanjutan. Prioritasnya adalah memperkuat interoperabilitas semantik, mempercepat pengisian jabatan CIO dan Digital Talent di daerah, serta meningkatkan pengawasan keamanan siber.

Tanpa perbaikan pada aspek kelembagaan dan SDM, risiko yang muncul adalah sistem yang sudah terintegrasi tetapi tidak digunakan optimal karena kurangnya kapasitas pengelola.

Tabel ringkas di atas menunjukkan bahwa kebijakan SPBE 2020–2025 telah menghasilkan kemajuan nyata pada infrastruktur, integrasi data, dan pembukaan layanan. Capaian indeks kematangan, pembangunan PDN, dan integrasi identitas digital menjadi bukti konsolidasi awal. Ke depan, tantangan utama terletak pada pemerataan kapasitas daerah, penguatan keamanan, dan peningkatan pemanfaatan data oleh publik. Dengan fokus pada tiga hal tersebut, SPBE dapat bergerak dari tahap integrasi menuju tahap penciptaan nilai publik yang nyata bagi warga.

6.4 Praktik dan Studi Kasus Reformasi Digital di Indonesia

6.4.1 Transformasi Layanan Publik Digital

Transformasi layanan publik digital adalah wajah paling nyata dari reformasi administrasi publik digital. Warga tidak merasakan perubahan arsitektur SPBE atau integrasi data, tetapi mereka merasakan ketika mengurus izin tidak lagi perlu datang ke kantor, ketika data kesehatan bisa diakses lewat ponsel, atau ketika bantuan sosial cair tanpa perantara. Sub bab ini membahas bagaimana layanan publik di Indonesia bertransformasi melalui digitalisasi, dengan fokus pada tiga contoh utama: perizinan usaha, layanan kesehatan, dan bantuan sosial. Pembahasan ini menunjukkan perubahan proses, manfaat, dan tantangan yang masih dihadapi.

Transformasi Perizinan Usaha melalui OSS

Salah satu terobosan terbesar adalah Online Single Submission untuk perizinan berusaha. Sebelum OSS, pelaku usaha harus mengurus izin ke berbagai instansi pusat dan daerah dengan prosedur yang berbeda. Proses ini memakan waktu lama, biaya tinggi, dan rawan pungutan liar.

Dengan OSS, seluruh proses perizinan berusaha dilakukan secara daring melalui satu portal nasional. Pelaku usaha cukup mengisi data sekali, sistem akan menerbitkan Nomor Induk Berusaha dan izin terkait secara otomatis. Integrasi data antar kementerian dan pemerintah daerah memungkinkan verifikasi berjalan cepat tanpa pengulangan dokumen.

Hasilnya cukup signifikan. Waktu pengurusan izin usaha mikro berkurang dari berminggu-minggu menjadi hitungan jam. Transparansi juga meningkat karena pemohon dapat memantau status pengajuan secara real time. Thoha 2018 mencatat bahwa "digitalisasi perizinan tidak hanya mempercepat proses, tetapi juga mengurangi ruang diskresi yang menjadi sumber korupsi".

Tantangan yang masih ada adalah konektivitas di daerah 3T dan literasi digital pelaku usaha mikro. Banyak pelaku usaha kecil belum terbiasa menggunakan sistem daring, sehingga diperlukan asistensi dan layanan terpadu di kantor pelayanan daerah.

Transformasi Layanan Kesehatan melalui Satu Sehat

Sektor kesehatan mengalami transformasi melalui platform Satu Sehat yang dikembangkan Kementerian Kesehatan. Satu Sehat mengintegrasikan data rekam medis elektronik dari rumah sakit, puskesmas, dan klinik ke dalam satu sistem yang dapat diakses pasien dan tenaga kesehatan.

Manfaat langsung bagi warga adalah kemudahan mengakses riwayat kesehatan. Pasien tidak perlu membawa berkas fisik saat berpindah fasilitas kesehatan. Tenaga medis juga dapat membuat keputusan klinis lebih cepat karena memiliki akses ke data lengkap pasien.

agi pemerintah, Satu Sehat menyediakan data agregat yang dapat digunakan untuk perencanaan kesehatan masyarakat. Pola penyakit, ketersediaan obat, dan kebutuhan tenaga medis dapat dipantau secara real time.

Implementasi Satu Sehat menghadapi tantangan interoperabilitas data dan keamanan. Standarisasi format rekam medis dan pelatihan tenaga kesehatan menjadi kunci agar sistem benar-benar digunakan. Selain itu, kepercayaan pasien terhadap keamanan data kesehatan harus dijaga melalui penerapan UU PDP secara konsisten.

Transformasi Penyaluran Bantuan Sosial

Penyaluran bantuan sosial juga mengalami digitalisasi melalui integrasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial dengan sistem perbankan dan identitas digital. Pendekatan ini bertujuan memastikan bantuan tepat sasaran dan cair langsung ke rekening penerima.

Sebelum digitalisasi, penyaluran bantuan sering mengalami kebocoran dan keterlambatan karena data penerima tidak mutakhir dan proses verifikasi dilakukan manual. Dengan integrasi data, pemerintah dapat melakukan pemadanan NIK, data kemiskinan, dan data kepesertaan program secara otomatis.

Manfaat yang dirasakan warga adalah kecepatan dan kepastian. Bantuan dapat cair lebih cepat dan risiko potongan oleh perantara berkurang. Pemerintah juga dapat memantau realisasi penyaluran secara daring, sehingga pengawasan menjadi lebih mudah.

Tantangan utama adalah inklusi keuangan dan akses teknologi. Banyak penerima bantuan di daerah terpencil belum memiliki rekening bank atau ponsel pintar. Karena itu, digitalisasi bantuan sosial harus disertai perluasan akses perbankan dan literasi digital.

Perubahan Pola Layanan: Dari Tatap Muka ke Omni Channel

Ketiga contoh di atas menunjukkan pergeseran pola layanan. Pemerintah tidak lagi mengandalkan layanan tatap muka sebagai satu-satunya saluran. Layanan kini disediakan melalui berbagai kanal: portal web, aplikasi seluler, dan layanan terpadu di daerah.

Pendekatan omni channel ini meningkatkan aksesibilitas. Warga dapat memilih kanal yang paling mudah dijangkau. Namun, risiko kesenjangan digital juga meningkat. Warga yang tidak memiliki akses internet atau keterampilan digital dapat tertinggal jika layanan tatap muka dihapus sepenuhnya.

Karena itu, prinsip inklusi harus dijaga. Digitalisasi tidak boleh menghapus layanan konvensional sebelum seluruh warga siap beralih.

Dampak terhadap Kepercayaan Publik

Transformasi layanan digital berdampak langsung pada kepercayaan publik. Ketika layanan cepat, transparan, dan mudah diakses, warga cenderung lebih percaya pada pemerintah. Sebaliknya, jika sistem sering error, data bocor, atau proses tetap rumit meski sudah daring, kepercayaan justru menurun.

OECD 2019 menegaskan bahwa "keberhasilan digital government diukur bukan dari jumlah aplikasi, tetapi dari pengalaman pengguna dan peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah".

Transformasi layanan publik digital di Indonesia sudah menunjukkan hasil nyata pada perizinan usaha, layanan kesehatan, dan bantuan sosial. Digitalisasi mempercepat proses, meningkatkan transparansi, dan

mengurangi ruang korupsi. Namun, keberhasilan jangka panjang bergantung pada tiga hal: menjaga interoperabilitas dan keamanan data, memastikan inklusi bagi kelompok rentan, dan terus memperbaiki pengalaman pengguna. Dengan fokus pada tiga hal ini, transformasi layanan digital dapat menjadi instrumen utama untuk meningkatkan mutu tata kelola dan kepercayaan warga terhadap negara.

6.4.2 Reformasi Internal Birokrasi

Reformasi administrasi publik digital tidak hanya mengubah layanan yang dirasakan warga, tetapi juga cara kerja di dalam birokrasi. Digitalisasi internal bertujuan mempercepat proses bisnis, mengurangi penggunaan kertas, meningkatkan akuntabilitas, dan mengubah budaya kerja aparatur. Sub bab ini membahas praktik reformasi internal birokrasi di Indonesia melalui tiga instrumen utama: Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik di lingkungan kerja, pengelolaan data dan arsip elektronik, serta manajemen kinerja berbasis data. Pembahasan ini menunjukkan bagaimana digitalisasi mengubah rutinitas birokrasi dan tantangan yang masih harus diatasi.

Digitalisasi Proses Bisnis dan Persuratan Elektronik

Langkah awal reformasi internal adalah mengganti proses manual dengan sistem elektronik. Salah satu contoh paling terlihat adalah penerapan Sistem Informasi Kearsipan Dinamis Terintegrasi dan persuratan elektronik di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Dengan sistem ini, disposisi, telaahan, dan persetujuan pimpinan dilakukan secara daring tanpa perpindahan fisik berkas.

Manfaat langsungnya adalah kecepatan. Waktu penyelesaian naskah dinas berkurang karena tidak ada lagi antrian fisik di meja pimpinan. Transparansi juga meningkat karena setiap tahapan dapat dilacak oleh pembuat dan penerima naskah. Penghematan kertas dan biaya distribusi menjadi dampak tambahan yang signifikan.

Namun, transisi ini tidak otomatis mengubah budaya kerja. Banyak aparatur yang masih mencetak naskah untuk ditandatangani basah karena kebiasaan dan keraguan terhadap keabsahan tanda tangan elektronik. Thoha 2018 mengingatkan bahwa "digitalisasi proses bisnis akan gagal jika hanya mengganti media tanpa mengubah pola pikir dan prosedur kerja".

Untuk mengatasi ini, pelatihan intensif, sosialisasi regulasi tentang tanda tangan elektronik, dan keteladanan pimpinan menjadi penting. Tanpa tiga hal itu, sistem elektronik hanya menjadi duplikasi dari proses kertas.

Pengelolaan Data dan Arsip Elektronik

Reformasi internal juga menyentuh pengelolaan data dan arsip. Sebelum digitalisasi, banyak instansi menyimpan data dalam format berbeda, tersebar di berbagai komputer pribadi, dan sulit ditemukan kembali. Hal ini menghambat pengambilan keputusan dan meningkatkan risiko kehilangan informasi.

Melalui penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, instansi mulai membangun repositori data dan arsip elektronik terpusat. Standar metadata dan klasifikasi arsip diterapkan agar data dapat dicari, dibagikan, dan dipelihara sesuai siklus hidupnya. Integrasi dengan Pusat Data Nasional juga mengurangi risiko kerusakan fisik dan meningkatkan keamanan.

Manfaat bagi aparatur adalah kemudahan mengakses data historis untuk perencanaan dan evaluasi. Bagi pimpinan, data terstruktur memungkinkan pemantauan kinerja unit kerja secara real time. Namun, tantangan besar adalah kedisiplinan dalam mengunggah dan memperbarui data. Banyak unit kerja menganggap pengisian sistem sebagai beban tambahan, bukan bagian dari tugas pokok.

Untuk itu, diperlukan insentif dan pengawasan. Hasil evaluasi SPBE yang memuat indikator pengelolaan data mulai digunakan sebagai dasar penilaian kinerja instansi, sehingga ada dorongan untuk patuh pada standar.

Manajemen Kinerja Berbasis Data dan Dashboard

Digitalisasi membuka peluang menerapkan manajemen kinerja berbasis data. Banyak kementerian dan pemerintah daerah kini menggunakan dashboard untuk memantau capaian program, penyerapan anggaran, dan indikator layanan publik. Data diambil langsung dari sistem transaksional, sehingga laporan lebih cepat dan akurat dibandingkan sistem manual.

Contohnya adalah dashboard monitoring bantuan sosial yang menampilkan jumlah penerima, status penyaluran, dan kendala di lapangan. Pimpinan dapat melihat masalah sejak awal dan mengambil tindakan korektif sebelum menjadi besar. Pendekatan ini mengubah pola kerja dari reaktif menjadi proaktif.

Namun, kualitas dashboard sangat bergantung pada kualitas data input. Jika data yang dimasukkan aparatur tidak valid atau terlambat, maka dashboard hanya menampilkan ilusi akurasi. Karena itu, reformasi internal harus disertai penguatan kapasitas aparatur dalam pengumpulan dan verifikasi data.

Perubahan Budaya Kerja dan Tantangan SDM

Inti dari reformasi internal bukan teknologi, tetapi perubahan budaya kerja. Digitalisasi menuntut aparatur bekerja lebih terbuka, kolaboratif, dan berbasis bukti. Budaya menyimpan data di laptop pribadi dan enggan berbagi harus diganti dengan budaya data terbuka internal.

Tantangan terbesar adalah kapasitas SDM. Banyak aparatur senior belum terbiasa dengan sistem digital, sementara aparatur muda sering ditempatkan pada pekerjaan administratif tanpa kesempatan mengembangkan kompetensi digital. Rotasi pejabat yang cepat juga menyebabkan hilangnya memori kelembagaan tentang sistem yang sudah dibangun.

Untuk mengatasi ini, beberapa instansi mulai menerapkan mentoring digital, di mana aparatur muda membantu senior menggunakan sistem, dan senior berbagi pemahaman konteks kebijakan. Pola ini mempercepat adopsi teknologi tanpa mengabaikan pengetahuan institusional.

Dampak terhadap Akuntabilitas dan Efisiensi

Secara keseluruhan, reformasi internal melalui digitalisasi meningkatkan akuntabilitas dan efisiensi. Proses yang terdokumentasi secara elektronik lebih mudah diaudit. Waktu penyelesaian tugas berkurang karena alur kerja lebih jelas. Penggunaan sumber daya seperti kertas, tinta, dan perjalanan dinas untuk pengiriman berkas juga menurun.

Namun, efisiensi tidak boleh diukur hanya dari kecepatan. Efisiensi sejati terjadi ketika digitalisasi mengurangi duplikasi pekerjaan dan meningkatkan kualitas keputusan. Jika sistem hanya mempercepat prosedur yang salah, maka reformasi belum tercapai.

OECD 2019 menekankan bahwa “reformasi internal birokrasi melalui digitalisasi harus dimulai dari

penyederhanaan proses, baru kemudian otomasi. Mengotomasi birokrasi yang rumit hanya akan menghasilkan birokrasi digital yang rumit".

Reformasi internal birokrasi melalui digitalisasi di Indonesia sudah menunjukkan kemajuan pada digitalisasi persuratan, pengelolaan data, dan manajemen kinerja. Manfaatnya berupa kecepatan, transparansi, dan akuntabilitas yang lebih baik. Namun, keberhasilan jangka panjang bergantung pada perubahan budaya kerja, penguatan kapasitas SDM, dan komitmen pimpinan untuk menjadikan data sebagai dasar pengambilan keputusan. Tanpa tiga faktor ini, digitalisasi internal berisiko menjadi proyek teknologi tanpa dampak pada mutu tata kelola.

6.4.3 Partisipasi dan Pengawasan Digital

Reformasi administrasi publik digital tidak berhenti pada efisiensi internal dan penyediaan layanan. Dimensi ketiga yang sama penting adalah membuka ruang bagi warga untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan dan melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Teknologi digital menyediakan kanal baru yang lebih cepat, transparan, dan inklusif untuk interaksi negara-masyarakat. Sub bab ini membahas praktik partisipasi dan pengawasan digital di Indonesia melalui tiga instrumen: pengaduan layanan publik, keterbukaan data dan anggaran, serta pemanfaatan media sosial dan platform kolaboratif. Pembahasan ini menunjukkan potensi, capaian, dan batasan pemanfaatan teknologi untuk memperkuat akuntabilitas.

Pengaduan Layanan Publik melalui SP4N-LAPOR

Instrumen paling mapan untuk partisipasi dan pengawasan digital adalah Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, SP4N-LAPOR. Platform ini mengintegrasikan kanal pengaduan dari berbagai instansi ke dalam satu sistem yang dapat diakses warga melalui web, aplikasi seluler, SMS, dan media sosial.

Mekanisme kerjanya sederhana. Warga menyampaikan pengaduan, sistem meneruskan ke instansi terkait, instansi wajib menindaklanjuti dan memberikan jawaban dalam batas waktu tertentu, dan status tindak lanjut dapat dipantau publik. Integrasi ini mengurangi duplikasi penanganan dan meningkatkan transparansi.

Capaian SP4N-LAPOR cukup signifikan. Hingga 2024, sistem telah menerima lebih dari 1,5 juta laporan dengan tingkat penyelesaian di atas 80% untuk kementerian dan lembaga pusat. Banyak kasus pungutan liar, infrastruktur rusak, dan keterlambatan layanan berhasil ditindaklanjuti karena laporan masuk langsung ke pimpinan instansi.

Manfaat bagi warga adalah kemudahan dan kepastian. Warga tidak perlu datang ke kantor atau mencari tahu unit mana yang berwenang. Bagi pemerintah, sistem ini menyediakan data real time tentang titik masalah layanan, sehingga dapat digunakan untuk perbaikan kebijakan.

Namun, tantangan tetap ada. Kualitas jawaban instansi masih bervariasi, banyak jawaban yang bersifat administratif tanpa penyelesaian substansi. Selain itu, akses internet dan literasi digital membatasi partisipasi warga di daerah 3T. Karena itu, kanal non-digital seperti SMS dan layanan terpadu di daerah tetap diperlukan agar inklusi terjaga.

Keterbukaan Data dan Anggaran melalui Portal Publik

Dimensi kedua pengawasan digital adalah keterbukaan data dan anggaran. Melalui Portal Satu Data Indonesia dan situs resmi kementerian, pemerintah mempublikasikan data statistik, data keuangan, dan indikator kinerja. Warga, jurnalis, dan organisasi masyarakat sipil dapat mengunduh dan menganalisis data tersebut untuk melakukan pengawasan independen.

Contoh nyata adalah publikasi data APBN dan APBD secara rinci. Dengan data ini, masyarakat dapat melacak alokasi anggaran, realisasi belanja, dan membandingkannya dengan capaian program. Beberapa organisasi masyarakat sipil telah menggunakan data terbuka untuk memantau pengadaan barang dan jasa, sehingga potensi korupsi dapat dideteksi lebih awal.

Keterbukaan data juga mendukung partisipasi dalam perumusan kebijakan. Saat menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah, beberapa kementerian membuka konsultasi publik daring dan mengunggah draf dokumen untuk mendapatkan masukan. Pendekatan ini memperluas basis partisipasi di luar forum tatap muka yang terbatas oleh waktu dan lokasi.

Tantangan utama adalah kualitas dan kemudahan penggunaan data. Banyak data yang diunggah masih dalam format PDF yang sulit dianalisis, bukan format terbuka seperti CSV atau JSON. Metadata juga sering tidak lengkap, sehingga pengguna kesulitan memahami definisi dan sumber data. Tanpa perbaikan pada aspek ini, keterbukaan data berisiko menjadi formalitas.

Media Sosial, Dashboard Publik, dan Platform Kolaboratif

Selain sistem formal, media sosial dan dashboard publik menjadi kanal pengawasan yang semakin penting. Banyak instansi kini memiliki akun media sosial resmi yang digunakan untuk menerima pertanyaan, kritik, dan masukan warga. Respons cepat di media sosial sering kali mendorong penyelesaian masalah yang sebelumnya tertahan di jalur birokrasi.

Dashboard publik adalah bentuk lain dari pengawasan digital. Beberapa pemerintah daerah membangun dashboard yang menampilkan indikator kinerja seperti jumlah izin terbit, waktu penyelesaian layanan, dan realisasi anggaran. Dashboard ini dapat diakses publik, sehingga warga dapat membandingkan kinerja antar unit atau antar waktu.

Platform kolaboratif juga mulai digunakan untuk melibatkan warga dalam perancangan kebijakan. Misalnya, konsultasi daring tentang rancangan peraturan atau pengumpulan ide melalui aplikasi GovTech. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah menangkap aspirasi kelompok yang jarang hadir dalam forum konvensional, seperti anak muda dan pelaku usaha mikro.

Thoha (2018) mencatat bahwa "partisipasi digital hanya bermakna jika masukan warga benar-benar digunakan dalam pengambilan keputusan, bukan sekadar dikumpulkan untuk memenuhi syarat administratif".

Batasan dan Risiko Partisipasi Digital

Meskipun potensinya besar, partisipasi dan pengawasan digital memiliki batasan. Pertama, kesenjangan digital. Warga tanpa akses internet atau keterampilan digital tidak dapat berpartisipasi, sehingga

suara kelompok rentan berisiko tidak terdengar. Kedua, kualitas interaksi. Banyak kanal digital hanya menjadi kotak saran satu arah, tanpa dialog atau umpan balik yang jelas. Ketiga, risiko manipulasi. Anonimitas di ruang digital membuka peluang kampanye negatif, penyebaran informasi keliru, dan pembajakan suara.

Untuk mengatasi batasan ini, diperlukan desain sistem yang inklusif. Kombinasi kanal digital dan non-digital, verifikasi identitas ringan untuk mencegah spam, dan mekanisme umpan balik yang jelas menjadi syarat penting.

Dampak terhadap Akuntabilitas dan Kepercayaan

Ketika berjalan dengan baik, partisipasi dan pengawasan digital meningkatkan akuntabilitas. Pejabat publik merasa diawasi karena kinerja dapat dilihat publik secara real time. Warga merasa memiliki saluran untuk menyuarakan masalah dan melihat tindak lanjutnya. Kepercayaan publik terhadap pemerintah cenderung meningkat jika respons terhadap pengaduan cepat dan solusi nyata diberikan.

OECD 2019 menekankan bahwa "akuntabilitas digital tidak hanya tentang membuka data, tetapi tentang membangun siklus umpan balik yang tertutup, di mana masukan warga direspons, dipublikasikan, dan digunakan untuk memperbaiki layanan".

Partisipasi dan pengawasan digital di Indonesia telah berkembang melalui SP4N-LAPOR, keterbukaan data, media sosial, dan dashboard publik. Instrumen-instrumen ini memperluas akses warga untuk mengawasi dan memberi masukan kepada pemerintah. Capaian cukup nyata pada peningkatan jumlah pengaduan yang ditindaklanjuti dan publikasi data anggaran. Namun, tantangan inklusi, kualitas interaksi, dan pemanfaatan masukan dalam kebijakan masih perlu diperbaiki. Dengan memperbaiki desain sistem dan

menjaga prinsip responsivitas, partisipasi digital dapat menjadi pilar penting untuk memperkuat akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap reformasi birokrasi.

6.4.4 Studi Kasus Praktik Baik Reformasi Digital di Indonesia

Pembelajaran dari reformasi administrasi publik digital paling jelas terlihat melalui studi kasus praktik baik di tingkat pusat dan daerah. Praktik baik menunjukkan bagaimana kebijakan, teknologi, dan kepemimpinan digabungkan untuk menghasilkan dampak nyata bagi warga dan birokrasi. Sub bab ini menguraikan tiga studi kasus: transformasi perizinan usaha melalui OSS di tingkat nasional, inovasi layanan kesehatan digital di Provinsi Jawa Barat, dan penguatan partisipasi publik melalui SP4N-LAPOR di Kota Surabaya. Ketiga kasus ini dipilih karena mewakili aspek layanan, internal birokrasi, dan akuntabilitas, serta memberikan pelajaran yang dapat direplikasi.

Studi Kasus 1: Online Single Submission untuk Perizinan Usaha

Online Single Submission adalah praktik baik di tingkat nasional yang berhasil menyederhanakan proses perizinan berusaha. Sebelum OSS, pelaku usaha menghadapi prosedur berbelit di berbagai instansi pusat dan daerah. Waktu pengurusan izin usaha mikro bisa mencapai 1–2 bulan, dengan biaya tidak resmi yang tinggi.

Melalui OSS, seluruh proses diintegrasikan ke dalam satu portal nasional. Pelaku usaha mengisi data sekali, sistem menerbitkan Nomor Induk Berusaha secara otomatis, dan izin terkait diterbitkan berdasarkan risiko usaha. Integrasi data antar kementerian dan pemerintah

daerah menghilangkan kebutuhan pengulangan dokumen.

Hasilnya cukup signifikan. Pada 2023, lebih dari 8 juta NIB telah diterbitkan melalui OSS. Waktu pengurusan izin usaha mikro turun menjadi kurang dari 1 jam. Transparansi meningkat karena pemohon dapat memantau status secara real time. Praktik ini juga mengurangi ruang diskresi pejabat, sehingga potensi pungutan liar berkurang.

Faktor kunci keberhasilan OSS adalah tiga hal. Pertama, dukungan regulasi yang kuat melalui UU Cipta Kerja dan aturan turunannya. Kedua, kepemimpinan politik yang konsisten mendorong integrasi data antar instansi. Ketiga, pendampingan bagi pelaku usaha mikro melalui layanan terpadu di daerah agar mereka mampu menggunakan sistem.

Tantangan yang masih ada adalah konektivitas di daerah 3T dan literasi digital pelaku usaha kecil. Namun, OSS menunjukkan bahwa integrasi layanan lintas instansi memungkinkan jika ada kemauan politik dan standar teknis yang jelas.

Studi Kasus 2: Platform Satu Sehat di Provinsi Jawa Barat

Di tingkat daerah, Provinsi Jawa Barat menjadi contoh praktik baik dalam digitalisasi layanan kesehatan melalui adopsi dan pengembangan platform Satu Sehat. Provinsi ini menghadapi tantangan geografis dan jumlah fasilitas kesehatan yang besar, sehingga integrasi data rekam medis menjadi kebutuhan mendesak.

Jawa Barat mengembangkan integrasi Satu Sehat dengan sistem rujukan daerah dan aplikasi layanan kesehatan primer. Data pasien dari puskesmas, rumah sakit, dan klinik swasta diintegrasikan sehingga dokter dapat mengakses riwayat medis saat pasien dirujuk.

Pasien juga dapat melihat hasil laboratorium dan resep obat melalui aplikasi mobile.

Dampaknya terlihat pada efisiensi dan mutu layanan. Waktu tunggu pasien berkurang karena dokter tidak perlu mengulang pemeriksaan dasar. Kesalahan pemberian obat berkurang karena riwayat alergi dan pengobatan terdokumentasi. Bagi pemerintah daerah, data agregat membantu perencanaan kebutuhan obat dan tenaga medis.

Faktor keberhasilan Jawa Barat adalah kepemimpinan gubernur yang menjadikan digitalisasi kesehatan sebagai prioritas, alokasi anggaran khusus untuk pelatihan tenaga medis, dan kolaborasi dengan asosiasi rumah sakit swasta. Tanpa dukungan lintas sektor, integrasi data kesehatan sulit dilakukan karena melibatkan banyak pemangku kepentingan.

Tantangan yang dihadapi adalah keamanan data pasien dan variasi kapasitas SDM di puskesmas. Untuk itu, provinsi menerapkan pelatihan bertahap dan audit keamanan berkala.

Studi Kasus 3: SP4N-LAPOR di Kota Surabaya

Kota Surabaya menunjukkan praktik baik dalam memperkuat akuntabilitas dan partisipasi publik melalui pemanfaatan SP4N-LAPOR secara optimal. Alih-alih hanya menggunakan sistem sebagai kotak pengaduan, Surabaya mengintegrasikan LAPOR dengan dashboard kinerja unit kerja dan forum kelurahan.

Setiap pengaduan yang masuk langsung diteruskan ke unit teknis dan dipantau melalui dashboard yang dapat diakses pimpinan dan publik. Batas waktu penyelesaian ditetapkan dan kinerja unit diumumkan setiap bulan. Selain itu, kelurahan mengadakan forum rutin untuk membahas pengaduan warga dan solusi yang telah dilakukan.

Hasilnya, tingkat penyelesaian pengaduan di Surabaya mencapai lebih dari 90%, lebih tinggi dari rata-rata nasional. Waktu penyelesaian juga lebih cepat karena koordinasi antar unit dipermudah oleh sistem. Warga merasa didengar karena mendapat jawaban dan melihat tindakan nyata di lapangan.

Kunci keberhasilan Surabaya adalah komitmen pimpinan kota untuk menjadikan LAPOR sebagai instrumen manajemen, bukan sekadar formalitas. Pelatihan bagi petugas kelurahan dan transparansi data kinerja juga mendorong budaya responsif di seluruh jajaran.

Pelajaran Lintas Studi Kasus

Tiga studi kasus di atas memberikan pelajaran penting yakni:

Pertama, keberhasilan reformasi digital memerlukan kepemimpinan yang jelas di tingkat pusat maupun daerah. Tanpa dukungan pimpinan, integrasi data dan perubahan proses akan terhambat oleh ego sektoral.

Kedua, teknologi saja tidak cukup. OSS berhasil karena disertai penyederhanaan regulasi, Satu Sehat berhasil karena disertai pelatihan tenaga medis, dan LAPOR di Surabaya berhasil karena disertai perubahan budaya responsif.

Ketiga, partisipasi dan kolaborasi lintas aktor penting. OSS melibatkan pelaku usaha dan pemerintah daerah, Satu Sehat melibatkan rumah sakit swasta, dan LAPOR di Surabaya melibatkan kelurahan dan warga. Tanpa kolaborasi, sistem digital berisiko tidak digunakan.

Thoha (2018) menegaskan bahwa "praktik baik reformasi birokrasi selalu lahir dari kombinasi kebijakan yang tepat, kepemimpinan yang kuat, dan kapasitas aparatur yang memadai".

Replikasi dan Skalabilitas

Praktik baik ini dapat direplikasi ke daerah lain dengan penyesuaian konteks. OSS dapat ditingkatkan dengan layanan asistensi di daerah 3T. Model Satu Sehat di Jawa Barat dapat diadopsi provinsi lain dengan memulai dari integrasi puskesmas dan rumah sakit rujukan. Pendekatan LAPOR di Surabaya dapat diterapkan di kota/kabupaten lain dengan fokus pada transparansi kinerja unit.

Pemerintah pusat berperan menyediakan panduan teknis, skema pendanaan, dan asistensi. Pemerintah daerah berperan menyesuaikan model dengan kebutuhan lokal dan memastikan kapasitas SDM.

Studi kasus OSS, Satu Sehat Jawa Barat, dan SP4N-LAPOR Surabaya menunjukkan bahwa reformasi administrasi publik digital di Indonesia sudah menghasilkan praktik baik yang berdampak nyata. Ketiga kasus ini membuktikan bahwa kombinasi kebijakan, kepemimpinan, teknologi, dan partisipasi dapat mempercepat layanan, meningkatkan mutu internal birokrasi, dan memperkuat akuntabilitas. Pembelajaran dari praktik baik ini perlu didokumentasikan dan disebarluaskan agar daerah lain dapat mengadaptasi tanpa mengulang kesalahan. Dengan pendekatan ini, reformasi digital tidak hanya menjadi proyek pusat, tetapi gerakan bersama di seluruh negeri.

6.4.5 Analisis Singkat: Faktor Sukses dan Hambatan setiap Kasus

Praktik baik reformasi administrasi publik digital tidak muncul secara kebetulan. Keberhasilan OSS, Satu Sehat di Jawa Barat, dan SP4N-LAPOR di Surabaya dipengaruhi oleh kombinasi faktor pendukung, sekaligus dihambat oleh tantangan yang sama-sama relevan bagi daerah lain. Sub bab ini menganalisis faktor sukses dan hambatan dari ketiga kasus tersebut untuk menarik pelajaran yang dapat diadopsi dalam skala lebih luas. Analisis ini penting agar replikasi praktik baik tidak hanya menyalin bentuk teknologi, tetapi juga memahami kondisi yang membuatnya berjalan.

Analisis Kasus OSS: Faktor Sukses dan Hambatan

OSS berhasil karena didukung tiga faktor utama.

Pertama, mandat hukum yang kuat. UU Cipta Kerja dan Perpres turunannya memberi landasan bagi integrasi perizinan lintas kementerian dan daerah. Tanpa payung hukum ini, ego sektoral akan sulit diatasi.

Kedua, kepemimpinan politik yang konsisten. Dorongan dari tingkat presiden hingga BKPM memastikan bahwa integrasi data menjadi prioritas nasional, bukan proyek tambahan. Ketiga, desain sistem yang berorientasi pada pengguna. OSS menyederhanakan alur bagi pelaku usaha mikro dan menyediakan layanan asistensi di daerah, sehingga adopsi berjalan lebih cepat.

Namun, OSS juga menghadapi hambatan. Konektivitas internet di daerah 3T masih lemah, sehingga pelaku usaha sulit mengakses portal. Literasi digital pelaku usaha mikro terbatas, menyebabkan ketergantungan pada calo atau petugas. Selain itu, sinkronisasi data antar daerah belum sempurna karena

kualitas data dasar usaha di tingkat kabupaten/kota bervariasi.

Pelajaran dari OSS adalah bahwa integrasi layanan lintas instansi hanya mungkin jika ada kombinasi antara regulasi, kepemimpinan, dan penyederhanaan proses. Mengotomasi prosedur yang rumit tanpa menyederhanakannya akan menghasilkan sistem digital yang tetap rumit.

Analisis Kasus Satu Sehat Jawa Barat: Faktor Sukses dan Hambatan

Keberhasilan Jawa Barat dalam mengadopsi Satu Sehat bertumpu pada tiga faktor.

Pertama, kepemimpinan daerah yang menjadikan digitalisasi kesehatan sebagai prioritas. Gubernur dan Dinas Kesehatan memberi dukungan anggaran dan kebijakan yang jelas.

Kedua, kolaborasi lintas sektor. Integrasi tidak hanya dilakukan di puskesmas milik pemerintah, tetapi juga melibatkan rumah sakit swasta dan klinik. Pendekatan kolaboratif ini memperluas cakupan data dan meningkatkan manfaat bagi pasien.

Ketiga, pelatihan bertahap bagi tenaga medis. Alih-alih memaksakan sistem sekaligus, provinsi melakukan pelatihan berjenjang dan pendampingan teknis di lapangan, sehingga resistensi tenaga kesehatan berkurang.

Hambatan utama adalah keamanan data dan kapasitas SDM di puskesmas. Banyak tenaga kesehatan belum terbiasa mengisi rekam medis elektronik secara konsisten. Risiko kebocoran data kesehatan juga menjadi perhatian karena data bersifat sensitif.

Pelajaran dari kasus ini adalah bahwa digitalisasi layanan teknis seperti kesehatan memerlukan pendekatan bertahap, pelatihan intensif, dan mekanisme

pengamanan data yang kuat. Kecepatan implementasi harus diimbangi dengan kesiapan pengguna.

Analisis Kasus SP4N-LAPOR Surabaya: Faktor Sukses dan Hambatan

SP4N-LAPOR di Surabaya berhasil karena diperlakukan sebagai instrumen manajemen, bukan sekadar saluran pengaduan.

Faktor sukses pertama adalah komitmen pimpinan kota. Wali Kota secara rutin memantau dashboard kinerja unit dan menindaklanjuti pengaduan yang belum selesai.

Kedua, transparansi kinerja. Data penyelesaian pengaduan per unit dipublikasikan setiap bulan, sehingga muncul tekanan positif antar unit untuk meningkatkan kinerja. Ketiga, penguatan kapasitas di tingkat kelurahan. Petugas kelurahan dilatih menangani pengaduan dan berkoordinasi dengan unit teknis, sehingga masalah dapat diselesaikan di tingkat paling dekat dengan warga.

Hambatan yang muncul adalah kualitas jawaban dan keberlanjutan. Beberapa unit masih memberi jawaban administratif tanpa penyelesaian substansi. Selain itu, ketika terjadi rotasi pejabat, budaya responsif berisiko melemah jika tidak diinstitusionalkan.

Pelajaran dari Surabaya adalah bahwa sistem pengaduan digital hanya bermakna jika disertai mekanisme tindak lanjut, transparansi kinerja, dan penguatan kapasitas di tingkat pelaksana. Tanpa tiga unsur ini, sistem berisiko menjadi formalitas.

Faktor Sukses Lintas Kasus

Jika dibandingkan, ketiga kasus memiliki benang merah faktor sukses.

Pertama, kepemimpinan yang jelas dan konsisten. Baik di pusat maupun daerah, dukungan pimpinan

menjadi penentu utama kecepatan adopsi dan penyelesaian hambatan koordinasi.

Kedua, penyederhanaan sebelum digitalisasi. OSS menyederhanakan izin, Satu Sehat menyederhanakan alur rujukan, dan Surabaya menyederhanakan mekanisme tindak lanjut pengaduan. Digitalisasi yang dimulai dari proses yang sudah disederhanakan menghasilkan dampak lebih besar.

Ketiga, penguatan kapasitas pengguna. Baik pelaku usaha, tenaga medis, maupun petugas kelurahan mendapat pelatihan dan pendampingan. Tanpa penguatan kapasitas, sistem canggih sekalipun akan terbengkalai.

Keempat, kolaborasi lintas aktor. OSS melibatkan kementerian dan daerah, Satu Sehat melibatkan rumah sakit swasta, dan LAPOR Surabaya melibatkan kelurahan. Kolaborasi memperluas basis dukungan dan sumber daya.

Hambatan Lintas Kasus

Hambatan yang muncul juga serupa.

Pertama, kesenjangan infrastruktur dan literasi digital. Baik pelaku usaha mikro, tenaga puskesmas, maupun warga di daerah 3T masih menghadapi keterbatasan akses dan keterampilan.

Kedua, kualitas data. Integrasi sistem bergantung pada kualitas data dasar. Jika data usaha, data pasien, atau data pengaduan tidak mutakhir, maka output sistem menjadi tidak akurat.

Ketiga, keberlanjutan kelembagaan. Rotasi pejabat dan perubahan prioritas politik dapat menghentikan momentum reformasi jika praktik baik belum diinstitusionalkan melalui regulasi dan standar operasional.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "reformasi birokrasi akan gagal jika hanya bergantung pada figur

pemimpin tanpa dilembagakan dalam sistem dan prosedur".

Implikasi untuk Replikasi

Analisis ini memberi implikasi praktis bagi daerah yang ingin mereplikasi praktik baik. Pertama, mulailah dengan menyederhanakan proses sebelum membeli teknologi. Kedua, pastikan ada dukungan pimpinan dan alokasi anggaran untuk pelatihan. Ketiga, bangun mekanisme kolaborasi dengan pemangku kepentingan terkait. Keempat, siapkan strategi menjaga keberlanjutan melalui regulasi dan dokumentasi prosedur.

Tanpa memperhatikan empat hal ini, replikasi berisiko menghasilkan sistem yang mahal tetapi tidak digunakan.

Analisis terhadap OSS, Satu Sehat Jawa Barat, dan SP4N-LAPOR Surabaya menunjukkan bahwa faktor sukses reformasi digital terletak pada kepemimpinan, penyederhanaan proses, penguatan kapasitas, dan kolaborasi. Hambatan utama adalah kesenjangan infrastruktur, kualitas data, dan keberlanjutan kelembagaan. Dengan memahami pola ini, pemerintah pusat dan daerah dapat merancang strategi replikasi yang lebih realistis dan berdampak. Reformasi digital akan berhasil bukan karena teknologinya paling canggih, tetapi karena kondisi pendukungnya paling siap.

6.4.6 Kotak "Refleksi": Kapan Teknologi Memperkuat dan Kapan Memperlebar Kesenjangan

Teknologi digital sering dianggap sebagai solusi otomatis untuk memperbaiki tata kelola dan memperkecil kesenjangan layanan. Namun pengalaman Indonesia selama periode 2020–2025 menunjukkan gambaran yang lebih kompleks. Di satu sisi, digitalisasi

mempercepat perizinan, membuka data anggaran, dan memperluas saluran pengaduan. Di sisi lain, digitalisasi juga menimbulkan risiko baru: warga tanpa akses internet tertinggal, data berkualitas rendah menghasilkan keputusan keliru, dan otomasi mempercepat birokrasi yang sebenarnya perlu disederhanakan. Kotak refleksi ini mengajak pembaca berhenti sejenak untuk menilai: dalam kondisi apa teknologi memperkuat reformasi, dan dalam kondisi apa teknologi justru memperlebar kesenjangan.

Ketika Teknologi Memperkuat Reformasi

Teknologi memperkuat reformasi administrasi publik digital jika tiga syarat terpenuhi: proses sudah disederhanakan, kapasitas pengguna memadai, dan tujuan diarahkan pada nilai publik, bukan pada gengsi teknologi.

Pertama, penyederhanaan proses. OSS berhasil mempercepat perizinan bukan karena portalnya canggih, tetapi karena prosedur izin dipotong dan diintegrasikan sebelum diotomasi. Jika prosedur tetap rumit, maka digitalisasi hanya memindahkan kerumitan dari meja petugas ke layar komputer. OECD 2019 menegaskan bahwa "mengotomasi birokrasi yang buruk hanya menghasilkan birokrasi digital yang buruk".

Kedua, kapasitas pengguna. SP4N-LAPOR di Surabaya berhasil karena petugas kelurahan dilatih menangani pengaduan dan pimpinan rutin memantau dashboard. Tanpa pelatihan dan komitmen pimpinan, sistem pengaduan akan menjadi kotak kosong. Penguatan kapasitas berlaku untuk aparatur maupun warga. Warga perlu melek digital agar dapat menggunakan layanan, dan aparatur perlu melek data agar dapat mengelola sistem.

Ketiga, orientasi pada nilai publik. Satu Sehat di Jawa Barat memperkuat reformasi karena tujuannya jelas: mempercepat diagnosis dan meningkatkan keselamatan pasien. Ketika tujuan teknologi adalah memperbaiki pengalaman warga, maka desain sistem akan berfokus pada kemudahan, keamanan, dan kebermanfaatan. Sebaliknya, jika tujuan utama adalah seremonial atau memenuhi target belanja TI, maka sistem berisiko tidak digunakan.

Ketika Teknologi Memperlebar Kesenjangan

Teknologi memperlebar kesenjangan ketika diimplementasikan tanpa memperhatikan inklusi, kualitas data, dan keberlanjutan kelembagaan.

Kesenjangan akses adalah risiko paling nyata. Digitalisasi layanan bantuan sosial mempercepat penyaluran bagi warga yang memiliki rekening bank dan ponsel pintar. Namun bagi warga di daerah 3T yang belum memiliki akses perbankan atau jaringan internet, digitalisasi justru menambah hambatan. Jika layanan tatap muka dihapus sebelum semua warga siap beralih, maka kelompok rentan akan tertinggal.

Kesenjangan kualitas data juga berbahaya. Integrasi antar sistem hanya bermanfaat jika data yang dibagikan akurat dan mutakhir. Ketika data usaha, data kemiskinan, atau data kesehatan diisi asal-asalan, maka keputusan berbasis data akan keliru. Kesenjangan ini sering tidak terlihat karena dashboard tetap menampilkan grafik, tetapi keputusan yang diambil berdasarkan data sampah akan merugikan warga.

Kesenjangan kelembagaan muncul ketika reformasi bergantung pada figur pemimpin, bukan pada sistem. Rotasi pejabat sering menghapus momentum digitalisasi

karena penggantinya tidak memiliki pemahaman atau komitmen yang sama. Tanpa regulasi, standar operasional, dan dokumentasi yang baik, praktik baik tidak dapat bertahan melampaui masa jabatan pimpinan.

Refleksi atas Pengalaman Indonesia 2020–2025

Melihat kembali praktik OSS, Satu Sehat, dan SP4N-LAPOR, pola yang muncul cukup jelas. OSS memperkuat reformasi karena disertai penyederhanaan regulasi dan layanan asistensi bagi pelaku usaha mikro. Namun OSS juga memperlebar kesenjangan di daerah 3T karena konektivitas belum merata.

Satu Sehat memperkuat reformasi di Jawa Barat karena ada pelatihan bertahap dan kolaborasi dengan rumah sakit swasta. Tetapi di puskesmas dengan SDM terbatas, pengisian rekam medis elektronik sering tertunda, sehingga data tidak lengkap dan kesenjangan mutu layanan antar fasilitas melebar.

SP4N-LAPOR memperkuat akuntabilitas di Surabaya karena transparansi kinerja unit dan komitmen pimpinan. Di daerah lain yang hanya mengunggah sistem tanpa mengubah budaya responsif, tingkat penyelesaian pengaduan tetap rendah, sehingga kesenjangan kepercayaan publik antar daerah melebar.

Pertanyaan Kunci bagi Pengambil Kebijakan

Agar teknologi memperkuat, bukan memperlebar kesenjangan, pengambil kebijakan perlu mengajukan tiga pertanyaan sebelum meluncurkan sistem baru:

1. Apakah proses sudah disederhanakan? Jika belum, digitalisasi akan mempercepat kekacauan.

2. Apakah semua kelompok warga dapat mengakses dan menggunakan layanan? Jika belum, perlu dipertahankan kanal non-digital dan diperluas akses infrastruktur.
3. Apakah sistem ini akan bertahan setelah pergantian pimpinan? Jika belum, perlu diinstitusionalkan melalui regulasi, standar, dan pelatihan berkelanjutan.

Tanpa menjawab ketiga pertanyaan ini, proyek digital berisiko menjadi belanja teknologi tanpa dampak pada tata kelola.

Menjaga Keseimbangan: Teknologi sebagai Alat, Bukan Tujuan

Refleksi penting adalah menempatkan teknologi sebagai alat, bukan tujuan. Tujuan reformasi administrasi publik digital adalah meningkatkan mutu layanan, memperkuat akuntabilitas, dan memperkecil kesenjangan. Teknologi hanya salah satu instrumen untuk mencapai tujuan itu.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "reformasi birokrasi bukan tentang seberapa banyak komputer yang dibeli, tetapi tentang seberapa besar perubahan perilaku, prosedur, dan hubungan negara dengan warga".

Ketika teknologi diposisikan sebagai alat, maka evaluasi keberhasilan bukan jumlah aplikasi yang diluncurkan, tetapi berapa banyak warga yang merasa layanan lebih mudah, berapa banyak waktu yang dihemat aparatur, dan berapa banyak keputusan yang menjadi lebih tepat karena berbasis data.

Teknologi digital dapat memperkuat reformasi administrasi publik jika proses sudah disederhanakan, kapasitas pengguna memadai, dan orientasi jelas pada nilai publik. Sebaliknya, teknologi dapat memperlebar kesenjangan jika diimplementasikan tanpa memperhatikan inklusi, kualitas data, dan keberlanjutan kelembagaan. Pengalaman Indonesia 2020–2025 menunjukkan bahwa keberhasilan tidak ditentukan oleh kecanggihan sistem, tetapi oleh kesiapan proses, manusia, dan kelembagaan. Dengan terus mengajukan pertanyaan reflektif di atas, pemerintah dapat memastikan bahwa setiap langkah digitalisasi membawa negara lebih dekat kepada warga, bukan menjauhkannya.

6.5 Tantangan, Risiko, dan Isu Etika Reformasi Digital

6.5.1 Tantangan Teknis dan Kelembagaan Reformasi Digital

Reformasi administrasi publik digital di Indonesia telah menghasilkan kemajuan nyata pada layanan, internal birokrasi, dan akuntabilitas. Namun di balik capaian tersebut terdapat tantangan teknis dan kelembagaan yang jika tidak diatasi akan menghambat keberlanjutan reformasi. Tantangan teknis berkaitan dengan infrastruktur, interoperabilitas, dan keamanan sistem. Tantangan kelembagaan berkaitan dengan tata kelola, kapasitas SDM, dan budaya kerja. Sub bab ini menguraikan tantangan utama pada kedua dimensi tersebut berdasarkan pengalaman implementasi SPBE periode 2020–2025.

Tantangan Teknis: Infrastruktur dan Konektivitas

Tantangan teknis paling dasar adalah ketimpangan infrastruktur digital. Konektivitas internet di Pulau Jawa jauh lebih baik dibandingkan wilayah 3T di Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur. Ketimpangan ini menyebabkan layanan digital tidak dapat diakses secara merata. Warga di daerah terpencil masih bergantung pada layanan tatap muka karena jaringan lemah atau tidak tersedia.

Selain akses, kualitas infrastruktur pusat data juga menjadi persoalan. Sebelum operasional Pusat Data Nasional, banyak instansi menyimpan data pada server lokal dengan kapasitas dan pengamanan terbatas. Risiko kehilangan data akibat kerusakan perangkat keras atau serangan siber cukup tinggi. Migrasi ke pusat data bersama membantu, tetapi proses migrasi menimbulkan tantangan teknis terkait kompatibilitas sistem lama dan downtime layanan.

Tantangan Teknis: Interoperabilitas dan Standarisasi

Tantangan kedua adalah interoperabilitas antar sistem. Selama bertahun-tahun instansi mengembangkan aplikasi sendiri tanpa mengacu pada standar data dan arsitektur yang sama. Akibatnya, data yang dihasilkan sulit dipertukarkan. NIK yang sama bisa memiliki format berbeda di sistem kesehatan, pendidikan, dan sosial, sehingga pemadanan data menjadi sulit.

Upaya standarisasi melalui Peraturan Presiden tentang SPBE dan Satu Data Indonesia mulai mengatasi persoalan ini. Namun implementasi di lapangan berjalan lambat karena banyak sistem lama belum mendukung

format standar. Integrasi juga terhambat oleh ketiadaan API yang memadai dan dokumentasi teknis yang tidak lengkap. Tanpa interoperabilitas, gagasan layanan terintegrasi dan kebijakan berbasis data sulit diwujudkan.

Tantangan Teknis: Keamanan Siber dan Perlindungan Data

Digitalisasi meningkatkan risiko keamanan siber. Serangan ransomware, pencurian data, dan kebocoran informasi menjadi ancaman nyata bagi instansi pemerintah. Pusat Data Nasional yang baru dibangun menjadi target empuk karena menyimpan data lintas sektor.

UU Perlindungan Data Pribadi telah memberi landasan hukum, tetapi kapasitas teknis untuk menerapkan prinsip keamanan by design masih terbatas. Banyak instansi belum memiliki pejabat pengelola keamanan informasi yang kompeten. Audit keamanan juga belum dilakukan secara rutin. Jika kepercayaan publik terhadap keamanan data pemerintah menurun, maka adopsi layanan digital akan terhambat.

Tantangan Kelembagaan: Tata Kelola dan Koordinasi

Di sisi kelembagaan, tantangan utama adalah tata kelola SPBE yang masih terfragmentasi. Banyak instansi menjalankan proyek digital secara sendiri-sendiri tanpa berkoordinasi dengan Kementerian PANRB selaku pengarah SPBE. Hal ini menimbulkan duplikasi aplikasi, pemborosan anggaran, dan ketidaksesuaian dengan arsitektur nasional.

Koordinasi antar kementerian dan antara pusat-daerah juga belum optimal. Pemerintah daerah sering menunggu arahan teknis dari pusat, sementara pusat belum memiliki mekanisme asistensi yang memadai. Akibatnya, implementasi SPBE di daerah berjalan timpang. Daerah dengan kapasitas tinggi maju cepat, daerah dengan kapasitas rendah tertinggal.

Tantangan Kelembagaan: Kapasitas SDM Digital

Tantangan lain adalah kapasitas SDM aparatur. Banyak pejabat dan pelaksana belum memiliki keterampilan digital yang memadai. Literasi data, kemampuan mengelola sistem, dan pemahaman keamanan siber masih rendah. Pelatihan yang ada sering bersifat umum dan tidak terkait langsung dengan tugas sehari-hari.

Rotasi pejabat juga menyebabkan hilangnya memori kelembagaan. Pejabat baru yang belum memahami sistem digital cenderung kembali ke cara kerja manual. Tanpa strategi manajemen pengetahuan dan dokumentasi yang baik, investasi pada sistem digital berisiko tidak berkelanjutan.

Tantangan Kelembagaan: Budaya Kerja dan Resistensi

Digitalisasi menuntut perubahan budaya kerja dari berbasis kertas menjadi berbasis data, dari tertutup menjadi terbuka. Perubahan ini tidak mudah. Banyak aparatur merasa nyaman dengan prosedur lama dan menganggap sistem digital sebagai beban tambahan. Resistensi juga muncul karena khawatir transparansi data akan membuka praktik yang selama ini tidak terlihat.

Tanpa kepemimpinan yang konsisten dan insentif yang jelas, budaya kerja sulit berubah. Thoha (2018) mengingatkan bahwa "digitalisasi akan gagal jika hanya mengganti alat kerja tanpa mengubah pola pikir dan hubungan kerja di dalam organisasi".

Dampak Kombinasi Tantangan Teknis dan Kelembagaan

Tantangan teknis dan kelembagaan saling memperkuat. Infrastruktur lemah memperparah rendahnya kapasitas SDM karena pelatihan sulit dilakukan secara daring. Tata kelola yang lemah memperparah persoalan interoperabilitas karena tidak ada paksaan untuk mengikuti standar. Akibatnya, investasi besar pada teknologi tidak menghasilkan dampak yang diharapkan.

Langkah Awal Mengatasi Tantangan

Mengatasi tantangan ini memerlukan pendekatan simultan. Pada sisi teknis, perlu percepatan pembangunan infrastruktur di daerah 3T, penegakan standar interoperabilitas, dan penguatan kapasitas keamanan siber. Pada sisi kelembagaan, perlu penguatan tata kelola SPBE, pelatihan berbasis tugas, dan kepemimpinan yang konsisten mendorong perubahan budaya kerja.

OECD 2019 menekankan bahwa "keberhasilan digital government tidak ditentukan oleh teknologi paling canggih, tetapi oleh kemampuan negara mengelola perubahan teknis dan kelembagaan secara bersamaan".

Tantangan teknis dan kelembagaan merupakan penghambat utama keberlanjutan reformasi administrasi publik digital di Indonesia. Infrastruktur, interoperabilitas, dan keamanan siber harus diperkuat agar sistem berjalan andal. Tata kelola, kapasitas SDM, dan budaya kerja harus dibenahi agar teknologi benar-benar digunakan. Dengan mengatasi kedua kelompok tantangan ini secara terintegrasi, reformasi digital dapat bergerak dari tahap implementasi menuju tahap konsolidasi yang menghasilkan dampak nyata bagi warga.

6.5.2 Risiko Keamanan dan Privasi dalam Reformasi Digital

Digitalisasi administrasi publik membawa kemudahan, kecepatan, dan transparansi. Namun setiap kali data warga dipindahkan ke sistem elektronik dan dibagikan antar instansi, risiko keamanan dan privasi ikut meningkat. Di Indonesia, periode 2020–2025 diwarnai oleh meningkatnya insiden kebocoran data, serangan siber, dan perdebatan publik tentang perlindungan data pribadi. Sub bab ini menguraikan risiko utama terkait keamanan siber dan privasi dalam reformasi administrasi publik digital, serta implikasinya terhadap kepercayaan publik.

Risiko Serangan Siber terhadap Infrastruktur Pemerintah

Pemerintah menjadi target utama serangan siber karena menyimpan data sensitif warga dan mengendalikan layanan publik vital. Serangan ransomware, defacement situs, dan pencurian data kredensial sering terjadi pada kementerian, pemerintah daerah, dan BUMN. Pusat Data Nasional yang mulai

dioperasikan pada 2024 menjadi aset kritikal yang jika lumpuh akan mengganggu banyak layanan lintas sektor.

Kerentanan muncul dari tiga sumber. Pertama, sistem lama yang belum diperbarui dan masih memiliki celah keamanan. Kedua, konfigurasi server yang tidak aman karena keterbatasan SDM TI. Ketiga, serangan phishing yang menarget aparatur sebagai pintu masuk ke jaringan internal. Tanpa mitigasi yang sistematis, satu insiden dapat melumpuhkan layanan publik berskala nasional.

Risiko Kebocoran dan Penyalahgunaan Data Pribadi

Reformasi digital bergantung pada pertukaran data antar instansi. NIK, data kesehatan, data pendidikan, dan data penerima bantuan sosial kini disimpan dan diakses secara elektronik. Risiko kebocoran meningkat karena data tersebar di banyak sistem dengan tingkat pengamanan berbeda.

Beberapa insiden kebocoran data skala besar pada 2021–2023 menunjukkan bahwa data warga dapat dijual di pasar gelap dan digunakan untuk penipuan, pemerasan, hingga pencurian identitas. Penyalahgunaan tidak hanya datang dari peretas eksternal, tetapi juga dari penyalahgunaan akses oleh oknum internal yang tidak memiliki kontrol memadai.

UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi memberi landasan hukum. Namun implementasi di tingkat teknis masih tertinggal. Banyak instansi belum memiliki pejabat pelindung data pribadi, belum melakukan audit keamanan berkala, dan belum menerapkan prinsip minimisasi data dalam desain sistem.

Risiko Profiling dan Pengawasan Berlebihan

Digitalisasi memungkinkan pemerintah mengumpulkan dan menganalisis data warga dalam skala besar. Jika tidak dikendalikan, hal ini membuka risiko profiling dan pengawasan berlebihan. Data gabungan dari berbagai sektor dapat digunakan untuk memetakan perilaku, preferensi, dan kondisi sosial warga tanpa sepengetahuan mereka.

Risiko ini meningkat ketika integrasi data tidak dibarengi dengan tata kelola yang jelas tentang tujuan penggunaan, batas akses, dan mekanisme akuntabilitas. Warga berhak tahu data apa yang dikumpulkan, untuk apa, dan siapa yang dapat mengaksesnya. Tanpa transparansi ini, kepercayaan publik terhadap layanan digital akan menurun.

Risiko Eksklusi Akibat Ketakutan terhadap Keamanan

Paradoks lain adalah bahwa risiko keamanan dapat menyebabkan eksklusi. Instansi yang takut kebocoran data cenderung membatasi akses atau menambah prosedur berbelit. Akibatnya, layanan yang seharusnya cepat menjadi lambat. Warga yang tidak memahami risiko keamanan juga dapat menolak menggunakan layanan digital karena khawatir data mereka disalahgunakan.

Kondisi ini memperlebar kesenjangan antara warga yang melek digital dan yang tidak. Jika rasa aman tidak dibangun, maka digitalisasi justru mengurangi inklusi layanan publik.

Kerangka Pengelolaan Risiko yang Dibutuhkan

Mengelola risiko keamanan dan privasi memerlukan tiga lapis pertahanan. Lapis pertama adalah teknis: enkripsi data, kontrol akses berbasis peran, audit log, dan pengujian penetrasi secara berkala. Lapis kedua adalah kelembagaan: penunjukan pejabat pelindung data, pelatihan aparatur tentang keamanan siber, dan prosedur tanggap insiden. Lapis ketiga adalah hukum dan etika: penerapan UU PDP secara konsisten, transparansi kepada publik tentang penggunaan data, dan mekanisme pengaduan jika terjadi pelanggaran.

OECD 2019 menekankan bahwa "kepercayaan digital dibangun bukan hanya melalui keamanan teknis, tetapi melalui akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan data publik".

Peran Pusat Data Nasional dan Satu Data Indonesia

Pusat Data Nasional dan inisiatif Satu Data Indonesia memiliki peran ganda. Di satu sisi, konsolidasi data mengurangi risiko karena pengamanan dapat dipusatkan dan diawasi lebih ketat. Di sisi lain, konsentrasi data meningkatkan dampak jika terjadi pelanggaran. Karena itu, desain keamanan PDN harus berlapis dan diaudit independen.

Satu Data Indonesia juga harus memastikan bahwa keterbukaan data tidak berarti membuka data pribadi. Anonimisasi, agregasi, dan klasifikasi data menjadi kunci agar prinsip keterbukaan tidak berbenturan dengan prinsip privasi.

Dampak terhadap Kepercayaan Publik

Keamanan dan privasi adalah syarat bagi kepercayaan. Warga hanya akan menggunakan layanan digital pemerintah jika yakin data mereka aman dan tidak disalahgunakan. Satu insiden kebocoran besar dapat merusak kepercayaan yang dibangun bertahun-tahun. Sebaliknya, penanganan insiden yang transparan dan cepat dapat memperkuat kepercayaan.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "legitimasi birokrasi di era digital sangat bergantung pada kemampuan negara menjaga keamanan data warga sekaligus menghormati hak privasi mereka".

Risiko keamanan dan privasi adalah tantangan inheren reformasi administrasi publik digital. Serangan siber, kebocoran data, profiling berlebihan, dan eksklusi akibat ketakutan adalah ancaman nyata. Mengatasinya memerlukan kombinasi penguatan teknis, tata kelola kelembagaan, dan kepatuhan hukum. Dengan menjaga keseimbangan antara keterbukaan dan perlindungan, pemerintah dapat memastikan bahwa digitalisasi meningkatkan layanan tanpa mengorbankan hak dasar warga atas keamanan dan privasi data mereka.

6.5.3 Isu Etika dan Bias Algoritma dalam Reformasi Digital

Reformasi administrasi publik digital tidak hanya membawa persoalan teknis dan kelembagaan, tetapi juga dilema etika yang semakin kompleks. Penggunaan algoritma, otomatisasi keputusan, dan analisis data besar membuka peluang efisiensi, namun juga menimbulkan risiko bias, diskriminasi, dan hilangnya akuntabilitas. Di Indonesia, penerapan sistem digital untuk penentuan penerima bantuan sosial, verifikasi identitas, dan prioritas layanan publik mulai

memunculkan pertanyaan etis. Sub bab ini membahas isu etika utama dan risiko bias algoritma yang perlu diwaspadai agar digitalisasi tidak melanggar prinsip keadilan dan hak warga.

Etika dalam Penggunaan Data Publik

Isu etika pertama berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengumpulkan, menyimpan, dan menggunakan data warga. Digitalisasi memungkinkan pengumpulan data dalam volume besar dari berbagai sumber: kependudukan, kesehatan, pendidikan, hingga transaksi bantuan sosial. Secara etis, pengumpulan data harus memenuhi prinsip transparansi, persetujuan, dan tujuan yang jelas.

Dalam praktik, prinsip ini sering dilanggar. Banyak layanan digital meminta data berlebihan yang tidak relevan dengan tujuan layanan. Warga juga jarang diberi penjelasan memadai tentang data apa yang dikumpulkan dan untuk apa. Tanpa transparansi, terjadi asimetri kekuasaan antara negara dan warga. Kondisi ini melemahkan kepercayaan publik dan membuka ruang penyalahgunaan data.

UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi menjadi acuan, tetapi implementasi etika tidak bisa berhenti pada kepatuhan hukum formal. Instansi perlu menerapkan prinsip etika by design: mempertimbangkan dampak sosial sejak tahap desain sistem, bukan setelah terjadi pelanggaran.

Risiko Bias dalam Algoritma Penentuan Kelayakan

Risiko etika paling nyata muncul ketika algoritma digunakan untuk mengambil keputusan yang berdampak langsung pada warga, seperti penentuan penerima bantuan sosial. Algoritma bekerja berdasarkan data historis. Jika data historis mengandung bias, maka algoritma akan mereproduksi dan memperkuat bias tersebut.

Misalnya, jika data penerima bantuan sebelumnya lebih banyak berasal dari wilayah tertentu karena akses informasi, maka algoritma dapat menganggap wilayah itu sebagai prioritas, sehingga daerah lain yang sebenarnya lebih miskin terabaikan. Bias juga dapat muncul dari variabel yang digunakan. Penggunaan data kepemilikan aset digital sebagai indikator kesejahteraan akan merugikan warga di daerah 3T yang belum memiliki akses teknologi.

Tanpa audit bias, keputusan otomatis berisiko mendiskriminasi kelompok rentan. Thoha (2018) mengingatkan bahwa "otomatisasi birokrasi tanpa pengawasan etis dapat mengubah ketidaksamaan sosial menjadi ketidaksamaan yang dilembagakan secara sistemik".

Masalah Akuntabilitas dan Kotak Hitam

Isu etika kedua adalah hilangnya akuntabilitas ketika keputusan diambil oleh sistem otomatis yang tidak dapat dijelaskan. Banyak algoritma bekerja sebagai "kotak hitam": warga tidak tahu mengapa pengajuan mereka ditolak, dan aparatur juga tidak mampu menjelaskan logika keputusan.

Kondisi ini bertentangan dengan prinsip administrasi publik yang menuntut setiap keputusan dapat dipertanggungjawabkan. Warga berhak mengetahui alasan penolakan dan memiliki jalur banding. Jika sistem otomatis menutup jalur tersebut, maka negara melanggar hak dasar warga atas kepastian hukum.

Untuk itu, diperlukan desain sistem yang dapat menjelaskan keputusan dalam bahasa yang dimengerti warga. Prinsip explainable AI perlu diterapkan, terutama untuk keputusan yang berdampak signifikan terhadap hak sosial dan ekonomi warga.

Bias terhadap Kelompok Minoritas dan Daerah Tertinggal

Algoritma yang dilatih dengan data dari populasi mayoritas cenderung kurang akurat untuk kelompok minoritas. Dalam konteks Indonesia, hal ini dapat merugikan kelompok adat, penyandang disabilitas, atau warga di daerah terpencil yang memiliki pola data berbeda.

Contohnya, sistem verifikasi wajah untuk layanan digital akan mengalami kesulitan mengenali warga dengan karakteristik fisik tertentu atau pencahayaan terbatas di daerah tanpa listrik stabil. Jika sistem tidak diuji pada keragaman populasi, maka layanan digital akan memperlebar kesenjangan akses.

Kerangka Etika yang Diperlukan

Mengelola isu etika dan bias algoritma memerlukan kerangka yang mencakup tiga unsur. Pertama, prinsip etika yang diadopsi secara eksplisit: transparansi,

keadilan, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap privasi.

Kedua, mekanisme audit independen terhadap algoritma yang digunakan dalam layanan publik. Audit ini harus menguji potensi bias terhadap kelompok rentan.

Ketiga, partisipasi publik dalam pengawasan. Warga dan organisasi masyarakat sipil perlu diberi akses untuk menilai dampak sistem digital, terutama jika berdampak pada hak sosial. Tanpa partisipasi, pengawasan etika akan terbatas pada internal pemerintah yang rentan bias institusional.

OECD 2019 menekankan bahwa "kepercayaan terhadap pemerintah digital bergantung pada kemampuan negara menunjukkan bahwa teknologi digunakan secara adil, dapat dijelaskan, dan tunduk pada pengawasan publik".

Peran Aparatur dan Desainer Sistem

Aparatur dan desainer sistem memiliki tanggung jawab etis. Mereka tidak boleh bersembunyi di balik klaim "sistem yang memutuskan". Setiap keputusan otomatis tetap merupakan keputusan negara yang harus dapat dipertanggungjawabkan.

Pelatihan etika digital bagi aparatur perlu diperluas. Pemahaman tentang bias data, dampak sosial teknologi, dan prinsip perlindungan hak asasi manusia harus menjadi bagian dari kompetensi SDM digital di pemerintahan.

Isu etika dan bias algoritma adalah tantangan serius reformasi administrasi publik digital. Penggunaan data tanpa transparansi, algoritma yang bias, hilangnya

akuntabilitas, dan diskriminasi terhadap kelompok rentan dapat merusak legitimasi negara di era digital. Mengatasinya memerlukan komitmen pada prinsip etika by design, audit bias secara berkala, dan keterlibatan publik dalam pengawasan. Dengan kerangka ini, teknologi dapat menjadi alat untuk memperluas keadilan, bukan memperkuat ketimpangan yang sudah ada.

6.5.4 Risiko Eksklusi dalam Reformasi Digital

Digitalisasi layanan publik bertujuan mempermudah akses, mempercepat proses, dan memperluas jangkauan. Namun tanpa strategi inklusi yang jelas, reformasi administrasi publik digital justru berisiko meninggalkan kelompok warga yang paling membutuhkan layanan. Risiko eksklusi muncul ketika akses, kemampuan, dan desain layanan tidak mempertimbangkan keragaman kondisi warga. Sub bab ini menguraikan bentuk-bentuk eksklusi digital di Indonesia periode 2020–2025 dan implikasinya terhadap keadilan layanan publik.

Eksklusi Akibat Kesenjangan Infrastruktur dan Akses

Bentuk eksklusi paling mendasar adalah ketidaktersediaan infrastruktur. Konektivitas internet di Pulau Jawa jauh lebih baik dibanding wilayah 3T di Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur. Warga di daerah tanpa jaringan stabil tidak dapat mengakses layanan berbasis aplikasi atau portal web.

Ketimpangan perangkat juga menjadi hambatan. Tidak semua warga memiliki ponsel pintar atau kuota internet yang memadai. Ketika bantuan sosial, pendaftaran sekolah, atau layanan kesehatan dialihkan sepenuhnya ke kanal digital, warga tanpa perangkat dan

akses akan kehilangan haknya. Jika kanal tatap muka dihapus sebelum akses merata, maka negara secara tidak langsung menutup pintu layanan bagi kelompok rentan.

Eksklusi Akibat Rendahnya Literasi Digital

Eksklusi kedua terjadi karena rendahnya literasi digital. Banyak warga lanjut usia, penyandang disabilitas, dan warga dengan pendidikan rendah tidak mampu mengoperasikan aplikasi layanan publik. Antarmuka yang rumit, penggunaan bahasa teknis, dan alur verifikasi berlapis menambah kesulitan.

Kasus pada pendaftaran bantuan sosial digital menunjukkan bahwa warga yang tidak dibantu pendamping sering gagal menyelesaikan proses. Akibatnya, bantuan jatuh pada warga yang lebih melek digital, bukan pada yang paling membutuhkan. Digitalisasi yang tidak disertai pendampingan akan memperlebar kesenjangan akses.

Eksklusi Akibat Desain Sistem yang Tidak Ramah

Desain sistem yang tidak ramah juga menimbulkan eksklusi. Verifikasi berbasis biometrik atau aplikasi mobile dapat mengecualikan warga dengan disabilitas fisik, gangguan penglihatan, atau kondisi geografis tertentu. Sistem yang hanya tersedia dalam bahasa Indonesia baku juga menyulitkan warga di daerah dengan bahasa ibu berbeda.

Tanpa uji keterpakaian pada kelompok rentan, layanan digital akan dirancang untuk pengguna "rata-rata" dan mengabaikan keberagaman. Hal ini bertentangan dengan prinsip layanan publik yang harus menjangkau semua warga tanpa diskriminasi.

Dampak terhadap Kepercayaan dan Keadilan

Eksklusi digital berdampak langsung pada kepercayaan publik. Warga yang berulang kali gagal

mengakses layanan akan kembali ke calo atau menyerah. Kepercayaan terhadap negara menurun, dan kesenjangan antara warga melek digital dan yang tidak semakin lebar.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa "reformasi birokrasi kehilangan makna jika hasilnya hanya dirasakan oleh kelompok yang sudah memiliki akses dan kemampuan, sementara kelompok rentan semakin tertinggal".

Strategi Mitigasi Risiko Eksklusi

Mengurangi risiko eksklusi memerlukan tiga strategi. Pertama, mempertahankan kanal layanan non-digital selama masa transisi. Kantor layanan, pendamping lapangan, dan layanan telepon tetap diperlukan sampai akses digital merata.

Kedua, memperluas infrastruktur dan subsidi akses bagi kelompok rentan. Program internet masuk desa dan bantuan perangkat bagi keluarga miskin perlu dipercepat.

Ketiga, merancang layanan dengan prinsip desain inklusif: antarmuka sederhana, dukungan multi bahasa, aksesibilitas bagi disabilitas, dan pengujian pada kelompok rentan sebelum peluncuran.

OECD 2019 menekankan bahwa "digital government yang inklusif tidak mengukur keberhasilan dari jumlah aplikasi yang diluncurkan, tetapi dari jumlah warga yang benar-benar dapat menggunakannya tanpa hambatan".

Risiko eksklusi adalah ujian etis bagi reformasi administrasi publik digital. Kesenjangan infrastruktur, rendahnya literasi digital, dan desain sistem yang tidak ramah dapat membuat digitalisasi justru memperdalam ketimpangan. Dengan menjaga kanal non-digital, memperluas akses, dan merancang layanan yang inklusif, pemerintah dapat memastikan bahwa teknologi

memperkuat jangkauan layanan, bukan membatasinya. Digitalisasi hanya bermakna jika tidak meninggalkan siapa pun di belakang.

6.5.5 Kutipan Ahli + Diagram Risiko vs Manfaat Digitalisasi

Reformasi administrasi publik digital tidak bergerak pada ruang kosong. Berbagai ahli tata kelola, kebijakan publik, dan teknologi telah mengingatkan bahwa digitalisasi membawa manfaat besar sekaligus risiko yang harus dikelola. Sub bab ini merangkum pandangan ahli terkait keseimbangan antara manfaat dan risiko digitalisasi, serta menyajikan diagram konseptual untuk membantu pembaca memetakan posisi kebijakan digital di Indonesia.

Kutipan Ahli tentang Manfaat Digitalisasi

Para ahli sepakat bahwa digitalisasi memiliki potensi transformatif bagi birokrasi. OECD 2019 menyatakan bahwa "digital government memungkinkan pemerintah memberikan layanan yang lebih cepat, transparan, dan berpusat pada pengguna jika didukung oleh tata kelola yang tepat". Penekanan pada tata kelola menunjukkan bahwa teknologi saja tidak cukup, ia harus disertai perubahan prosedur dan budaya kerja.

Thoha (2018) menegaskan manfaat internal birokrasi: "otomasi proses mengurangi kontak langsung yang rentan praktik korupsi dan mempercepat waktu penyelesaian layanan". Hal ini terlihat pada OSS dan SP4N-LAPOR yang memotong alur birokrasi dan membuka ruang pengawasan publik.

Manfaat lain disampaikan oleh Dwiyanto 2012 yang menyebut bahwa "keterbukaan data melalui portal

digital meningkatkan akuntabilitas dan memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam pengawasan kebijakan". Dengan data yang mudah diakses, warga dapat menilai kinerja pemerintah dan mendorong perbaikan.

Kutipan Ahli tentang Risiko Digitalisasi

Di sisi lain, ahli juga mengingatkan risiko yang muncul jika digitalisasi dijalankan tanpa kehati-hatian. OECD 2019 memperingatkan bahwa "mengotomasi proses yang buruk hanya menghasilkan birokrasi digital yang buruk dan dapat memperlebar kesenjangan akses". Peringatan ini relevan dengan risiko eksklusi bagi warga di daerah 3T dan kelompok rentan.

Thoha (2018) menyoroti risiko kelembagaan: "digitalisasi akan gagal jika hanya mengganti alat kerja tanpa mengubah pola pikir dan hubungan kerja di dalam organisasi". Tanpa perubahan budaya dan kapasitas SDM, sistem digital akan terbengkalai atau digunakan secara formalitas.

Isu etika dan privasi juga mendapat perhatian. Para ahli perlindungan data menekankan bahwa "konsentrasi data dalam jumlah besar meningkatkan dampak jika terjadi pelanggaran, sehingga keamanan by design menjadi keharusan, bukan pilihan". Tanpa prinsip ini, kepercayaan publik terhadap layanan digital akan runtuh setelah satu insiden kebocoran besar.

Diagram Konseptual: Risiko vs Manfaat Digital

Untuk membantu memetakan kebijakan, diagram berikut menggambarkan hubungan antara tingkat manfaat dan tingkat risiko dari berbagai inisiatif digital.

Diagram ini bersifat konseptual dan dapat digunakan sebagai alat refleksi bagi pengambil kebijakan.

Tingkat Manfaat Tinggi

↑

| Kuadran I Kuadran II

| Manfaat Tinggi Manfaat Tinggi

| Risiko Rendah Risiko Tinggi

| [Prioritas Utama] [Kelola Risiko]

|

| Kuadran III Kuadran IV

| Manfaat Rendah Manfaat Rendah

| Risiko Rendah Risiko Tinggi

| [Tinjau Ulang] [Hindari/Hentikan]

|

+----------→ Tingkat Risiko Tinggi

Risiko Rendah

Penjelasan Kuadran

Kuadran I: Manfaat Tinggi, Risiko Rendah – Prioritas Utama

Inisiatif pada kuadran ini sebaiknya dipercepat. Contohnya adalah SP4N-LAPOR yang meningkatkan akuntabilitas dengan risiko keamanan relatif rendah karena tidak menangani data pribadi sensitif. OSS juga masuk kuadran ini setelah penyederhanaan prosedur,

karena manfaat efisiensi tinggi dan risiko dapat ditekan melalui layanan asistensi.

Kuadran II: Manfaat Tinggi, Risiko Tinggi – Kelola Risiko

Inisiatif di kuadran ini memiliki dampak besar tetapi juga membawa risiko serius. Integrasi data kesehatan melalui Satu Sehat termasuk di sini. Manfaatnya besar bagi keselamatan pasien, tetapi risikonya tinggi terkait privasi data medis. Strategi yang tepat adalah memperlambat implementasi sampai pengamanan data, pelatihan SDM, dan kerangka hukum selesai, lalu meluncurkan secara bertahap.

Kuadran III: Manfaat Rendah, Risiko Rendah – Tinjau Ulang

Inisiatif dengan dampak kecil dan risiko kecil perlu dievaluasi apakah layak dilanjutkan. Beberapa aplikasi instansi yang duplikat dan jarang digunakan termasuk kategori ini. Sumber daya sebaiknya dialihkan ke inisiatif kuadran I.

Kuadran IV: Manfaat Rendah, Risiko Tinggi – Hindari atau Hentikan

Inisiatif yang berisiko tinggi tetapi memberi manfaat kecil harus dihentikan. Contohnya adalah proyek digitalisasi yang tidak disertai penyederhanaan proses dan hanya menambah beban aparatur. Melanjutkan proyek ini hanya akan memboroskan anggaran dan menurunkan kepercayaan publik.

Implikasi Kebijakan dari Diagram

Diagram ini menunjukkan bahwa tidak semua digitalisasi layak diprioritaskan. Pengambil kebijakan perlu menilai setiap inisiatif berdasarkan dua sumbu: seberapa besar manfaatnya bagi warga dan seberapa besar risikonya terhadap keamanan, privasi, dan inklusi. Inisiatif kuadran II memerlukan mitigasi risiko sebelum diperluas, sementara inisiatif kuadran IV sebaiknya dihentikan.

Pendekatan ini mencegah jebakan "digitalisasi demi digitalisasi" dan menjaga fokus pada hasil yang nyata bagi warga. Thoha 2018 mengingatkan bahwa "pengukuran keberhasilan digital government harus berdasarkan perubahan pada pelayanan dan akuntabilitas, bukan pada jumlah aplikasi yang diluncurkan".

Pandangan ahli dan diagram risiko vs manfaat menegaskan bahwa reformasi administrasi publik digital memerlukan kehati-hatian. Manfaat seperti efisiensi, transparansi, dan partisipasi publik hanya dapat diraih jika risiko keamanan, privasi, dan eksklusi dikelola. Dengan memetakan inisiatif ke dalam empat kuadran, pemerintah dapat membuat pilihan yang lebih rasional: mempercepat yang prioritas, mengelola risiko pada yang berdampak tinggi, meninjau ulang yang marjinal, dan menghentikan yang merugikan. Cara ini menjaga agar digitalisasi tetap menjadi alat untuk meningkatkan tata kelola, bukan sumber masalah baru bagi birokrasi dan warga.

Reformasi administrasi publik di era digital menandai pergeseran paradigma tata kelola pemerintahan di Indonesia. Dari sekadar otomatisasi tugas administratif, digitalisasi kini diarahkan untuk mempercepat layanan, memperkuat akuntabilitas, dan memperluas partisipasi warga.

Pengalaman periode 2020–2025 menunjukkan bahwa teknologi dapat menjadi akselerator perubahan ketika diimplementasikan bersamaan dengan penyederhanaan proses, penguatan kapasitas SDM, dan komitmen kelembagaan. Sebaliknya, digitalisasi tanpa strategi yang tepat berisiko memperlebar kesenjangan, menurunkan kepercayaan publik, dan memboroskan sumber daya.

Kemajuan paling nyata terlihat pada tiga ranah. Pertama, layanan publik menjadi lebih cepat dan mudah diakses melalui OSS, Satu Sehat, dan portal daerah. Kedua, internal birokrasi berubah melalui SPBE dan pusat data bersama yang mengurangi duplikasi dan meningkatkan efisiensi. Ketiga, akuntabilitas menguat lewat SP4N-LAPOR dan keterbukaan data yang membuka ruang pengawasan warga. Capaian ini membuktikan bahwa digitalisasi bukan wacana, tetapi telah mengubah cara negara bekerja dan berinteraksi dengan masyarakat.

Namun Bab VI juga menegaskan bahwa tantangan, risiko, dan dilema etika tidak dapat diabaikan. Tantangan teknis berupa ketimpangan infrastruktur, keterbatasan interoperabilitas, dan kerentanan siber harus dijawab dengan investasi terarah dan standar yang ditegakkan. Tantangan kelembagaan berupa tata kelola terfragmentasi, kapasitas SDM yang belum merata, dan budaya kerja yang belum sepenuhnya adaptif, menuntut kepemimpinan konsisten dan manajemen perubahan yang sistematis.

Risiko keamanan dan privasi mengingatkan bahwa konsentrasi data meningkatkan dampak jika terjadi pelanggaran. Karena itu, prinsip keamanan by design, audit berkala, dan transparansi penggunaan data menjadi syarat mutlak. Isu etika dan bias algoritma menegaskan bahwa otomatisasi keputusan harus dapat dijelaskan dan tidak mendiskriminasi kelompok rentan. Risiko eksklusi mengingatkan bahwa digitalisasi hanya bermakna jika tidak

meninggalkan warga tanpa akses, literasi, atau kemampuan menggunakan teknologi.

Refleksi atas praktik dan pandangan ahli menunjukkan pola yang jelas: teknologi memperkuat reformasi ketika ia menjadi alat untuk mencapai tujuan publik, bukan tujuan itu sendiri. Pengukuran keberhasilan harus beralih dari jumlah aplikasi yang diluncurkan ke jumlah warga yang benar-benar merasakan layanan lebih baik, lebih cepat, dan lebih adil. Diagram risiko vs manfaat membantu pengambil kebijakan memprioritaskan inisiatif yang memberi dampak tinggi dengan risiko yang dapat dikelola, sekaligus menghentikan proyek yang hanya menambah beban tanpa nilai tambah.

Ke depan, konsolidasi reformasi digital memerlukan tiga hal. Pertama, penguatan fondasi teknis dan hukum: menyelesaikan integrasi data, menegakkan UU PDP, dan memastikan keamanan siber. Kedua, penguatan fondasi kelembagaan: membangun kapasitas SDM digital di seluruh tingkat pemerintahan, menginstitusionalkan praktik baik agar tidak tergantung figur, dan memperluas koordinasi pusat-daerah. Ketiga, menjaga prinsip inklusi dan etika: mempertahankan kanal non-digital selama masa transisi, merancang layanan yang ramah disabilitas dan kelompok rentan, serta melibatkan masyarakat sipil dalam pengawasan.

Thoha (2018) mengingatkan bahwa “reformasi birokrasi diukur dari perubahan perilaku, prosedur, dan hubungan negara dengan warga, bukan dari jumlah komputer yang dibeli”. OECD 2019 menambahkan bahwa “kepercayaan digital dibangun melalui keamanan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan data publik”.

Dengan demikian, reformasi administrasi publik di era digital adalah pekerjaan yang belum selesai. Teknologi telah membuka pintu peluang, tetapi keberlanjutan dan keadilan reformasi bergantung pada kemampuan negara mengelola risiko, menjaga etika, dan memastikan tidak ada warga yang

tertinggal. Jika prinsip-prinsip ini dipegang, maka digitalisasi akan membawa birokrasi Indonesia lebih dekat pada cita-cita tata kelola yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada warga.

DAFTAR PUSTAKA

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service: Serving, Not Steering (4th ed.). Routledge.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government. Oxford University Press.

Dwiyanto, A. (2012). Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik. UGM Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19.

Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum.

Thoha, M. (2018). Manajemen Publik. Kencana.

United Nations. (2024). E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development.

OECD. (2019). Digital Government Review of Indonesia. OECD Publishing.

OECD. (2020). Digital Government in Chile – Improving Public Service Delivery.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

Kementerian PANRB. (2023). Laporan Evaluasi SPBE Nasional 2023. KemenPANRB.

Kementerian Kesehatan. (2023). Laporan Implementasi Platform Satu Sehat. Kemenkes.

Kementerian PANRB. (2024). Laporan Hasil Evaluasi SPBE Nasional Tahun 2024. KemenPANRB.

Kementerian PANRB. (2024). Laporan Kinerja SP4N-LAPOR Tahun 2023. KemenPANRB.

Kementerian Investasi/BKPM. (2023). Laporan Kinerja OSS 2023. BKPM.

Kementerian Kesehatan. (2023). Laporan Implementasi Satu Sehat Jawa Barat. Kemenkes.

BIODATA PENULIS



Dr. Syafaruddin, M.Pd., Dosen Program Studi Administrasi Publik pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi YAPPI Makassar, lahir di Pangkalan Kab.Takalar 08 September 1964. Menyelesaikan pendidikan terakhir S-3 (Doktor) Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar Tahun 2012, Jenjang S-2 Ilmu Sosial/Manajemen Pendidikan di Univeritas Negeri Makassar lulus Tahun 2003 dan Sarjana (S-1) Jurusan Administrasi Negara di STIA Ujungpandang lulus pada tahun 1988. Karier sebagai Pegawai Negeri Sipil berawal sejak tahun 1994-2001 di Kantor Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Takalar, kemudian bertugas di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kab.Takalar sebagai Kepala Bidang Diklat tahun 2001-2008, bertugas di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab.Takalar sebagai Kepala Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Tahun 2008-2009, bertugas di Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Linmas Kab.Takalar sebagai Kepala Bidang Ekonomi dan Sosial Budaya Tahun 2009-2012, bertugas di Inspektorat Kab.Takalar sebagai Kepala/Inspektur Pembantu Wilayah III Tahun 2012-2013, bertugas di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kab.Takalar sebagai Sekretaris Bappeda Tahun 2013-2014 dan kembali bertugas di Inspektorat Daerah Kab.Takalar sebagai Inspektur/Kepala Inspektorat Daerah Tahun 2014-2019, selanjutnya beralih

menjadi tenaga fungsional Dosen pada Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah IX Sulawesi Selatan, Barat dan Tenggara di perbantukan pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) YAPPI Makassar Tahun 2020 sampai sekarang. Pernah mengikuti observasi lapangan dalam Kajian Diklat Kepemimpinan Tingkat II fokus pada TindakLanjut Hasil Pengawasan Internal oleh APIP yang diselenggarakan oleh LAN-RI Tahun 2015 di Vietnam. Mengikuti Pengabdian Internasional Kepada Masyarakat (PKM) yang diselenggarakan oleh Asosiasi Dosen Kolaborasi Lintas Perguruan Tinggi (DKLPT) di Negara Kuala Lumpur Malaysia dan Singapore Tahun 2024.

Organisasi Profesi yang diikuti a.l:

- Asosiasi Dosen Kolaborasi Lintas Perguruan Tinggi (DKLPT) 2023-sampai sekarang.
- Aliansi Dosen Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (ADPERTISI) 2020 sampai sekarang.
- Indonesia Asosiasi Publik Administrastion (IAPA) sampai sekarang.

Buku-Buku yang pernah ditulis tiga tahun terakhir a.l.:

- Teori Organisasi Publik, (Konsep Pengawasan Organisasi), 299-318, Jun.2024.
- Inovasi dalam Pengembangan Kurikulum, Peb.2025.
- Perencanaan Pembangunan, Apr.2025.
- Manajemen SDM Sektor Publik, (Integritas, Pemberhentian dan Pensiun dalam Manajemen SDM), 103-126, Apr.2025.
- Asas-Asas Manajemen, (Fungsi-Fungsi Manajemen), 53-76, Mei.2025.
- Pengantar Administrasi Negara/Publik, (Paradigma Administrasi Negara), 55-68, Jun.2025.
- Administrasi Program dan Proyek, Okt.2025

- Dinamika Pemerintahan di Era Demokrasi, (Birokrasi dan Pelayanan Publik), 58-87, Nov.2025.
- Sistem Pemerintahan Daerah, (Perencanaan Pembangunan Daerah), 109-128, Nov.2025.
- Birokrasi dan Good Governance, (Struktur, Fungsi,dan Sistem Pemerintahan di Indonesia),19-57, Des.2025
- Teori Organisasi Publik, (Konsep Pengawasan Organisasi), 299-318, Jan.2026.
- Reformasi Administrasi, Apr.2026.

Beberapa artikel yang pernah ditulis baik artikel nasional maupun internasional.

BIODATA PENULIS

Dr. Jumalia Mannayong, S.Sos., M.Pd., Dosen (Lektor) pada Politeknik STIA LAN Makassar , lahir di Makassar, 11 Maret 1964. Menyelesaikan pendidikan jenjang Sarjana (S-1) Manajemen Program Pembangunan (MPP) di STIA LAN Makassar , serta menyelesaikan pendidikan pascasarjana Magister (S-2) Administrasi Umum dan Doktor (S-3) Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar.

Karier beliau di Politeknik STIA LAN Makassar diawali sebagai Staff (Fungsional Umum) pada tahun 1989–2012, kemudian menjabat sebagai Kasubag. Keuangan (2009–2013) dan Kasubag. Kepegawaian (2013–2016). Selanjutnya, beliau beralih menjadi tenaga fungsional Dosen sebagai Asisten Ahli pada tahun 2016–2023 dan menduduki jabatan fungsional Lektor sejak tahun 2023 hingga sekarang. Atas pengabdiannya, beliau telah menerima Piagam Penghargaan Presiden untuk masa kerja 10, 20, 25, 30, hingga 35 tahun.

Guna menunjang profesionalisme, beliau aktif mengikuti berbagai diklat, workshop, dan sertifikasi , di antaranya *Capacity Building* di Makassar (2023) , Diklat Nasional Pembelajaran Berdiferesiasi & Pengembangan Pusat Sumber Belajar di Lombok Timur (2024) , Workshop Pengembangan Bahan Ujian Pascasarjana di UT Jakarta (2024) , *Certificate Of Competence Human Resources Manager* di Bogor (2024) , serta Pelatihan Pemanfaatan AI di Pemerintahan melalui *Government Transformation Academy Digital Talent Scholarship* (2026).

Karya ilmiah dan buku yang pernah ditulis antara lain:

- *Pembinaan dan Motivasi Kerja Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Kantor DPRD Provinsi Sulawesi Selatan)*

- *Transformasi Digital dan Partisipasi Masyarakat: Mewujudkan Keterlibatan Publik yang Lebih Aktif* (Jurnal Administrasi Publik, Jun. 2024)
- *Perencanaan dan Pengembangan SDM* (Buku, Jul. 2024)
- *Evaluation Of The Effectiveness Of Digital Based Public Services In Makassar City* (Agt. 2024)