

---

# Academia Open



*By Universitas Muhammadiyah Sidoarjo*

---

## Table Of Contents

|                                             |          |
|---------------------------------------------|----------|
| <b>Journal Cover .....</b>                  | <b>1</b> |
| <b>Author[s] Statement.....</b>             | <b>3</b> |
| <b>Editorial Team .....</b>                 | <b>4</b> |
| <b>Article information .....</b>            | <b>5</b> |
| Check this article update (crossmark) ..... | 5        |
| Check this article impact .....             | 5        |
| Cite this article.....                      | 5        |
| <b>Title page.....</b>                      | <b>6</b> |
| Article Title .....                         | 6        |
| Author information .....                    | 6        |
| Abstract .....                              | 6        |
| <b>Article content .....</b>                | <b>7</b> |

## Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

## Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

## Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode>

# Academia Open

Vol. 11 No. 1 (2026): June  
DOI: 10.21070/acopen.11.2026.14012

## EDITORIAL TEAM

### Editor in Chief

Mochammad Tanzil Multazam, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

### Managing Editor

Bobur Sobirov, Samarkand Institute of Economics and Service, Uzbekistan

### Editors

Fika Megawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Mahardika Darmawan Kusuma Wardana, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Wiwit Wahyu Wijayanti, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Farkhod Abdurakhmonov, Silk Road International Tourism University, Uzbekistan

Dr. Hindarto, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Evi Rinata, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

M Faisal Amir, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Dr. Hana Catur Wahyuni, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

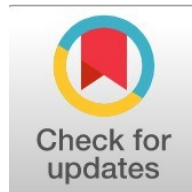
Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

How to submit to this journal ([link](#))

## Article information

**Check this article update (crossmark)**



**Check this article impact (\*)**



**Save this article to Mendeley**



(\*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

# Eight Bureaucratic Reform Dimensions for Regional Public Service Performance: Delapan Dimensi Reformasi Birokrasi untuk Kinerja Pelayanan Publik Daerah

Anggi Yudistia Wulandari, [anggiyudistiaa@gmail.com](mailto:anggiyudistiaa@gmail.com) (\*)

*Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Bali, Indonesia, Indonesia*

(\*) Corresponding author

## Abstract

**General Background:** Good governance requires efficient, transparent, accountable, and participatory administration capable of delivering citizen-oriented services. **Specific Background:** Although Indonesia has recorded progress in national reform indicators and electronic government development, local authorities remain the most frequently reported institutions in maladministration complaints, reflecting persistent disparities in service quality. **Knowledge Gap:** Previous studies largely examined individual jurisdictions and did not systematically integrate reform mechanisms with the enabling and inhibiting conditions shaping implementation across local government contexts. **Aims:** This study analyzes how bureaucratic reform supports service delivery and identifies the factors determining its implementation in Indonesian local governments. **Results:** Qualitative library research was conducted using legislation, official government reports, academic literature, and content analysis grounded in New Public Management and good governance. The analysis identifies eight interconnected mechanisms: institutional restructuring, merit-based personnel management, performance accountability, digital transformation, service standardization, innovation, integrated oversight, and citizen satisfaction orientation. Transformational leadership, apparatus competence and integrity, cross-sector coordination, public participation, and regulatory consistency facilitate implementation. Conversely, patrimonial administrative culture, resistance to change, fiscal limitations, and inadequate digital infrastructure constrain sustainable implementation, particularly in resource-limited and remote areas. **Novelty:** The study develops an integrated, context-sensitive framework connecting structural reform mechanisms with their enabling and inhibiting conditions rather than examining isolated regional cases. **Implications:** Local authorities should reinforce leadership commitment, merit-based staffing, collaborative coordination, citizen feedback, and adaptive digital strategies, while central government should provide affirmative fiscal support and infrastructure development for disadvantaged regions.

### Highlights:

- ♦ Institutional restructuring, merit systems, accountability, digitalization, standardization, innovation, oversight, and citizen satisfaction form an integrated framework.
- ♦ Transformational leadership, competent personnel, interagency coordination, citizen participation, and regulatory consistency enable implementation.
- ♦ Patrimonial culture, employee resistance, fiscal limitations, and inadequate technology infrastructure obstruct sustainable delivery.

**Keywords:** Intellectual Capital, Risk Management, Financial Performance, Competitive Advantage.

Published date: 2026-06-30

## Pendahuluan

Di era globalisasi yang ditandai dengan percepatan arus informasi, teknologi, dan persaingan antarnegara menjadikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai prasyarat fundamental bagi kemajuan suatu negara. Konsep *good governance* yang diperkenalkan secara luas oleh United Nations Development Programme (UNDP) menekankan pentingnya efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan [1]. Bank Dunia (World Bank) dalam berbagai laporannya juga secara konsisten mengaitkan kualitas tata kelola pemerintahan dengan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat [2]. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi muncul bukan sekadar pilihan kebijakan, melainkan sebuah keniscayaan yang dihadapi hampir semua negara baik maju maupun berkembang untuk merespons dinamika lingkungan strategis yang terus berubah.

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan upaya sistematis dan terencana untuk melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam hal kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, serta ketatalaksanaan [3]. Tujuan utama dari reformasi birokrasi adalah menciptakan birokrasi yang profesional, berintegritas, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada seluruh lapisan masyarakat [4]. Kualitas pelayanan publik menjadi indikator kunci dalam menilai keberhasilan kinerja pemerintahan, sekaligus menjadi faktor penentu kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah [5]. Dalam perspektif New Public Management (NPM), birokrasi pemerintah dituntut untuk beroperasi layaknya sektor swasta yang berorientasi pada hasil, efisiensi, dan kepuasan pelanggan (*citizen-centric governance*) [6].

Indonesia sebagai negara berkembang dan struktur pemerintahan yang terdesentralisasi memiliki tantangan tersendiri dalam mewujudkan reformasi birokrasi. Pemerintah Indonesia telah menempatkan reformasi birokrasi sebagai salah satu agenda prioritas nasional, yang diwujudkan melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 [7] dan diperkuat dengan berbagai Peraturan Menteri PANRB tentang Road Map Reformasi Birokrasi. Target ambisius yang dicanangkan adalah terwujudnya pemerintahan berkelas dunia (*world-class government*) pada tahun 2025, yang dicirikan oleh birokrasi yang bersih, akuntabel, kapabel, serta menghadirkan pelayanan publik yang prima. Berbagai program telah dicanangkan, mulai dari penataan kelembagaan, manajemen sumber daya manusia aparatur sipil negara (ASN), hingga penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas kinerja secara nasional.

Secara nasional, tren pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia menunjukkan perkembangan yang positif, meskipun belum merata. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) mencatat bahwa rata-rata Indeks Reformasi Birokrasi (IRB) di kementerian/lembaga meningkat signifikan dari 52,31 pada tahun 2014 menjadi 76,81 pada tahun 2023 [8]. Pada tingkat provinsi, rata-rata IRB tahun 2024 mencapai 74,63, sementara kabupaten/kota mencatat rata-rata 69,46, meningkat 10,14 poin dari tahun sebelumnya [9]. Di tingkat internasional, Indonesia mencatat kemajuan di mana peringkat Electronic Government Development Index (EGDI) naik dari posisi ke-107 pada tahun 2017 menjadi ke-64 pada tahun 2024, menempatkan Indonesia pertama kalinya dalam kategori negara dengan EGDI sangat tinggi (*very high EGDI*) [10]. Capaian-capaian tersebut mengindikasikan bahwa reformasi birokrasi yang dijalankan secara nasional telah berjalan pada koridor yang tepat.

Namun di balik capaian-capaian positif tersebut, terdapat permasalahan pada implementasi reformasi birokrasi di tingkat pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sesungguhnya memiliki peran yang sangat strategis. Akan tetapi, data dari Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan bahwa pada tahun 2024, instansi pemerintah daerah menjadi pihak terlapor terbanyak dalam aduan maladministrasi, yakni mencapai 45,88% dari total 10.846 aduan yang diterima Ombudsman sepanjang tahun meningkat dari 8.452 aduan pada tahun 2023 [11]. Tiga jenis maladministrasi yang mendominasi adalah penundaan berlarut (33,86%), tidak memberikan pelayanan (30,31%), dan penyimpangan prosedur (20,61%) [11], yang secara langsung mencerminkan masih rendahnya kualitas pelayanan publik di sejumlah pemerintah daerah.

Data Ombudsman RI tahun 2023 juga mengungkap gambaran yang tidak jauh berbeda. Sepanjang 2023, Ombudsman menangani 26.461 kasus pelayanan publik, di mana sebesar 40,38% dari laporan yang diterima terindikasi mengandung maladministrasi [12]. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kualitas pelayanan publik di daerah bukan sekadar keluhan yang bersifat insidental, melainkan persoalan sistemik yang terus berulang. Indikator ini mempertegas adanya kesenjangan yang signifikan antara harapan masyarakat akan pelayanan yang cepat, mudah, transparan, dan akuntabel dengan realitas mulai dari prosedur yang berbelit, kurangnya transparansi, rendahnya akuntabilitas, kompetensi SDM aparatur yang belum merata, hingga minimnya inovasi layanan..

Tantangan reformasi birokrasi di pemerintah daerah bersifat multidimensional dan tidak dapat diselesaikan secara parsial. Faktor kepemimpinan daerah, kapasitas aparatur, ketersediaan anggaran, serta komitmen terhadap transformasi digital menjadi variabel-variabel yang saling berinteraksi dalam menentukan keberhasilan reformasi. Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan yang dilaksanakan Ombudsman RI tahun 2023 terhadap 25 kementerian, 14 lembaga, 34 pemerintah provinsi, 98 pemerintah kota, dan 415 kabupaten menunjukkan bahwa meski terdapat peningkatan jumlah penyelenggara layanan yang masuk zona hijau (kualitas tinggi), masih terdapat sejumlah daerah yang berada pada zona merah dan kuning [13]. Fenomena ini juga diperparah oleh disparitas kapasitas antardaerah yang cukup lebar, di mana daerah-daerah dengan sumber daya terbatas kerap kesulitan mengimplementasikan standar pelayanan yang dipersyaratkan.

Urgensi penelitian ini terletak pada evaluasi kritis terhadap sejauh mana pemerintah daerah telah mengimplementasikan agenda reformasi secara nyata dan berdampak bagi masyarakat. Meskipun data nasional menunjukkan tren peningkatan IRB, kesenjangan antara capaian di tingkat pusat dan daerah masih cukup signifikan sehingga diperlukan kajian yang secara

spesifik mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan pendorong reformasi di tingkat lokal. Tingginya proporsi pengaduan maladministrasi yang tertuju pada pemerintah daerah sebagaimana dilaporkan Ombudsman RI juga menegaskan bahwa perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah merupakan kebutuhan yang mendesak dan tidak dapat ditunda. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi ilmiah sekaligus rekomendasi kebijakan yang operasional bagi peningkatan tata kelola pemerintahan daerah menuju pelayanan publik yang prima, responsif, dan berkeadilan

Arman dkk., (2024) dalam *Journal of Governance and Local Politics* menganalisis capaian reformasi birokrasi di Kabupaten Bima dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Penelitian tersebut berfokus pada empat aspek utama, yaitu transparansi administrasi publik, penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian, optimalisasi pelayanan publik, dan implementasi kebijakan penyederhanaan birokrasi berbasis teknologi informasi. Penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi reformasi birokrasi di Kabupaten Bima telah menunjukkan kemajuan yang terukur, khususnya dalam hal adopsi aplikasi e-government yang berhasil meningkatkan efisiensi dan transparansi layanan pemerintah, sebagaimana ditandai dengan diperolehnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Namun demikian, penelitian tersebut juga mengidentifikasi berbagai tantangan yang masih mengemuka, seperti adanya penyimpangan dalam prosedur seleksi pegawai dan masih tingginya pengaduan masyarakat terkait kualitas pelayanan publik yang mengindikasikan perlunya langkah-langkah komprehensif untuk memastikan keberhasilan reformasi birokrasi secara menyeluruh [14].

Sementara itu, Ami Dwi Wijayanti dkk., dalam *Journal of Governance and Public Administration* menganalisis peran reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui implementasi prinsip-prinsip good governance, transformasi digital, dan pengembangan kapasitas birokrasi di Provinsi Jawa Timur menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Temuan penelitian ini mengungkap bahwa upaya reformasi birokrasi di Jawa Timur telah berhasil mendorong peningkatan Indeks Reformasi Birokrasi (IRB), penguatan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), serta dampak terukur terhadap kualitas layanan dan pengentasan kemiskinan melalui transformasi digital yang menjadikan layanan lebih aksesibel, cepat, dan transparan [15]. Kedua kajian terdahulu tersebut memiliki keterbatasan yang serupa, yakni berfokus pada analisis deskriptif pada satu wilayah tunggal dengan pendekatan kualitatif, sehingga temuan-temuannya sulit digeneralisasikan secara lebih luas. Keduanya juga belum secara eksplisit mengidentifikasi dan menguji faktor-faktor spesifik yang secara sistematis memengaruhi efektivitas implementasi reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Penelitian ini menawarkan kebaruan yang signifikan dibandingkan kajian-kajian terdahulu dalam beberapa dimensi. Pertama, penelitian ini tidak sekadar mendeskripsikan capaian reformasi birokrasi di satu daerah, melainkan secara analitis mengidentifikasi faktor-faktor determinan yang secara sistematis memengaruhi efektivitas implementasi reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di pemerintah daerah. Kedua, penelitian ini menggunakan analisa kebijakan sehingga mampu menghasilkan gambaran yang lebih utuh mengenai kesenjangan antara desain kebijakan reformasi birokrasi yang bersifat top-down dengan realitas implementasinya di tingkat lokal. Ketiga, penelitian ini mengembangkan kerangka analisis berbasis teori New Public Management (NPM) dan good governance yang secara spesifik dikontekstualisasikan pada dinamika pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu mengisi celah teoritis sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih operasional dan kontekstual bagi pemerintah daerah dalam mengakselerasi agenda reformasi birokrasi menuju pelayanan publik yang prima.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran reformasi birokrasi dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik pada pemerintah daerah, termasuk mengidentifikasi dimensi-dimensi reformasi yang paling berpengaruh terhadap peningkatan kualitas layanan yang diterima oleh masyarakat. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas implementasi reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di pemerintah daerah, baik faktor-faktor yang bersifat pendorong (enabling factors) maupun faktor-faktor yang menjadi penghambat (inhibiting factors) dalam proses implementasi kebijakan reformasi tersebut. Melalui kedua tujuan penelitian ini, diharapkan dapat dihasilkan kontribusi ilmiah yang memperkaya khazanah ilmu administrasi publik, sekaligus menyediakan landasan teoritis yang kuat bagi para pemangku kebijakan dalam merancang strategi percepatan reformasi birokrasi yang lebih efektif, inklusif, dan berkelanjutan di tingkat pemerintah daerah.

## Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan (library research), yakni suatu metode yang mengandalkan sumber-sumber tertulis sebagai bahan analisis utama tanpa melibatkan pengumpulan data lapangan berupa kuesioner maupun wawancara. Data primer dalam penelitian ini bersumber dari dokumen kebijakan resmi pemerintah, antara lain Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Peraturan Menteri PANRB tentang Road Map Reformasi Birokrasi, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta laporan resmi instansi seperti Laporan Hasil Evaluasi Reformasi Birokrasi KemenPANRB dan Laporan Pengawasan Pelayanan Publik Ombudsman RI. Data sekunder meliputi buku teks ilmu administrasi publik, artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional yang relevan, serta hasil-hasil penelitian terdahulu. Sedangkan data tersier mencakup ensiklopedia, glosarium, dan indeks konsep administrasi publik yang berfungsi sebagai referensi pendukung dalam memperjelas definisi dan konstruk teoretis. Teknik pengolahan data dilakukan melalui tahapan identifikasi, inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi seluruh bahan pustaka berdasarkan relevansinya dengan fokus permasalahan penelitian. Adapun teknik analisis data yang digunakan adalah analisis isi (content analysis) yang dipadukan dengan analisis kritis-interpretatif berbasis kerangka teori New Public Management (NPM) dan good governance, guna menelaah secara mendalam peran reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik serta mengidentifikasi faktor-faktor

yang memengaruhi efektivitas implementasinya di tingkat pemerintah daerah.

## Hasil dan Pembahasan

### A. Peran Reformasi Birokrasi Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik Pada Pemerintah Daerah

Reformasi birokrasi merupakan sebuah instrumen transformasi struktural yang bertujuan mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari model birokrasi weberian yang kaku dan hierarkis menuju model birokrasi yang adaptif, responsif, dan berorientasi pada hasil (result-oriented bureaucracy) [16]. Dalam perspektif teori New Public Management (NPM) yang dikembangkan oleh Hood (1991) dan kemudian diperluas oleh Osborne dan Gaebler (1992) dalam konsep "reinventing government" menuntut birokrasi pemerintah untuk meninggalkan pendekatan rule-based yang semata-mata menekankan kepatuhan prosedural, dan beralih menuju pendekatan performance-based yang mengutamakan efisiensi, efektivitas, dan kepuasan warga negara sebagai pelanggan (citizen-as-customer) [17]. Di tingkat pemerintah daerah, transformasi paradigmatis ini menjadi semakin mendesak mengingat kedekatan struktural antara aparatur dan masyarakat yang dilayani, sehingga setiap deviasi dalam kualitas pelayanan langsung berdampak pada legitimasi pemerintah di mata publik. Dengan demikian, reformasi birokrasi di pemerintah daerah bukan sekadar agenda administratif, melainkan sebuah imperatif politik-demokratis yang menentukan tingkat kepercayaan publik (public trust) terhadap pemerintahan lokal secara keseluruhan.

Salah satu dimensi utama reformasi birokrasi yang secara langsung berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik di pemerintah daerah adalah penataan kelembagaan (institutional arrangement). Hal ini mencakup restrukturisasi organisasi perangkat daerah agar lebih proporsional, efisien, dan selaras dengan kebutuhan pelayanan masyarakat [18]. Dalam perspektif teori organisasi, Mintzberg (1979) menegaskan bahwa struktur organisasi yang tepat merupakan prasyarat bagi efektivitas kinerja [19]. Struktur yang gemuk dan berlapis-lapis akan menciptakan inefisiensi birokrasi berupa pemanjangan rantai komando (chain of command) yang pada akhirnya memperlambat proses pengambilan keputusan dan respons terhadap kebutuhan publik. Kebijakan penyederhanaan birokrasi (delaying) melalui penghapusan jabatan eselon III dan IV sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Menteri PANRB merupakan implementasi konkret dari prinsip penataan kelembagaan ini. Penataan kelembagaan yang tepat di pemerintah daerah merupakan fondasi yang tidak dapat diabaikan dalam upaya meningkatkan kinerja pelayanan publik secara berkelanjutan.

Reformasi manajemen SDM aparatur sipil negara (ASN) menjadi variabel kritis yang menentukan keberhasilan peningkatan kinerja pelayanan. Teori human capital yang dikembangkan oleh Becker (1964) menegaskan bahwa investasi pada kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan kompetensi akan secara proporsional meningkatkan produktivitas dan kualitas output yang dihasilkan [20]. Prinsip ini berlaku sepenuhnya dalam konteks aparatur pemerintah daerah yang bertugas memberikan pelayanan publik. Implementasi sistem merit (merit system) dalam manajemen ASN sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan langkah reformatif yang fundamental. Sistem ini menjamin bahwa penempatan, promosi, dan pengembangan aparatur didasarkan pada kompetensi dan kinerja, bukan pada pertimbangan politis atau nepotisme yang selama ini menjadi salah satu sumber disfungsi birokrasi daerah [21]. Penerapan merit system yang konsisten akan menghasilkan aparatur yang tidak hanya kompeten secara teknis, tetapi juga berintegritas dan memiliki etos pelayanan (service ethos) yang tinggi. Dengan demikian, reformasi manajemen SDM aparatur yang dilaksanakan secara konsisten dan berbasis merit di pemerintah daerah merupakan investasi jangka panjang yang dampaknya akan secara langsung dirasakan oleh masyarakat dalam bentuk peningkatan kualitas, kecepatan, dan keadilan pelayanan publik.

Akuntabilitas merupakan salah satu pilar utama good governance yang memiliki korelasi langsung dengan kualitas pelayanan publik. Reformasi birokrasi di Indonesia telah menjadikan penguatan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sebagai salah satu area perubahan prioritas, yang mengharuskan setiap instansi pemerintah daerah untuk menetapkan indikator kinerja yang terukur, melaporkan capaian secara periodik, dan mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran secara transparan [22]. Dalam kerangka teori principal-agent yang dikembangkan oleh Jensen dan Meckling (1976), penguatan SAKIP dapat dipahami sebagai mekanisme kontrol yang didesain untuk meminimalisir perilaku oportunistik (moral hazard) agen birokrasi yang dapat merugikan kepentingan principal [23]. Hasil evaluasi KemenPANRB menunjukkan bahwa instansi pemerintah dengan nilai SAKIP yang tinggi secara konsisten menunjukkan kinerja pelayanan publik yang lebih baik [24], mengindikasikan adanya hubungan positif antara kekuatan mekanisme akuntabilitas dengan kualitas output pelayanan yang dihasilkan. Penguatan akuntabilitas kinerja di pemerintah daerah dengan demikian tidak hanya bermakna sebagai pemenuhan kewajiban administratif, tetapi merupakan instrumen substantif yang mendorong perbaikan berkelanjutan dalam kualitas pelayanan publik melalui mekanisme umpan balik (feedback mechanism) yang sistematis.

Transformasi digital merupakan dimensi reformasi birokrasi yang dalam era kontemporer memiliki dampak paling signifikan dan terukur terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik di pemerintah daerah. Layne dan Lee (2001) dalam model empat tahap perkembangan e-government menggambarkan bahwa transformasi digital pemerintahan bergerak dari tahap katalogisasi informasi menuju tahap integrasi penuh layanan lintas instansi [15]. Di Indonesia hal ini terlihat pada penerapan "single window service" dimana warga dapat mengakses seluruh layanan pemerintah melalui satu pintu digital yang terintegrasi. Implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 menjadi kerangka normatif yang mendorong pemerintah daerah untuk mengadopsi teknologi digital dalam proses pelayanan, mulai dari pengajuan permohonan, pemrosesan dokumen, hingga pembayaran retribusi. Capaian Indonesia dalam EGDI (Electronic Government Development Index) yang meningkat dari peringkat 107

pada tahun 2017 menjadi peringkat 64 pada tahun 2024 merupakan bukti bahwa adopsi teknologi digital dalam tata kelola pemerintahan telah memberikan dampak nyata yang diakui secara internasional [10]. Dengan demikian, transformasi digital yang diimplementasikan secara konsisten di pemerintah daerah tidak hanya memodernisasi wajah pelayanan publik, tetapi juga secara struktural mengurangi potensi maladministrasi melalui otomatisasi proses yang meminimalisir diskresi berlebihan dari aparatur pelaksana.

Standarisasi pelayanan publik merupakan mekanisme penjaminan kualitas yang berakar pada prinsip kesetaraan dan kepastian hukum dalam administrasi publik. Dalam perspektif teori quality management yang diadaptasi ke sektor publik oleh Pollitt dan Bouckaert (2004), standar pelayanan berfungsi sebagai acuan objektif yang memungkinkan pengukuran kinerja pelayanan secara sistematis [25], sekaligus menjadi landasan bagi upaya perbaikan berkelanjutan (continuous improvement) melalui siklus Plan-Do-Check-Act (PDCA). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan setiap penyelenggara layanan publik untuk menetapkan dan mengumumkan Standar Pelayanan. Standar ini pada dasarnya merupakan kontrak sosial antara pemerintah daerah dan masyarakat yang dilayani. Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan yang dilaksanakan Ombudsman RI secara periodik menjadi instrumen eksternal yang mengukur sejauh mana pemerintah daerah mematuhi standar yang telah ditetapkan, di mana pemerintah daerah yang berada pada zona hijau (kepatuhan tinggi) secara konsisten menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat yang lebih baik dibandingkan daerah dengan kepatuhan rendah. Standarisasi pelayanan publik di pemerintah daerah dengan demikian bukan sekadar formalitas regulasi, melainkan instrumen substantif yang secara langsung menentukan kualitas pengalaman masyarakat dalam mengakses layanan pemerintah.

Inovasi pelayanan publik merupakan dimensi reformasi birokrasi yang secara strategis berfungsi sebagai akselerator perubahan. Mulgan dan Albury (2003) menegaskan bahwa inovasi dalam konteks pemerintahan tidak harus selalu berupa terobosan teknologi besar, melainkan dapat berupa perubahan inkremental dalam proses, metode, atau desain layanan yang secara kumulatif menghasilkan peningkatan kualitas yang signifikan bagi pengguna layanan [26]. Konsep "one-stop service" atau Mal Pelayanan Publik (MPP) yang dikembangkan pemerintah Indonesia merupakan salah satu contoh inovasi pelayanan yang berhasil mengintegrasikan berbagai layanan lintas instansi dalam satu lokasi fisik maupun digital. Penghargaan Inovasi Pelayanan Publik yang diselenggarakan KemenPANRB setiap tahun telah mendokumentasikan ratusan praktik inovasi dari pemerintah daerah di seluruh Indonesia yang berhasil meningkatkan kualitas layanan secara terukur, membuktikan bahwa kapasitas inovatif birokrasi daerah sesungguhnya ada dan dapat dikembangkan secara sistematis. Dengan demikian, mendorong budaya inovasi (culture of innovation) dalam birokrasi pemerintah daerah merupakan salah satu strategi reformasi yang paling efektif dalam mengakselerasi peningkatan kinerja pelayanan publik secara berkelanjutan.

Responsivitas merupakan salah satu nilai fundamental dalam administrasi publik yang menuntut pemerintah daerah untuk senantiasa peka dan tanggap terhadap aspirasi, kebutuhan, dan keluhan masyarakat sebagai pengguna layanan. Denhardt dan Denhardt (2003) meletakkan kepentingan warga negara (citizens) sebagai pusat orientasi pelayanan pemerintah [27]. Penguatan mekanisme pengawasan internal melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan pengawasan eksternal melalui lembaga seperti Ombudsman RI merupakan komponen integral reformasi birokrasi yang berfungsi sebagai sistem deteksi dini terhadap penyimpangan dan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keberadaan saluran pengaduan yang aksesibel dan responsif mulai dari kotak pengaduan konvensional hingga platform digital seperti SP4N-LAPOR menciptakan mekanisme umpan balik yang memungkinkan masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam pengawasan kualitas pelayanan. Praktik ini mempersempit ruang bagi terjadinya penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, dan berbagai bentuk maladministrasi lainnya. Bovens (2007) dalam kerangka teori democratic accountability menegaskan bahwa penguatan mekanisme pengaduan dapat dipahami sebagai implementasi prinsip "voice" warga negara dalam tata kelola pelayanan publik, yang menempatkan masyarakat bukan sebagai objek pasif pelayanan melainkan sebagai aktor aktif yang turut menentukan kualitas layanan yang diterimanya [28]. Penguatan sistem pengawasan dan penanganan pengaduan yang terintegrasi di pemerintah daerah dengan demikian secara langsung berkontribusi pada peningkatan responsivitas dan akuntabilitas pelayanan publik yang pada akhirnya memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Keberhasilan reformasi birokrasi dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik harus dapat diverifikasi melalui pengukuran yang berpusat pada persepsi dan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan, bukan semata-mata berdasarkan laporan kinerja internal birokrasi yang berpotensi bias dan bersifat self-serving. Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) yang diwajibkan oleh Peraturan Menteri PANRB Nomor 14 Tahun 2017 merupakan instrumen pengukuran berbasis citizen feedback yang mengoperasionalkan prinsip "citizen-centric governance" dalam konteks evaluasi pelayanan publik, di mana masyarakat menjadi hakim utama atas kualitas layanan yang mereka terima dari pemerintah daerah. Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) dalam perspektif teori service quality (ServQual) menyatakan bahwa kualitas pelayanan diukur dari kesenjangan (gap) antara ekspektasi pelanggan dengan persepsi aktual mereka terhadap layanan yang diterima [29]. Reformasi birokrasi yang berhasil akan tercermin dalam peningkatan nilai SKM secara konsisten dari tahun ke tahun, yang mengindikasikan bahwa berbagai program perbaikan yang dilaksanakan pemerintah daerah benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari mereka. Dengan demikian, Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang dihasilkan dari SKM tidak hanya berfungsi sebagai laporan kinerja, tetapi juga sebagai kompas strategis yang memandu pemerintah daerah dalam memprioritaskan area-area pelayanan yang paling membutuhkan perbaikan dalam siklus reformasi birokrasi berikutnya.

Reformasi birokrasi tidak dapat dipandang sebagai serangkaian program yang berdiri sendiri-sendiri, melainkan harus dipahami sebagai sebuah sistem yang saling terkait dan berinteraksi dalam kerangka besar terwujudnya good governance di tingkat pemerintah daerah. UNDP (1997) mendefinisikan good governance melalui sembilan karakteristik utama, yakni partisipasi, rule of law, transparansi, responsivitas, konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategis [30]. Penataan kelembagaan dan standarisasi pelayanan memperkuat aspek efektivitas dan efisiensi, penguatan

SAKIP dan mekanisme pengawasan mendorong akuntabilitas dan transparansi, reformasi manajemen SDM berbasis merit membangun kapabilitas aparatur yang responsif, sementara transformasi digital dan inovasi pelayanan memperluas aksesibilitas dan partisipasi warga dalam tata kelola pemerintahan.

## **B. Faktor Pendorong dan Penghambat Efektivitas Implementasi Reformasi Birokrasi dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Pemerintah Daerah**

Reformasi birokrasi di pemerintah daerah bukanlah proses yang berlangsung dalam ruang hampa. Sebagai sebuah upaya perubahan yang sistemik dan berkelanjutan, implementasinya sangat dipengaruhi oleh interaksi kompleks antara berbagai kekuatan yang dapat mendorong percepatan atau justru menghambat laju perubahan itu sendiri. Keberhasilan suatu daerah dalam mentransformasi birokrasinya menjadi lebih profesional, berintegritas, dan berorientasi pada pelayanan publik yang prima ditentukan oleh bagaimana pemerintah daerah mampu mengelola faktor-faktor internal dan eksternal yang memengaruhi proses tersebut.

Kepemimpinan merupakan faktor pendorong yang paling determinan dalam menentukan keberhasilan implementasi reformasi birokrasi di pemerintah daerah. Tanpa komitmen dan visi yang kuat dari pemimpin daerah, seluruh agenda reformasi akan tereduksi menjadi sekadar formalitas administratif yang kehilangan substansi transformatifnya. Burns (1978) dalam teorinya tentang kepemimpinan transformasional membedakan antara transactional leadership yang hanya mempertahankan status quo melalui pertukaran insentif-hukuman, dengan transformational leadership yang secara aktif menggerakkan perubahan fundamental melalui inspirasi, artikulasi visi, dan pemberdayaan bawahan [31]. Dalam konteks reformasi birokrasi daerah, hanya pemimpin transformasional yang mampu mendorong perubahan budaya birokrasi. Kepala daerah yang memiliki political will kuat terhadap reformasi akan secara aktif mengalokasikan anggaran yang memadai, menetapkan target kinerja pelayanan yang terukur, dan membangun sistem reward and punishment yang tegas, sehingga menciptakan iklim organisasi yang kondusif bagi tumbuhnya budaya pelayanan publik.

Sejalan dengan peran sentral kepemimpinan, kualitas sumber daya manusia aparatur menjadi faktor pendorong berikutnya yang secara langsung menentukan output pelayanan publik di pemerintah daerah. Kompetensi dan integritas aparatur sipil negara merupakan dua pilar yang secara simultan menentukan kualitas pelayanan. Boyatzis (1982) dalam teori kompetensinya menegaskan bahwa kinerja efektif dalam suatu jabatan ditentukan oleh karakteristik dasar individu yang mencakup motif, sifat, konsep diri, pengetahuan, dan keterampilan [32]. Dalam konteks aparatur daerah, ini berarti pengembangan SDM harus bersifat holistik, tidak sekadar pelatihan teknis, melainkan juga pembentukan nilai dan etos pelayanan (service ethos) yang kuat. Sementara itu, konsep integritas dalam administrasi publik menurut Huberts (2014) merujuk pada kualitas aparatur yang tindakan-tindakannya konsisten dengan nilai-nilai, norma-norma, dan aturan-aturan yang berlaku [33]. Penerapan merit system yang konsisten dalam manajemen ASN sebagaimana diamanatkan UU Nomor 5 Tahun 2014 merupakan mekanisme institusional untuk memastikan posisi-posisi strategis diisi oleh individu yang memenuhi standar kompetensi dan integritas yang dipersyaratkan, sekaligus sistem reward and punishment yang tegas menjadi instrumen untuk memelihara integritas aparatur dalam jangka panjang.

Koordinasi lintas sektor merupakan faktor pendorong struktural yang menentukan apakah reformasi birokrasi mampu menghadirkan pelayanan yang terintegrasi bagi masyarakat, atau justru terfragmentasi di balik sekat-sekat kelembagaan yang tidak saling terkoneksi. Ansell dan Gash (2008) dalam teori collaborative governance menegaskan bahwa kolaborasi antarlembaga menghasilkan sinergi yang melampaui kapasitas masing-masing lembaga apabila beroperasi secara terpisah [34]. Kolaborasi memungkinkan berbagi sumber daya, pengetahuan, dan kapasitas yang secara kolektif menghasilkan solusi layanan yang lebih komprehensif dan efisien bagi warga. Keberhasilan Mal Pelayanan Publik (MPP) yang mengintegrasikan layanan berbagai instansi dalam satu atap membuktikan bahwa koordinasi lintas sektor yang terkelola dengan baik mampu memangkas waktu, biaya, dan kerumitan yang harus ditanggung masyarakat. Penguatan koordinasi merupakan investasi kelembagaan yang imbal hasilnya dirasakan langsung oleh masyarakat, dan efektivitasnya akan semakin kuat manakala disertai dengan tekanan akuntabilitas dari partisipasi publik yang aktif.

Koordinasi internal yang baik antarinstansi pemerintah perlu dilengkapi dengan keterlibatan aktif masyarakat sebagai pengguna layanan. Partisipasi publik dan kontrol sosial masyarakat merupakan faktor pendorong eksternal yang memiliki kekuatan signifikan dalam mendorong efektivitas implementasi reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di pemerintah daerah. Teori deliberative democracy yang dikembangkan oleh Habermas (1984) melalui konsep "communicative rationality" menekankan pentingnya ruang publik (public sphere) yang bebas dan terbuka sebagai wahana bagi warga negara untuk mempengaruhi kebijakan dan kinerja pemerintah melalui proses deliberasi yang rasional [35]. Dalam konteks pelayanan publik, ruang publik ini terwujud melalui forum konsultasi publik, mekanisme pengaduan, media sosial, dan berbagai platform partisipasi warga lainnya. Arnstein (1969) dalam "ladder of citizen participation" menyatakan bahwa kualitas reformasi birokrasi suatu daerah dapat diukur dari seberapa tinggi tangga partisipasi yang mampu diwujudkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pelayanan publiknya [36]. Masyarakat yang aktif berpartisipasi dan kritis terhadap kualitas pelayanan akan menciptakan tekanan akuntabilitas eksternal yang berfungsi sebagai penyeimbang terhadap kecenderungan birokrasi untuk beroperasi dalam logika internalnya sendiri yang tidak selalu selaras dengan kepentingan publik.

Tekanan akuntabilitas dari masyarakat hanya akan berdampak jangka panjang apabila diimbangi dengan kepastian hukum dan kebijakan yang konsisten dari pemerintah. Komitmen regulasi dan konsistensi kebijakan merupakan faktor pendorong yang menentukan keberlanjutan (sustainability) reformasi birokrasi di pemerintah daerah. Tanpa landasan hukum yang kuat dan konsisten, program-program reformasi rentan terhadap fragmentasi kebijakan, inkonsistensi implementasi, dan kemunduran setiap kali terjadi pergantian kepemimpinan daerah. DiMaggio dan Powell (1983) dalam institutional theory

menyatakan bahwa keberlanjutan reformasi birokrasi sangat bergantung pada seberapa kuat tekanan isomorfik baik koersif dari regulasi pemerintah pusat, normatif dari standar profesi administrasi publik, maupun memetik dari praktik terbaik daerah lain yang mendorong pemerintah daerah untuk secara konsisten menginternalisasi nilai-nilai good governance dalam tata kelola pelayanan publiknya [37]. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 dan berbagai regulasi turunannya telah menyediakan kerangka hukum yang komprehensif bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di seluruh tingkatan pemerintahan, namun efektivitas kerangka regulasi ini sangat bergantung pada konsistensi pemerintah pusat dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah serta memberikan konsekuensi yang nyata bagi daerah yang tidak menunjukkan kemajuan reformasi.

Dalam praktiknya, faktor pendorong selalu berhadapan dengan berbagai hambatan yang secara konsisten muncul dan menguji ketahanan agenda reformasi. Di antara berbagai faktor penghambat yang dihadapi reformasi birokrasi di pemerintah daerah, budaya birokrasi patrimonial merupakan hambatan paling dalam dan paling sulit ditransformasi. Hal ini dikarenakan budaya birokrasi patrimonial berakar pada konstruksi sosial-historis yang telah terinternalisasi dalam nilai, sikap, dan perilaku aparatur selama berpuluh-puluh tahun [38]. Weber (1922) dalam tipologi otoritasnya membedakan antara otoritas rasional-legal yang menjadi dasar birokrasi modern dengan otoritas patrimonial yang mengandalkan loyalitas personal dan hubungan patron-klien [39]. Warisan budaya patrimonial hingga kini masih menghantui birokrasi pemerintah daerah di Indonesia, di mana kesetiaan kepada atasan dan jaringan personal seringkali mengungguli kepatuhan kepada regulasi dan standar pelayanan yang berlaku.

Riggs (1964) dalam teori prismatic society menggambarkan kondisi birokrasi negara-negara berkembang yang terperangkap antara model birokrasi tradisional dan modern, sehingga melahirkan fenomena "fused-prismatic" [40]. Fenomena di mana aparat secara formal mengadopsi struktur birokrasi modern namun secara substantif masih beroperasi dengan logika patrimonial yang mengutamakan kepentingan kelompok di atas kepentingan publik [41]. Budaya patrimonial ini secara praktis termanifestasi dalam berbagai perilaku disfungsional yang menghambat pelayanan publik, seperti praktik "titipan" dalam rekrutmen pegawai, proteksi terhadap bawahannya yang melakukan pelanggaran atas dasar kedekatan personal, hingga ketergantungan masyarakat pada "orang dalam" untuk memperlancar akses pelayanan. Mengatasi hambatan budaya ini membutuhkan strategi yang jauh melampaui reformasi struktural-prosedural, yakni intervensi yang bersifat transformasi nilai (value transformation) yang sistematis dan jangka panjang melalui pendidikan, keteladanan kepemimpinan, dan penguatan sistem integritas yang konsekuen.

Hambatan budaya patrimonial yang bersifat struktural-kultural tersebut diperkuat oleh resistensi aktif dari aparatur yang merasa terancam oleh perubahan, sehingga menciptakan lapisan hambatan perilaku yang memperlambat laju reformasi. Resistensi birokrasi terhadap perubahan merupakan fenomena universal yang secara konsisten muncul dalam setiap proses reformasi organisasi publik dan menjadi salah satu faktor penghambat yang paling persisten untuk diatasi. Teori perubahan organisasi yang dikembangkan oleh Lewin (1951) menggambarkan bahwa setiap proses perubahan harus berhadapan dengan "driving forces" yang mendorong perubahan dan "restraining forces" yang menolak perubahan [42]. Restraining forces dalam birokrasi pemerintah daerah seringkali lebih kuat karena aparatur yang telah lama berada dalam sistem memiliki kepentingan yang terlindungi oleh status quo. Kotter dan Schlesinger (1979) mengidentifikasi empat akar penyebab resistensi terhadap perubahan, yakni kepentingan pribadi (parochial self-interest), kesalahpahaman (misunderstanding), rendahnya toleransi terhadap perubahan, dan perbedaan penilaian (different assessment) [43]. Resistensi ini secara praktis termanifestasi dalam lambatnya adopsi sistem e-government, rendahnya kepatuhan terhadap standar pelayanan yang ditetapkan, tidak konsistennya penerapan merit system, hingga berlanjutnya praktik informal dalam proses pelayanan meskipun telah ada regulasi yang melarangnya.

Budaya patrimonial dan resistensi birokrasi merupakan hambatan yang bersifat internal-kultural, sedangkan keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah daerah merupakan hambatan struktural-material yang dampaknya juga signifikan dalam membatasi ruang gerak implementasi reformasi birokrasi. Oates (1972) dalam teori fiskal federalisme menegaskan bahwa efektivitas desentralisasi sangat bergantung pada kesesuaian antara kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah dengan kapasitas fiskal yang tersedia [44]. Kondisi yang dikenal sebagai "fiscal gap" dan ketidaksesuaian ini berpotensi melahirkan unfunded mandate yang memaksa pemerintah daerah menjalankan agenda reformasi tanpa dukungan anggaran yang memadai. Realitas di Indonesia menunjukkan disparitas fiskal antardaerah yang sangat lebar, di mana daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tinggi mampu berinvestasi lebih besar dalam infrastruktur pelayanan dan pengembangan aparatur [45], sementara daerah dengan ketergantungan tinggi pada Dana Alokasi Umum (DAU) tidak memiliki ruang fiskal untuk membiayai program-program reformasi yang bersifat investasi jangka panjang [46]. Paradoks yang muncul adalah bahwa daerah-daerah yang paling membutuhkan perbaikan pelayanan justru merupakan daerah yang paling terbatas kapasitas fiskalnya.

Keterbatasan anggaran yang dialami banyak daerah secara langsung berdampak pada ketersediaan infrastruktur digital, yang di era modern ini telah menjadi prasyarat utama bagi transformasi pelayanan publik. Keterbatasan infrastruktur digital merupakan faktor penghambat yang secara struktural membatasi kemampuan pemerintah daerah terutama daerah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) untuk mengimplementasikan transformasi digital pelayanan publik. Rogers (1962) dalam teori difusi inovasi menjelaskan bahwa adopsi teknologi baru dalam suatu sistem sosial dipengaruhi oleh karakteristik inovasi itu sendiri, termasuk kompleksitasnya (complexity) dan ketergantungannya pada infrastruktur pendukung (trialability) [47]. Dalam konteks e-government, ketergantungan pada infrastruktur jaringan internet yang stabil dan terjangkau menjadi prasyarat yang tidak dapat dinegosiasi. Van Dijk (2006) dalam mengidentifikasi empat jenis akses digital yang harus dipenuhi agar transformasi digital dapat berjalan inklusif, yakni motivational access, material access, skills access, dan usage access [48] yang mana di banyak pemerintah daerah Indonesia, terutama di wilayah-wilayah terpencil, keempat jenis akses ini masih belum terpenuhi secara memadai baik dari sisi aparatur pemerintah maupun masyarakat pengguna layanan. Kondisi ini menuntut strategi reformasi digital yang bersifat adaptif dan tidak one-size-fits-all, di mana

pemerintah daerah harus mampu merancang model pelayanan yang optimal sesuai dengan ketersediaan infrastruktur yang ada, termasuk mempertahankan saluran pelayanan konvensional sebagai komplementer bagi layanan digital untuk memastikan tidak ada warga yang tertinggal (leaving no one behind).

Easton (1965) memandang pemerintah daerah sebagai sistem terbuka yang senantiasa berinteraksi dengan lingkungannya [49]. Faktor-faktor pendorong berfungsi sebagai energi positif yang menggerakkan sistem menuju keseimbangan baru yang lebih baik, sementara faktor-faktor penghambat berfungsi sebagai entropi yang menahan laju perubahan. Efektivitas reformasi pada dasarnya ditentukan oleh kemampuan aktor-aktor kunci untuk memastikan energi positif senantiasa melampaui entropi negatif secara konsisten dari waktu ke waktu. Dalam tata kelola yang kompleks, efektivitas reformasi bergantung pada kemampuan membangun koalisi perubahan [50]. Koalisi yang kuat mampu secara kolektif memaksimalkan faktor pendorong dan menetralkan hambatan yang ada. Oleh karena itu, strategi reformasi birokrasi yang efektif haruslah bersifat kontekstual dan adaptif dengan mempertimbangkan secara cermat konfigurasi unik faktor pendorong dan penghambat di masing-masing daerah.

## Simpulan

Reformasi birokrasi memiliki peran yang determinan dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik di pemerintah daerah melalui delapan dimensi perubahan yang saling berkaitan, yakni penataan kelembagaan, reformasi manajemen SDM berbasis merit, penguatan akuntabilitas kinerja, transformasi digital, standarisasi pelayanan, inovasi, penguatan pengawasan, serta orientasi pada kepuasan masyarakat. Efektivitas implementasi reformasi tersebut dipengaruhi oleh interaksi dinamis antara faktor-faktor pendorong dan faktor-faktor penghambat. Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di pemerintah daerah tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal, melainkan oleh kemampuan pemerintah daerah dalam memaksimalkan faktor pendorong sekaligus meminimalisir dampak faktor penghambat secara sistematis dan berkelanjutan.

Penelitian ini merekomendasikan bagi pemerintah daerah untuk memperkuat political will kepala daerah sebagai motor utama reformasi, menjadikan penerapan merit system sebagai prioritas yang tidak dapat ditawar dalam manajemen ASN, dan mengembangkan mekanisme koordinasi lintas sektor yang terstruktur guna menghadirkan pelayanan yang terintegrasi bagi masyarakat. Pemerintah pusat direkomendasikan untuk mengatasi ketimpangan kapasitas antardaerah melalui dukungan fiskal afirmatif dan percepatan pembangunan infrastruktur digital di wilayah 3T, agar manfaat reformasi birokrasi dapat dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan kajian komparatif antardaerah dengan metode campuran (mixed methods) guna menghasilkan model reformasi birokrasi yang lebih kontekstual, terukur, dan dapat dijadikan rujukan kebijakan yang operasional bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia.

## References

1. S. Cheema, "UNDP and the democratic governance agenda," in *Handbook on Governance and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 340–355.
2. M. Azam, "Governance and Economic Growth: Evidence from 14 Latin America and Caribbean Countries," *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 13, no. 2, pp. 1470–1495, Jun. 2022, doi: 10.1007/s13132-021-00781-2.
3. F. Hidayat, "The Impact of Bureaucratic Reform on Indonesian Governance: A Perspective Review of Academic Literature," *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, vol. 16, no. 2, pp. 169–196, Dec. 2023, doi: 10.33701/jppdp.v16i2.3761.
4. A. A. Nugroho, B. S. Haryono, F. Putera, and I. Noor, "A Systematic Literature Review: Challenges and Strategy of Bureaucratic Reform in Developing Countries," *Journal of Law and Sustainable Development*, vol. 12, no. 2, pp. 1–28, Feb. 2024, doi: 10.55908/sdgs.v12i2.3186.
5. R. Nor, A. J. A. Gani, C. Saleh, and F. Amin, "Organizational Commitment and Professionalism to Determine Public Satisfaction Through Good Governance, Public Service Quality, and Public Empowerment," *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, vol. 19, no. 1, pp. 191–217, Mar. 2022, doi: 10.1007/s12208-021-00297-0.
6. F.-M. F.-J. Rivera-Fernández Gala, "Quality Management in Public Services: Lessons for Municipal Governance and Citizen-Centric Administration," *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 23, no. S4, pp. 1177–1191, Aug. 2025, doi: 10.52152/800693.
7. M. R. Khairul Muluk, O. Radian Danar, and A. Amiruddin, "Review of Thematic Bureaucratic Reform Policy Changes in Efforts to Accelerate Local Development in Indonesia," *Dinasti International Journal of Economics, Finance and Accounting*, vol. 5, no. 6, pp. 5828–5837, Jan. 2025, doi: 10.38035/dijefa.v5i6.3627.
8. H. MenpanRB, "Menteri PANRB Sampaikan Capaian Reformasi Birokrasi 10 Tahun Terakhir," Oct. 15, 2024. Accessed: Mar. 10, 2026. [Online]. Available: <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/menteri-panrb-sampaikan-capaian-reformasi-birokrasi-10-tahun-terakhir>
9. R. Suryadi, "Indeks Reformasi Birokrasi Kementerian dan Lembaga Mengalami Kenaikan," *RRI.co.id*, Apr. 30, 2025. Accessed: Mar. 10, 2026. [Online]. Available: <https://berita.rri.co.id/index.php/nasional/1488050/indeks-reformasi-birokrasi-kementerian-dan-lembaga-mengalami-kenaikan>
10. F. A. Rachman, "Meningkat di Peringkat EGDI, Indonesia Masih Harus Atasi Kesenjangan Digital," *InfoPublik*, Sep. 27, 2024. Accessed: Mar. 10, 2026. [Online]. Available: <https://infopublik.id/kategori/nasional-ekonomi-bisnis/873597/meningkat-di-peringkat-egdi-indonesia-masih-harus-atasi-kesenjangan-digital>
11. Ombudsman Republik Indonesia, "Jumlah Laporan Masyarakat ke Ombudsman RI Meningkat," Jan. 22, 2025. Accessed: Mar. 10, 2026. [Online]. Available: <https://ombudsman.go.id/pers/r/jumlah-laporan-masyarakat-ke-ombudsman-ri-meningkat>

12. S. Madrim, "Ombudsman: 40 Persen Laporan Masyarakat Indikasikan Maladministrasi," VOA Indonesia, Mar. 15, 2024. Accessed: Mar. 10, 2026. [Online]. Available: <https://www.voaindonesia.com/a/ombudsman-40-persen-laporan-masyarakat-indikasikan-maladministrasi/7528147.html>
13. Ombudsman Republik Indonesia, "Penganugerahan Predikat Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik 2023, Jumlah Peraih Zona Hijau Naik," Jakarta, Nomor 059/HM.01/XII/2023, Dec. 2023. Accessed: Mar. 10, 2026. [Online]. Available: <https://ombudsman.go.id/artikel/r/penganugerahan-predikat-penilaian-kepatuhan-penyelenggaraan-pelayanan-publik-2023-jumlah-peraih-zona-hijau-naik>
14. A. Arman, J. Junaidin, and H. Haeril, "The Performance Achievement of Bureaucratic Reform in Bima Regency: A Perspective of Public Administration," *Journal of Government and Local Politics*, vol. 6, no. 2, pp. 187–203, Nov. 2024, doi: 10.47650/jglp.v6i2.1550.
15. A. D. Wijayanti, F. Augustinah, and D. Ferriswara, "The Role of Bureaucratic Reform in Enhancing Public Service Quality: Evidence from East Java," *Journal of Governance and Public Administration*, vol. 2, no. 3, pp. 668–678, Jun. 2025, doi: 10.70248/jogapa.v2i3.2407.
16. M. Mujahidin and F. K. Kusuma, "Redesigning Bureaucracy as a Governmental Strategy for Enhancing Public Service Effectiveness," *Society*, vol. 13, no. 1, pp. 803–817, Apr. 2025, doi: 10.33019/society.v13i1.766.
17. O. Poocharoen, "Paradigms of Public Policy and Governance in Asia: From Ancient Administration to Smart Sustainable Futures," in *Handbook of Public Policy in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025, pp. 15–33.
18. F. Fitria, E. Nuriyatman, L. Amir, and Sitta Saraya, "Administrative Law and the Efficiency of Local Government Budgeting," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*, vol. 5, no. 1, pp. 147–161, Jun. 2025, doi: 10.24042/as-siyasi.v5i1.27598.
19. L. Weidener, K. Greulich, and M. Melnykowycz, "Adapting Mintzberg's Organizational Theory to DeSci: The Decentralized Science Pyramid Framework," *Frontiers in Blockchain*, vol. 7, pp. 1–15, Dec. 2024, doi: 10.3389/fbloc.2024.1513885.
20. Z. Degu and L. Singh, "Relationship Between Human Capital and Income Distribution of a Developing Economy: Empirical Evidence From Ethiopia," *Journal of Asian and African Studies*, vol. 60, no. 4, pp. 2215–2242, Jun. 2025, doi: 10.1177/00219096231215687.
21. K. J. Malik and E. Prasojo, "Determinant Factors in the Implementation of Merit System: An Overview of Indonesian Case," *Asian Journal of Social Humanities*, vol. 2, no. 3, pp. 1942–1952, Dec. 2023, doi: 10.59888/ajosh.v2i03.187.
22. D. Nurkholilah, F. Augustinah, U. Albab, S. Kamariyah, and H. Ali, "The Effectiveness of the Implementation of the Government Agency Performance Accountability System (SAKIP) in the East Java Provincial Government," *Journal of Studies in Academic Humanities Research and Innovation*, vol. 2, no. 1, pp. 24–39, May 2025, doi: 10.71305/sahri.v2i1.260.
23. T. Rajala and H. Jalonen, "Beyond Simplification in Public Sector Accountability: Contradictions Between Principal-Agent and Complexity Theories," *Public Administration Review*, vol. 85, no. 6, pp. 1757–1770, Nov. 2025, doi: 10.1111/puar.13941.
24. H. MenpanRB, "Tren Kenaikan SAKIP Selama 10 Tahun, Menteri PANRB: Korelasi Positif Akuntabilitas Kinerja dengan Akselerasi Pembangunan dan Pengentasan Kemiskinan," Oct. 2, 2024. Accessed: Mar. 11, 2026. [Online]. Available: <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/tren-kenaikan-sakip-selama-10-tahun-menteri-panrb-korelasi-positif-akuntabilitas-kinerja-dengan-akselerasi-pembangunan-dan-pengentasan-kemiskinan>
25. S. Alkaabi, J. Hazzam, S. Wilkins, and S. Dan, "The Influences of Ambidexterity, New Public Management and Innovation on the Public Service Quality of Government Organizations," *Public Performance & Management Review*, vol. 47, no. 5, pp. 1110–1137, Sep. 2024, doi: 10.1080/15309576.2024.2367130.
26. D. AlSanad, S. Kherrazi, and K. Saïd, "Putting Innovation into Perspective," in *Strategic Management of Innovation*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2025, pp. 1–18.
27. Ö. F. Kahraman, "Media in Public Value and New Public Service Approaches: Managerial Legitimacy or Democratic Interaction?," *Erciyes İletişim Dergisi*, vol. 13, no. 1, pp. 113–136, Jan. 2026, doi: 10.17680/erciyesiletisim.1755706.
28. C. E. Vega-Rocha et al., "Participatory Fiscal Oversight in Colombia: Institutional Design, Implementation, and Governance Outcomes," *Administrative Sciences*, vol. 15, no. 12, p. 471, Nov. 2025, doi: 10.3390/admsci15120471.
29. P. Mbua, "Applying Service Quality Theoretical Framework for Quality Service Delivery in Academic Libraries from an African Library Perspective," in *Information, Knowledge, and Technology for Teaching and Research in Africa*, D. Ocholla, O. B. Onyancha, and A. O. Adesina, Eds. Cham: Springer, 2025, pp. 109–130.
30. M. R. Sultoni, G. G. Seran, and F. T. Ramdani, "Implementation of Good Governance at the Secretariat of the Regional House of Representatives (DPRD) of Bogor City," *Public Policy Journal*, vol. 6, no. 2, p. 133, Sep. 2025, doi: 10.37905/ppj.v6i2.2971.
31. Peter Kofi Dabie and James Asare, "Revisiting transformational leadership in U.S. higher education: A critical conceptual review," *Int. J. Appl. Res. Soc. Sci.*, vol. 7, no. 9, pp. 673–684, Sep. 2025, doi: 10.51594/ijarss.v7i9.2039.
32. J. N. Ismam, I. N. Mohd Zin, and N. Khalil, "UNVEILING PROJECT MANAGERS' COMPETENCIES IN GREEN VS. NON-GREEN CONSTRUCTION USING THE CRAWFORD INTEGRATED MODEL," *J. Surv. Constr. Prop.*, vol. 16, no. 1, pp. 74–84, Jun. 2025, doi: 10.22452/jscp.vol16no1.5.
33. S. Okok, A. B. Rukooko, and J. S. Ssentongo, "The Concept of Moral Integrity in Politics and its Contestations: Towards a Normative Approach," *Thought Pract.*, vol. 8, no. 2, pp. 83–107, Jul. 2023, doi: 10.4314/tp.v8i2.5.
34. R. Effendi, M. Ilham, F. Ruhana, and A. Azikin, "Collaborative Governance in the Implementation of Education in Rokan Hilir Regency, Riau Province," *J. Humanit. Soc. Sci. Stud.*, vol. 7, no. 3, pp. 119–142, Mar. 2025, doi: 10.32996/jhsss.2025.7.3.12.
35. A. Kaun, "Jürgen Habermas (1962) The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society," in *Classics in Media Theory*. London: Routledge, 2024, p. 15.
36. S. Arnstein, "'A Ladder of Citizen Participation' Journal of the American Institute of Planners (1969)," in *The City Reader*. London: Routledge, 2025, p. 16.
37. I. de J. A. Mendes Junior and M. D. C. Alves, "Evidence of neo-bureaucracy and institutional isomorphism in the

- implementation and functioning of the balanced scorecard: A case study,” *Cogent Bus. Manag.*, vol. 10, no. 1, pp. 1–18, Dec. 2023, doi: 10.1080/23311975.2023.2176462.
38. S. Rahman, P. Burns, J. Wolfram Cox, and Q. Alam, “Exercising bureaucratic discretion through selective bridging: A response to institutional complexity in Bangladesh,” *Public Adm. Dev.*, vol. 44, no. 2, pp. 61–74, May 2024, doi: 10.1002/pad.2036.
39. C. von Soest, “Neopatrimonialism: a critical assessment,” in *Handbook on Governance and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 145–159.
40. R. Rose and C. Peiffer, *Bad Governance and Corruption*. Cham: Springer International Publishing, 2019.
41. P. Monteiro and P. S. Adler, “Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding Our View of Bureaucratic Organization,” *Acad. Manag. Ann.*, vol. 16, no. 2, pp. 427–475, Jul. 2022, doi: 10.5465/annals.2019.0059.
42. K. Peatfield, “Technology and the Roadblock: When Change Meets Organisational Culture,” *J. Mil. Hist. Def. Stud.*, vol. 3, no. 1, pp. 4–39, 2022, doi: 10.33232/JMHDS.3.1.68.
43. Sujarwoto, R. A. M. Sahputri, and T. Yumarni, “Resistance behaviour to change among academics in Indonesia: a mixed method analysis of individual-contextual framework to overcome resistance in academics,” *Cogent Soc. Sci.*, vol. 11, no. 1, pp. 1–18, Dec. 2025, doi: 10.1080/23311886.2025.2581927.
44. F. R. Indriati and A. N. Nihayah, “Analysis of Factors Influencing Regional Financial Independence in Regencies/Cities in Yogyakarta,” *Efficient Indones. J. Dev. Econ.*, vol. 9, no. 1, pp. 93–105, Jan. 2026, doi: 10.15294/efficient.v9i1.40670.
45. D. B. P. Yustianto, A. J. Epenetus, T. F. Rozika, and A. Syarif, “The Effect of Fiscal Decentralization on the Performance of Regional Apparatus Organizations,” *Stud. Akuntansi, Keuangan, dan Manaj.*, vol. 5, no. 1, pp. 161–171, Jul. 2025, doi: 10.35912/sakman.v5i1.3611.
46. A. A. R. Dwiyantri, I. Irmawati, A. Syam, and A. Asriadi, “Fiscal Decentralization Policy and Its Impact on the Development of Underdeveloped Regions in South Sulawesi,” *J. Ilmu Adm. Negara*, vol. 13, no. 1, pp. 58–66, Jun. 2025, doi: 10.31629/juan.v13i1.7527.
47. O. A. Ajani, S. Govender, and B. T. Gamede, “Investigating Emerging Technologies for Curriculum Delivery in a Rural South African University through the Lens of Diffusion of Innovation,” *J. Curric. Stud. Res.*, vol. 7, no. 2, pp. 394–411, Nov. 2025, doi: 10.46303/jcsr.2025.27.
48. A. P. E. Susilowati, R. Rachmawati, and R. Rijanta, “Does the digital divide matter? Comparison between Java and the rest of Indonesia in developing smart villages,” *Hum. Geogr. – J. Stud. Res. Hum. Geogr.*, vol. 18, no. 2, pp. 1–14, Nov. 2024, doi: 10.5719/hgeo.2024.182.6.
49. J. Garnett, *Handbook of Administrative Communication*. New York: Routledge, 2024.
50. E. H. Hooge, S. Waslander, and H. C. Theisens, “The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education,” *Public Manag. Rev.*, vol. 24, no. 10, pp. 1591–1609, Oct. 2022, doi: 10.1080/14719037.2021.1916063.