



---

## Reformasi Birokrasi Dalam Perspektif Teori Administrasi Negara Modern: Kajian Kepustakaan Kritis

Doni Kusuma

Universitas Terbuka, Indonesia

Email Korespondensi: [048686858@ecampus.ut.ac.id](mailto:048686858@ecampus.ut.ac.id)

---

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Februari 2026, Article published: 25 April 2026

---

### ABSTRACT

*Bureaucratic reform has become a strategic agenda for improving the quality of government administration amidst increasingly complex global dynamics. Bureaucracies that still tend to be rigid, hierarchical, and slow to respond to change have given rise to various public service issues, low accountability, and declining public trust. In Indonesia, various reform efforts have been undertaken, but the results have not been optimal, necessitating a more comprehensive theoretical study based on developments in modern public administration. This study uses a library research approach with content analysis techniques. Data sources come from national and international scientific literature, academic books, and policy documents related to bureaucratic reform and public administration. Analysis is conducted through the collection, classification, interpretation, and triangulation of sources to produce a critical and systematic conceptual synthesis. The results show that the development of modern public administration theory from Old Public Administration, New Public Management, to New Public Governance provides a complementary analytical framework for understanding bureaucratic reform. Bureaucratic reform in Indonesia still faces structural obstacles, organizational culture, the quality of human resources, and unpreparedness for digital transformation. In addition, the application of good governance principles has proven to be a crucial element in overcoming bureaucratic pathologies such as corruption, inefficiency, and low accountability. Digital transformation also acts as an accelerator of reform, despite ongoing infrastructure and staff capacity constraints. Bureaucratic reform cannot rely solely on a single approach; it requires an integration of institutional innovation, cultural transformation, leadership strengthening, human resource development, and the inclusive use of digital technology. The theoretical approach to modern public administration reform provides a crucial foundation for building a more adaptive, collaborative, and sustainable bureaucratic model in Indonesia.*

**Keywords:** *Good Governance, Bureaucratic Reform, Modern Public Administration Theory.*

### ABSTRAK

*Reformasi birokrasi menjadi agenda strategis dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di tengah dinamika global yang semakin kompleks. Birokrasi yang masih cenderung kaku, hierarkis, dan lamban responsif terhadap perubahan menimbulkan berbagai persoalan pelayanan publik, rendahnya akuntabilitas, serta menurunnya kepercayaan masyarakat. Di Indonesia, berbagai upaya reformasi telah dilakukan, namun hasilnya masih belum optimal sehingga diperlukan kajian teoritis yang lebih komprehensif berbasis perkembangan ilmu administrasi negara modern. Penelitian ini*

---

*menggunakan pendekatan library research dengan teknik content analysis. Sumber data berasal dari literatur ilmiah nasional dan internasional, buku akademik, serta dokumen kebijakan terkait reformasi birokrasi dan administrasi publik. Analisis dilakukan melalui pengumpulan, klasifikasi, interpretasi, serta triangulasi sumber untuk menghasilkan sintesis konseptual yang kritis dan sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan teori administrasi negara modern dari Old Public Administration, New Public Management, hingga New Public Governance memberikan kerangka analisis yang saling melengkapi dalam memahami reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi hambatan struktural, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia aparatur, serta ketidaksiapan transformasi digital. Selain itu, penerapan prinsip good governance terbukti menjadi elemen penting dalam mengatasi patologi birokrasi seperti korupsi, inefisiensi, dan rendahnya akuntabilitas. Transformasi digital juga berperan sebagai akselerator reformasi, meskipun masih terkendala kesenjangan infrastruktur dan kapasitas aparatur. Reformasi birokrasi tidak dapat hanya bertumpu pada pendekatan tunggal, melainkan membutuhkan integrasi antara pembaruan kelembagaan, transformasi budaya, penguatan kepemimpinan, pengembangan SDM, serta pemanfaatan teknologi digital secara inklusif. Pendekatan teoritis administrasi negara modern memberikan landasan penting dalam membangun model reformasi birokrasi yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berkelanjutan di Indonesia.*

**Kata Kunci:** *Good Governance, Reformasi Birokrasi, Teori Administrasi Negara Modern.*

## PENDAHULUAN

Dinamika perubahan global yang semakin kompleks menuntut pemerintah di berbagai negara untuk melakukan pembenahan menyeluruh terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam aspek birokrasi. Birokrasi yang selama ini kerap dipandang sebagai mesin pelayan publik justru sering kali menjadi hambatan struktural akibat karakteristiknya yang kaku, hierarkis, dan lamban dalam merespons perubahan. Di Indonesia, persoalan ini bukan hal baru, berbagai upaya reformasi telah digulirkan sejak era pasca-Orde Baru, namun hasilnya masih belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat luas (Lumbanraja et al., 2025). Tuntutan terhadap pemerintahan yang lebih efisien, transparan, dan akuntabel kini bukan lagi sekadar wacana, melainkan kebutuhan mendesak yang harus dijawab melalui pendekatan ilmiah yang sistematis dan komprehensif (Cetina Presuel & Martinez Sierra, 2024).

Fenomena *bureaucratic dysfunction* atau disfungsi birokrasi yang terjadi di berbagai negara berkembang sesungguhnya bukan semata-mata persoalan teknis administratif, melainkan juga cerminan dari kegagalan sistemik dalam membangun kelembagaan yang adaptif dan responsif (Sri et al., 2024). Di Indonesia, kondisi ini tercermin dari masih tingginya keluhan masyarakat terhadap kualitas layanan publik, rendahnya indeks kepercayaan publik terhadap aparatur negara, serta lambatnya proses pengambilan keputusan yang berdampak langsung pada efektivitas pembangunan nasional (Tikayani et al., 2026). Berbagai survei dan laporan lembaga internasional menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan birokrasi Indonesia masih memerlukan penguatan yang substansial, terutama dalam aspek integritas, kompetensi sumber daya manusia aparatur, dan adopsi teknologi

---

dalam penyelenggaraan layanan publik (Williams, 2021). Kondisi inilah yang menjadikan kajian mendalam mengenai reformasi birokrasi bukan sekadar agenda akademik, tetapi juga kebutuhan strategis nasional yang tidak dapat ditunda lebih lama lagi.

Perdebatan mengenai arah dan strategi reformasi birokrasi terus berkembang seiring hadirnya berbagai pendekatan teoretis baru. *New Public Management* (NPM) yang sempat menjadi paradigma dominan kini mulai dipertanyakan relevansinya karena terlalu menekankan efisiensi ekonomi tanpa mempertimbangkan nilai-nilai keadilan sosial dan kepentingan publik secara holistik. Sebagai responsnya, lahirlah pendekatan *New Public Governance* (NPG) yang menekankan kolaborasi antarpihak, partisipasi warga, dan jejaring kebijakan sebagai fondasi utama tata kelola pemerintahan modern (Maulana et al., 2022). Pergeseran paradigma ini menciptakan kebutuhan mendesak untuk mengkaji secara kritis bagaimana teori-teori administrasi negara kontemporer dapat memberikan kerangka analitis yang memadai bagi praktik reformasi birokrasi di negara berkembang.

*Gap* penelitian dalam kajian ini teridentifikasi pada minimnya studi kepustakaan yang secara khusus menghubungkan perkembangan teori administrasi negara modern dengan implementasi reformasi birokrasi dalam konteks Indonesia secara mendalam dan kritis. Sebagian besar penelitian yang ada cenderung bersifat parsial hanya menyentuh satu aspek reformasi tanpa melihat keterkaitan antara fondasi teoretis dan praktik lapangan secara menyeluruh (Farazmand, 2022). Selain itu, belum banyak kajian yang secara eksplisit memetakan titik-titik ketegangan antara berbagai aliran teori administrasi negara dalam menghadapi tantangan reformasi birokrasi yang sesungguhnya. Kondisi inilah yang mendorong perlunya sebuah kajian kepustakaan yang bersifat kritis, integratif, dan komprehensif.

Perkembangan teknologi digital yang pesat turut menghadirkan dimensi baru dalam diskursus reformasi birokrasi, yang kini tidak lagi dapat dilepaskan dari konsep *digital governance* dan transformasi layanan publik berbasis teknologi informasi. Integrasi platform digital dalam sistem birokrasi menuntut tidak hanya kesiapan infrastruktur, tetapi juga perubahan mendasar pada budaya organisasi, pola pikir aparatur, serta kerangka regulasi yang mendukung. Sayangnya, kajian-kajian yang ada belum banyak mengintegrasikan dimensi transformasi digital ini ke dalam analisis teoretis administrasi negara secara holistik dan berimbang. Karena itu penelitian ini berupaya mengisi celah tersebut dengan menghadirkan perspektif yang lebih komprehensif dan kontekstual terhadap tantangan reformasi birokrasi di era digital.

Kebaruan dari penelitian ini terletak pada penggabungan pendekatan *library research* dengan analisis kritis berbasis perspektif teoritis yang beragam, sehingga mampu menghasilkan peta konseptual yang lebih utuh mengenai hubungan antara teori dan praktik reformasi birokrasi. Penelitian ini tidak hanya mendiskusikan teori secara normatif, tetapi juga mengungkap ketegangan-ketegangan konseptual yang selama ini luput dari perhatian akademik (Farazmand, 2022). Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan terkini dalam studi administrasi publik yang menekankan pentingnya reflektivitas teoretis dalam memahami kompleksitas birokrasi kontemporer.

---

Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana perkembangan teori administrasi negara modern dapat digunakan sebagai kerangka analitis untuk memahami dan mengevaluasi praktik reformasi birokrasi secara kritis dan komprehensif? Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji secara mendalam berbagai perspektif teoretis dalam administrasi negara modern dan menganalisis relevansinya terhadap praktik reformasi birokrasi, khususnya dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat ganda. Secara teoretis hasil kajian ini dapat memperkaya khazanah ilmu administrasi negara dengan menawarkan sintesis konseptual yang lebih integratif; sementara secara praktis, temuan penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi para pengambil kebijakan dalam merancang agenda reformasi birokrasi yang lebih kontekstual, adaptif, dan berpijak pada landasan teoretis yang kokoh.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan *library research* atau penelitian kepustakaan, yakni suatu metode penelitian yang menempatkan sumber-sumber tertulis sebagai objek utama kajian (Abdussamad, 2021). Berbeda dengan penelitian lapangan yang mengandalkan data primer melalui observasi atau wawancara, penelitian kepustakaan bekerja dengan cara mengumpulkan, membaca, mengklasifikasikan, dan menganalisis berbagai bahan pustaka yang relevan secara sistematis dan kritis. Pendekatan ini dipandang paling tepat untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, mengingat tujuan utamanya adalah membangun sintesis konseptual antara perkembangan teori administrasi negara modern dengan praktik reformasi birokrasi yang membutuhkan kedalaman analisis berbasis literatur ilmiah yang luas dan beragam (Nasution, 2023). Sumber data dalam penelitian ini sepenuhnya bersifat sekunder, yang mencakup artikel ilmiah bereputasi nasional maupun internasional, buku teks akademik, laporan resmi lembaga pemerintah dan organisasi internasional, serta dokumen kebijakan yang berkaitan langsung dengan tema reformasi birokrasi dan administrasi negara. Pemilihan sumber pustaka dilakukan dengan menerapkan kriteria inklusi yang ketat, yaitu relevansi topik, kredibilitas penulis atau lembaga penerbit, serta rentang waktu publikasi yang diprioritaskan dari tahun 2021 hingga 2026 guna memastikan kemutakhiran referensi yang digunakan. Penelusuran bahan pustaka dilakukan melalui berbagai basis data akademik terpercaya seperti *Google Scholar*, *Scopus*, Garuda dan SINTA, dengan menggunakan kata kunci yang terstruktur seputar reformasi birokrasi, administrasi publik, *new public management*, *new public governance*, dan tata kelola pemerintahan. Proses analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik *content analysis* atau analisis isi, yakni suatu prosedur ilmiah untuk mengidentifikasi, mengkategorikan, dan menginterpretasikan pola-pola makna yang terkandung dalam teks secara objektif dan sistematis. Setiap sumber yang terpilih dianalisis secara mendalam untuk mengekstrak argumen-argumen kunci, mengidentifikasi persamaan dan pertentangan pandangan antarteoretisi, serta memetakan perkembangan konseptual yang terjadi dari waktu ke waktu (Ramdhan, 2025). Melalui proses ini, peneliti dapat membangun narasi analitis yang

---

tidak sekadar merangkum literatur, melainkan juga memberikan penilaian kritis terhadap kekuatan dan kelemahan masing-masing perspektif teoretis yang dikaji. Sari et al. (2025) menegaskan bahwa kualitas penelitian kepustakaan sangat ditentukan oleh kemampuan peneliti dalam melakukan triangulasi sumber dan analisis komparatif antarpustaka, sehingga temuan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kondisi pengetahuan ilmiah yang sesungguhnya, bukan sekadar kompilasi pendapat tanpa daya kritis. Untuk menjaga kualitas dan validitas penelitian, diterapkan pula teknik *triangulasi sumber* dengan cara membandingkan informasi dari beberapa referensi yang berbeda untuk mengonfirmasi konsistensi atau mengidentifikasi kontradiksi yang perlu dibahas lebih lanjut. Seluruh proses analisis dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, dengan mencatat setiap langkah interpretasi beserta dasar argumentasinya. Dengan demikian, pendekatan *library research* yang diterapkan dalam penelitian ini bukan sekadar kegiatan membaca dan merangkum, melainkan sebuah proses intelektual yang terstruktur, kritis, dan menghasilkan kontribusi nyata bagi pengembangan ilmu administrasi negara, khususnya dalam memahami kompleksitas reformasi birokrasi dari sudut pandang teoretis yang komprehensif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Dinamika Paradigma dalam Teori Administrasi Negara Modern*

Perkembangan teori administrasi negara tidak berlangsung dalam garis lurus yang sederhana, melainkan merupakan proses dialektis yang panjang antara berbagai aliran pemikiran yang saling berbenturan, saling melengkapi, dan kadang kala saling menafikan. Pemahaman terhadap dinamika ini menjadi fondasi utama dalam mengkaji reformasi birokrasi secara kritis, karena setiap gelombang perubahan birokrasi selalu berakar pada asumsi-asumsi teoretis tertentu mengenai hakikat organisasi publik, peran negara, dan hubungan antara birokrasi dengan masyarakat yang dilayaninya (Marliani et al., 2025). Kajian kepustakaan yang dilakukan dalam penelitian ini mengidentifikasi setidaknya tiga gelombang paradigma besar yang secara berurutan dan tumpang tindih mewarnai lanskap administrasi negara kontemporer, yakni paradigma administrasi publik tradisional (*Old Public Administration/OPA*), paradigma *New Public Management* (NPM), dan paradigma *New Public Governance* (NPG) yang kini semakin mendapatkan perhatian luas.

Paradigma *Old Public Administration* yang berakar pada gagasan Weberian tentang birokrasi rasional-legal menempatkan hierarki, spesialisasi, dan prosedur baku sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan adil. Dalam kerangka ini, aparatur negara dipandang sebagai pelaksana aturan yang netral dan imparsial, sementara politik dan administrasi diposisikan sebagai dua domain yang terpisah secara konseptual (Mozin et al., 2026). Namun seiring berjalannya waktu, model ini mendapat kritik tajam akibat kecenderungannya melahirkan rigiditas organisasional, inefisiensi kronik, dan ketidakresponsifan terhadap kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Gantika (2025) dalam kajiannya tentang paradoks birokrasi versus pasca-birokrasi mengemukakan bahwa ketegangan antara model birokratis dan pasca-birokratis dalam administrasi publik

---

bukanlah fenomena baru, melainkan sebuah paradoks historis yang telah berlangsung hampir tiga dekade, di mana keduanya tidak pernah benar-benar saling menggantikan melainkan terus berkoeksistensi dalam relasi yang tidak stabil dan kontekstual.

Merespons berbagai kelemahan model tradisional tersebut, paradigma *New Public Management* (NPM) hadir pada dekade 1980-an sebagai tawaran pembaruan yang radikal dengan mengadopsi logika dan instrumen manajemen sektor swasta ke dalam pengelolaan sektor publik. NPM menekankan orientasi pada hasil (*output* dan *outcome*), kompetisi antar-penyedia layanan, desentralisasi kewenangan manajerial, serta penerapan indikator kinerja yang terukur sebagai alat pertanggungjawaban publik. Namun demikian, kajian-kajian terkini menunjukkan bahwa adopsi NPM di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia, justru kerap menghasilkan hasil yang paradoksal. Kusnaedi et al. (2025) menemukan bahwa implementasi NPM di Indonesia menunjukkan perkembangan yang tidak signifikan, dengan faktor-faktor penghambat utama berupa dominasi praktik birokrasi tradisional, lemahnya manajemen strategis dalam menerapkan pendekatan bisnis di sektor publik, serta ketiadaan transformasi budaya organisasi yang menyertai perubahan struktural formal. Dominasi model *Neo-Weberian* dan *OPA-Patronage* yang masih kuat dalam tubuh birokrasi Indonesia menjadi salah satu penjelasan mengapa transplantasi model NPM tidak menghasilkan perubahan yang substansial.

Kondisi inilah yang mendorong munculnya paradigma *New Public Governance* (NPG) sebagai alternatif yang lebih kontekstual dan berorientasi nilai. NPG menekankan pentingnya jejaring kolaboratif, partisipasi warga negara, serta co-produksi layanan publik antara pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta. Paradigma ini memandang bahwa persoalan publik yang kompleks tidak bisa diselesaikan oleh satu aktor tunggal, melainkan memerlukan sinergi antar-pihak yang dilandasi kepercayaan dan komitmen bersama terhadap kepentingan umum. Kajian ini menegaskan bahwa pergeseran paradigmatis dari OPA ke NPM dan kemudian ke NPG bukan sekadar perubahan teknis-manajerial, melainkan mencerminkan transformasi mendalam dalam cara masyarakat memahami dan membangun hubungan dengan aparatur negaranya.

Ketiga paradigma tersebut tidak bisa dilihat secara hitam-putih sebagai tahapan yang saling menggantikan secara total. Dalam realitas praktik administrasi publik di berbagai negara, ketiga paradigma ini justru kerap hadir secara bersamaan dalam satu sistem pemerintahan, menciptakan apa yang oleh para ahli disebut sebagai kondisi *layering* atau penumpukan paradigma. Di Indonesia masih sangat mudah dijumpai praktik-praktik birokratis bergaya Weberian yang kaku di satu sisi, sementara di sisi lain terdapat upaya-upaya adopsi mekanisme berbasis pasar ala NPM dalam pengelolaan layanan tertentu, dan secara bersamaan pula mulai tumbuh inisiatif-inisiatif kolaboratif yang mencerminkan semangat NPG (Sofyani & Desmaliana, 2025). Kondisi hibrida semacam ini sesungguhnya bukan sesuatu yang perlu dipandang sebagai kegagalan konseptual, melainkan sebagai cerminan dari kompleksitas konteks lokal yang tidak bisa dipaksakan untuk sepenuhnya tunduk pada satu kerangka teoritis tunggal.

---

Implikasi dari kondisi tersebut bagi penelitian ini sangat signifikan. Para perancang kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia perlu mengembangkan kepekaan paradigmatik yang tinggi, dalam artian mereka harus mampu membaca secara cermat konteks kelembagaan yang dihadapi sebelum memutuskan pendekatan reformasi mana yang paling tepat untuk diterapkan. Pendekatan *one size fits all* yang mengabaikan keragaman konteks antarinstansi dan antarwilayah hanya akan menghasilkan reformasi yang dangkal dan tidak berkelanjutan. Karena itu pendalaman terhadap berbagai perspektif teoretis administrasi negara bukan sekadar latihan akademik yang abstrak, melainkan investasi intelektual yang sangat berharga bagi perbaikan praktik pemerintahan secara nyata dan terukur.

### ***Reformasi Birokrasi dalam Administrasi Publik di Indonesia***

Perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia merupakan narasi yang sarat dengan kompleksitas dan kontradiksi. Di satu sisi, berbagai agenda reformasi formal telah bergulir sejak era transisi demokratik pasca-1998, mencakup penataan kelembagaan, penyederhanaan regulasi, penguatan sistem pengawasan, hingga transformasi budaya kerja aparatur. Di sisi lain, implementasi di lapangan kerap terhambat oleh resistensi struktural, politisasi birokrasi, dan ketimpangan kapasitas antarwilayah yang masih sangat lebar. Kajian terhadap berbagai literatur yang dikumpulkan dalam penelitian ini menemukan bahwa akar masalah dari berbagai hambatan tersebut tidak semata-mata bersifat teknis-administratif, melainkan bersumber dari persoalan yang jauh lebih fundamental menyangkut budaya organisasi, integritas aparatur, dan kerangka kelembagaan yang belum sepenuhnya kondusif bagi pembaruan.

Kusnaedi et al. (2025) menekankan bahwa efektivitas administrasi pembangunan sangat ditentukan oleh kualitas perencanaan, implementasi kebijakan, serta mekanisme pengawasan dan evaluasi yang optimal. Penelitian tersebut mengidentifikasi tantangan utama yang dihadapi birokrasi Indonesia, meliputi korupsi yang masih mengakar, ketimpangan sosial-ekonomi, lemahnya akuntabilitas, dan disparitas kapasitas kelembagaan antarwilayah. Temuan ini selaras dengan argumen bahwa reformasi birokrasi yang efektif tidak cukup hanya berfokus pada perubahan struktural semata, melainkan harus secara simultan menyentuh dimensi nilai, etika, dan budaya kerja aparatur secara menyeluruh.

Mozin et al. (2025) implementasi reformasi birokrasi dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia menemukan bahwa reformasi birokrasi memiliki pengaruh terhadap peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan, khususnya melalui empat dimensi utama: restrukturisasi kelembagaan, penguatan sumber daya manusia aparatur, transformasi budaya kerja, dan peningkatan transparansi publik. Temuan menarik lainnya adalah adanya hubungan timbal balik antara reformasi birokrasi dan *good governance*, di mana penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik pada gilirannya juga memperkuat keberlanjutan agenda reformasi itu sendiri. Implikasinya sangat jelas: reformasi birokrasi harus dipahami sebagai proses siklikal dan berkesinambungan, bukan sekadar program satu kali jalan yang memiliki titik akhir yang pasti.

Hal yang tidak kalah penting untuk digarisbawahi adalah bahwa keberlanjutan reformasi birokrasi sangat dipengaruhi oleh konsistensi komitmen

---

politik dari para pemangku kekuasaan di setiap level pemerintahan. Tidak jarang ditemukan situasi di mana agenda reformasi yang telah dibangun dengan susah payah menjadi terbengkalai ketika terjadi pergantian kepemimpinan, karena reformasi tersebut lebih dipandang sebagai proyek politik pemimpin tertentu ketimbang sebagai kebutuhan kelembagaan yang bersifat lintas-jabatan. Kerapuhan komitmen semacam ini menjadi salah satu penyebab mengapa siklus reformasi di Indonesia kerap mengalami kemunduran dan pengulangan persoalan yang sama dari satu periode ke periode berikutnya. Membangun reformasi birokrasi yang tangguh memerlukan pelebagaan nilai-nilai pembaruan ke dalam sistem dan prosedur formal yang tidak mudah tergerus oleh perubahan rezim.

Di samping itu, partisipasi aktif masyarakat sipil dalam mengawal proses reformasi birokrasi merupakan elemen yang selama ini masih underutilized dalam konteks Indonesia. Warga negara yang kritis dan terinformasi dengan baik sesungguhnya merupakan sumber tekanan eksternal yang paling efektif untuk mendorong birokrasi agar terus berbenah. Mekanisme pengaduan publik yang mudah diakses, forum konsultasi kebijakan yang genuinely partisipatif, serta kebebasan pers yang terjamin merupakan prasyarat ekosistem yang memungkinkan tekanan publik tersebut berfungsi secara konstruktif. Tanpa keterlibatan masyarakat yang bermakna, reformasi birokrasi berisiko hanya menjadi proyek internal birokrasi untuk birokrasi itu sendiri, yang pada akhirnya kehilangan relevansi dan legitimasi di mata warga yang seharusnya menjadi penerima manfaat utamanya.

Dimensi penting lainnya yang kerap luput dari perhatian adalah persoalan kepemimpinan sebagai penggerak utama perubahan organisasional dalam konteks birokrasi. Indrayanti (2025) menemukan bahwa *authentic leadership* terbukti secara signifikan mendorong perilaku kerja yang inovatif, baik secara langsung maupun melalui mekanisme mediasi pemberdayaan psikologis. Temuan krusial dari studi tersebut adalah bahwa *referent power* yang berakar pada kepercayaan relasional antara pemimpin dan bawahan terbukti memperkuat efek kepemimpinan terhadap inovasi, sementara *expert power* menunjukkan pengaruh yang terbatas. Ini mengisyaratkan bahwa dalam konteks birokrasi yang hierarkis dan kaku, kualitas hubungan interpersonal antara pimpinan dan staf memegang peran yang lebih determinatif dibandingkan sekadar otoritas berbasis kompetensi teknis semata. Implikasi teoritis ini sangat relevan bagi desain program reformasi birokrasi yang menempatkan pengembangan kepemimpinan sebagai salah satu pilar strategisnya.

### ***Patologi Birokrasi dan Urgensi Penerapan Prinsip Good Governance***

Salah satu temuan sentral dalam kajian kepustakaan ini adalah betapa patologi birokrasi masih menjadi persoalan yang sangat nyata dan menghambat kemajuan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Patologi birokrasi yang mencakup berbagai penyakit organisasional seperti korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, arogansi kekuasaan, dan ketidakresponsifan terhadap warga bukan sekadar fenomena individual yang dapat diselesaikan melalui pendekatan hukum-formal semata. Ia merupakan manifestasi dari kegagalan sistemik yang berakar pada konstruksi kelembagaan yang lemah, budaya organisasi yang tidak kondusif bagi integritas, serta minimnya mekanisme akuntabilitas yang efektif.

---

Ponto et al. (2024) mengemukakan bahwa berbagai bentuk patologi birokrasi, mulai dari korupsi hingga inefisiensi pelayanan publik, dapat diatasi secara sistematis melalui penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang menekankan transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan supremasi hukum. Kajian ini juga menemukan bahwa reformasi birokrasi perlu menyentuh dimensi yang lebih dalam dari sekadar perubahan struktur formal, yakni perubahan pola pikir dan nilai-nilai yang tertanam dalam budaya organisasi birokrasi itu sendiri. Pemanfaatan teknologi informasi diidentifikasi sebagai katalis penting yang dapat mempercepat transformasi cara kerja birokrasi menjadi lebih efisien, transparan, dan akuntabel.

Dalam kerangka teoretis yang lebih luas, penerapan *good governance* dalam konteks birokrasi Indonesia tidak bisa dilepaskan dari dimensi kebijakan publik yang melingkupinya. Rahmat et al. (2024) menegaskan bahwa kualitas kebijakan publik yang dihasilkan oleh aparatur birokrasi sangat menentukan sejauh mana prinsip-prinsip tata kelola yang baik dapat diwujudkan dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Penelitian tersebut secara implisit mengingatkan bahwa reformasi birokrasi yang tidak disertai dengan pembenahan substansial terhadap proses dan kualitas pengambilan kebijakan publik akan sulit menghasilkan perubahan yang bermakna bagi masyarakat. Dengan kata lain, *good governance* bukan hanya soal prosedur dan mekanisme formal, melainkan juga tentang substansi kebijakan yang dihasilkan dan dampaknya terhadap kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini mengidentifikasi bahwa salah satu kelemahan mendasar dalam proses reformasi birokrasi di Indonesia adalah absennya pendekatan yang holistik dan berkesinambungan. Banyak program reformasi yang berjalan secara sektoral dan fragmental, sehingga gagal menciptakan sinergi yang dibutuhkan untuk menghasilkan perubahan sistemik yang berkelanjutan. Kerangka *good governance* sesungguhnya menyediakan prinsip-prinsip integratif yang dapat menjadi pengikat berbagai agenda reformasi yang tercerai-berai tersebut, asalkan implementasinya didukung oleh komitmen politik yang kuat, kapasitas kelembagaan yang memadai, dan partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan.

#### ***Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur sebagai Kunci Keberhasilan Reformasi***

Dimensi sumber daya manusia merupakan salah satu faktor paling determinatif dalam keberhasilan atau kegagalan agenda reformasi birokrasi. Tidak sedikit program reformasi yang secara teknis dirancang dengan sangat baik, namun pada akhirnya gagal dalam implementasi karena mengabaikan kompleksitas dimensi manusiawi dari perubahan organisasional. Aparatur birokrasi bukan sekadar variabel netral yang dapat diprogram ulang secara mekanis; mereka adalah individu dengan nilai-nilai, persepsi, kepentingan, dan kapasitas yang beragam, yang akan menentukan apakah perubahan formal yang digulirkan akan terinternalisasi secara genuine atau sekadar menjadi *window dressing* belaka.

Menurut Zolak Poljašević et al. (2025) menemukan bahwa reformasi manajemen sumber daya manusia (MSDM) di negara-negara pasca-sosialis Eropa yang secara kontekstual memiliki banyak kemiripan struktural dengan Indonesia seringkali terhambat oleh inersia kelembagaan, pengaruh politik yang kuat, dan resistensi terhadap perubahan. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa meskipun penyesuaian legal dan prosedural telah dilakukan, banyak administrasi publik yang

---

masih berjuang dalam penerapan praktis kebijakan reformasi akibat budaya birokrasi yang telah mengakar (*entrenched bureaucratic cultures*) dan lemahnya profesionalisasi fungsi MSDM. Pelajaran penting yang dapat dipetik adalah bahwa reformasi MSDM memerlukan strategi yang melampaui sekadar perubahan regulasi formal, menuju transformasi mendalam terhadap budaya dan praktik pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi.

Tantangan dalam pengelolaan sumber daya manusia aparatur di Indonesia semakin kompleks dengan munculnya tuntutan kompetensi baru yang dipicu oleh transformasi digital yang sedang berlangsung. Aparatur birokrasi kini dituntut tidak hanya memiliki kompetensi teknis di bidangnya, tetapi juga kemampuan adaptif untuk bekerja dalam ekosistem digital yang terus berubah dengan cepat. Program pengembangan kapasitas aparatur yang masih cenderung bersifat generik dan tidak kontekstual perlu segera direvitalisasi agar mampu menghasilkan profil aparatur yang adaptif, inovatif, dan berorientasi pada pelayanan prima kepada masyarakat.

### ***Transformasi Digital sebagai Akselerator Reformasi Birokrasi***

Salah satu dimensi yang semakin tidak dapat diabaikan dalam diskursus reformasi birokrasi kontemporer adalah transformasi digital dan integrasinya ke dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Di era di mana konektivitas digital telah menjadi infrastruktur dasar kehidupan sosial dan ekonomi, birokrasi yang tidak mampu beradaptasi dengan perubahan teknologi akan semakin kehilangan relevansi dan kepercayaan publik. Konsep *e-government* dan *digital governance* bukan lagi sekadar inovasi tambahan, melainkan telah menjadi kebutuhan fundamental dalam membangun birokrasi yang efisien, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

Kajian kepustakaan dalam penelitian ini menemukan bahwa transformasi digital dalam birokrasi Indonesia telah menunjukkan sejumlah kemajuan yang patut diapresiasi, namun sekaligus masih menyisakan berbagai kesenjangan yang perlu diatasi secara sistematis. Berbagai inisiatif *e-government* yang telah diluncurkan pemerintah mulai dari sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik, layanan administrasi kependudukan berbasis digital, hingga sistem informasi manajemen pemerintahan daerah menunjukkan komitmen nyata terhadap agenda transformasi digital. Namun keberhasilan inisiatif-inisiatif tersebut masih sangat bervariasi antarinstansi dan antarwilayah, tergantung pada kapasitas infrastruktur teknologi, kesiapan sumber daya manusia, dan kekuatan komitmen pimpinan di masing-masing unit kerja.

Indrayanti (2025) menyebutkan bahwa penerapan *e-government* dan peningkatan partisipasi masyarakat merupakan strategi kunci dalam mewujudkan tata kelola pembangunan yang lebih transparan, akuntabel, dan inklusif. Hal ini sejalan dengan temuan kajian lainnya bahwa teknologi digital memiliki potensi besar sebagai *enabler* reformasi birokrasi, yakni sebagai alat yang memungkinkan pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan, mengurangi ruang untuk praktik koruptif, dan memperkuat mekanisme akuntabilitas publik secara real-time. Namun potensi ini tidak akan terwujud secara otomatis; ia memerlukan ekosistem pendukung yang mencakup regulasi yang kondusif, investasi infrastruktur yang memadai, pengembangan kompetensi digital aparatur, serta perubahan pola pikir

---

yang menempatkan warga sebagai pengguna layanan yang berdaulat atas data dan hak-haknya.

Dimensi yang sering kali luput dari perhatian dalam diskursus digitalisasi birokrasi adalah persoalan kesetaraan akses dan inklusi digital. Transformasi digital yang tidak disertai dengan perhatian serius terhadap kesenjangan akses teknologi berisiko justru memperparah ketimpangan dalam penerimaan layanan publik, di mana kelompok-kelompok yang sudah terpinggirkan secara sosial-ekonomi menjadi semakin tertinggal akibat ketidakmampuan mereka mengakses layanan berbasis digital. Reformasi birokrasi yang genuinly berorientasi pada keadilan sosial harus memastikan bahwa transformasi digital tidak menjadi privilege bagi kelompok tertentu, melainkan benar-benar memperluas jangkauan dan kualitas layanan bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

### **Sintesis Konseptual: Menuju Kerangka Reformasi Birokrasi yang Integratif**

Berdasarkan analisis komprehensif terhadap berbagai literatur yang dikaji dalam penelitian ini, dapat dirumuskan sebuah sintesis konseptual yang menawarkan kerangka pemahaman yang lebih integratif tentang reformasi birokrasi dalam perspektif teori administrasi negara modern. Kerangka ini dibangun di atas pengakuan terhadap kompleksitas multidimensional dari fenomena birokrasi dan reformasinya, yang tidak dapat direduksi ke dalam satu variabel tunggal atau dijelaskan secara memadai oleh satu teori tunggal.

Pertama, reformasi birokrasi yang efektif mensyaratkan adanya kesadaran paradigmatic yang mendalam dari para aktor pembaru, yakni pemahaman yang jernih tentang asumsi-asumsi teoretis yang mendasari desain reformasi yang dipilih dan implikasi praktisnya. Pilihan antara pendekatan NPM yang berorientasi pasar, pendekatan NPG yang menekankan kolaborasi, atau pendekatan neo-Weberian yang memadukan profesionalisme birokrasi dengan orientasi pelayanan publik, akan menghasilkan arsitektur kelembagaan, instrumen kebijakan, dan budaya organisasi yang berbeda secara fundamental. Ingaggiati dan Ruffini (2026) mengingatkan bahwa tidak ada satu model yang secara universal superior; setiap konteks memerlukan pendekatan yang peka terhadap kondisi historis, budaya, dan kelembagaan yang spesifik.

Kedua, keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan di semua jenjang hierarki, dari level pimpinan puncak hingga supervisor garis depan yang berinteraksi langsung dengan warga.

Ketiga, reformasi birokrasi yang berkelanjutan memerlukan fondasi kelembagaan yang kokoh, yang mencakup sistem rekrutmen berbasis merit, perlindungan terhadap aparatur dari intervensi politik, mekanisme akuntabilitas yang independen dan efektif, serta budaya organisasi yang menghargai integritas dan inovasi. Tanpa fondasi kelembagaan yang kuat, perubahan formal seringkali hanya bersifat superfisial dan tidak mampu mentransformasi praktik-praktik yang telah mengakar dalam budaya birokrasi.

Keempat dan terakhir, reformasi birokrasi harus dikonseptualisasikan sebagai proses adaptasi yang berkelanjutan (*continuous adaptive process*), bukan sebagai proyek dengan titik akhir yang definitif. Kompleksitas lingkungan sosial, ekonomi, dan teknologi yang terus berubah menuntut birokrasi untuk senantiasa

belajar, berinovasi, dan beradaptasi. Secara senada menekankan bahwa hubungan antara reformasi birokrasi dan *good governance* bersifat resiprokal dan dinamis, keduanya saling memperkuat dalam sebuah proses yang tidak pernah benar-benar selesai. Implikasinya bagi kebijakan adalah perlunya membangun kapasitas pembelajaran organisasional (*organizational learning capacity*) dalam tubuh birokrasi, sehingga ia mampu secara mandiri mengidentifikasi persoalan, merancang solusi, dan mengimplementasikan perubahan tanpa harus menunggu dorongan eksternal semata.

Sintesis konseptual ini memberikan gambaran yang lebih utuh tentang betapa reformasi birokrasi adalah sebuah usaha peradaban yang menuntut komitmen jangka panjang, pendekatan yang holistik, dan pemahaman yang mendalam terhadap kompleksitas manusia dan kelembagaan. Keberhasilannya tidak bisa diukur semata-mata dari indikator-indikator teknis seperti jumlah layanan yang daring atau waktu penyelesaian dokumen yang berkurang, melainkan harus dinilai dari sejauh mana birokrasi mampu menempatkan dirinya sebagai institusi yang benar-benar melayani, memberdayakan, dan memperjuangkan kepentingan seluruh warga negara tanpa diskriminasi.

## SIMPULAN

Kajian kepustakaan kritis ini menghasilkan temuan bahwa reformasi birokrasi tidak dapat dipahami secara memadai tanpa landasan teoretis yang kokoh dan beragam. Perkembangan paradigma administrasi negara dari *Old Public Administration*, *New Public Management*, hingga *New Public Governance* menunjukkan bahwa tidak ada pendekatan tunggal yang secara universal mampu menjawab kompleksitas persoalan birokrasi, khususnya dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia. Keberhasilan reformasi birokrasi ditentukan oleh keterpaduan antara pembaruan struktural-kelembagaan, transformasi budaya organisasi, penguatan kepemimpinan yang autentik, pengembangan sumber daya manusia aparatur yang berkelanjutan, serta integrasi teknologi digital yang inklusif dan berkeadilan. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* secara konsisten menjadi pengikat yang menyatukan berbagai dimensi reformasi tersebut dalam satu kerangka yang koheren dan berorientasi pada kepentingan publik. Pada akhirnya, reformasi birokrasi yang genuinely transformatif menuntut komitmen jangka panjang dari seluruh pemangku kepentingan, didukung oleh sistem evaluasi yang komprehensif serta semangat pembelajaran organisasional yang tidak pernah berhenti berkembang.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abdussamad, Z. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif*. Makassar: Syakir Media Press.
- Cetina Presuel, R., & Martinez Sierra, J. M. (2024). The Adoption of Artificial Intelligence in Bureaucratic Decision-making: A Weberian Perspective. *Digit. Gov.: Res. Pract.*, 5(1), 6:1-6:20. <https://doi.org/10.1145/3609861>
- Farazmand, A. (2022). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer International Publishing AG.

- Gantika, S. (2025). Implementation Of Bureaucratic Reform In Realising Good Governance In Indonesia: A Literature Review. *Journal of Economic, Bussines and Accounting (COSTING)*, 8(5), 1494–1505. <https://doi.org/10.31539/e4b62f77>
- Indrayanti, I., Ulfia, N., & Hidayat, T. (2025). From bureaucracy to innovation: How authentic leadership and empowerment drive change in Indonesian State-Owned Enterprises. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 11(3), 100584. <https://doi.org/10.1016/j.joitmc.2025.100584>
- Ingaggiati, M., & Ruffini, R. (2026). *The Bureaucracy versus Post- Bureaucracy Paradox in Public Administration: A Historical Perspective on the Selection and Training of Public Managers*. 33–54. <https://doi.org/10.1111/padm.13074>
- Kusnaedi, N. P. A., Sartika, D., Nurhalisyah, E., Islam, M., Deswara, M. I., Putra, R. U., & Malik, I. (2025). Reformasi Birokrasi Dan Good Governance Dalam Administrasi Pembangunan Indonesia. *Journal Of Government Science*, 1(2), 65–73. <https://doi.org/10.54297/jogs.v1i2.1217>
- Lumbanraja, V., Rustiyana, Ibrahim, A. H. Hi., & Riyanto, A. (2025). *Reformasi Birokrasi dan Inovasi Pelayanan Publik di Indonesia: Konsep, Perkembangan, Prinsip dan Peran*. Penerbit: Star Digital Publishing.
- Marliani, L., Henriyani, E., & Djadjuli, R. D. (2025). Paradigma Administrasi Publik Dalam Teori Dan Praktek. *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 12(2), 542–549. <https://doi.org/10.25157/dak.v12i2.20864>
- Maulana, A., Indriati, F., & Hidayah, K. (2022). *Analysis of Bureaucratic Reform Through Delayering of Government Institutions in Indonesia*. 18(148), 155–170. <https://doi.org/10.24258/jba.v18i2.1003>
- Mozin, S. Y., Abjul, M. N., Gunibala, F., Abuba, R. Y., & Wahab, I. M. (2026). Evolusi Paradigma Pelayanan Publik: Dari Old Public Administration hingga Network Governance. *Kajian Administrasi Publik Dan Ilmu Komunikasi*, 3(1), 24–35. <https://doi.org/10.62383/kajian.v3i1.967>
- Mozin, S. Y., Pakaya, R., Musa, A., Supu, H., Syarif, S. W., Kadir, S. S., Datau, N., Rasid, M., & Labino, R. I. A. (2025). Penerapan Prinsip Good Governance sebagai Upaya Menghindari Patologi Birokrasi Menuju Birokrasi yang Efisien. *Sosial Simbiosis : Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 2(2), 235–250. <https://doi.org/10.62383/sosial.v2i2.1738>
- Nasution, A. F. (2023). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Harfa Creative.
- Ponto, I. S., Patty, J. T., & Sakir, A. R. (2024). Upaya Pencegahan Patologi Birokrasi Melalui Penerapan Good Government untuk Menciptakan Birokrasi yang Efisien. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 14(2), 112–124. <https://doi.org/10.33592/jiia.v14i2.4952>
- Rahmat, B., Hartanto, B., & Hilman, A. (2024). Bureaucratic Reform in Indonesia: From “Public Administration” to “Public Management.” *Journal of Local Government Issues*, 7(2), 144–158. <https://doi.org/10.22219/logos.v7i2.33848>
- Ramdhan, T. W. (2025). *Metode Penelitian Kualitatif (Teori, Teknik, dan Aplikasi)* (Junaidi, Ed.). Press STAI Darul Hikmah Bangkalan.
- Sari, M. N., Susmita, N., & Ikhlas, A. (2025). *Melakukan Penelitian Kepustakaan*. Pradina Pustaka.

- Sofyani, H., & Desmaliana, H. (2025). Memperkenalkan New Public Governance dalam Akuntansi Sektor Publik Indonesia: Refleksi Konseptual melalui Ilustrasi Program Makan Bergizi. *Reviu Akuntansi Dan Bisnis Indonesia*, 9(3), 677–694. <https://doi.org/10.18196/rabin.v9i3.30223>
- Sri, A., Yasin, Y., Anwar, A., & Sagena, U. W. (2024). Analisis Kebijakan Publik Dan Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Governance. 17(2), 410–418. <https://doi.org/10.51903/kompak.v17i2.2142>
- Tikayani, S. I., Irawan, I., & Sari, A. K. (2026). Implementation Of The Principle Of Good Governance Responsibility In Improving Public Services At The Office Of The Lurah Of Simardan Island. *Jurnal Akuntansi, Manajemen Dan Bisnis Digital*, 5(2), 675–682. <https://doi.org/10.37676/jambd.v5i2.10986>
- Williams, M. J. (2021). Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339–357. <https://doi.org/10.1017/S1744137420000478>
- Zolak Poljašević, B., Gričnik, A. M., & Šarotar Žižek, S. (2025). Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change. *Administrative Sciences*, 15(3), 94. <https://doi.org/10.3390/admsci15030094>