

**JIHP:**
Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik

E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000

<https://dinastirev.org/JIHP> dinasti.info@gmail.com [+62 811 7404 455](tel:+628117404455)

DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i6>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sistem Administrasi Negara sebagai Pilar Pelayanan Publik di Indonesia

Sulistiyowati¹, Dewi Nadya Maharani², Umar Husin³, Syaidrawan⁴

¹ Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, sulistiyowatiadvokat@gmail.com

² Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jakarta, Indonesia, dewinadyamaharani@gmail.com

³ Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, umarhusin@gmail.com

⁴ Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, Syaidrawan31@gmail.com

Corresponding Author: sulistiyowatiadvokat@gmail.com ¹

Abstract: *Indonesia's state administration system is at a critical juncture, facing a crisis of relevance and public trust that necessitates a fundamental transformation. This research analyzes that piecemeal reforms are no longer adequate to address the complexity of existing challenges. Various dynamic forces—including political decentralization through regional autonomy, the economic imperative to create a conducive investment climate, and digital technology disruption—collectively drive the need for a paradigm shift. A deep analysis of the bureaucracy's internal pathologies, such as a feudalistic work culture and low quality of human resources, reveals a negative cycle that impedes progress. On the other hand, external dynamics create a strategic tension between the push for centralization for economic efficiency and the mandate for decentralization for democratic responsiveness. In response, this study proposes a framework of Reconceptualization (shifting the philosophy from 'regulating' to 'serving'), Repositioning (shifting the role from a monopoly provider to a facilitator and catalyst), and Revitalization (instilling new capabilities). This revitalization is articulated through the adoption of the concept of Dynamic Governance, which emphasizes the development of adaptive capabilities as key to building a state apparatus that is anticipatory, resilient, and citizen-centric, ultimately capable of delivering high-quality public services amidst uncertainty. The role of the ombudsman is crucial for overseeing public services. The legal research method used is a normative approach.*

Keyword: *Public Administration, Public Service, Indonesia*

Abstrak: Sistem Administrasi Negara Indonesia berada pada titik persimpangan kritis, menghadapi krisis relevansi dan kepercayaan publik yang menuntut transformasi fundamental. Penelitian ini menganalisis bahwa reformasi parsial tidak lagi memadai untuk menjawab kompleksitas tantangan yang ada. Berbagai kekuatan dinamis—termasuk desentralisasi politik melalui otonomi daerah, imperatif ekonomi untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif, serta disrupsi teknologi digital—secara kolektif mendorong kebutuhan akan perubahan paradigma. Analisis mendalam terhadap patologi internal birokrasi, seperti budaya kerja feodalistik dan rendahnya kualitas sumber daya manusia, menunjukkan adanya siklus negatif yang menghambat kemajuan. Di sisi lain, dinamika eksternal menciptakan sebuah tensi

strategis antara dorongan sentralisasi demi efisiensi ekonomi dan mandat desentralisasi untuk responsivitas demokrasi. Sebagai respons, penelitian ini mengusulkan kerangka kerja Rekonseptualisasi (mengubah filosofi dari 'mengatur' menjadi 'melayani'), Reposisi (menggeser peran dari penyedia monopoli menjadi fasilitator dan katalisator), dan Revitalisasi (menanamkan kapabilitas baru). Revitalisasi ini diartikulasikan melalui adopsi konsep Dynamic Governance, yang menekankan pada pengembangan kapabilitas adaptif sebagai kunci untuk membangun aparatur negara yang antisipatif, resilien, dan berpusat pada warga negara, yang pada akhirnya mampu menyelenggarakan pelayanan publik berkualitas tinggi di tengah ketidakpastian. Untuk mengawasi pelayanan publik maka peran ombudsman sangat diperlukan. Metode penelitian hukum yang digunakan adalah pendekatan normatif.

Kata Kunci: Administrasi Negara, Pelayanan Publik, Indonesia

PENDAHULUAN

Sistem Administrasi Negara secara konstitusional dirancang sebagai instrumen utama negara untuk mencapai tujuan nasional, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam ketertiban dunia. Landasan filosofis Pancasila dan kerangka hukum negara menggariskan bahwa administrasi negara adalah wahana untuk mewujudkan keadilan sosial dan pelayanan bagi seluruh rakyat Indonesia. Fungsi ini dipertegas lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang mendefinisikan pelayanan publik sebagai kewajiban aparatur pemerintah untuk memenuhi kebutuhan setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administratif. Secara normatif, system administrasi negara adalah pilar utama yang menopang penyelenggaraan negara untuk memberikan pelayanan prima, mendorong pembangunan ekonomi, dan menegakkan hukum demi meningkatkan kualitas hidup masyarakat. (Riski Kusuma Bakti, 2024)

Namun, idealisme konstitusional ini berhadapan dengan sebuah paradoks yang tajam dalam realitas empiris. Alih-alih dipandang sebagai pilar pelayanan, birokrasi pemerintah—sebagai manifestasi operasional dari administrasi negara—justru seringkali dipersepsikan secara negatif oleh masyarakat luas. Pengalaman publik yang meluas menggambarkan birokrasi sebagai sebuah entitas yang berbelit-belit, lamban, tidak ramah, tidak transparan, dan tidak adil. Stereotip negatif ini bukan tanpa dasar; ia lahir dari interaksi langsung masyarakat dengan aparatur negara dalam berbagai urusan esensial, mulai dari pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan akta kelahiran, pengurusan sertifikat tanah, hingga perizinan usaha. Kesenjangan antara mandat untuk melayani dan praktik yang mempersulit ini menciptakan sebuah krisis legitimasi dan kepercayaan yang mendalam, yang pada gilirannya menggerus efektivitas pemerintahan itu sendiri. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat telah menjadi tolok ukur utama dalam menilai kualitas pemerintah, dan persepsi negatif yang persisten menandakan adanya disfungsi sistemik yang fundamental. Kondisi inilah yang menjadi titik berangkat urgensi untuk melakukan evaluasi kritis dan merumuskan kembali peran serta fungsi administrasi negara di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang menguraikan adanya diskrepansi fundamental antara mandat konstitusional dan realitas operasional administrasi negara, penelitian ini dirancang untuk menjawab permasalahan inti, banyak hal yang harus menjadi pemikir kritis tentang apa yang melekat dalam sistem administrasi negara Indonesia saat ini yang menghambat fungsinya sebagai pelayan public, dinamika lingkungan strategis eksternal—khususnya otonomi daerah, tuntutan iklim investasi, disrupsi digital, dan perubahan legislasi—berfungsi sebagai katalisator yang memaksa adanya perubahan fundamental pada administrasi negara dan

paradigma tata kelola (governance) baru seperti apa yang paling sesuai untuk konteks Indonesia dalam menjawab tantangan kontemporer dan mewujudkan birokrasi yang berorientasi pada pelayanan dan hasil? Untuk mengawasi hal tersebut diperlukan lembaga yang kuat sebagai pengawas pelayanan publik, yaitu ombudsman.

METODE

Metode penelitian hukum yang digunakan adalah menggunakan metode pendekatan normatif. (Sonata, 2015). Metode ini dipilih karena memungkinkan sintesis yang mendalam dan komprehensif dari berbagai sumber data sekunder untuk membangun argumen yang koheren dan berbasis bukti mengenai kondisi, tantangan, dan arah masa depan administrasi negara di Indonesia. Proses penelitian tidak hanya mendeskripsikan fenomena, tetapi juga menganalisis hubungan kausal, mengidentifikasi pola, dan mengevaluasi berbagai konsep untuk merumuskan proposisi baru. Data yang menjadi dasar analisis dalam makalah ini dikumpulkan dari beragam sumber yang dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori utama literatur akademik, dokumen dan regulasi pemerintah, laporan dan artikel resmi. (Benuf & Azhar, 2020)

Pendekatan analisis yang digunakan adalah analisis tematik, di mana data dari berbagai sumber tersebut diklasifikasikan, diidentifikasi polanya, dan dianalisis untuk menemukan tema-tema kunci yang relevan dengan rumusan masalah. Melalui proses ini, berbagai data yang terfragmentasi disintesis untuk membangun sebuah narasi analitis yang utuh, mengidentifikasi hubungan sebab-akibat, menyoroti kontradiksi dalam kebijakan, dan pada akhirnya, merumuskan kesimpulan serta rekomendasi yang solid.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelayanan publik yang baik haruslah di topang dengan sistem administrasi negara yang baik pula. Untuk memberikan deskripsi atas system administrasi yang dipergunakan maka akan dibahas tiga hal, yaitu pertama, Teori Sistem yaitu administrasi negara sebagai sebuah kesatuan yang utuh dan menyeluruh, yang terdiri dari berbagai subsistem yang saling terkait dan saling memengaruhi. Pendekatan ini krusial karena ia menyoroti bahwa administrasi negara bukanlah sekadar kumpulan organ-organ birokrasi yang terisolasi, melainkan sebuah sistem yang kompleks di mana kinerja satu komponen (misalnya, kualitas sumber daya aparatur) akan berdampak langsung pada fungsi komponen lain (misalnya, proses perumusan kebijakan atau kualitas pelayanan) dan pada akhirnya, pada kinerja sistem secara keseluruhan. Kegagalan dalam satu subsistem dapat menyebabkan disfungsi yang merambat ke seluruh sistem, sehingga perbaikan harus bersifat holistik, bukan parsial.

Kedua, konsep Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dijadikan sebagai kerangka normatif untuk mengevaluasi kondisi administrasi negara saat ini dan menetapkan standar ideal yang harus dicapai. Prinsip-prinsip *Good Governance*—seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, supremasi hukum (*rule of law*), efektivitas, dan efisiensi—menyediakan serangkaian kriteria yang jelas untuk mendiagnosis kelemahan sistem yang ada dan mengukur kemajuan reformasi. (Idup Suhady, 2019) Konsep ini menggeser fokus dari sekadar administrasi internal pemerintah menjadi interaksi yang sehat antara negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan negara.

Ketiga, sebagai kerangka solusi yang diusulkan, penelitian ini memperkenalkan konsep Tata Kelola Dinamis. Teori yang dikembangkan oleh Neo & Chen ini melampaui prinsip-prinsip *Good Governance* yang cenderung statis, dengan menekankan pada kebutuhan pemerintah untuk membangun kapabilitas adaptif yang berkelanjutan dalam menghadapi lingkungan yang terus berubah dan penuh ketidakpastian. (Rahmatunnisa, 2019)

Kerangka ini dianggap sangat relevan bagi Indonesia, yang dihadapkan pada perubahan sosial, ekonomi, dan teknologi yang sangat cepat, dan menawarkan model operasional untuk

merevitalisasi birokrasi agar menjadi proaktif dan inovatif, bukan sekadar reaktif dan prosedural. Bahkan untuk memastikan pelayanan publik berjalan dengan maksimal. Bahkan untuk memastikan semua itu maka dibuatlah Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Tidak dapat dipungkiri Sistem Administrasi Negara telah mengalami evolusi konseptual yang signifikan seiring dengan perubahan paradigma global dan dinamika domestik. Pada awalnya, konsep administrasi negara di Indonesia sangat dipengaruhi oleh model yang berpusat pada negara (*state-centric*) atau statisme, di mana negara dipandang sebagai aktor dominan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun, seiring berjalannya waktu, terutama pasca-reformasi, terjadi pergeseran paradigma menuju konsep tata kelola (*governance*). Lembaga Administrasi Negara (LAN), sebagai lembaga kunci dalam pengembangan administrasi publik, sebagai sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa yang melibatkan sinergi antara penyelenggara negara, rakyat (masyarakat sipil), dan dunia usaha/swasta. Redefinisi ini mencerminkan pemahaman bahwa pencapaian tujuan nasional tidak lagi bisa hanya mengandalkan aparatur negara, melainkan membutuhkan interaksi sosial-politik yang kolaboratif. (Ayi Karyana et al., 2017)

Secara konseptual, sistem administrasi dapat dibedah ke dalam tiga elemen sistemik utama, yaitu elemen nilai, yang menjadi fondasi filosofis dan tujuan akhir sistem. Ini mencakup landasan ideologi Pancasila, cita-cita nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, serta prinsip-prinsip dasar seperti negara kesatuan, demokrasi, dan negara hukum. Selanjutnya elemen struktural, yang merujuk pada tatanan kelembagaan penyelenggara negara. Ini tidak hanya meliputi lembaga-lembaga negara formal (eksekutif, legislatif, yudikatif) di tingkat pusat dan daerah, tetapi juga mengakui peran organisasi kemasyarakatan, partai politik, media, dan sektor swasta sebagai bagian dari struktur tata kelola yang lebih luas dan elemen lainnya yaitu elemen proses, yang mencakup seluruh aktivitas manajerial dalam penyelenggaraan negara, mulai dari perumusan kebijakan, implementasi, pengawasan, hingga evaluasi. Evolusi konseptual ini menunjukkan bahwa sistem administrasi secara teoretis telah bergerak menuju model yang lebih inklusif dan partisipatif, sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Meskipun secara konseptual sistem administrasi negara telah berevolusi, dalam praktiknya terdapat kesenjangan yang menganga antara kerangka normatif yang ideal dan realitas birokrasi yang dialami oleh masyarakat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik secara eksplisit mengamanatkan penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur sebagai hak warga negara dan kewajiban negara. Regulasi ini seharusnya menjadi pedoman operasional bagi seluruh aparatur negara dalam berinteraksi dengan publik. Namun, mandat hukum ini seringkali tidak terwujud dalam praktik sehari-hari.

Realitas di lapangan menunjukkan sebuah gambaran yang kontras. Birokrasi, sebagai mesin pelaksana administrasi negara, justru seringkali menjadi sumber frustrasi bagi masyarakat. Proses yang berbelit-belit, ketidakpastian waktu dan biaya, kurangnya transparansi, serta sikap aparatur yang tidak ramah dan tidak melayani menjadi keluhan umum dengan baik. Pengalaman-pengalaman negatif ini, mulai dari mengurus izin usaha yang memakan waktu berbulan-bulan hingga menghadapi pungutan liar dalam pelayanan dasar, telah mengakar kuat dalam persepsi publik. Kesenjangan implementasi ini bukan sekadar masalah teknis, melainkan sebuah indikasi adanya disfungsi yang lebih dalam pada budaya, struktur, dan proses kerja birokrasi. Kegagalan untuk menerjemahkan norma-norma pelayanan publik ke dalam tindakan nyata telah mengakibatkan erosi kepercayaan publik yang serius, yang pada akhirnya melemahkan legitimasi dan efektivitas pemerintah itu sendiri.

Kesenjangan implementasi yang telah diuraikan bersumber dari serangkaian masalah internal atau patologi yang telah lama mengakar dalam tubuh birokrasi Indonesia. Diagnosis terhadap akar masalah ini sangat penting untuk merumuskan strategi reformasi yang tepat

sasaran. Berdasarkan berbagai kajian, beberapa patologi utama dapat diidentifikasi. (Pujiastuti & Sumarni, 2023)

Pertama, kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang masih jauh dari harapan. Kompetensi, profesionalisme, dan integritas aparatur sipil negara (ASN) seringkali menjadi sorotan. Rendahnya kualitas ini disebabkan oleh sistem rekrutmen dan promosi yang belum sepenuhnya berbasis merit, serta kurangnya investasi dalam pengembangan kapasitas yang relevan dengan tuntutan zaman. (Amir et al., 2019)

Kedua, budaya kerja feodalistik dan patrimonial yang masih dominan. Budaya ini menempatkan birokrat pada posisi sebagai penguasa yang harus dilayani, bukan sebagai abdi masyarakat yang melayani. Pola hubungan patron-klien (*bapak-anak buah*) lebih diutamakan daripada hubungan profesional berbasis kinerja, yang menjadikan loyalitas personal lebih penting daripada kompetensi objektif. Hal ini melanggengkan mentalitas yang tidak berorientasi pada pelayanan dan kepuasan publik.

Ketiga, struktur organisasi yang tidak efisien. Birokrasi Indonesia sering digambarkan sebagai organisasi yang "gemuk tapi miskin fungsi". Struktur yang membengkak, tumpang tindih kewenangan antar lembaga, dan proses kerja yang panjang dan birokratis menyebabkan inefisiensi, pemborosan anggaran, dan lambatnya pengambilan keputusan.

Keempat, politisasi birokrasi yang mendalam. Terutama pada era Orde Baru dan masih berlanjut hingga kini, birokrasi seringkali dijadikan sebagai mesin politik untuk melanggengkan kekuasaan. Akibatnya, netralitas birokrasi tergerus, dan keputusan-keputusan administratif seringkali lebih dipengaruhi oleh kepentingan politik daripada pertimbangan rasional dan kepentingan publik.

Kombinasi dari berbagai patologi ini menciptakan sebuah sistem yang resisten terhadap perubahan. Masalah-masalah ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling terkait dan saling memperkuat, membentuk sebuah siklus negatif yang sulit dipatahkan. Rendahnya kualitas SDM diperparah oleh budaya feodal yang tidak menghargai merit. Struktur yang tidak efisien memberikan ruang bagi praktik korupsi dan kolusi. Sementara itu, politisasi birokrasi memastikan bahwa upaya perbaikan yang mengancam *status quo* akan selalu menghadapi perlawanan. Tanpa membongkar akar masalah internal ini secara fundamental, reformasi birokrasi hanya akan menjadi perubahan kosmetik yang tidak menyentuh substansi.

Perubahan dalam sistem administrasi negara tidak hanya didorong oleh faktor internal, tetapi juga, dan seringkali lebih kuat, oleh tekanan dari lingkungan strategis eksternal. Dinamika di sektor politik, ekonomi, dan teknologi berfungsi sebagai katalisator yang memaksa birokrasi untuk beradaptasi atau berisiko menjadi usang.

Implementasi kebijakan otonomi daerah sejak era reformasi merupakan salah satu perubahan politik paling signifikan yang berdampak langsung pada administrasi negara. Secara teoretis, desentralisasi bertujuan untuk mendekatkan pemerintahan dengan rakyat, meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, serta mendorong inovasi dan partisipasi lokal. Di banyak daerah, otonomi telah berhasil memacu kreativitas dalam penyelenggaraan pelayanan, menciptakan birokrasi yang lebih efektif, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Sri Suwitri, 2004).

Kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah telah memicu pemberdayaan dan memungkinkan solusi yang lebih sesuai dengan konteks lokal. Namun, otonomi daerah juga menghadirkan implikasi yang problematis. Di satu sisi, ia membawa harapan akan demokrasi dan pelayanan yang lebih baik, namun di sisi lain, ia membuka ruang bagi munculnya "raja-raja kecil" di daerah, di mana kekuasaan terkonsentrasi pada elite lokal dan praktik korupsi serta nepotisme bergeser dari pusat ke daerah. Kualitas implementasi otonomi sangat bervariasi antar daerah, menciptakan ketimpangan dalam standar pelayanan publik. Data dari Ombudsman Republik Indonesia bahkan menunjukkan adanya tren penurunan tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap standar pelayanan publik nasional

pada periode tertentu pasca-otonomi, mengindikasikan bahwa pelimpahan kewenangan tidak secara otomatis menjamin perbaikan kualitas layanan. Tantangan ini menyoroti perlunya keseimbangan antara otonomi lokal dan penegakan standar nasional untuk memastikan bahwa desentralisasi benar-benar melayani kepentingan publik, bukan kepentingan elite lokal.

Dalam konteks ekonomi global yang kompetitif, kebutuhan untuk menarik investasi asing dan domestik telah menjadi salah satu pendorong reformasi birokrasi yang paling kuat dan tidak dapat ditawar. Iklim investasi yang kondusif, yang ditandai dengan kepastian hukum, kemudahan perizinan, dan birokrasi yang efisien, merupakan prasyarat mutlak untuk pertumbuhan ekonomi. Tekanan dari dunia usaha dan tuntutan untuk meningkatkan daya saing nasional telah memaksa pemerintah untuk melakukan pembenahan fundamental dalam sistem administrasinya.

Revolusi digital telah mengubah secara radikal lanskap sosial dan ekonomi, yang pada gilirannya menciptakan ekspektasi baru terhadap pelayanan publik. Masyarakat yang semakin terbiasa dengan layanan digital dari sektor swasta yang instan, mudah diakses, dan transparan, kini menuntut standar yang sama dari pemerintah (Benny Eko Supriyanto, 2024). Disrupsi ini memaksa pemerintah untuk meninggalkan model pelayanan konvensional dan mengadopsi paradigma baru berbasis teknologi, yang di Indonesia dikenal sebagai Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik .

Pemerintah Indonesia telah merespons tantangan ini secara strategis melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang SPBE, yang menjadi landasan hukum untuk digitalisasi administrasi pemerintahan secara nasional. Implementasi SPBE bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara. Upaya ini telah menunjukkan hasil positif, terbukti dari kenaikan peringkat Indonesia dalam Survei E-Government PBB, dari posisi 88 pada tahun 2020 menjadi 77 pada tahun 2022. Berbagai inovasi layanan digital di tingkat pusat maupun daerah, seperti aplikasi pengaduan SP4N-LAPOR! dan berbagai Mal Pelayanan Publik Digital, telah berhasil meningkatkan aksesibilitas dan responsivitas layanan. Meskipun demikian, perjalanan menuju pemerintahan digital yang matang masih menghadapi berbagai tantangan signifikan. Kesenjangan digital (*digital divide*) antara wilayah perkotaan dan perdesaan, serta antar kelompok masyarakat, menjadi hambatan utama dalam memastikan akses yang merata terhadap layanan digital.

Keamanan data dan privasi menjadi isu krusial seiring dengan meningkatnya volume data yang dikelola oleh pemerintah. Tantangan lainnya termasuk rendahnya literasi digital di kalangan masyarakat dan sebagian aparatur, resistensi terhadap perubahan dari dalam birokrasi, serta masalah interoperabilitas atau kegagalan sistem antar lembaga untuk saling terhubung dan berbagi data secara mulus. Mengatasi tantangan-tantangan ini menjadi agenda prioritas jika potensi penuh dari transformasi digital ingin direalisasikan.

Diadopsinya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) dengan menggunakan metode *omnibus law* merupakan sebuah terobosan legislatif yang radikal, dengan tujuan utama untuk menyederhanakan regulasi, menghilangkan tumpang tindih peraturan, dan mengakselerasi pertumbuhan ekonomi dengan memperbaiki iklim investasi. Dampak dari UU ini sangat luas, termasuk melakukan perubahan signifikan terhadap Hukum Administrasi Negara (HAN) melalui amandemen beberapa ketentuan kunci dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Analisis terhadap perubahan ini menyingkap pergeseran fundamental dalam filosofi administrasi negara.

Tiga perubahan utama yang paling relevan Adalah Diskresi (Discretion): UU Cipta Kerja memperluas ruang diskresi bagi pejabat pemerintah dengan menghilangkan salah satu syarat utamanya, yaitu "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Perubahan ini dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas yang lebih besar kepada pejabat dalam mengambil keputusan cepat untuk kepentingan umum, terutama dalam situasi yang tidak diatur secara spesifik oleh undang-undang. Namun, penghapusan syarat ini juga membuka

risiko penyalahgunaan wewenang yang lebih besar dan melemahkan prinsip negara hukum (*rule of law*) karena tindakan pemerintah bisa saja bertentangan dengan hukum yang ada atas nama diskresi.

Keputusan Elektronik (*Electronic Decisions*), UU ini secara signifikan memperkuat kedudukan hukum keputusan yang dibuat secara elektronik, dengan menyatakan bahwa keputusan elektronik tidak perlu lagi dibuat dalam bentuk tertulis untuk memiliki kekuatan hukum. Langkah ini sangat mendukung percepatan digitalisasi pemerintahan dan transparansi. Akan tetapi, ia juga menimbulkan tantangan baru terkait keamanan siber, otentikasi digital, dan jaminan integritas data untuk mencegah pemalsuan atau perubahan ilegal terhadap keputusan pemerintah.

Fiktif Positif (*Positive Fiction*): Konsep fiktif positif, di mana permohonan dianggap disetujui jika tidak ada respons dari pejabat dalam jangka waktu tertentu, dipercepat secara drastis. Batas waktu dipangkas dari 10 hari menjadi hanya 5 hari, dan mekanisme penetapan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dihilangkan. Tujuannya jelas: memaksa birokrasi untuk bekerja lebih cepat dan memberikan kepastian bagi pemohon, terutama investor. Namun, pemangkasan waktu yang ekstrem ini menempatkan beban yang sangat berat pada kapasitas administrasi pemerintah dan, dengan hilangnya peran PTUN, dapat melemahkan kepastian hukum bagi warga negara jika pejabat tetap tidak menerbitkan keputusan tertulis meskipun permohonan sudah dianggap disetujui secara hukum. (Sigit Riyanto, et.al, 2020)

Perubahan-perubahan ini secara kolektif menunjukkan adanya pergeseran paradigma dalam HAN Indonesia, dari yang menekankan pada kepatuhan prosedural dan legalitas formal (*due process*) menuju penekanan yang lebih kuat pada kecepatan, fleksibilitas, dan hasil ekonomi. Berbagai dinamika eksternal yang telah dibahas—otonomi daerah, imperatif ekonomi, disrupsi digital, dan transformasi legislatif—tidak beroperasi secara terpisah. Mereka secara bersama-sama menciptakan sebuah medan tegangan yang kompleks bagi sistem administrasi negara. Di satu sisi, imperatif ekonomi, yang diejawantahkan dalam UU Cipta Kerja, mendorong ke arah sentralisasi, standardisasi, dan kecepatan. Logikanya adalah bahwa untuk menarik investasi dan mendorong pertumbuhan, diperlukan aturan main yang seragam, dapat diprediksi, dan proses yang cepat di seluruh negeri (Helmi, 2021). Ini mengimplikasikan penguatan kontrol pusat untuk memastikan standar nasional diterapkan secara konsisten.

Di sisi lain, mandat politik dari otonomi daerah mendorong ke arah yang berlawanan: desentralisasi, adaptasi terhadap konteks lokal, dan responsivitas demokratis. Logikanya adalah bahwa pemerintah daerahlah yang paling memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya, sehingga mereka harus diberi kewenangan untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan kondisi lokal. Ini mengimplikasikan pelimpahan wewenang yang lebih besar dan pengurangan intervensi dari pusat.

Digitalisasi, dalam konteks ini, berfungsi sebagai teknologi yang agnostik secara politik; ia bisa menjadi alat yang sangat kuat bagi kedua dorongan tersebut. Teknologi digital dapat digunakan oleh pemerintah pusat untuk menerapkan sistem pengawasan dan kontrol yang terpusat dan *real-time* atas pemerintah daerah, memastikan kepatuhan terhadap standar nasional. Sebaliknya, teknologi yang sama juga dapat memberdayakan pemerintah daerah untuk menciptakan inovasi layanan publik yang sangat canggih dan disesuaikan dengan kebutuhan warganya, melampaui apa yang bisa dibayangkan oleh pemerintah pusat.

Tensi antara dorongan sentralisasi demi efisiensi ekonomi dan mandat desentralisasi demi akuntabilitas demokrasi ini merupakan dilema strategis inti yang dihadapi oleh reformasi administrasi di Indonesia saat ini. Setiap upaya revitalisasi yang berhasil harus mampu mengelola dan menavigasi ketegangan ini secara sadar. Mengabaikan konflik inheren ini akan menghasilkan kebijakan yang tidak koheren, di mana program-program reformasi saling bertentangan dan pada akhirnya gagal mencapai tujuannya. Oleh karena itu, merumuskan

sebuah model administrasi yang dapat menyelaraskan kedua tuntutan ini—misalnya, melalui kerangka "standar terpusat, pelaksanaan terdesentralisasi" atau "platform nasional, inovasi lokal"—menjadi tantangan utama bagi masa depan tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Menghadapi patologi internal yang mengakar dan tekanan eksternal yang kompleks, reformasi birokrasi yang bersifat tambal sulam tidak lagi memadai. Diperlukan sebuah transformasi fundamental yang mencakup tiga pilar utama: Rekonseptualisasi (mengubah cara berpikir), Reposisi (mengubah peran), dan Revitalisasi (mengubah kapabilitas). Langkah pertama dan paling fundamental adalah rekonseptualisasi, yaitu perubahan cara pandang atau filosofi dasar mengenai hakikat birokrasi. Model birokrasi Weberian klasik, yang menekankan hierarki, aturan, dan impersonalitas, dalam konteks Indonesia seringkali terdistorsi menjadi sebuah struktur kekuasaan yang kaku, di mana birokrat memposisikan diri sebagai penguasa (*ruler*) yang memiliki otoritas untuk mengatur dan mengontrol masyarakat. (Gedeona, 2018) Paradigma "mengatur" ini menempatkan kepatuhan terhadap prosedur di atas pencapaian hasil dan kepentingan negara di atas kebutuhan warga negara.

Rekonseptualisasi menuntut pergeseran radikal dari paradigma "mengatur" ke paradigma "melayani" (*serving*). Pergeseran ini sejalan dengan prinsip-prinsip *New Public Service* (NPS), yang berargumen bahwa peran utama pemerintah bukanlah untuk "mengarahkan" (*to steer*) atau "mendayung" (*to row*), melainkan untuk "melayani" (*to serve*). Dalam paradigma ini, warga negara tidak dilihat sebagai objek administrasi atau pelanggan pasif, melainkan sebagai pemilik kedaulatan yang harus dilayani. Birokrat, oleh karena itu, harus mengubah *mindset* mereka dari seorang "penguasa" menjadi seorang "pelayan" dan "fasilitator" publik. Fokus utama administrasi negara bergeser dari menegakkan aturan demi aturan itu sendiri menjadi menggunakan aturan sebagai alat untuk memecahkan masalah publik, memfasilitasi solusi kolektif, dan menegakkan nilai-nilai demokrasi.

Rekonseptualisasi filosofis harus diikuti dengan reposisi peran birokrasi secara praktis dalam ekosistem tata kelola. Jika birokrasi bukan lagi penguasa tunggal, maka ia harus mengambil peran-peran baru yang lebih kolaboratif dan memberdayakan. Pertama, dari Penyedia Monopolistik menjadi Fasilitator. Dalam paradigma lama, pemerintah berusaha menyediakan semua layanan publik secara langsung. Dalam peran baru, pemerintah lebih berfungsi sebagai fasilitator, yaitu menciptakan kerangka aturan, platform, dan lingkungan yang memungkinkan di mana warga negara, komunitas, dan sektor swasta dapat berpartisipasi aktif dalam menciptakan nilai publik (*co-creation*). Pemerintah tidak harus melakukan semuanya sendiri, tetapi memastikan bahwa kebutuhan publik terpenuhi melalui berbagai mekanisme kemitraan.

Kedua, dari Pengontrol menjadi Katalisator. Alih-alih mengontrol pembangunan secara *top-down*, birokrasi yang direposisi berperan sebagai katalisator yang memicu dan mempercepat inisiatif dari bawah (*bottom-up*). Pemerintah bertindak sebagai pendorong pembangunan, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat, dan mendukung inovasi lokal, bukan mendikte setiap langkah dari pusat.

Ketiga, Mitra Kolaboratif. Masalah-masalah publik modern seperti kemiskinan, perubahan iklim, atau transformasi digital bersifat kompleks dan lintas-sektoral. Mereka tidak dapat diselesaikan oleh satu kementerian atau dinas saja. Oleh karena itu, birokrasi harus mereposisi dirinya dari serangkaian lembaga yang bekerja dalam silo-silo yang terisolasi menjadi sebuah jaringan mitra yang kolaboratif. Ini menuntut kemampuan untuk bekerja sama secara horizontal antar lembaga pemerintah, serta secara vertikal dengan pemerintah daerah, dan secara eksternal dengan sektor swasta dan masyarakat sipil untuk mengatasi tantangan bersama.

Agar mampu menjalankan konsep dan peran barunya, birokrasi harus direvitalisasi dengan kapabilitas baru. Sekadar mengubah *mindset* dan peran tidak akan cukup jika aparatur dan institusi tidak memiliki kemampuan untuk beroperasi secara efektif dalam lingkungan yang

dinamis. Di sinilah konsep *Dynamic Governance* menjadi kerangka operasional yang krusial. Paradigma ini menawarkan peta jalan untuk membangun birokrasi yang tidak hanya baik (*good*), tetapi juga cerdas dan adaptif (*dynamic*). Pergeseran dari paradigma lama ke paradigma baru yang diusulkan yaitu menjadi transformasi administrasi negara Indonesia dari birokrasi mengatur menjadi birokrasi melayani adalah, sbb :

- 1) Konsep Inti: Dari Negara ke Warga Negara Dulu, paradigma lama berpusat pada negara sebagai pusat kekuasaan, di mana pemerintah bersifat state-centric (berpusat pada negara) dan cenderung otoritarian. Dalam model ini, warga negara diposisikan sebagai objek yang harus diatur. Sebaliknya, paradigma baru menempatkan warga negara sebagai pusat, menjadikan pemerintah sebagai pelayan yang demokratis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Konsep ini dikenal sebagai citizen-centric (berpusat pada warga negara).
- 2) Peran Utama: Dari Penguasa ke Pelayan Birokrasi lama memainkan peran sebagai pengatur, pengontrol, dan penguasa yang dominan. Kini, birokrasi bertransformasi menjadi pelayan, fasilitator, dan katalisator yang berkolaborasi dengan masyarakat. Peran ini menekankan pada kemitraan dan kolaborasi untuk mencapai tujuan pembangunan bersama.
- 3) Orientasi Kebijakan: Dari Prosedur ke Hasil Pada masa lalu, orientasi kebijakan didasarkan pada kepatuhan aturan dan prosedur (rule-based). Keberhasilan diukur dari seberapa patuh aparaturnya terhadap prosedur yang ada, sering kali mengabaikan efektivitasnya. Paradigma baru beralih ke pendekatan berbasis misi dan hasil, atau dikenal sebagai mission-driven dan outcome-oriented. Ini berarti kebijakan dirancang untuk mencapai dampak nyata bagi masyarakat.
- 4) Struktur: Dari Hierarkis ke Jaringan Adaptif Struktur birokrasi lama sangat hierarkis, kaku, dan terkotak-kotak (siloed). Masing-masing unit kerja beroperasi secara terpisah, menghambat koordinasi. Paradigma baru mendorong struktur yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berbasis jaringan, atau disebut organic-adaptive, memungkinkan adanya fleksibilitas dan kerja sama lintas sektor.
- 5) Proses Pengambilan Keputusan: Dari Sentralisasi ke Partisipasi Proses pengambilan keputusan birokrasi lama bersifat terpusat (sentralisasi) dan top-down (dari atas ke bawah), di mana keputusan dibuat oleh pimpinan tertinggi tanpa melibatkan pihak di bawahnya. Kini, pengambilan keputusan didorong untuk menjadi lebih terdesentralisasi, partisipatif, dan bottom-up (dari bawah ke atas), mengakomodasi masukan dari berbagai pihak, termasuk masyarakat.
- 6) Kapabilitas Kunci: Dari Kepatuhan ke Adaptasi Kapabilitas utama birokrasi lama adalah kepatuhan pada prosedur yang telah ditetapkan. Di era baru, kapabilitas kunci yang dibutuhkan adalah kemampuan adaptif. Ini mencakup kemampuan untuk berpikir jauh ke depan, belajar dari kesalahan, dan berkolaborasi secara luas (thinking ahead, again, across).
- 7) Ukuran Keberhasilan: Dari Anggaran ke Kepuasan Publik Dulu, keberhasilan birokrasi sering diukur dari penyerapan anggaran atau kepatuhan prosedural semata. Paradigma baru mengalihkan fokus ke kepuasan publik, dampak pembangunan, dan kepercayaan masyarakat. Keberhasilan tidak lagi hanya soal proses, tetapi juga hasil yang dirasakan langsung oleh masyarakat.
- 8) Pendekatan terhadap Perubahan: Dari Reaktif ke Proaktif Birokrasi lama cenderung reaktif dan sering kali menolak perubahan. Sebaliknya, paradigma baru mendorong birokrasi yang proaktif, inovatif, dan menjadi organisasi pembelajar (learning organization) yang terus menerus beradaptasi dengan dinamika lingkungan.

Pergeseran ini merefleksikan upaya berkelanjutan untuk menciptakan birokrasi yang lebih efisien, efektif, dan akuntabel. Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah untuk melayani, bukan lagi menguasai. Pelayanan publik harus terus ditingkatkan. Pemerintah perlu memandatkan dan mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk pembangunan platform layanan publik digital nasional yang benar-benar terintegrasi. Proses revisi UU No. 25/2009

harus dipercepat untuk mengadaptasi kerangka hukum pelayanan publik dengan realitas era digital. Amandemen perlu mencakup, antara lain, penetapan standar untuk layanan digital, pengakuan hak warga negara untuk berpartisipasi dalam desain layanan (*citizen co-production*), serta penguatan mekanisme sanksi dan penegakan hukum bagi penyelenggara layanan yang gagal memenuhi standar.

Di tingkat nasional dan provinsi, perlu dibentuk unit-unit kebijakan yang gesit (*agile policy units*) atau "laboratorium kebijakan" (*policy labs*). Unit-unit ini harus bersifat lintas-sektoral, diisi oleh talenta-talenta terbaik, dan diberi mandat untuk menangani masalah-masalah kompleks dengan menggunakan pendekatan inovatif seperti *foresight*, analisis data besar, dan eksperimentasi kebijakan. Ini adalah manifestasi kelembagaan dari kapabilitas *thinking ahead*.

Peran lembaga pemerintah pusat seperti LAN dan Kementerian Dalam Negeri harus bertransformasi dari pengawas dan pengontrol menjadi pembina dan fasilitator kapasitas (*capacity builder*) bagi pemerintah daerah. Fokusnya harus bergeser pada penyediaan bantuan teknis, pelatihan, dan platform berbagi pengetahuan untuk membantu pemda berinovasi dan mengadopsi praktik-praktik terbaik, yang merupakan perwujudan dari kapabilitas *thinking across*. Tidak kalah penting adalah perlunya perubahan budaya dan kepemimpinan adalah penggerak utama perubahan budaya. Oleh karena itu, proses seleksi dan pengembangan pemimpin di semua tingkatan birokrasi harus memprioritaskan individu yang memiliki visi, integritas, dan kemampuan untuk menginspirasi serta memimpin transformasi. Pemimpin birokrasi harus menjadi teladan dari paradigma baru: melayani, adaptif, dan berorientasi pada hasil. Untuk mengawasi pelaksanaan pelayanan publik dengan sistem administrasi yang semakin berkembang maka diperlukan lembaga pengawas eksternal yaitu ombudsman.

Otoritas dan posisi Ombudsman tidak hanya didukung oleh UU No. 37 Tahun 2008, tetapi juga diperkuat secara signifikan oleh UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang kedua ini secara eksplisit menegaskan kembali peran Ombudsman sebagai pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik. Kedua undang-undang ini saling melengkapi, menciptakan kerangka hukum yang lebih solid untuk mengawasi pelayanan publik di Indonesia. UU Pelayanan Publik menetapkan standar dan kewajiban bagi penyedia layanan, sedangkan UU Ombudsman menyediakan mekanisme pengawasan dan penegakan standar tersebut. Namun, interaksi antara kedua undang-undang ini berpotensi menimbulkan masalah. Ada potensi ketidakselarasan, terutama dalam prosedur pengaduan masyarakat. Salah satu undang-undang mensyaratkan bahwa pengaduan harus diajukan terlebih dahulu kepada instansi terkait sebelum disampaikan ke Ombudsman, sementara undang-undang lainnya tidak mencantumkan persyaratan tersebut. Perbedaan prosedur ini dapat membingungkan masyarakat dan menjadi celah bagi instansi untuk menolak laporan dengan alasan teknis. Oleh karena itu, diperlukan upaya sinkronisasi dan harmonisasi untuk memastikan adanya kepastian hukum bagi masyarakat yang mencari keadilan.

KESIMPULAN

Analisis yang telah dipaparkan membawa pada satu kesimpulan utama: Sistem Administrasi Negara Indonesia saat ini terjebak di antara warisan masa lalu yang kaku dan patrimonial dengan tuntutan masa depan yang dinamis, kompleks, dan berpusat pada warga negara. Tekanan dari berbagai arah—politik, ekonomi, dan teknologi—telah membuat model birokrasi yang ada saat ini tidak lagi dapat dipertahankan. Upaya reformasi yang bersifat parsial, inkremental, atau hanya menyentuh permukaan terbukti tidak cukup untuk membongkar patologi internal yang telah mengakar dan menjawab tantangan eksternal yang semakin berat. Oleh karena itu, transformasi yang dibutuhkan bukanlah sekadar perbaikan, melainkan sebuah perubahan yang bersifat holistik dan fundamental. Transformasi ini harus berjalan serentak pada tiga level: Rekonseptualisasi (perubahan filosofi dasar dari 'mengatur'

menjadi 'melayani'), Reposisi (perubahan peran dari 'penguasa' menjadi 'fasilitator' dan 'mitra'), dan Revitalisasi (pembangunan kapabilitas internal baru melalui kerangka Dynamic Governance). Kegagalan untuk melakukan transformasi secara menyeluruh akan membuat sistem administrasi negara terus tertinggal, kehilangan kepercayaan publik, dan pada akhirnya gagal menjalankan amanat konstitusionalnya sebagai pilar utama pelayanan publik dan kesejahteraan nasional. Lebih jauh lagi, temuan kunci dari analisis ini adalah adanya tensi strategis antara dorongan sentralisasi untuk efisiensi ekonomi dan mandat desentralisasi untuk responsivitas demokrasi. Tensi ini harus dikelola secara sadar dan cerdas, bukan diabaikan, karena ia akan terus membentuk lanskap kebijakan administrasi di masa depan. Revitalisasi SAN bukan lagi sebuah pilihan, melainkan sebuah keharusan eksistensial bagi relevansi dan legitimasi negara di abad ke-21. Berdasarkan kesimpulan di atas, berikut adalah serangkaian saran strategis yang terstruktur untuk memandu proses revitalisasi administrasi negara Indonesia. Diperlukan revisi Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

REFERENSI

- Amir, A., Rares, J. J., & Dengo, S. (2019). Pengaruh Reformasi Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Manado. *Jurnal Administrasi Publik*, 5(75), 1–10.
- Ayi Karyana, Darmanto, Meita Istihanda, Nur Asiah, & Anto Hidayat. (2017). *Modul Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia* (2nd ed., Vol. 1). Universitas Terbuka.
- Benny Eko Supriyanto. (2024, August 12). Evaluasi Dampak Digitalisasi Keuangan Terhadap Pelayanan Publik [Government]. *Berita (Seputar KPPN Watampone)*. <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/watampone/id/data-publikasi/berita-terbaru/3681-evaluasi-dampak-digitalisasi-keuangan-terhadap-pelayanan-publik.html>
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>
- Gedeona, H. T. (2018). Birokrasi dalam Praktiknya di Indonesia: Netralitas atau Partisan? *Jurnal Ilmu Administrasi*, 10(2), 232–245. <https://doi.org/10.31113/jia.v10i2.155>
- Helmi, H. (2021). Penataan Peraturan Daerah dengan Metode Omnibus Law: Urgensi dan Mekanisme. *Undang: Jurnal Hukum*, 4(2), 441–472. <https://doi.org/10.22437/ujh.4.2.441-472>
- Idup Suhady. (2019). Kajian Untuk Pengembangan Sistem Administrasi Negara. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 3(2), 147–159. <https://doi.org/10.31113/jia.v3i2.432>
- Pujiastuti, N., & Sumarni, S. (2023). Tantangan Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Governance Di Indonesia. *PREDIKSI : Jurnal Administrasi dan Kebijakan*, 22(3), 214. <https://doi.org/10.31293/pd.v22i3.7508>
- Rahmatunnisa, M. (2019). Dialektika Konsep Dynamic Governance. *Jurnal Academia Praja*, 2(02). <https://doi.org/10.36859/jap.v2i02.116>
- Riski Kusuma Bakti. (2024, August 14). *Memahami Administrasi Negara: Definisi, Fungsi, dan Perannya di Indonesia* [STIA Bengkulu]. <https://stiabengkulu.ac.id/news/memahami-administrasi-negara-definisi-fungsi-dan-perannya-di-indonesia>
- Sigit Riyanto, et.al. (2020, November). *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)*. <https://rispub.law.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1049/2020/11/Kertas-kebijakan-analisis-UU-Cipta-Kerja-FH-UGM-5-November-2020-rev-1.pdf>

- Sonata, D. L. (2015). Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no1.283>
- Sri Suwitri. (2004). Pelayanan Publik Dan Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Dialogue : JIAKP*, 1(1), 76–85.