



Pola Pikir Birokrasi dalam Administrasi Publik: Kajian Literatur Tentang Tantangan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Asep Awaludin^{1*}, Dinda Adia Kirani², Nabilla Ayudya Larasati³, Defi Mayasaroh⁴,
Maritsa Nurul Ayni⁵

¹⁻⁵Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Tidar, Indonesia

Email: awall1271105@gmail.com¹, dindaadia321@gmail.com², nabillaayudyalaras@gmail.com³,
devimys9@gmail.com⁴, maritsanurulaini@gmail.com⁵

*Penulis Korespondensi: nabillaayudyalaras@gmail.com

Abstract. *Bureaucracy plays a crucial role in the management of public administration and government services in Indonesia. However, various bureaucratic reform initiatives implemented by the government still face significant obstacles, particularly those related to bureaucratic mindset, organizational culture, and the work ethic of civil servants. This research aims to examine the challenges faced in changing bureaucratic mindsets and evaluate their impact on the implementation of bureaucratic reforms in Indonesia. The method used in this research is a literature review, examining various books, scientific articles, and previous studies related to bureaucracy, public administration, public services, and bureaucratic reform. The findings of this study indicate that the bureaucratic mindset in Indonesia is still influenced by a hierarchical, formal, structured culture that prioritizes power. This situation negatively impacts the quality of public services, innovation within the bureaucracy, policy effectiveness, and the level of public trust in government institutions. In addition, the resistance to change, lack of transformational leadership, and low adaptability to digitalization are the main obstacles in the efforts to reform the bureaucracy. This research concludes that bureaucratic reform requires not only changes in the structure and administrative system but also a transformation in organizational culture, leadership style, and mindset of the apparatus to create a professional, adaptable, transparent bureaucracy that focuses on public service.*

Keywords: *Bureaucracy; Bureaucratic Mindset; Bureaucratic Reform; Public Administration; Public Service.*

Abstrak. Birokrasi berperan krusial dalam pengelolaan administrasi publik dan pelayanan pemerintahan di Indonesia. Namun, berbagai inisiatif reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh pemerintah masih menghadapi berbagai rintangan besar, terutama yang berhubungan dengan pola pikir birokrasi, budaya organisasi, serta etika kerja pegawai negeri. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti tantangan yang dihadapi dalam mengubah pola pikir birokrasi serta mengevaluasi pengaruhnya terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi literatur dengan mengkaji berbagai buku, artikel ilmiah, dan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan birokrasi, administrasi publik, pelayanan publik, dan reformasi birokrasi. Temuan dari kajian ini menunjukkan bahwa pola pikir birokrasi di Indonesia masih dipengaruhi oleh budaya yang hierarkis, formal, terstruktur, dan lebih mengutamakan kekuasaan. Situasi ini berdampak negatif pada kualitas pelayanan publik, inovasi dalam birokrasi, efektivitas kebijakan, serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah. Selain itu, adanya penolakan terhadap perubahan, kurangnya kepemimpinan yang transformasional, dan rendahnya kemampuan beradaptasi dengan digitalisasi menjadi hambatan utama dalam upaya reformasi birokrasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa reformasi birokrasi memerlukan tidak hanya perubahan dalam struktur dan sistem administrasi, tetapi juga transformasi dalam budaya organisasi, gaya kepemimpinan, dan pola pikir aparatur untuk menciptakan birokrasi yang profesional, mampu beradaptasi, transparan, serta berfokus pada pelayanan publik.

Kata kunci: Administrasi Publik; Birokrasi; Pelayanan Publik; Pola Pikir Birokrasi; Reformasi Birokrasi.

1. LATAR BELAKANG

Birokrasi merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Dalam sistem administrasi publik, birokrasi berperan sebagai alat negara yang bertugas menjalankan kebijakan pemerintah, mengelola berbagai program pembangunan, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Melalui birokrasi, kebijakan yang telah dibuat oleh

pemerintah dapat dilaksanakan secara terarah sehingga tujuan negara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Oleh karena itu, birokrasi sering dianggap sebagai penggerak utama dalam proses pembangunan dan pelayanan publik. Selain itu, birokrasi juga berfungsi sebagai struktur organisasi yang mengatur pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab aparatur pemerintah agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien (Arie Budiawan, 2021).

Dalam kajian administrasi publik, birokrasi dipahami sebagai suatu sistem organisasi yang dirancang secara rasional untuk mengatur kegiatan pemerintahan agar berjalan secara terstruktur, terkoordinasi, dan terkendali. Salah satu konsep birokrasi yang paling terkenal dikemukakan oleh Max Weber. Ia menjelaskan bahwa birokrasi yang ideal memiliki beberapa karakteristik, seperti pembagian kerja yang jelas, struktur organisasi yang bersifat hierarkis, adanya aturan formal yang mengatur pekerjaan, serta profesionalisme aparatur yang didasarkan pada kompetensi. Dengan struktur seperti ini, birokrasi diharapkan mampu menciptakan efisiensi dalam organisasi, menjaga stabilitas kerja, serta memberikan kepastian dalam pelaksanaan tugas pemerintahan (Viera Restuani Adia, 2022).

Walaupun secara teori birokrasi dirancang untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pada kenyataannya birokrasi di Indonesia masih menghadapi berbagai permasalahan. Berbagai penelitian memperlihatkan bahwa tantangan reformasi birokrasi di Indonesia tidak hanya soal mengubah struktur lembaga atau prosedur kerja, tetapi juga berkaitan dengan pola pikir, budaya kerja, dan etika para aparturnya. Penelitian yang dilakukan oleh Budiawan dkk (2021) menjelaskan bahwa reformasi birokrasi tidak cukup hanya dilakukan dengan menyederhanakan struktur dan aturan, tetapi juga perlu menyentuh perubahan cara berpikir dan budaya kerja birokrasi. Hal ini penting karena dalam praktiknya masih ditemukan berbagai masalah, seperti penyalahgunaan kewenangan, KKN, pelayanan yang lambat, proses birokrasi yang berbelit-belit, pungutan liar, hingga suap. Di tingkat daerah, Sengke dkk (2023) menemukan bahwa pelayanan ASN di Dinas Pendidikan Daerah Provinsi Sulawesi Utara juga belum sepenuhnya berjalan optimal. Salah satu masalahnya adalah masih adanya anggapan bahwa pengurusan berkas akan lebih cepat jika masyarakat memiliki kenalan atau orang dalam di kantor. Selain itu, masih ditemukan pegawai yang membuat masyarakat harus menunggu saat mengurus pelayanan. Sementara itu, Sagita dan Suryadi (2024) menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotabaru masih menghadapi persoalan maladministrasi, seperti prosedur yang tidak jelas, waktu pelayanan yang tidak pasti, pungutan liar, korupsi, gratifikasi, dan tindakan sewenang-wenang. Dari beberapa temuan tersebut, dapat dilihat bahwa reformasi birokrasi di Indonesia masih

menghadapi tantangan yang cukup besar, terutama dalam hal pola pikir, etika, dan budaya pelayanan aparatur.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut, pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya melalui program reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih bersih, efektif, efisien, serta berorientasi pada pelayanan publik. Namun demikian, keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya bergantung pada perubahan sistem atau struktur organisasi saja, tetapi juga memerlukan perubahan pola pikir dan budaya kerja aparatur birokrasi. Jika pola pikir aparatur tidak berubah, maka berbagai kebijakan reformasi yang telah dirancang sering kali tidak berjalan secara maksimal karena masih dipengaruhi oleh budaya kerja lama yang bersifat administratif dan formal (Sri Yulianty Mozin, 2025).

Hal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung pada perubahan sumber daya manusia aparatur negara, terutama dalam hal pola pikir dan budaya kerja. Aparatur birokrasi perlu memiliki pola pikir yang lebih profesional, menjunjung tinggi prinsip meritokrasi, serta mengedepankan akuntabilitas dan orientasi pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, dalam perkembangan administrasi publik saat ini, perubahan birokrasi juga berkaitan dengan tuntutan digitalisasi pemerintahan, inovasi pelayanan publik, serta peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan yang mampu beradaptasi dengan perkembangan sosial dan teknologi (Khusnul Khotimah, 2025)

Berdasarkan berbagai permasalahan tersebut, kajian mengenai pola pikir birokrasi menjadi penting untuk memahami berbagai tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia. Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk mengkaji masalah tersebut adalah melalui metode kajian literatur. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mempelajari berbagai pandangan akademik yang telah berkembang mengenai birokrasi, reformasi birokrasi, serta perubahan pola pikir aparatur dalam administrasi publik. Dengan mengkaji berbagai sumber literatur ilmiah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih luas mengenai dinamika pola pikir birokrasi serta tantangan reformasi birokrasi dalam administrasi publik di Indonesia.

2. KAJIAN TEORITIS

Teori Birokrasi Klasik

Konsep birokrasi klasik (Weber, 1947) mengungkapkan bahwa birokrasi merupakan bentuk organisasi rasional dengan karakteristik utama berupa pembagian kerja yang jelas, struktur hierarki, serta diikat oleh aturan formal. Model birokrasi ini dirancang dengan tujuan

untuk meningkatkan efisiensi dan juga kepastian dalam menjalankan tugas pemerintahan. Namun dalam praktiknya, system yang terlalu menekan kan pada peraturan dan prosedur dapat membentuk pola pikir aparatur yang cenderung kaku, formalistik, dan berorientasi pada kepatuhan terhadap regulasi (rule-driven).

Pola pikir birokrasi yang demikian sering kali berdampak pada minimnya fleksibilitas dan inovasi dalam pelayanan publik. Aparatur lebih berfokus pada prosedur administratif dibandingkan kepuasan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik birokrasi menurut Weber secara tidak langsung berperan dalam terbentuknya pola pikir birokrasi yang menjadi salah satu hambatan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Teori Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan Upaya untuk mengubah system pemerintahan agar menjadi lebih efisien, efektif, dan juga responsif terhadap tuntutan masyarakat. Menurut Pollitt dan Bouckaert (2017), reformasi dalam sektor publik mencakup pada perubahan struktur organisasi, proses kerja, dan budaya organisasinya. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi tidak hanya berkaitan dengan aspek kelembagaan, melainkan juga perubahan cara berpikir aparatur.

Di Indonesia, reformasi birokrasi bertujuan untuk mewujudkan prinsip-prinsip Good Governance. Prasojo dan Kurniawan (2008) menyatakan bahwa reformasi ini bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang transparan, akuntabilitas, serta melibatkan masyarakat. Namun, kesuksesan reformasi sangat dipengaruhi oleh kesiapan dari sumber daya manusia, terutama dalam pergeseran pola pikir dari yang semula cenderung pada orientasi kekuasaan menjadi lebih berfokus pada pelayanan.

Selain itu, konsep Reinventing Government (Osborne dan Gaebler, 1992) menekankan pentingnya menjadikan birokrasi lebih inovatif, fleksibel, dan berorientasi pada hasil. Transformasi ini menuntut perubahan mendasar dalam pola pikir aparatur sehingga birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana norma, tetapi juga sebagai penyedia layanan publik yang berkualitas.

Teori Kepemimpinan Transformasional

Perubahan cara berpikir dalam birokrasi tidak terlepas dari peranan pemimpin dalam organisasi publik. Burns (1978) menjelaskan bahwa kepemimpinan transformasional adalah kemampuan seorang pemimpin untuk memotivasi dan merubah nilai, sikap, serta tindakan bawahannya ke arah yang lebih baik. Konsep ini kemudian diperluas oleh Bass dan Riggio (2006) yang menekankan bahwa pemimpin transformasional dapat memperbaiki motivasi dan

kinerja pegawai melalui penyampaian visi yang jelas, komunikasi yang memotivasi, serta perhatian pada pengembangan individu.

Dalam dunia birokrasi, kepemimpinan transformasional menjadi elemen penting untuk mendorong perubahan budaya organisasi dan pola pikir pegawai. Purwanto et al. (2020) menemukan bahwa kepemimpinan transformasional memiliki dampak yang besar terhadap peningkatan kinerja organisasi di sektor publik, terutama dalam mendorong inovasi dan kemampuan beradaptasi terhadap perubahan.

Selanjutnya, kepemimpinan yang baik juga berfungsi untuk mengatasi penolakan terhadap reformasi dalam birokrasi. Pemimpin yang memiliki visi jelas dapat menciptakan suasana kerja yang mendukung perubahan dan mendorong pegawai untuk beralih dari cara berpikir yang kaku menuju cara berpikir yang lebih fleksibel dan fokus pada pelayanan publik.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan metode tinjauan pustaka. Metode ini dilakukan dengan mengumpulkan, memeriksa, dan menganalisis beragam sumber akademik yang sesuai dengan fokus penelitian, seperti buku, jurnal akademik, artikel riset, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan birokrasi, administrasi publik, reformasi birokrasi, serta cara berpikir aparat.

Pendekatan tinjauan pustaka dipakai untuk mendapatkan pemahaman yang menyeluruh tentang berbagai kendala yang dihadapi dalam reformasi birokrasi di Indonesia, terutama yang berhubungan dengan cara berpikir birokrasi. Data untuk penelitian ini diambil dari berbagai sumber primer dan sekunder yang relevan dan berhubungan dengan fokus penelitian.

Teknik analisis data dilakukan melalui tahap identifikasi, klasifikasi, interpretasi, dan sintesis dari berbagai teori serta hasil riset sebelumnya. Analisis ini dilakukan dengan pendekatan deskriptif-kualitatif untuk menjelaskan keterkaitan antara cara berpikir birokrasi dan keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Tantangan Perubahan Pola Pikir Birokrasi

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan, kerangka teori, dan kajian literatur, dapat dianalisis bahwa permasalahan utama dalam reformasi birokrasi di Indonesia tidak hanya terletak pada aspek struktural, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh pola pikir aparatur birokrasi yang masih cenderung tradisional. Pola pikir ini ditandai dengan orientasi pada kekuasaan, kepatuhan terhadap prosedur, serta rendahnya inovasi dalam pelayanan publik. Hal ini

menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara tujuan reformasi birokrasi yang menekankan pelayanan publik dengan praktik birokrasi yang masih administratif dan formalistik (Prasojo & Kurniawan, 2008; Dwiyanto, 2011).

Jika dikaitkan dengan teori birokrasi klasik, kondisi ini tidak terlepas dari pengaruh konsep yang dikemukakan oleh Weber (1947), di mana birokrasi dibangun atas dasar aturan formal, hierarki, dan pembagian kerja yang jelas. Dalam praktiknya, pendekatan ini membentuk pola pikir aparatur yang kaku dan berorientasi pada prosedur (rule-driven), sehingga pelayanan publik menjadi kurang fleksibel dan tidak adaptif terhadap kebutuhan masyarakat. Temuan ini diperkuat oleh bukti empiris dalam penelitian Sengke et al. (2023) pada Dinas Pendidikan Daerah Provinsi Sulawesi Utara, yang menunjukkan bahwa pelayanan ASN belum berjalan optimal karena masih adanya praktik “jalur orang dalam” untuk mempercepat layanan serta kebiasaan pegawai yang membuat masyarakat menunggu dalam proses administrasi. Contoh ini menunjukkan bahwa pola pikir birokrasi masih berorientasi pada relasi kekuasaan, bukan pada prinsip pelayanan publik yang adil dan profesional.

Selain itu, penelitian Sagita dan Suryadi (2024) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kotabaru menemukan adanya praktik maladministrasi seperti prosedur yang tidak jelas, waktu pelayanan yang tidak pasti, serta adanya pungutan liar dan gratifikasi. Kasus ini memperlihatkan bahwa meskipun reformasi birokrasi telah dilakukan, pola pikir aparatur yang belum berubah menyebabkan implementasi kebijakan tidak berjalan efektif.

Dari perspektif budaya organisasi, kondisi ini menunjukkan adanya fenomena path dependency, yaitu kecenderungan birokrasi mempertahankan pola kerja lama. Hofstede (2001) menjelaskan bahwa tingginya power distance dalam organisasi menyebabkan pegawai cenderung pasif dan bergantung pada atasan. Hal ini sejalan dengan kondisi birokrasi di Indonesia yang masih hierarkis, sehingga inovasi sulit berkembang. Osborne dan Gaebler (1992) juga menegaskan bahwa birokrasi yang tidak fleksibel akan sulit beradaptasi dengan tuntutan pelayanan publik modern. Permasalahan ini semakin diperkuat oleh adanya resistensi internal terhadap perubahan. Irawan (2017) menemukan bahwa salah satu kendala utama reformasi birokrasi di Indonesia adalah rendahnya komitmen aparatur dalam menerima perubahan. Hal ini sejalan dengan Pollitt dan Bouckaert (2017) yang menyatakan bahwa reformasi sektor publik sering gagal jika tidak diiringi perubahan budaya organisasi.

Contoh konkret lainnya dapat dilihat pada pelayanan administrasi kependudukan seperti pembuatan e-KTP dan Kartu Keluarga (KK) di berbagai daerah. Meskipun pemerintah telah mengembangkan sistem digital, dalam praktiknya masyarakat masih sering diminta datang langsung ke kantor dan membawa berkas fisik. Hal ini menunjukkan bahwa aparatur

masih menggunakan pola kerja lama dan belum sepenuhnya memanfaatkan sistem digital yang ada (Mozin et al., 2025). Dengan kata lain, perubahan sistem belum diikuti oleh perubahan pola pikir.

Dari sisi kepemimpinan, permasalahan ini juga berkaitan dengan gaya kepemimpinan yang masih dominan bersifat transaksional. Pemimpin lebih menekankan kepatuhan terhadap aturan dibandingkan transformasi nilai. Padahal, menurut Burns (1978) serta Bass dan Riggio (2006), kepemimpinan transformasional mampu mengubah pola pikir aparatur melalui visi dan motivasi. Hal ini didukung oleh penelitian Purwanto et al. (2020) yang menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasional berpengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja organisasi publik dan inovasi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kendala utama dalam perubahan pola pikir birokrasi terletak pada tiga aspek utama, yaitu: (1) budaya organisasi yang hierarkis dan kaku, (2) resistensi aparatur terhadap perubahan, dan (3) lemahnya kepemimpinan transformasional. Bukti empiris dari berbagai instansi, seperti Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Utara dan Kantor Pertanahan Kabupaten Kotabaru, menunjukkan bahwa tanpa perubahan pola pikir aparatur, reformasi birokrasi hanya akan bersifat administratif dan tidak berdampak signifikan terhadap kualitas pelayanan publik. Jika dikaitkan dengan tujuan penelitian, analisis ini menegaskan bahwa pola pikir birokrasi memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, transformasi pola pikir aparatur menjadi faktor kunci dalam mewujudkan birokrasi yang profesional, inovatif, dan berorientasi pada pelayanan publik (Prasojo & Kurniawan, 2008; Purwanto et al., 2020)

Dampak Birokrasi Terhadap Pelayanan Publik

Pola pikir birokrasi yang masih didominasi oleh orientasi pada kepatuhan terhadap aturan formal berdampak signifikan terhadap kualitas pelayanan publik. Aparatur negara cenderung menjalankan tugas berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan tanpa mempertimbangkan kebutuhan riil masyarakat sebagai pengguna layanan. Kondisi ini menyebabkan pelayanan publik sering kali bersifat kaku, kurang responsif, serta tidak mampu beradaptasi dengan dinamika kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Selain itu, fokus yang berlebihan pada aspek administratif membuat aparatur lebih mengutamakan kelengkapan dokumen dibandingkan hasil akhir berupa kepuasan masyarakat.

Lebih jauh, budaya birokrasi yang menempatkan kekuasaan sebagai orientasi utama turut memperburuk kualitas layanan. Aparatur cenderung melihat masyarakat sebagai objek yang harus mengikuti aturan, bukan sebagai subjek yang harus dilayani dengan baik. Hal ini mengakibatkan munculnya praktik pelayanan yang tidak ramah, lambat, bahkan berpotensi

diskriminatif. Temuan ini selaras dengan pandangan bahwa birokrasi di Indonesia masih belum sepenuhnya bertransformasi menjadi birokrasi yang berorientasi pelayanan, melainkan masih terjebak dalam pola lama yang menekankan kontrol dan kewenangan. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh sistem dan regulasi, tetapi sangat dipengaruhi oleh cara pandang aparatur dalam memaknai perannya sebagai pelayan masyarakat (Dwiyanto, 2011).

Dampak Terhadap Inovasi Birokrasi

Pola pikir birokrasi yang cenderung mempertahankan kebiasaan lama juga memberikan dampak serius terhadap rendahnya tingkat inovasi dalam organisasi publik. Fenomena path dependency membuat aparatur lebih memilih mempertahankan metode kerja yang sudah ada karena dianggap paling aman dan minim risiko. Dalam lingkungan birokrasi yang hierarkis, pengambilan keputusan biasanya terpusat pada pimpinan, sehingga ruang bagi pegawai untuk mengemukakan ide-ide baru menjadi terbatas. Akibatnya, kreativitas individu tidak berkembang secara optimal dan inovasi menjadi sesuatu yang jarang terjadi.

Di sisi lain, tingginya jarak kekuasaan (power distance) dalam budaya organisasi birokrasi memperkuat kecenderungan pegawai untuk bersikap pasif dan menunggu arahan atasan. Kondisi ini menghambat munculnya inisiatif dari bawah (bottom-up innovation) yang sebenarnya sangat penting dalam menciptakan perubahan yang berkelanjutan. Bahkan ketika reformasi birokrasi dilakukan, perubahan yang terjadi sering kali hanya bersifat administratif dan belum menyentuh aspek budaya kerja. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa perubahan pola pikir, inovasi birokrasi akan sulit berkembang secara signifikan. Sejalan dengan itu, studi menyatakan bahwa reformasi sektor publik yang tidak diiringi transformasi budaya organisasi cenderung gagal menghasilkan inovasi yang berdampak nyata (Pollitt & Bouckaert, 2017; Prasajo & Kurniawan, 2008).

Dampak terhadap Efektivitas Kebijakan Pemerintah

Pola pikir birokrasi yang kaku dan kurang adaptif juga berimplikasi pada rendahnya efektivitas kebijakan pemerintah, terutama pada tahap implementasi. Meskipun suatu kebijakan telah dirancang dengan baik di tingkat perencanaan, keberhasilannya sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh aparatur di lapangan. Dalam konteks birokrasi yang masih berorientasi pada prosedur, pelaksanaan kebijakan sering kali hanya dilakukan untuk memenuhi kewajiban administratif, bukan untuk mencapai tujuan substantif yang diharapkan.

Selain itu, kurangnya fleksibilitas dalam menafsirkan kebijakan membuat aparatur sulit menyesuaikan program dengan kondisi lokal yang beragam. Akibatnya, kebijakan

menjadi kurang efektif karena tidak mampu menjawab kebutuhan spesifik masyarakat. Resistensi internal terhadap perubahan juga menjadi faktor penghambat, terutama ketika kebijakan baru dianggap mengganggu kenyamanan pola kerja yang sudah ada. Kondisi ini menunjukkan bahwa masalah utama dalam efektivitas kebijakan tidak hanya terletak pada desain kebijakan, tetapi juga pada kesiapan mental dan budaya kerja birokrasi itu sendiri .

Lebih lanjut, kepemimpinan yang masih bersifat transaksional turut memperkuat kecenderungan tersebut. Aparatur lebih terdorong untuk mencapai target formal daripada menghasilkan dampak nyata bagi masyarakat. Padahal, untuk meningkatkan efektivitas kebijakan, dibutuhkan kepemimpinan yang mampu mendorong perubahan nilai dan pola pikir aparatur agar lebih berorientasi pada hasil dan manfaat publik (Bass & Riggio, 2006; Irawan, 2017). Dengan demikian, efektivitas kebijakan pemerintah sangat dipengaruhi oleh transformasi pola pikir birokrasi menuju pola pikir yang lebih adaptif, inovatif, dan berorientasi pelayanan.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, dapat disimpulkan bahwa pola pikir dalam birokrasi mempunyai dampak yang sangat besar terhadap mutu pelayanan publik, inovasi yang muncul, serta efektivitas kebijakan pemerintah. Pola pikir yang masih kaku, bersifat hierarkis, dan fokus pada prosedur menjadi salah satu penghalang utama dalam keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, perubahan pola pikir di kalangan aparatur melalui transformasi budaya organisasi dan kepemimpinan yang efektif menjadi sangat penting untuk menciptakan birokrasi yang profesional, responsif, dan berfokus pada pelayanan publik.

Dampak terhadap Kepercayaan Masyarakat

Pola pikir birokrasi yang masih menitikberatkan pada prosedur dan kekuasaan berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Ketika pelayanan publik dirasakan lambat, kurang terbuka, serta tidak peka terhadap kebutuhan masyarakat, maka penilaian masyarakat terhadap institusi pemerintah cenderung menjadi negatif. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan ketidakpuasan, tetapi juga dapat memunculkan sikap tidak peduli terhadap kebijakan yang dibuat pemerintah.

Hal tersebut sejalan dengan temuan penelitian yang menunjukkan bahwa praktik pelayanan yang masih dipengaruhi oleh kedekatan atau relasi tertentu, seperti adanya “jalur orang dalam”, dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi. Selain itu, beberapa studi juga menegaskan bahwa kualitas pelayanan publik memiliki hubungan yang erat dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Morgeson et al., 2020; Van de Walle & Migchelbrink, 2022).

Dampak terhadap Akses dan Keadilan Pelayanan

Pola pikir birokrasi yang belum sepenuhnya berorientasi pada pelayanan publik juga berdampak pada belum meratanya akses layanan bagi masyarakat. Prosedur yang rumit, kurangnya kejelasan informasi, serta masih adanya praktik maladministrasi menyebabkan sebagian kelompok masyarakat mengalami kesulitan dalam memperoleh layanan secara adil.

Temuan empiris menunjukkan bahwa dalam praktiknya masih ditemukan pelayanan dengan prosedur yang tidak jelas, waktu penyelesaian yang tidak pasti, serta adanya pungutan di luar ketentuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip keadilan dan kesetaraan dalam pelayanan belum sepenuhnya terwujud. Beberapa kajian juga menyatakan bahwa kualitas institusi sangat berpengaruh terhadap pemerataan akses layanan publik (Peters, 2019; Andrews et al., 2020).

Dampak terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Kondisi birokrasi yang belum berjalan secara optimal turut berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat. Pelayanan yang lambat, terutama dalam bidang administrasi dan bantuan sosial, dapat menghambat pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Dalam praktiknya, meskipun sistem pelayanan telah mengalami digitalisasi, masyarakat masih sering diminta untuk mengikuti prosedur lama, seperti datang langsung dan membawa berkas fisik. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan sistem belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan cara kerja aparatur. Padahal, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kualitas birokrasi memiliki kaitan yang kuat dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat (World Bank, 2021; OECD, 2020).

Dampak terhadap Partisipasi Publik

Pola pikir birokrasi yang cenderung tertutup dan kurang komunikatif juga berdampak pada rendahnya keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan. Masyarakat menjadi kurang terdorong untuk menyampaikan aspirasi karena merasa tidak mendapatkan ruang yang cukup.

Kondisi ini tidak terlepas dari budaya birokrasi yang masih hierarkis, di mana orientasi pegawai lebih tertuju pada atasan daripada masyarakat. Padahal, dalam konsep pemerintahan modern, partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting dalam menciptakan kebijakan yang tepat sasaran. Hal ini juga ditegaskan dalam beberapa kajian yang menyebutkan bahwa keterlibatan masyarakat sangat dipengaruhi oleh keterbukaan birokrasi (Fung, 2015; Nabatchi & Leighninger, 2015).

Dampak terhadap Perkembangan Ekonomi Masyarakat

Pola pikir birokrasi yang kaku dan kurang efisien turut berdampak pada perkembangan ekonomi masyarakat. Proses perizinan yang berbelit-belit serta kurang transparan dapat menghambat pertumbuhan usaha, khususnya usaha kecil dan menengah.

Dalam praktiknya, birokrasi yang masih mempertahankan pola kerja lama membuat proses administrasi menjadi lebih lambat dan tidak fleksibel. Kondisi ini dapat mengurangi minat investasi dan mempersempit peluang kerja bagi masyarakat. Sejumlah penelitian juga menunjukkan bahwa regulasi yang tidak efisien dapat menjadi penghambat dalam pertumbuhan ekonomi (Djankov et al., 2018; World Bank, 2020).

Dampak terhadap Budaya Sosial Masyarakat

Pola pikir birokrasi yang belum profesional juga dapat memengaruhi perilaku sosial masyarakat. Ketika sistem pelayanan dianggap sulit dan tidak transparan, sebagian masyarakat cenderung mencari cara alternatif agar urusan mereka dapat diselesaikan lebih cepat, misalnya melalui koneksi atau pemberian imbalan tertentu.

Fenomena ini menunjukkan bahwa praktik birokrasi tidak hanya berdampak pada pelayanan, tetapi juga dapat membentuk kebiasaan sosial yang kurang baik. Jika kondisi ini terus berlangsung, maka nilai-nilai integritas dalam masyarakat dapat semakin melemah. Hal ini juga sejalan dengan kajian yang menyebutkan bahwa lemahnya sistem birokrasi dapat mendorong munculnya praktik korupsi dalam kehidupan sosial (Transparency International, 2021; Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan tinjauan pustaka, dapat disimpulkan bahwa cara berpikir birokrasi berperan penting dalam keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia. Permasalahan yang dihadapi dalam birokrasi tidak hanya terkait dengan struktur organisasi dan sistem administrasi, tetapi juga dipengaruhi oleh budaya kerja, mentalitas, dan cara berpikir pegawai yang cenderung hierarkis, formal, dan berfokus pada kekuasaan.

Cara berpikir birokrasi yang masih konvensional mengakibatkan pelayanan publik menjadi tidak responsif, lambat, dan kurang mampu beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini juga berpengaruh pada rendahnya inovasi dalam birokrasi, kurang efektifnya kebijakan pemerintah, dan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Reformasi birokrasi perlu diiringi dengan perubahan budaya organisasi, peningkatan kemampuan sumber daya manusia, penguatan digitalisasi dalam pelayanan publik, serta

penerapan model kepemimpinan yang transformasional. Oleh karena itu, perubahan cara berpikir pegawai menjadi faktor kunci dalam mewujudkan birokrasi yang profesional, transparan, adaptif, dan berfokus pada pelayanan publik.

Penelitian ini masih memiliki batasan karena mengandalkan pendekatan kajian pustaka, sehingga tidak melibatkan data langsung dari lapangan. Oleh karena itu, disarankan agar penelitian berikutnya menggunakan pendekatan empiris melalui wawancara, observasi, atau studi kasus untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

- Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. (2020). *Organizational capability and its relationship with public service performance*. *Public Management Review*.
- Arie Budiawan, S., Sahadi, & Sunarti, N. (2021). Analisis etika pejabat birokrasi Indonesia. *Jurnal MODERAT*, 7(4), 725–745. <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/moderat>
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates. <https://doi.org/10.4324/9781410617095>
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2018). Business licensing regulation and its effect on economic activity. *Economics Letters*.
- Dwiyanto, A. (2011). *Manajemen pelayanan publik*. Gadjah Mada University Press.
- Fung, A. (2015). Public participation in modern governance. *Public Administration Review*.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations* (2nd ed.). Sage Publications.
- Irawan, B. (2017). Kepemimpinan dan reformasi birokrasi di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 14(2), 145–156.
- Khotimah, K., Dayar, M. B., Ilyasi, A., Chilmy, N. W., Hikmah, F. N., Sunarto, I., & Mayasari, N. (2025). *Administrasi publik: Birokrasi menuju transformasi digital*. Widina Media Utama.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business School Press.
- Morgeson, F. V., VanAmburg, D., & Mithas, S. (2020). Public trust in government services and influencing factors. *Public Administration Review*.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. Jossey-Bass.
- OECD. (2020). *Government at a glance 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4th ed.). Oxford University Press.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi birokrasi dan good governance: Studi di Indonesia. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 12(1), 1–15.
- Purwanto, A., et al. (2020). Transformational leadership and organizational performance in public sector. *International Journal of Public Leadership*, 16(3), 1–12.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Sagita, L. W., & Suryadi, B. (2024). Reformasi birokrasi dalam pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kotabaru Provinsi Kalimantan Selatan. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 10(2), 195–208.
- Sengke, Y. O., Dilapanga, A. R., Mamonto, F. H., & Alwany, T. (2023). Etika aparatur sipil negara dalam pelayanan publik di Dinas Pendidikan Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan*, 15(1), 1–10. <https://doi.org/10.33701/jiapd.v15i1>
- Sri Yulianty Mozin, R. P. (2025). Perubahan pola pikir dan budaya kerja ASN dalam era digitalisasi reformasi birokrasi di Indonesia. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 7228–7238.
- Transparency International. (2021). *Corruption perceptions index 2021*. Transparency International.
- Van de Walle, S., & Migchelbrink, K. (2022). Institutional quality and its relationship with public trust. *International Review of Administrative Sciences*.
- Viera Restuani Adia, I. B. (2022). *Birokrasi dan governansi publik*. Pusat Pengembangan Pendidikan dan Penelitian Indonesia.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Free Press.
- World Bank. (2020). *Doing business 2020*. World Bank.
- World Bank. (2021). *World development report 2021*. World Bank.