



REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK & PEMBANGUNAN

"TRANSFORMASI BIROKRASI DI ERA VUCA"



SULIKAH ASMOROWATI
JUSUF IRIANTO
MUHAMMAD DZULFIKAR AL GHOFIQI

**REFORMASI
ADMINISTRASI PUBLIK
& PEMBANGUNAN**

"TRANSFORMASI BIROKRASI DI ERA VUCA"

Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK & PEMBANGUNAN

"TRANSFORMASI BIROKRASI DI ERA VUCA"

SULIKAH ASMOROWATI
JUSUF IRIANTO
MUHAMMAD DZULFIKAR AL GHOFIQI



**REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK & PEMBANGUNAN
“TRANSFORMASI BIROKRASI DI ERA VUCA”**

Sulikhah Asmorowati, Jusuf Irianto, & Muhammad Dzulfikar Al Ghofiqi

ISBN 978-602-70215-3-2 (PDF)

© 2024 Penerbit **Airlangga University Press**

Anggota IKAPI dan APPTI Jawa Timur
Kampus C Unair, Mulyorejo Surabaya 60115
Telp. (031) 5992246, 5992247
E-mail: adm@aup.unair.ac.id

Layouter (Izzatin Mukhlisoh N. dan Syarifah Nikmah)
Cover (Syarifah Nikmah)
AUP (1455/08.24)

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip dan/atau memperbanyak tanpa izin tertulis
dari Penerbit sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun.

PRAKATA

Puji syukur kepada Allah SWT, pemilik dan penguasa semesta sehingga buku yang berjudul Reformasi Administrasi Publik: Transformasi Birokrasi di Era VUCA ini bisa penulis selesaikan dengan baik. Penulisan buku ini didorong oleh perkembangan revolusi digital (Revolusi Industri 4.0) dan juga Society 5.0 yang telah berdampak sangat besar pada upaya reformasi administrasi publik, khususnya transformasi birokrasi di era yang mempunyai karakteristik *Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity* atau era VUCA.

Istilah Reformasi sendiri mempunyai peran signifikan dalam studi kebijakan, studi pembangunan dan studi administrasi publik secara umum. Dalam tatanan reformasi administrasi publik khususnya, istilah reformasi birokrasi menjadi salah satu alternatif kebijakan yang menjadi agenda prioritas banyak negara atau pemerintah-pemerintah di dunia termasuk Indonesia. Hal ini tidak mengherankan mengingat *image* atau label birokrasi selama ini. Mendengar istilah birokrasi yang terbersit dalam benak orang adalah kerumitan. Lebih jelasnya, birokrasi sering dikaitkan dengan hal-hal negatif seperti terlalu hirarkis, kaku (*rigid*), terlalu banyak prosedur, tidak efisien, tidak efektif, tidak profesional dan sederet label negatif lain. Sejak inisiasi reformasi birokrasi digulirkan, perubahan-perubahan ke arah birokrasi yang lebih efisien dan profesional gencar dilakukan, meskipun bukan berarti tanpa kendala.

Di sisi aparat birokrasi sendiri, terdapat kecenderungan birokrasi untuk lebih memilih mempertahankan *status quo* daripada berubah. Kecenderungan untuk menjadi *stasis* (tetap dan enggan berubah) ini dikarenakan posisi birokrasi yang telah lama menjadi pemilik atau penguasa kewenangan formal dan rasional, sehingga mereka telah terbiasa menjadi suatu *group* atau kelompok masyarakat tertentu yang memiliki *privilege* tertentu dan terpandang di masyarakat.

Meskipun banyak memperoleh tantangan, kisah sukses reformasi birokrasi juga banyak terdokumentasi dalam banyak literatur dan kajian-kajian ilmiah. Secara garis besar, buku ini membahas tentang konsep strategis reformasi administrasi publik, kondisi lingkungan dan masalah birokrasi, urgensi reformasi administrasi publik, model reformasi administrasi publik, strategi reformasi administrasi publik, dan inovasi pelayanan publik untuk membentuk Aparatur Sipil Negara yang berkelas dunia, sebagai rangkaian dari proses reformasi yang mendobrak batas-batas hierarki kepentingan. Oleh sebab itu, buku ini disusun dengan tujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif tentang pentingnya reformasi birokrasi dalam menghadapi tantangan di era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*). Dalam lingkungan yang semakin dinamis dan tidak menentu, birokrasi harus bertransformasi untuk menjadi lebih adaptif, responsif, dan efisien.

Kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya buku ini, terutama ‘the Anggika’, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga. Selain itu, disadari atau tidak, isi maupun penyajian dan tampilan buku ini tidak terlepas dari kekurangan dan kelebihan. Untuk itu kritik dan saran yang mendukung sangat penulis harapkan untuk perbaikan penulisan buku ini ke depan. Akhir kata, semoga buku ini dapat membawa manfaat secara akademis maupun praktis bagi pembacanya, yaitu para akademisi, praktisi, maupun mahasiswa yang menekuni Ilmu Administrasi Negara atau Ilmu Administrasi Publik, khususnya yang berminat dalam masalah-masalah reformasi administrasi publik.

Surabaya, 01 Juli 2024

Penulis

KATA PENGANTAR

Reformasi Birokrasi adalah sebuah keharusan karena menjadi perubahan pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur negara. Kalimat inilah yang tepat menggambarkan betapa pentingnya reformasi administrasi dalam mempengaruhi aspek-aspek penting kehidupan termasuk pola pikir dan penyikapannya terhadap praktik birokrasi yang sedang berjalan.

Dengan penuh rasa syukur dan bangga, saya mendapatkan kesempatan untuk menulis kata pengantar buku yang berjudul "Reformasi Administrasi Publik dan Pembangunan (Transformasi Birokrasi di Era VUCA)". Buku ini hadir di tengah-tengah kita pada saat yang sangat tepat, di mana perubahan yang cepat dan kompleks di era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*) menuntut adanya adaptasi dan transformasi dalam birokrasi dan administrasi publik.

Era VUCA yang kita hadapi saat ini telah mengubah banyak aspek kehidupan, termasuk bagaimana pemerintah dan birokrasi beroperasi. Tantangan dan peluang yang dihadirkan oleh perubahan cepat, ketidakpastian, kompleksitas, dan ambiguitas memaksa kita untuk berpikir ulang tentang cara kita menjalankan administrasi publik. Buku ini memberikan panduan yang komprehensif mengenai bagaimana reformasi administrasi publik dan pembangunan dapat dilakukan untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Penulis dengan sangat baik telah menjabarkan berbagai konsep, teori, dan studi kasus yang relevan dengan topik reformasi birokrasi dan pembangunan. Penjabaran konsep reformasi administrasi, birokrasi, implementasi reformasi administrasi, keterkaitan reformasi dan pembangunan, serta studi kasus yang relevan diulas secara komprehensif. Buku ini tidak hanya menawarkan analisis yang tajam dan mendalam, tetapi juga memberikan gambaran implementasi reformasi administrasi dan pembangunan yang telah berjalan sehingga dapat menjadi refleksi praktis yang dapat diterapkan oleh para praktisi di lapangan.

Reformasi Birokrasi meliputi tiga perubahan penting yaitu: kultural, struktural dan digital. Perubahan kultural meliputi nilai dasar para birokrat untuk melayani masyarakat dan berintegritas; perubahan struktural mencakup perubahan sistem dan tata kerja, sedangkan perubahan digital terkait dengan pemanfaatan teknologi untuk membantu memudahkan dan melancarkan berbagai proses pemerintahan dan pembangunan. Berbagai reformasi ini digambarkan dengan lugas oleh penulis di dalam buku ini.

Penulis tidak hanya menggunakan teori sebagai basis pembahasan, tetapi juga hal praktek yang berkembang terkait dengan reformasi birokrasi. Hal ini mencakup sejarah perkembangan birokrasi dan berbagai upaya reformasinya, termasuk regulasi yang menjadi dasar dalam perubahannya. Penulis juga menggambarkan kasus-kasus konkrit reformasi birokrasi di Indonesia.

Dengan demikian, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para akademisi, praktisi, dan pengambil kebijakan yang berkomitmen untuk meningkatkan kualitas administrasi publik dan pembangunan di Indonesia.

Saya mengapresiasi upaya dan kerja keras yang telah dilakukan oleh penulis dalam menyusun buku ini. Selain menjadi buku ajar, saya yakin buku ini akan memberikan kontribusi yang signifikan dalam pengembangan ilmu administrasi publik dan pembangunan di Indonesia. Akhir kata, saya mengucapkan selamat kepada penulis atas terbitnya buku ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat dan memberikan pencerahan bagi para pembacanya.

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ
Guru Besar Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia
Sekretaris Eksekutif Komite Pengarah Reformasi Birokrasi
Nasional

Daftar Isi

V	Prakata
VII	Kata Pengantar Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ
IX	Daftar Isi
XII	Daftar Tabel
XIII	Daftar Gambar
XIV	Pendahuluan
BAGIAN I: REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DAN REFORMASI BIROKRASI	
1	1.Reformasi Administrasi Publik: Konsep dan Urgensinya
1	1.1 Pengantar
3	1.2 Konsep Reformasi Birokrasi
8	1.3 Bentuk Maladministrasi Publik dan Upaya Pencegahan
32	1.4 Daftar Pustaka
38	2. Birokrasi: Permasalahan dan Kesempatan
38	2.1 Pengantar
38	2.2 Birokrasi
44	2.3 Patologi Birokrasi

48	2.4 Pencegahan Patologi Birokrasi
53	2.5 Daftar Pustaka
56	3. Kerangka Yuridis Pelaksanaan Reformasi Administrasi Publik di Indonesia
56	3.1 Pengantar
57	3.2 Dasar Hukum Reformasi Birokrasi
58	3.3 <i>Roadmap Grand Design</i> Reformasi Birokrasi
85	3.4 Daftar Pustaka
89	4. Model dan Strategi Reformasi Administrasi Publik
89	4.1 Pengantar
90	4.2 Model Reformasi Administrasi Publik
118	4.3 Strategi Reformasi Administrasi Publik
125	4.4 Daftar Pustaka

BAGIAN II: KETERKAITAN ANTARA REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN

131	5. Reformasi Administrasi Publik dan Road Map Grand Design Reformasi Birokrasi 2020-2025
131	5.1 Pengantar
132	5.2 Perubahan <i>Road Map</i> RB 2020-2024
134	5.3 Perbedaan RB General dan RB Tematik
136	5.4 Birokrasi, Reformasi Birokrasi dan Hubungannya dengan Pembangunan
139	5.5 Peran Birokrasi dalam Pembangunan: dari Tradisional ke Reformasi
148	5.6 Refleksi
152	5.7 Daftar Pustaka

BAGIAN III: STUDI KASUS**156****6. Reformasi Birokrasi dan Birokrasi di Indonesia: Menuju Birokrasi dan Pembangunan yang Lebih Menjanjikan**

156

6.1 Pengantar

158

6.2 Birokrasi Indonesia: Sejarah dan Peranannya dalam Pembangunan

179

6.3 Refleksi

181

6.4 Daftar Pustaka

184**7. Kapasitas Kebijakan & Kapasitas Komunitas; Pendorong Utama Reformasi Birokrasi Yang Inklusif & Berkelanjutan di Indonesia**

184

7.1 Pengantar

186

7.2 Transformasi Birokrasi di Era Modern: Tantangan, Peluang, dan Upaya Di Indonesia

192

7.3 Dinamika Interaksi Kapasitas Kebijakan dan Kapasitas Komunitas

209

7.4 Membangun Fondasi Perubahan: Mendorong Kapasitas Kebijakan dan Kapasitas Komunitas Dalam Reformasi Birokrasi

214

7.5 Daftar Pustaka

219**Daftar Pustaka****249****Glosarium****258****Indeks****259****Biografi Penulis**

Daftar Tabel

Tabel 1.1 Persentase Indeks Kepercayaan Masyarakat Tahun 2021	11
Tabel 1.2 Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia Tahun 2001-2021	13
Tabel 3.1 Penjelasan Roadmap Grand Design Reformasi Birokrasi	60
Tabel 3.2 Susunan Wewenang Pelaksana Reformasi Birokrasi	63
Tabel 3.3 Perbandingan Reformasi Birokrasi Gelombang 1 dan Gelombang 2	74
Tabel 3.4 Delapan Area Perubahan Reformasi Birokrasi	75
Tabel 3.5 Pencapaian Reformasi Birokrasi Tahap 1	76
Tabel 3.6 Pencapaian Reformasi Birokrasi Tahap 2	77
Tabel 3.7 Pencapaian reformasi Birokrasi Tahap 1 & 2	81
Tabel 3.8 Sasaran Pencapaian Reformasi Birokrasi	83
Tabel 6.1 Delapan Area Perubahan Reformasi Birokrasi	168
Tabel 6.2 Kolaborasi Elemen Weberian dan Elemen Neo dalam Neo Weberian State	171

Daftar Gambar

Gambar 1.1 Lima Prioritas Utama Reformasi Nasional	2
Gambar 1.2 Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi/ Jabatan Tahun 2004-2018	14
Gambar 2.1 Patologi Birokrasi Caiden	46
Gambar 3.1 Alur Roadmap Grand Design Reformasi Birokrasi	59
Gambar 3.2 Wujud Capaian Grand Design pada Kinerja ASN	61
Gambar 4.1 Word Cloud konsep New Public Governance.....	105
Gambar 6.1 Lima (5) Arahan Presiden dan Tujuh (7) Agenda Pembangunan	175
Gambar 6.2 Kerangka Logis Pembangunan Zona Integritas	176
Gambar 7.1 Dimensi Policy Capacity	194
Gambar 7.2 Pemberitaan Media Daring Gerakan Komunitas Masyarakat Penyandang Disabilitas Kabupaten Lamongan	205
Gambar 7.3 Pemberitaan Media Daring Penghargaan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Lamongan	206
Gambar 7.4 Konsep Interaksi Kapasitas Kebijakan dan Kapasitas Komunitas dalam Reformasi Birokrasi	212