

Dr. Hendri: Reformasi Birokrasi Tidak Boleh Berhenti pada Perubahan Struktur

Updates. - KORLANTAS.ID

Jan 3, 2026 - 11:35



Dr. Ir. Hendri, ST., MT Wartawan Utama Ketua Umum Jurnalis Nasional Indonesia (JNI)

OPINI - Reformasi birokrasi sering kali dimulai dengan sebuah bagan baru. Nama kementerian diganti, direktorat dipindahkan, bidang dilebur, jabatan dihapus, unit kerja dibentuk, dan pejabat dilantik. Papan nama berubah, kop surat diperbarui, ruangan dipindahkan, serta susunan organisasi diumumkan sebagai bukti dimulainya reformasi.

Namun, bagi masyarakat, pertanyaannya sangat sederhana: apakah setelah perubahan itu pelayanan menjadi lebih cepat, mudah, murah, pasti, dan adil?

Jika warga masih harus membawa fotokopi dokumen yang datanya sebenarnya sudah dimiliki negara, berpindah dari satu loket ke loket lain, menunggu tanpa kepastian, serta menggunakan orang dalam agar urusannya selesai, maka perubahan struktur belum dapat disebut sebagai reformasi.

Ia baru menjadi penataan organisasi.

Reformasi birokrasi yang sesungguhnya bukan sekadar memindahkan kotak dalam bagan organisasi. Reformasi harus mengubah cara pemerintah bekerja, cara aparatur melayani, cara anggaran digunakan, cara keputusan dibuat, dan cara kesalahan dipertanggungjawabkan.

Struktur boleh berubah, tetapi perubahan itu tidak berarti apabila budaya, proses, insentif, kompetensi, dan orientasi pelayanan tetap sama.

Mengganti Bagan Lebih Mudah daripada Mengubah Kebiasaan

Perubahan struktur merupakan bagian yang paling terlihat dari reformasi birokrasi. Ia dapat diumumkan melalui konferensi pers, ditetapkan melalui peraturan, dan diperlihatkan dalam bentuk bagan.

Sebaliknya, perubahan budaya kerja jauh lebih sulit diukur dan membutuhkan waktu lebih panjang.

Mengubah mentalitas aparatur dari ingin dilayani menjadi melayani tidak dapat dilakukan hanya dengan mengganti nama jabatan. Menghapus satu lapisan eselon juga tidak otomatis mempercepat keputusan apabila pegawai tetap takut mengambil tanggung jawab. Menggabungkan dua lembaga tidak menjamin koordinasi apabila masing-masing masih mempertahankan data, anggaran, dan kepentingannya sendiri.

Bahkan, struktur yang tampak ramping dapat tetap menghasilkan birokrasi yang lambat apabila proses kerjanya tidak disederhanakan.

Karena itu, reformasi tidak boleh dinilai dari berapa banyak unit dibubarkan atau dibentuk. Ukuran yang lebih penting adalah berapa banyak prosedur yang dipangkas, waktu yang dihemat, biaya masyarakat yang dihilangkan, pengaduan yang diselesaikan, dan manfaat yang dihasilkan.

Masyarakat tidak membutuhkan birokrasi yang terlihat modern di atas kertas. Masyarakat membutuhkan pemerintah yang benar-benar bekerja.

Struktur Memang Penting, tetapi Bukan Tujuan

Kritik terhadap perubahan struktur tidak berarti bahwa organisasi pemerintah tidak boleh ditata ulang. Penataan kelembagaan tetap diperlukan ketika terdapat

tumpang tindih kewenangan, fungsi yang tidak lagi relevan, rantai komando terlalu panjang, atau perubahan lingkungan menuntut bentuk organisasi baru.

Namun, restrukturisasi harus didasarkan pada analisis fungsi dan kebutuhan pelayanan, bukan semata-mata pada kebutuhan membagi jabatan atau mengakomodasi kepentingan politik.

Sebelum membentuk lembaga baru, pemerintah harus menjawab beberapa pertanyaan. Masalah apa yang hendak diselesaikan? Apakah fungsi tersebut belum dijalankan lembaga lain? Apakah cukup dengan memperbaiki koordinasi? Berapa biaya transisinya? Apakah perubahan akan memudahkan masyarakat atau justru menambah pintu birokrasi?

Tanpa kajian tersebut, restrukturisasi dapat menghasilkan biaya baru. Sistem harus dibangun ulang, anggaran dipindahkan, pegawai beradaptasi, arsip berpindah, peraturan pelaksana diperbarui, dan masyarakat harus kembali mencari tahu lembaga mana yang berwenang.

Perubahan struktur seharusnya menjadi alat untuk memperbaiki hasil, bukan hasil itu sendiri.

Reformasi Harus Kembali kepada Tujuan Negara

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Pasal 1 ayat (2) menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat, sedangkan Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. [JDIH DPR RI](#)

Birokrasi dibentuk untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Karena itu, reformasi birokrasi harus dinilai dari kontribusinya terhadap perlindungan, kesejahteraan, pendidikan, keadilan, dan pelayanan kepada rakyat.

Apabila indeks reformasi birokrasi meningkat, tetapi masyarakat masih kesulitan mendapatkan pelayanan kesehatan, pendidikan, identitas kependudukan, perlindungan hukum, dan kepastian hak atas tanah, berarti terdapat kesenjangan antara penilaian administratif dan pengalaman warga.

Indikator internal tetap diperlukan untuk mengukur kemajuan organisasi. Namun, indikator tidak boleh berubah menjadi tujuan. Pemerintah tidak boleh sibuk mengumpulkan dokumen untuk memperoleh nilai tinggi, sementara persoalan masyarakat tidak terselesaikan.

Nilai reformasi harus sejalan dengan kenyataan pelayanan.

Dari Birokrasi Berbasis Aturan Menuju Birokrasi Berbasis Hasil

Birokrasi Indonesia memiliki kecenderungan mengukur kinerja berdasarkan

kepatuhan terhadap kegiatan dan prosedur.

Berapa rapat telah dilakukan? Berapa anggaran terserap? Berapa orang mengikuti pelatihan? Berapa dokumen disusun? Berapa aplikasi diluncurkan?

Semua itu merupakan keluaran, tetapi belum tentu hasil.

Rapat bukan hasil apabila tidak menghasilkan keputusan. Pelatihan bukan hasil apabila kompetensi tidak meningkat. Aplikasi bukan hasil apabila masyarakat tidak menggunakannya. Penyerapan anggaran bukan keberhasilan apabila masalah publik tetap tidak terselesaikan.

Reformasi birokrasi harus mengubah orientasi dari input dan aktivitas menuju hasil serta dampak.

Program penanggulangan kemiskinan, misalnya, tidak cukup dinilai dari jumlah bantuan yang dibagikan. Pemerintah harus mengukur apakah penerima dapat keluar dari kondisi miskin, memperoleh pekerjaan, memiliki akses kesehatan, serta tidak kembali jatuh ketika menghadapi krisis.

Demikian pula dalam pendidikan. Keberhasilan tidak cukup dilihat dari jumlah sekolah yang direnovasi atau pelatihan guru yang dilaksanakan. Ukuran akhirnya adalah peningkatan mutu pembelajaran, kemampuan siswa, pemerataan akses, dan berkurangnya kesenjangan.

Pada 2026, Kementerian PANRB menyatakan transformasi akuntabilitas kinerja pemerintah akan diarahkan pada pendekatan *shared outcome*, yakni hasil bersama lintas instansi. Pendekatan ini penting karena persoalan publik tidak mengikuti batas organisasi pemerintahan. Kemiskinan, stunting, pengangguran, pendidikan, kesehatan, dan kerusakan lingkungan tidak dapat diselesaikan oleh satu lembaga saja. [Kementerian PANRB](#)

Menghapus Ego Sektoral

Salah satu persoalan birokrasi bukan semata-mata struktur yang besar, tetapi kerja pemerintahan yang terkotak-kotak.

Setiap kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah mempunyai program, data, aplikasi, indikator, serta anggarannya sendiri. Koordinasi sering berlangsung setelah persoalan muncul, bukan sejak kebijakan dirancang.

Akibatnya, masyarakat harus menjadi penghubung bagi lembaga-lembaga pemerintah yang tidak saling terhubung.

Warga diminta membawa surat dari satu instansi ke instansi lain. Data yang sudah diserahkan harus dimasukkan kembali. Pemerintah pusat dan daerah menggunakan definisi berbeda. Program yang memiliki tujuan serupa berjalan sendiri-sendiri, bahkan dapat menyasar kelompok yang sama.

Inilah yang harus diselesaikan melalui reformasi proses bisnis.

Pemerintah perlu memetakan seluruh perjalanan layanan dari sudut pandang

masyarakat. Bukan berdasarkan struktur kementerian, tetapi berdasarkan kebutuhan hidup warga: lahir, sekolah, bekerja, menikah, berusaha, memperoleh pelayanan kesehatan, memasuki masa pensiun, hingga meninggal dunia.

Pelayanan harus mengikuti perjalanan manusia, bukan memaksa manusia mengikuti sekat birokrasi.

Transformasi Digital Bukan Perlombaan Membuat Aplikasi

Digitalisasi sering diperlakukan sebagai bukti reformasi. Setiap instansi membuat situs, aplikasi, dasbor, serta pusat data sendiri. Namun, banyaknya aplikasi tidak selalu berarti pelayanan menjadi lebih mudah.

Jika masyarakat harus membuat banyak akun, mengisi data yang sama berulang kali, mengunggah dokumen yang telah dimiliki pemerintah, dan menghadapi sistem yang tidak saling terhubung, digitalisasi hanya memindahkan kerumitan dari meja pelayanan ke layar telepon.

Bappenas pada Februari 2026 mengakui bahwa transformasi pemerintahan digital masih menghadapi fragmentasi aplikasi, kurangnya kolaborasi antarinstansi, serta keterbatasan anggaran, sumber daya, dan infrastruktur. Pemerintahan digital ditegaskan sebagai tata kelola yang menggunakan teknologi untuk menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik, cepat, dan inklusif—bukan sekadar pengadaan aplikasi. [Bappenas](#)

Karena itu, reformasi digital harus dimulai dari penyederhanaan proses. Prosedur yang tidak perlu harus dihapus sebelum didigitalisasi.

Prinsipnya sederhana: masyarakat memberikan data satu kali, kemudian lembaga pemerintah yang berwenang saling mempertukarkan data secara aman dan sah. Integrasi tersebut harus disertai perlindungan data pribadi, keamanan siber, jejak audit, serta mekanisme koreksi apabila data salah.

Teknologi adalah alat reformasi. Ia bukan reformasi itu sendiri.

Aparatur Menjadi Penentu Utama

Struktur dan teknologi tidak akan bekerja tanpa aparatur yang kompeten serta berintegritas.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menempatkan profesionalitas, netralitas, sistem merit, kompetensi, kinerja, dan pelayanan publik sebagai bagian penting pengelolaan ASN. [Peraturan.go.id](#)

Namun, sistem merit akan kehilangan makna apabila pengangkatan jabatan tetap dipengaruhi kedekatan, hubungan keluarga, balas jasa politik, atau kesetiaan pribadi.

Reformasi birokrasi harus memastikan orang yang tepat menduduki jabatan yang tepat. Rekrutmen, promosi, mutasi, serta pemberhentian harus didasarkan pada

kompetensi, kinerja, integritas, dan kebutuhan organisasi.

Menteri PANRB juga mengakui bahwa penerapan meritokrasi masih belum merata dan lebih terkonsentrasi di Pulau Jawa serta kota-kota besar. Kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi manajemen ASN tidak cukup diselesaikan melalui satu kebijakan nasional; implementasinya harus diawasi sampai ke daerah.

[Kementerian PANRB](#)

Reformasi juga harus memperbaiki sistem penghargaan. Aparatur yang berani berinovasi, menyederhanakan layanan, dan mengungkapkan penyimpangan harus dilindungi. Sebaliknya, pegawai yang mempertahankan prosedur tidak perlu, menghambat pelayanan, atau menyalahgunakan wewenang harus menerima konsekuensi.

Jika pegawai berprestasi dan pegawai yang tidak bekerja memperoleh perlakuan sama, birokrasi akan kehilangan motivasi untuk berubah.

Budaya Takut Menghambat Perubahan

Birokrasi tidak akan menjadi lincah apabila aparatur takut mengambil keputusan.

Ketakutan dapat muncul karena aturan tumpang tindih, arahan pimpinan berubah, perlindungan terhadap keputusan yang beriktikad baik lemah, atau budaya organisasi menghukum kesalahan tetapi tidak menghargai inovasi.

Akibatnya, aparatur memilih langkah paling aman: menunggu disposisi, meminta petunjuk tertulis, menambah paraf, atau melempar tanggung jawab kepada unit lain.

Prosedur diperpanjang bukan karena diperlukan, tetapi untuk membagi risiko.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sesungguhnya memberikan kerangka bagi penggunaan kewenangan berdasarkan kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, kepentingan umum, pelayanan yang baik, serta larangan penyalahgunaan wewenang. Peraturan.go.id

Pemimpin birokrasi harus menciptakan lingkungan yang membedakan secara tegas antara kesalahan dalam inovasi yang dilakukan dengan iktikad baik dan penyimpangan yang bertujuan mencari keuntungan pribadi.

Tanpa ruang untuk belajar, birokrasi akan menjadi patuh tetapi tidak mampu berpikir.

Integritas Tidak Dapat Digantikan oleh Struktur

Perubahan struktur tidak otomatis menghilangkan korupsi. Peluang penyimpangan dapat berpindah dari satu unit ke unit lain apabila sistem pengawasan dan transparansi tidak diperbaiki.

Organisasi yang ramping pun tetap dapat korup. Pelayanan digital juga dapat

dimanipulasi apabila akses sistem, proses pengadaan, dan data tidak diawasi.

Karena itu, reformasi birokrasi harus mencakup pengendalian konflik kepentingan, transparansi pengadaan, keterbukaan anggaran, pelaporan kekayaan, perlindungan pelapor, rotasi pada jabatan berisiko, serta penegakan sanksi yang konsisten.

Integritas tidak cukup dijadikan slogan di dinding kantor. Ia harus tertanam dalam desain sistem.

Prosedur harus dibuat sedemikian rupa sehingga penyimpangan lebih sulit dilakukan, mudah dideteksi, dan memberikan konsekuensi nyata. Pada saat yang sama, prosedur jangan begitu rumit hingga justru menciptakan ruang transaksi.

Birokrasi yang bersih bukan birokrasi yang memiliki banyak aturan, melainkan birokrasi yang mampu memastikan kewenangan digunakan untuk kepentingan publik.

Pelayanan Publik Menjadi Ukuran yang Sesungguhnya

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur kewajiban penyelenggara menyediakan standar pelayanan, kepastian waktu, kejelasan biaya, sarana pengaduan, serta perlakuan yang adil. Peraturan.go.id

Namun, data pengaduan menunjukkan bahwa persoalan pelayanan masih dirasakan luas. Sepanjang 2025, Ombudsman Republik Indonesia menerima 23.596 akses pengaduan, konsultasi, respons cepat, investigasi atas prakarsa sendiri, dan tembusan. Pemerintah daerah menjadi kelompok instansi yang paling banyak dilaporkan, yakni 4.766 laporan, disusul instansi pemerintah atau kementerian sebanyak 1.235 laporan. Data itu tidak berarti semua laporan otomatis terbukti sebagai maladministrasi, tetapi menunjukkan besarnya kebutuhan masyarakat terhadap perbaikan dan pengawasan pelayanan.

[Ombudsman RI](#)

Pengaduan tidak boleh dipandang sebagai ancaman terhadap citra lembaga. Pengaduan merupakan sumber data paling konkret mengenai kegagalan proses.

Setiap instansi harus memiliki sistem yang mampu mengelompokkan keluhan, menemukan akar masalah, menentukan unit penanggung jawab, dan memastikan tindakan korektif.

Keberhasilan pengelolaan pengaduan bukan diukur dari seberapa cepat laporan ditutup, tetapi apakah hak masyarakat telah dipulihkan dan penyebab masalah telah diperbaiki agar tidak berulang.

Jangan Terjebak Reformasi Dokumen

Birokrasi Indonesia memiliki kemampuan tinggi menghasilkan dokumen. Peta jalan, rencana aksi, matriks, indikator, laporan evaluasi, serta berbagai formulir dapat disusun dengan sangat rinci.

Masalah muncul ketika energi aparaturnya lebih banyak digunakan untuk membuktikan bahwa reformasi telah dilakukan daripada benar-benar melakukan perubahan.

Instansi dapat memperoleh nilai baik karena memiliki dokumen lengkap, sementara pelayanan masyarakat masih lambat. Rapat koordinasi dapat berlangsung berkali-kali tanpa menghasilkan pembagian tanggung jawab yang jelas.

Reformasi akhirnya menjadi industri administrasi: banyak laporan, sedikit perubahan.

Dokumentasi tetap penting untuk akuntabilitas. Namun, jumlah dokumen harus dipangkas dan diintegrasikan. Satu data kinerja seharusnya dapat digunakan untuk perencanaan, penganggaran, pengawasan, dan evaluasi.

Aparatur tidak boleh dihabiskan waktunya untuk mengisi informasi yang sama pada berbagai sistem.

Desain Besar Harus Menghasilkan Perubahan Kecil yang Terasa

Agenda reformasi birokrasi nasional sedang memasuki babak baru. Setelah periode Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional 2010–2025 berakhir, pemerintah menyiapkan Desain Besar Reformasi Birokrasi Nasional 2026–2045.

Menurut publikasi resmi Kementerian PANRB pada Juni 2026, rancangan peraturan presidennya telah memasuki tahap harmonisasi. Rancangan tersebut memuat lima sasaran: pemerintah digital; aparaturnya yang kompeten berdasarkan sistem merit; perilaku birokrasi yang berintegritas dan inovatif; kelembagaan berkinerja tinggi yang lincah dan berbasis jejaring; serta pelayanan publik berkualitas dan inklusif. [Kementerian PANRB](#)

Arah tersebut relevan. Namun, tantangan utamanya bukan hanya menyelesaikan dokumen kebijakan, melainkan memastikan penerapannya.

Desain besar harus dapat diterjemahkan menjadi perubahan kecil yang dirasakan masyarakat: antrean lebih pendek, persyaratan lebih sedikit, data tidak perlu diserahkan berulang kali, petugas lebih ramah, biaya lebih jelas, keputusan lebih cepat, dan pengaduan benar-benar dijawab.

Jika perubahan itu tidak terjadi, istilah “birokrasi kelas dunia” hanya akan menjadi slogan yang jauh dari meja pelayanan.

Agenda Reformasi yang Substantif

Pertama, pemerintah harus melakukan audit fungsi dan proses bisnis sebelum mengubah struktur. Setiap unit harus dapat menjelaskan masalah publik yang ditangani, hasil yang diharapkan, dan hubungannya dengan unit lain.

Kedua, seluruh layanan harus dipetakan dari sudut pandang masyarakat. Proses yang tidak memberikan nilai harus dihapus, bukan sekadar dipindahkan ke aplikasi.

Ketiga, indikator reformasi harus berorientasi hasil. Ukur waktu pelayanan, biaya kepatuhan, kepuasan warga, penyelesaian pengaduan, penurunan penyimpangan, dan dampak kebijakan.

Keempat, sistem merit harus dilaksanakan secara konsisten dari pemerintah pusat sampai daerah. Jabatan tidak boleh menjadi hadiah politik atau balas jasa pribadi.

Kelima, data dan aplikasi pemerintah harus diintegrasikan. Setiap pembangunan sistem baru wajib melalui pemeriksaan kebutuhan, interoperabilitas, keamanan, serta potensi duplikasi.

Keenam, reformasi anggaran harus mengikuti hasil bersama. Program lintas instansi harus memiliki sasaran, data, pembagian tugas, dan pertanggungjawaban yang sama.

Ketujuh, perlindungan terhadap aparatur yang berinovasi dengan iktikad baik harus diperkuat. Namun, penyalahgunaan kewenangan tetap harus dikenai sanksi tegas.

Kedelapan, sistem pengaduan harus menjadi instrumen pembelajaran. Keluhan berulang harus memicu pemeriksaan sistemik, bukan hanya penyelesaian satu per satu.

Kesembilan, masyarakat, akademisi, dunia usaha, dan pers harus dilibatkan dalam evaluasi reformasi birokrasi. Pemerintah tidak boleh menjadi satu-satunya pihak yang menilai keberhasilannya sendiri.

Kesepuluh, setiap perubahan struktur harus dievaluasi setelah dilaksanakan. Jika tidak menghasilkan efisiensi atau perbaikan pelayanan, pemerintah harus berani mengoreksi desain tersebut.

Reformasi Harus Terasa di Meja Pelayanan

Reformasi birokrasi bukan perlombaan membuat bagan paling ramping, aplikasi paling banyak, atau laporan paling tebal. Reformasi adalah usaha membuat negara bekerja lebih baik untuk rakyat.

Struktur memang penting. Namun, struktur hanyalah wadah. Yang menentukan keberhasilan adalah proses yang sederhana, aparatur yang kompeten, data yang terhubung, anggaran yang tepat, kepemimpinan yang berintegritas, serta pengawasan yang efektif.

Pemerintah tidak perlu terus membuktikan reformasi melalui perubahan nama dan organisasi. Pemerintah harus membuktikannya melalui pengalaman warga.

Ketika rakyat tidak lagi dipingpong dari satu kantor ke kantor lain, tidak perlu

menyerahkan dokumen yang sama berkali-kali, tidak membutuhkan orang dalam, memperoleh kepastian waktu, dan dapat mengadakan pelayanan tanpa takut—di situlah reformasi birokrasi benar-benar terjadi.

Perubahan struktur boleh menjadi awal. Namun, reformasi tidak boleh berhenti di sana.

Reformasi baru memiliki arti ketika sistem berubah, aparatur berubah, pelayanan berubah, dan kehidupan rakyat menjadi lebih mudah.

Jakarta, 3 Januari 2026

Dr. Ir. Hendri, ST., MT

Wartawan Utama

Ketua Umum Jurnalis Nasional Indonesia (JNI)