



REFORMASI BIROKRASI DAN PENINGKATAN KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA: PERSPEKTIF TEORI ADMINISTRASI NEGARA

¹Shobirotul Mikhanah, ²Ghania Saqifa Afwillah, ³Najwa Jauza, ⁴Syfa
Nandya Saputri

¹ Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar, Kota
Magelang

shobirotulmikhanah@gmail.com

² Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar, Kota
Magelang

ghaniasaqifaafwillah.admn@gmail.com

³ Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar, Kota
Magelang

najwajhira@gmail.com

⁴ Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar, Kota
Magelang

syfindyspt@gmail.com

Received 1 January 2026; Revised: 3 January 2026; Accepted: 15 January 2026; Published: 20 January 2026 ; Available online: January 2026

ABSTRAK

Reformasi birokrasi di Indonesia bertujuan untuk meningkatkan tata kelola, profesionalisme aparatur, dan kualitas pelayanan publik. Namun, dalam berbagai penelitian menunjukkan bahwa implementasinya masih menghadapi berbagai kendala, seperti rendahnya budaya kinerja, lemahnya penerapan meritokrasi, dan minimnya inovasi di lingkungan ASN. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif melalui analisis literatur terhadap beberapa artikel ilmiah terbitan 2020–2025 disertai sumber pendukung berupa website terkait untuk menilai efektivitas reformasi birokrasi dari perspektif teori administrasi negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi lebih banyak berfokus pada perubahan struktural dibanding transformasi perilaku, sehingga peningkatan kinerja ASN belum optimal. Tiga temuan utama, meliputi belum terinternalisasinya budaya kinerja, tidak konsistennya sistem merit, serta belum menguatnya orientasi inovasi pelayanan. Penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi bergantung pada pembangunan budaya kerja yang profesional, objektif, dan inovatif. Temuan ini memberikan dasar bagi perlunya reformasi yang berorientasi pada perubahan perilaku aparatur dan dapat menjadi rujukan untuk penelitian lanjutan terkait implementasi reformasi di berbagai instansi pemerintah.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Kinerja ASN, Meritokrasi

ABSTRACT

Bureaucratic reform in Indonesia aims to improve governance, civil service professionalism, and the quality of public services. However, various studies show that its implementation still faces various obstacles, such as a low performance culture, weak implementation of meritocracy, and a lack of innovation within the civil service. This study uses a descriptive qualitative method through literature analysis of several scientific articles published between 2020 and 2025, accompanied by supporting sources in the form of relevant websites, to assess the effectiveness of bureaucratic reform from the perspective of public administration theory. The results show that the reform focuses more on structural changes than behavioral transformation, so that the improvement in civil servant performance has not been optimal. Three main findings include the lack of internalization of a performance culture, the inconsistency of the merit system, and the lack of a strong orientation towards service innovation. This study confirms that the success of bureaucratic reform depends on the development of a professional, objective, and innovative work culture. These findings provide a basis for the need for reforms oriented towards changing the behavior of the civil service and can be used as a reference for further research related to the implementation of reforms in various government agencies.

Key Word: *Bureaucratic Reform, Civil Servant Performance, Meritocracy*

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan agenda strategis pemerintah Indonesia untuk memperbaiki tata kelola, meningkatkan profesionalisme aparatur, serta memperkuat efektivitas pelayanan publik. Namun berbagai kajian menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih menghadapi persoalan struktural seperti lambannya pelayanan, rendahnya akuntabilitas, serta masih kuatnya praktik nepotisme dan intervensi politik, sehingga pelayanan publik sering dipersepsikan tidak responsif dan belum memenuhi kebutuhan masyarakat (Taufik, 2020). Kondisi ini menandakan bahwa orientasi pelayanan publik belum sepenuhnya berubah meskipun berbagai program reformasi telah dijalankan.

Sejalan dengan itu, proses reformasi birokrasi yang

mencakup perbaikan tata kelola, penguatan kapasitas sumber daya manusia, hingga penyempurnaan struktur organisasi, belum menunjukkan hasil optimal dalam implementasinya. Penelitian pada BPS Provinsi Kalimantan Utara mengungkap bahwa sebagian pegawai masih kurang disiplin, mengabaikan tugas, dan belum menunjukkan inovasi dalam pelayanan, sehingga pencapaian tujuan organisasi belum maksimal (Sari et al., 2022). Masalah serupa juga ditemukan dalam analisis lain yang menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia sering kali terhambat oleh resistensi aparatur, lemahnya kapabilitas kepemimpinan, serta tidak konsistennya penerapan prinsip *good governance* di tingkat operasional (Setyasih, 2023). Hambatan-hambatan ini memperlihatkan bahwa reformasi

birokrasi masih cenderung berorientasi struktural-formal dibanding substantif.

Dalam konteks reformasi administrasi modern, salah satu strategi yang dipandang penting adalah penerapan sistem berbasis kinerja dan meritokrasi. Sistem merit diyakini dapat mendorong profesionalisme, objektivitas, dan akuntabilitas dalam pengelolaan ASN, terutama dalam proses rekrutmen, promosi, dan pengembangan karier. Namun, implementasinya masih menghadapi tantangan berupa minimnya pemahaman aparatur terhadap prinsip meritokrasi serta masih kuatnya budaya nepotisme di lingkungan birokrasi (Maysura, 2025). Pada saat yang sama, penelitian mengenai penyederhanaan birokrasi dan dialog kinerja menunjukkan bahwa kedua kebijakan tersebut memiliki pengaruh signifikan terhadap peningkatan motivasi, efisiensi, dan kinerja ASN apabila dijalankan secara konsisten (Maulidiyah & Jaya, 2024). Hal ini menegaskan pentingnya reformasi yang berfokus pada perilaku aparatur dan mekanisme kinerja, bukan hanya pada perubahan struktur.

Berdasarkan kajian terdahulu tersebut, terlihat adanya gap antara desain kebijakan reformasi birokrasi dan implementasinya di lapangan. Celah utama terletak pada belum terinternalisasinya budaya kinerja, profesionalisme, dan orientasi pelayanan publik di

kalangan ASN, meskipun kerangka regulasi reformasi telah dirumuskan dengan cukup komprehensif. Oleh karena itu, masih diperlukan kajian yang melihat reformasi birokrasi sebagai mekanisme yang tidak hanya mengubah struktur, tetapi juga memengaruhi motivasi, perilaku, dan kinerja ASN secara sistemik dalam konteks administrasi negara.

Kebaruhan ilmiah (*novelty*) penelitian ini terletak pada pendekatannya yang mengintegrasikan perspektif teori administrasi negara untuk menganalisis bagaimana reformasi birokrasi dapat berpengaruh secara nyata terhadap peningkatan kinerja ASN, bukan hanya pada tataran struktur organisasi, tetapi hingga pada level perilaku dan kinerja aparatur. Dengan demikian, permasalahan penelitian dirumuskan pada bagaimana reformasi birokrasi yang sedang berlangsung benar-benar berdampak pada peningkatan kinerja ASN di tengah dinamika birokrasi modern.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas reformasi birokrasi dalam meningkatkan kinerja ASN melalui perspektif administrasi negara dalam kerangka pemerintahan modern.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif

untuk memahami fenomena reformasi birokrasi dan kinerja ASN melalui analisis literatur dan dokumen. Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan gambaran mendalam terhadap dinamika kebijakan dan perilaku organisasi, sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian Maulidiyah dan Jaya (2024) yang menganalisis pengaruh penyederhanaan birokrasi dan dialog kinerja secara kualitatif, serta sejalan dengan temuan Taufik (2020) yang menekankan pentingnya analisis konseptual dalam menilai reformasi SDM aparatur.

Subjek penelitian terdiri dari beberapa artikel ilmiah disertai sumber pendukung berupa website terkait yang membahas reformasi birokrasi, sistem merit, *good governance*, dan kinerja ASN. Karakteristik subjek meliputi literatur berperiode terbit 2020–2025, berfokus pada reformasi administrasi negara, serta berasal dari jurnal yang relevan dengan bidang administrasi publik. Data demografi subjek mencakup identitas penulis, tahun publikasi, konteks analisis, misalnya efektivitas reformasi birokrasi pada instansi pemerintah (Sari et al., 2022), tantangan implementasi *good governance* (Setyasih, 2023), dan peran merit system dalam reformasi birokrasi (Maysura, 2025), serta kategori publikasi (artikel jurnal).

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan

menelaah artikel jurnal dan website yang relevan terkait reformasi birokrasi dan kinerja ASN. Data dianalisis menggunakan analisis isi (*content analysis*) melalui proses membaca komprehensif, mengidentifikasi tema-tema utama, dan menyintesis konsep-konsep relevan untuk memperoleh pemahaman sistematis mengenai hubungan antara reformasi birokrasi dan peningkatan kinerja ASN.

PEMBAHASAN

Berdasarkan analisis terhadap reformasi birokrasi dalam konteks administrasi negara, penelitian ini menemukan bahwa efektivitas reformasi dalam meningkatkan kinerja ASN ditentukan oleh tiga temuan ilmiah utama, yaitu (1) belum terinternalisasinya budaya kinerja, (2) lemahnya profesionalisme dan meritokrasi, dan (3) rendahnya orientasi inovasi pelayanan publik. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya memengaruhi perilaku dan motivasi ASN secara sistemik, meskipun kerangka kebijakan telah dirancang secara komprehensif.

1. Budaya Kinerja ASN Belum Terinternalisasi Secara Sistemik

Temuan pertama menunjukkan bahwa internalisasi budaya kinerja ASN masih lemah. Hal ini tercermin dari minimnya kedisiplinan, motivasi kerja, serta

orientasi hasil di sebagian instansi pemerintah. Fenomena ini dapat terjadi karena pendekatan reformasi selama ini lebih berfokus pada penyederhanaan struktur formal dibanding penguatan kultur organisasi dan perilaku individu aparatur. Kondisi ini sejalan dengan temuan Basir dan Syamsir (2023) bahwa kualitas ASN masih perlu ditingkatkan melalui pembinaan kompetensi dan penanaman etos kerja profesional.

Secara teoritis, lemahnya budaya kinerja muncul akibat ketidakseimbangan antara perubahan struktural dan penguatan perilaku aparatur. Aparatur dianggap telah mengikuti prosedur reformasi, namun belum menginternalisasi nilai-nilai kinerja dalam tindakan sehari-hari. Temuan ini sejalan dengan pendapat Taufik (2020) bahwa reformasi birokrasi masih menghadapi kendala budaya kerja lama yang sulit berubah tanpa transformasi mindset yang terencana.

Secara empiris, hal ini menjelaskan mengapa gap antara kebijakan reformasi dan implementasinya masih lebar di berbagai daerah maupun instansi pemerintah.

2. Profesionalisme dan Meritokrasi ASN Masih Lemah

Temuan kedua adalah belum efektifnya penerapan sistem merit dalam mendukung profesionalisme ASN. Meritokrasi

merupakan mekanisme kunci yang seharusnya mendorong objektivitas dalam rekrutmen, penilaian kinerja, promosi, dan pengembangan karier. Namun implementasinya masih sering terhambat oleh budaya patronase dan praktik nonobjektif. Maysura (2025) menjelaskan bahwa meritokrasi di Indonesia kerap menghadapi resistensi institusional sehingga proses pengelolaan ASN belum sepenuhnya berdasarkan kompetensi.

Mengapa hal ini terjadi? Karena reformasi birokrasi lebih menekankan perubahan struktur daripada transformasi tata kelola SDM berbasis kompetensi. Padahal, penelitian dari Saputra (2024) menunjukkan bahwa ketika sistem merit diterapkan secara konsisten, motivasi ASN meningkat karena adanya kejelasan reward dan jenjang karier.

Kementerian PANRB (2024) juga menegaskan bahwa penguatan meritokrasi melalui digitalisasi manajemen ASN sangat penting untuk meniadakan ruang intervensi dan memperkuat objektivitas pengambilan keputusan SDM.

Hasil ini konsisten dengan temuan Putri dan Syamsir (2023) yang menyatakan bahwa perubahan struktural kepegawaian tidak otomatis menghasilkan peningkatan kinerja apabila tidak diimbangi perubahan mekanisme kerja berbasis kompetensi.

Dengan demikian, temuan ini menjawab pertanyaan penelitian mengenai mengapa reformasi belum signifikan meningkatkan kinerja ASN: karena meritokrasi belum menjadi budaya kerja yang mapan.

3. Inovasi Pelayanan Publik Belum Menjadi Orientasi Utama ASN

Temuan ketiga menunjukkan bahwa inovasi sebagai pilar utama reformasi birokrasi belum terinternalisasi di banyak unit pemerintahan. ASN cenderung bekerja berdasarkan rutinitas administratif tanpa mendorong perubahan yang berdampak pada percepatan pelayanan publik. Efendi dan Frinaldi (2024) menegaskan bahwa inovasi seharusnya menjadi elemen fundamental reformasi birokrasi karena menentukan kemampuan pemerintah beradaptasi terhadap tuntutan publik yang dinamis.

Fenomena rendahnya inovasi dapat dijelaskan dari dua faktor:

- 1) kurangnya insentif kinerja berbasis inovasi dan
- 2) belum kuatnya kepemimpinan transformasional yang mendorong perubahan budaya kerja.

Penelitian dari Winoto dan Handayani (2022) menunjukkan bahwa di daerah yang berhasil menjalankan reformasi, seperti Jawa Timur, inovasi pelayanan menjadi salah satu kunci

keberhasilan karena adanya kepemimpinan yang konsisten dalam mendorong perubahan.

Di sisi lain, Elazhari dan Siregar (2024) menemukan bahwa banyak pemerintah daerah masih menghadapi hambatan tata kelola dan rendahnya kapasitas aparatur sehingga inovasi sulit berkembang.

Jika dibandingkan dengan dua temuan ilmiah sebelumnya, temuan ini memperkuat argumentasi bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya mengubah perilaku ASN secara substantif. Dengan demikian, inovasi yang seharusnya menjadi indikator reformasi berjalan justru belum menjadi standar kerja aparatur.

Jika dikaitkan dengan rumusan masalah dalam pendahuluan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi memang telah memberikan perubahan struktural, namun belum efektif meningkatkan kinerja ASN secara menyeluruh. Hal ini terjadi karena:

1. Budaya kinerja belum terinternalisasi (ASN mengikuti struktur baru tetapi tidak mengubah mindset kinerja).
2. Meritokrasi belum berjalan optimal (proses pengembangan karier ASN belum sepenuhnya objektif sehingga motivasi kinerja belum tumbuh kuat).
3. Inovasi belum menjadi budaya kerja ASN

Shobirotul Mikhanah, Ghania Saqifa Afwillah, Najwa Jauza, Syfa: Reformasi Birokrasi Dan Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara: Perspektif Teori Administrasi Negara (sehingga reformasi tidak menghasilkan peningkatan signifikan pada kualitas layanan publik).

Temuan ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi harus dipahami sebagai proses perubahan perilaku sistemik, bukan hanya penataan struktur.

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi memiliki potensi besar untuk meningkatkan kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) jika diterapkan secara menyeluruh, tidak hanya dengan merombak aspek struktural, tetapi juga dengan memperkuat budaya kinerja, menerapkan sistem meritokrasi yang adil, dan membangun ekosistem inovatif dalam pelayanan publik. Reformasi yang berorientasi pada perubahan perilaku aparatur terbukti lebih relevan dalam mendorong profesionalisme dan akuntabilitas dibanding reformasi yang hanya menata ulang struktur organisasi. Dengan demikian, efektivitas reformasi birokrasi dalam meningkatkan kinerja ASN bergantung pada kemampuan pemerintah menanamkan nilai kinerja sebagai budaya kerja, memastikan sistem merit berjalan objektif, dan menghadirkan kepemimpinan yang mampu mendorong inovasi. Untuk langkah selanjutnya, penelitian lanjutan bisa difokuskan pada studi kasus implementasi

reformasi di instansi tertentu, serta mengukur secara lebih mendalam bagaimana perubahan budaya organisasi secara langsung memengaruhi kualitas kinerja ASN dan tingkat kepuasan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bella Kharisma Putri & Syamsir. 2023. "Transformasi Birokrasi: Tinjauan atas Perubahan Struktural dalam Sistem Kepegawaian." *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran* 7 (3): 6238-6244.
- Elazhari & Barham Siregar. 2024. "Reformasi Birokrasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Tingkat Lokal: Analisis Kritis terhadap Implementasi Sistem Merit." *All Fields of Science Journal Liaison Academia and Society* 5 (2): 138-149.
- Endang Tri Setyasih. 2023. "Reformasi Birokrasi dan Tantangan Implementasi Good Governance di Indonesia." *Jurnal Kelola*, 6 (1): 48-62.
- Fildzah Insani Basir & Syamsir. 2023. "Peningkatan Kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Mendukung Reformasi Birokrasi di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Sumatera Barat." *Jurnal*

- Pendidikan Tambusai 8 (2): 28792-28802.
- <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/catatan-tengah-tahun-reformasi-birokrasi-2021>. Diakses pada 9 Desember 2025.
- <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/menteri-anas-perkuat-sistem-merit-dengan-platform-digital-manajemen-asn>. Diakses pada 9 Desember 2025.
- Lailun Maulidiyah & Fajar Hendra Jaya. 2024. "Pengaruh Implementasi Penyederhanaan Birokrasi dan Dialog Kinerja ASN di Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi tahun 2024." *Ilmu dan Budaya* 45 (2): 95-108.
- Lambertha Gundalibra Sari, Irwaan Noor, & Firda Hidayati. 2022. "Efektivitas Reformasi Birokrasi terhadap Pencapaian Tujuan Organisasi (Studi Kasus pada BPS Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2022)." *Jurnal Administrasi Publik (JAP)* 6 (3): 146-150.
- Neha Aswin Maysura. 2025. "Peran Sistem Merit dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tantangan dan Solusi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Mendapo: Jurnal of Administration Law* 6 (1): 85-105.
- Suhartono Winoto & Marina Tri Handayani. 2022. "Penguatan Reformasi Birokrasi di Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Perspektif Policy Leadership." *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 7 (1): 37-52.
- Taufik. 2020. "Reformasi Birokrasi: Belajar dari Upaya Reformasi Sumber Daya Manusia Aparatur di Indonesia." *Jurnal Transformasi Administrasi* 10 (2): 117-130.
- Teguh Dinata Saputra. 2024. "Efektivitas Penerapan Sistem Merit dalam Penyelenggaraan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah (Studi Kasus Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia)." *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 8 (3).
- Tifani Efendi & Aldri Frinaldi. 2024. "Inovasi sebagai Pilar Reformasi Birokrasi: Kajian Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Organisasi Sektor Publik." *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced* 2 (4): 630-639.