



MENGELOLA PERUBAHAN

DALAM PELAYANAN PUBLIK

Strategi • Kepemimpinan • Inovasi • Dampak Nyata



MELAYANI



BERINOVASI



MAMPU ADAPTIF



BERDAMPAK

Dr. Carlos Maia

Mengelola Perubahan dalam Pelayanan Publik

Dr. Carlos Manuel Maia, AKS., M.Si.



SELFITERA
INDONESIA

Mengelola Perubahan dalam Pelayanan Publik

Penulis: Dr. Carlos Manuel Maia, AKS., M.Si.

Penyunting: Neldi Darmian L

Penata isi: Ricky Dwi Ramdhani

Perancang Sampul: Ricky Dwi Ramdhani

Cetakan Pertama, Agustus 2025

ISBN 978-623-496-295-6

vi + 158 hlm.; 14,8 x 21 cm

Diterbitkan Oleh

Selfietera Indonesia

Anggota IKAPI (173/DIY/2023)

Jlatren Mancasan, RT.6/RW.23, Jlatren, Jogotirto, Kec. Berbah,

Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55572

Email: selfietera@gmail.com

Telp: +62 821-1860-0052

Website: www.selfietera.id

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin dari Penerbit

Kata Pengantar

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga karya berjudul **“Mengelola Perubahan dalam Pelayanan Publik”** dapat diselesaikan dengan baik. Perubahan dalam pelayanan publik merupakan keniscayaan yang tidak dapat dihindari di tengah perkembangan teknologi, tuntutan transparansi, dinamika sosial, serta meningkatnya harapan masyarakat terhadap birokrasi yang cepat, adaptif, dan berorientasi pada kebutuhan warga. Melalui pembahasan mengenai strategi, kepemimpinan, inovasi, tata kelola, akuntabilitas, serta dampak nyata perubahan, karya ini dihadirkan sebagai ruang refleksi sekaligus panduan konseptual bagi siapa pun yang ingin memahami bagaimana pelayanan publik dapat dikelola secara lebih efektif, manusiawi, dan berkelanjutan.

Karya ini tidak hanya membahas perubahan sebagai konsep administratif, tetapi juga menempatkannya sebagai proses sosial, politik, dan institusional yang kompleks. Setiap bab disusun untuk membantu pembaca melihat bahwa reformasi pelayanan publik tidak cukup berhenti pada perubahan prosedur, pembaruan struktur, atau penggunaan teknologi, melainkan harus menyentuh budaya kerja, kualitas kepemimpinan, kolaborasi antaraktor, serta manfaat langsung yang dirasakan masyarakat. Dengan demikian, karya ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi, mahasiswa, aparatur pemerintah, praktisi kebijakan, dan masyarakat luas dalam memahami arah transformasi pelayanan publik yang lebih responsif dan berdampak.

Penulis berharap karya ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam memperkuat kualitas tata kelola pemerintahan

dan mendorong lahirnya pelayanan publik yang semakin inklusif, transparan, dan berkeadilan. Agar gagasan-gagasan di dalamnya dapat menjangkau lebih banyak kalangan, karya ini akan dicetak sebanyak mungkin untuk disebarluaskan kepada pembaca, lembaga pendidikan, instansi pemerintahan, serta pihak-pihak yang memiliki perhatian terhadap perbaikan pelayanan publik. Semoga karya ini menjadi bagian dari ikhtiar bersama dalam membangun birokrasi yang tidak hanya mampu berubah, tetapi juga mampu menghadirkan manfaat nyata bagi masyarakat.

Dr. Carlos Manuel Maia, AKS., M.Si

Daftar Isi

Kata Pengantar	I
Daftar Isi	III
BAB I. Menjelajahi Kompleksitas Proses Perubahan	1
1.1. Dinamika Perubahan Di Era Modern.....	1
1.2. Kompleksitas: Perspektif Dalam Kebijakan Publik.....	2
1.3. Paradoks Perubahan: Resistensi Dan Adaptasi.....	4
1.4. Perubahan Sebagai Proses Sosial, Politik, Dan Institusional	5
BAB II. Penerapan Teori Kompleksitas Pada Perubahan Layanan Publik	7
2.1. Teori Sistem Adaptif Kompleks Dalam Konteks Pemerintahan	7
2.2. Implikasi Kompleksitas Terhadap Reformasi Birokrasi	9
2.3. Perubahan Bertingkat: Mikro, Meso, Dan Makro	10
2.4. Pembelajaran Organisasi Dalam Lingkungan Yang Tidak Pasti	12
BAB III. Munculnya Bentuk Organisasi Baru Jaringan Layanan Terpadu Dalam Pelayanan Publik.....	14
3.1. Evolusi Struktur Organisasi Publik.....	14
3.2. Kolaborasi Antar Lembaga Dan Antar Sektor	15
3.3. Pemerintahan Berjejaring (Networked Governance).....	16
3.4. Studi Kasus: Model Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).....	18
BAB IV. Perspektif Ironis Tentang Perubahan Pelayanan Publik	20
4.1. Perubahan Yang Menjadi Retorika	20
4.2. Simbolisme Dalam Reformasi Administrasi	21
4.3. Perubahan Semu Dan Politik Kebijakan.....	23
4.4. Ketimpangan Antara Niat, Proses, Dan Hasil	25

BAB V. Mengelola Perubahan Yang Kompleks: Membawa Kembali Meso-Politik.....	28
5.1. Pentingnya Pendekatan Meso Dalam Reformasi	28
5.2. Aktor Menengah: Katalis Atau Hambatan	30
5.3. Dinamika Politik Internal Birokrasi	33
5.4. Ruang Negosiasi Dan Peran Kepemimpinan Meso	34
BAB VI. Tantangan Tata Kelola, Kepemimpinan Dan Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik	36
6.1. Isu Tata Kelola Di Tengah Fragmentasi Institusi.....	36
6.2. Kepemimpinan Publik Dalam Era Vuca.....	39
6.3. Akuntabilitas Yang Berlapis Dan Tumpang Tindih.....	44
6.4. Etika Dan Profesionalisme Dalam Kepemimpinan Birokrasi	47
BAB VII. Ketegangan Yang Tak Terhindari Dalam Mengelola Reformasi Pelayanan Publik.....	51
7.1. Tegangan Antara Status Quo Dan Inovasi.....	51
7.2. Kepentingan Politik Vs Kepentingan Publik	55
7.3. Perubahan Struktural Dan Kultural Yang Bertabrakan.....	59
7.4. Konflik Horizontal Dan Vertikal Dalam Implementasi	63
BAB VIII. Respons Yang Tidak Sistematis Terhadap Lingkungan Layanan Publik.....	67
8.1. Fragmentasi Kebijakan Dan Kurangnya Koordinasi.....	67
8.2. Respons Ad Hoc Vs Respons Strategis	69
8.3. Dampak Ketidakterpaduan Terhadap Pelayanan.....	72
8.4. Upaya Reintegrasi Dan Harmonisasi Sistem	75
BAB IX. Transfer Pengetahuan Antar Organisasi Perangkat Daerah Yang Terlibat Dalam Perubahan.....	79
9.1. Arsitektur Pengetahuan Dalam Birokrasi	79
9.2. Hambatan Transfer Pengetahuan Antar Daerah	83
9.3. Praktik Baik Dan Replikasi Inovasi	87
9.4. Peran Teknologi Dalam Penyebaran Informasi Institusional	90

BAB X. Menavigasi Kebisingan Perubahan Pelayanan	
Publik	96
10.1. Informasi Yang Saling Bertabrakan.....	96
10.2. Overload Instruksi, Underdeliver Pelaksanaan	100
10.3. Menyaring Narasi Perubahan Yang Valid	104
10.4. Strategi Navigasi Dalam Situasi Tidak Jelas.....	107
BAB XI. Orkestrasi, Koherensi Dan Masalah Akuntabilitas Yang Bertentangan Dalam Pelayanan Publik	112
11.1. Dilema Koordinasi Dalam Pemerintahan Multilevel.....	112
11.2. Koherensi Kebijakan Vs Otonomi Pelaksana	117
11.3. Konflik Akuntabilitas: Horizontal Dan Vertikal.....	121
11.4. Menuju Tata Kelola Yang Sinkron Dan Responsif	126
BAB XII. Prospek Untuk Memahami Dan Meningkatkan Perubahan Layanan Publik Yang Kompleks	131
12.1. Masa Depan Pelayanan Publik: Digital, Inklusif, Dan Adaptif.....	131
12.2. Investasi Dalam Kapasitas Institusional.....	136
12.3. Reformasi Yang Bertahan: Antara Desain Dan Pelibatan.....	141
12.4. Agenda Riset Dan Kebijakan Untuk Layanan Publik Ke Depan.....	146
Penutup	151
Daftar Pustaka	152
Profil Penulis	156

BAB I. Menjelajahi Kompleksitas Proses Perubahan

1.1 Dinamika Perubahan di Era Modern

Perubahan bukan sekadar fenomena sosial, melainkan karakter zaman. Di era modern, perubahan datang bertubi-tubi dalam bentuk gelombang teknologi, globalisasi, tuntutan transparansi, dan ekspektasi terhadap efisiensi birokrasi. Institusi publik yang dulunya nyaman dengan rutinitas hierarkis kini dituntut menjadi lebih lincah, adaptif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang terus bergerak.

Dalam pelayanan publik, dinamika perubahan tidak dapat dilepaskan dari pergeseran paradigma tata kelola pemerintahan. Jika sebelumnya birokrasi berorientasi pada prosedur dan kepatuhan, kini model pemerintahan yang adaptif dan berbasis pada hasil (*result-based governance*) menjadi semakin dominan. Pemerintah dituntut tidak hanya menjalankan tugas administratif, tetapi juga menciptakan nilai publik (*public value*).

Perubahan ini bersifat multi-level. Di tingkat makro, terdapat tekanan eksternal berupa kebijakan global, standar internasional, dan keterlibatan donor internasional. Di tingkat meso, dinamika hubungan antar organisasi dan sistem koordinasi menjadi faktor kunci dalam perubahan institusional. Sedangkan di tingkat mikro, perubahan menyentuh pola kerja individu, budaya kerja, serta persepsi aktor-aktor internal terhadap inovasi dan risiko.

Tantangan utama dalam dinamika perubahan modern adalah kecepatan. Teknologi informasi telah mengubah cara warga

BAB II. Penerapan Teori Kompleksitas Pada Perubahan Layanan Publik

2.1 Teori Sistem Adaptif Kompleks dalam Konteks Pemerintahan

Dalam menghadapi realitas yang kian dinamis, sistem pemerintahan tidak lagi dapat dipahami melalui model mekanistik yang rigid dan linier. Dunia yang semakin terhubung, penuh ketidakpastian, dan dipengaruhi oleh beragam aktor dengan kepentingan serta perspektif yang berbeda memaksa para pembuat kebijakan dan pelaksana layanan publik untuk merombak cara mereka memahami organisasi dan perubahan. Di sinilah relevansi Complex Adaptive Systems Theory (CAS) atau Teori Sistem Adaptif Kompleks menjadi menonjol sebagai lensa untuk membaca tata kelola pemerintahan kontemporer.

Konsep dasar dari CAS adalah bahwa organisasi atau sistem sosial terdiri dari elemen-elemen yang saling berinteraksi secara dinamis dan adaptif terhadap perubahan lingkungan. Sistem ini tidak tunduk pada komando pusat secara mutlak, tetapi berevolusi melalui interaksi di antara elemen penyusunnya. Dalam konteks pemerintahan, ini berarti bahwa kementerian, lembaga, pemerintah daerah, komunitas lokal, hingga individu warga negara adalah agen yang saling memengaruhi dan membentuk pola-pola sistemik secara kolektif.

Model birokrasi tradisional, seperti yang digagas oleh Max Weber, didasarkan pada hierarki, spesialisasi, dan aturan formal. Namun dalam praktik pemerintahan modern, relasi kekuasaan dan pengambilan keputusan tidak lagi berjalan sepenuhnya top-down.

BAB III. Munculnya Bentuk Organisasi Baru: Jaringan Layanan Terpadu Dalam Pelayanan Publik

3.1. Evolusi Struktur Organisasi Publik

Struktur organisasi publik telah mengalami evolusi signifikan dalam beberapa dekade terakhir. Awalnya, sistem birokrasi yang bersifat hierarkis dan sentralistik mendominasi lanskap pemerintahan. Model ini diwarisi dari warisan kolonial dan diperkuat oleh pendekatan manajemen klasik yang menekankan pada efisiensi, kepatuhan terhadap aturan, dan struktur yang ketat. Dalam model ini, otoritas dipusatkan di tingkat atas dan setiap pegawai bertanggung jawab hanya pada atasan langsung sesuai dengan rantai komando.

Namun, perkembangan masyarakat yang semakin kompleks, ekspektasi publik yang meningkat, serta tekanan globalisasi memaksa birokrasi untuk bertransformasi. Muncullah berbagai model organisasi baru yang mencoba menjawab tantangan zaman, seperti organisasi pembelajar (*learning organization*), organisasi datar (*flat organization*), dan organisasi jaringan (*network organization*). Transformasi ini menandai pergeseran paradigma dari "komando dan kontrol" menjadi "koordinasi dan kolaborasi."

Model birokrasi modern lebih menekankan pada fleksibilitas, adaptasi, dan kemampuan untuk menanggapi kebutuhan masyarakat yang beragam dan terus berubah. Perubahan ini juga didorong oleh kemajuan teknologi informasi yang memungkinkan komunikasi lebih cepat, pengambilan keputusan berbasis data, dan pelibatan masyarakat secara lebih luas dalam proses kebijakan.

BAB IV. Perspektif Ironis Tentang Perubahan Pelayanan Publik

4.1. Perubahan yang Menjadi Retorika

Di permukaan, kata "perubahan" telah menjelma menjadi mantra dalam ruang-ruang kebijakan publik. Hampir setiap pejabat yang baru dilantik memulai jabatannya dengan pidato penuh semangat tentang komitmen akan perubahan pelayanan publik. Dalam sambutan yang disampaikan dengan nada heroik dan diksi yang bergetar oleh semangat nasionalisme, perubahan digambarkan sebagai jalan satu-satunya menuju kemajuan, transparansi, dan akuntabilitas. Namun, realitas yang mengikutinya seringkali tidak lebih dari bayangan yang samar—suatu spektrum kata-kata yang menggantung di udara, tak kunjung menyentuh bumi kenyataan.

Retorika perubahan dalam pelayanan publik di Indonesia bukanlah fenomena yang lahir semalam. Ia adalah warisan panjang dari praktik birokrasi yang terjebak dalam dikotomi antara niat baik dan tindakan nyata. Dalam pidato, dalam dokumen perencanaan strategis, dalam paparan kinerja tahunan, kata "perubahan" disematkan dengan bangga. Tapi seringkali, perubahan itu hanya terjadi pada tataran semantik: dari "pelayanan terpadu" ke "pelayanan digital", dari "good governance" ke "smart governance", dari "efisiensi" ke "transformasi digital"—namun dengan substansi pelayanan yang stagnan atau bahkan memburuk di balik layar presentasi yang mengilap.

Retorika ini bahkan lebih menohok ketika dibandingkan dengan pengalaman harian masyarakat. Seorang petani yang harus

Tak hanya itu, perubahan semu juga seringkali disertai dengan jargon-jargon normatif: pelayanan berbasis HAM, partisipasi masyarakat, zero tolerance terhadap korupsi. Namun ketika dikonfrontasi dengan praktik di lapangan, jargon-jargon ini rapuh. Masyarakat yang mengajukan pengaduan justru dicurigai, whistleblower tidak dilindungi, dan praktik pungutan liar masih berlangsung dalam bentuk-bentuk baru yang lebih terselubung. Kata-kata besar tak mampu menyelamatkan wajah reformasi dari keraguan publik yang semakin mendalam.

Lebih menyedihkan lagi, perubahan semu kadang dijadikan tameng untuk menolak kritik. Pemerintah cukup menunjukkan brosur reformasi, video promosi, atau laporan evaluasi kinerja sebagai bukti bahwa perubahan telah terjadi. Padahal perubahan itu hanya berputar di meja rapat, ruang presentasi, dan dokumen formal. Ia tidak menjelma menjadi pelayanan yang lebih manusiawi, lebih sederhana, atau lebih adil.

4.4. Ketimpangan antara Niat, Proses, dan Hasil

Niat untuk memperbaiki pelayanan publik di Indonesia sesungguhnya tidak pernah absen. Banyak pegawai negeri yang memiliki integritas, banyak kepala daerah yang ingin melihat perubahan di wilayahnya, dan banyak kementerian yang menyusun peta jalan reformasi secara serius. Namun yang kerap menjadi masalah adalah ketimpangan antara niat, proses, dan hasil—ketimpangan yang menghadirkan ironi dalam perjalanan reformasi birokrasi kita.

Niat tanpa proses yang matang sering berujung pada kegagalan. Banyak program pelayanan publik yang diluncurkan dengan semangat tinggi, tetapi tanpa perencanaan yang sistematis.

Sebagai contoh, inisiatif layanan satu pintu seringkali dibangun tanpa integrasi data antarinstansi. Akibatnya, masyarakat tetap harus membawa dokumen berulang kali dari satu meja ke meja lain. Padahal niat awalnya adalah simplifikasi proses.

Sebaliknya, ada pula proses yang tampak kompleks dan rinci, tetapi kehilangan arah karena niatnya kabur. Dalam kondisi ini, reformasi menjadi rutinitas administratif semata—diisi dengan rapat, pelatihan, workshop, dan laporan monitoring, tapi tanpa kesadaran kritis akan makna perubahan yang sesungguhnya. Proses menjadi birokratis dalam dirinya sendiri. Seolah-olah kita mengupayakan efisiensi dengan cara yang tidak efisien.

Dan tentu saja, hasil yang tidak sebanding dengan proses adalah ironi terbesar dari semua ini. Ada instansi yang menghabiskan dana besar untuk membangun sistem pelayanan digital, namun masyarakat masih harus datang langsung karena sistem daringnya sering error. Ada juga kementerian yang telah menyelesaikan berbagai tahapan reformasi administratif, namun indeks kepuasan publik terhadap pelayanannya justru menurun.

Ketimpangan ini menunjukkan bahwa reformasi pelayanan publik tidak bisa hanya bergantung pada satu aspek saja. Ia membutuhkan niat yang tulus, proses yang terarah dan adaptif, serta mekanisme evaluasi hasil yang jujur dan transparan. Tapi lebih dari itu, reformasi membutuhkan keberanian untuk mengakui kelemahan—bukan menutupinya dengan retorika atau simbolisme.

Yang sering kali terjadi adalah pemutusan hubungan antara niat, proses, dan hasil. Niat yang baik disalahpahami oleh proses yang kaku. Proses yang sudah dijalani tidak didukung oleh sumber daya yang memadai. Hasil yang muncul kemudian tidak dijadikan

BAB V. Mengelola Perubahan Yang Kompleks: Membawa Kembali Meso-Politik

5.1. Pentingnya Pendekatan Meso dalam Reformasi

Dalam lanskap tata kelola pemerintahan modern, istilah “reformasi” kerap diidentikkan dengan langkah-langkah makro yang diambil oleh elit pusat atau strategi mikro yang dilakukan secara teknokratis di tingkat bawah. Namun, pemisahan biner antara level makro dan mikro tersebut justru menyisakan ruang abu-abu yang selama ini terabaikan: ranah meso-politik. Pendekatan meso menekankan pentingnya jejaring institusional, kelompok menengah, dan mekanisme transisi sebagai penghubung antara keputusan strategis dengan implementasi teknis. Dalam konteks negara-negara dengan dinamika transisional yang tinggi seperti Timor Leste, pentingnya pendekatan ini semakin mendesak untuk ditinjau ulang dan diposisikan sebagai komponen kunci dalam desain kebijakan reformasi struktural.

Reformasi yang hanya berpijak pada rasionalitas teknokratis atau retorika makro-politik sering kali mengalami kegagalan implementasi karena ketiadaan struktur meso yang kuat. Di sinilah letak sentralitas pendekatan meso: menjembatani ruang diskontinuitas antara kebijakan besar dengan kapasitas lokal. Pendekatan ini mengakui bahwa perubahan institusional bukan sekadar soal keputusan atau perintah dari atas, melainkan juga bergantung pada relasi kekuasaan yang mengakar dalam praktik keseharian lembaga. Institusi formal dan informal di level menengah—baik dalam bentuk lembaga pemerintahan daerah,

BAB VI. Tantangan Tata Kelola, Kepemimpinan, Dan Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik

6.1. Isu Tata Kelola di Tengah Fragmentasi Institusi

Dalam ranah pelayanan publik, tata kelola yang baik (good governance) adalah pondasi fundamental yang memungkinkan terwujudnya sistem administrasi negara yang responsif, partisipatif, akuntabel, dan transparan. Namun, implementasi prinsip-prinsip tersebut sering kali terhambat oleh realitas yang kompleks dan penuh paradoks, salah satunya adalah fragmentasi institusi yang mengakar kuat dalam struktur birokrasi di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia.

Fragmentasi institusi merupakan kondisi di mana berbagai lembaga pemerintah memiliki mandat dan fungsi yang saling tumpang tindih, tidak terkoordinasi dengan baik, bahkan kadang saling bersaing. Ini menciptakan redundansi kebijakan, memperlambat pengambilan keputusan, dan menurunkan kualitas pelayanan publik. Fragmentasi ini muncul bukan semata akibat kelemahan teknis administrasi, tetapi lebih dalam lagi dipengaruhi oleh faktor historis, politik, dan budaya birokrasi yang berkembang selama bertahun-tahun.

Secara historis, banyak lembaga pemerintahan didirikan sebagai respon terhadap tekanan politik atau kebutuhan jangka pendek yang kemudian dilembagakan tanpa evaluasi mendalam. Alih-alih menyederhanakan struktur pemerintahan, banyaknya lembaga yang dibentuk justru memperkeruh koordinasi lintas sektor. Misalnya, dalam isu pengelolaan kebencanaan, Indonesia

tersebar, ambigu, dan kadang kontradiktif, menjadi dasar keputusan yang bermakna dan dapat diimplementasikan. Hal ini sangat krusial dalam kondisi krisis, ketika informasi yang tersedia sering kali parsial, cepat berubah, dan dipengaruhi oleh berbagai kepentingan. Ketika pandemi melanda, misalnya, banyak pemimpin harus mengambil keputusan dalam ketidakpastian penuh: apakah harus lockdown total, membuka sekolah, atau mengalokasikan sumber daya ke sektor mana terlebih dahulu. Tanpa kemampuan sensemaking yang andal, keputusan-keputusan tersebut bisa berujung pada disfungsi sistemik.

Selain itu, tantangan VUCA juga mempertegas perlunya kepemimpinan deliberatif. Pemimpin publik harus mampu menjembatani berbagai kepentingan yang sering kali saling bertentangan. Dalam diskursus kebijakan publik, konflik antara efisiensi ekonomi dan perlindungan lingkungan, antara hak individu dan kepentingan kolektif, atau antara kebebasan sipil dan keamanan nasional, semakin sering muncul ke permukaan. Pemimpin yang deliberatif tidak hanya memaksakan keputusan, tetapi menciptakan ruang dialog yang terbuka, partisipatif, dan inklusif. Ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil tidak hanya tepat secara teknis, tetapi juga legitimate secara sosial.

Kepemimpinan publik di era VUCA juga harus mampu mengelola kolaborasi multisektor. Dalam dunia yang semakin terhubung dan terfragmentasi, kebijakan publik tidak bisa lagi dirancang dan dijalankan secara eksklusif oleh pemerintah. Peran masyarakat sipil, sektor swasta, akademisi, dan komunitas lokal semakin penting dalam memecahkan masalah kompleks seperti kemiskinan, pendidikan, dan krisis iklim. Oleh karena itu, pemimpin publik harus menjadi fasilitator jaringan kolaboratif, bukan hanya komandan yang memberi instruksi. Ini memerlukan

BAB VII. Ketegangan Yang Tak Terhindari Dalam Mengelola Reformasi Pelayanan Publik

7.1. Tegangan antara Status Quo dan Inovasi

Reformasi pelayanan publik pada hakikatnya adalah proses perubahan sosial dan institusional yang tidak pernah steril dari konflik. Salah satu bentuk konflik yang paling fundamental adalah ketegangan antara status quo dan inovasi. Ketegangan ini bukan semata tentang perbedaan metode atau kebijakan, tetapi tentang perbedaan paradigma yang mendasar mengenai bagaimana pelayanan publik seharusnya diselenggarakan. Status quo mewakili kontinuitas, stabilitas, dan prediktabilitas, sementara inovasi mencerminkan disrupsi, eksperimentasi, dan ketidakpastian. Ketika keduanya bersinggungan dalam proses reformasi, muncullah dinamika tarik-ulur yang rumit antara mempertahankan yang telah mapan dan menciptakan yang baru.

Status quo dalam birokrasi terbentuk dari sistem nilai, prosedur, dan struktur organisasi yang telah dibangun dalam jangka waktu yang panjang. Ia ditopang oleh kebiasaan, tradisi, serta persepsi kolektif tentang apa yang dianggap sebagai "cara kerja yang benar". Dalam konteks Indonesia, misalnya, warisan birokrasi kolonial dan Orde Baru telah menghasilkan sistem administratif yang sangat hierarkis, sentralistik, dan penuh ritual formalitas. Meskipun sistem ini sering dikritik sebagai lambat dan tidak responsif, banyak aparatur negara yang justru merasa nyaman di dalamnya karena memberikan kepastian peran, wewenang, dan bahkan rasa aman terhadap status sosial.

BAB VIII. Respons Yang Tidak Sistematis Terhadap Lingkungan Layanan Publik

8.1. Fragmentasi Kebijakan dan Kurangnya Koordinasi

Salah satu tantangan paling laten namun krusial dalam sistem pelayanan publik Indonesia adalah fragmentasi kebijakan yang secara konsisten memperlemah sinergi antar institusi negara. Fragmentasi ini bukan sekadar persoalan teknis atau kelembagaan, melainkan sudah menjadi bagian dari struktur birokrasi yang berjalan tanpa koordinasi strategis. Setiap unit pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, cenderung menyusun kebijakan dan program berdasarkan logika sektoralnya masing-masing tanpa mempertimbangkan keterkaitan atau dampaknya terhadap unit lain. Situasi ini menciptakan ruang silo yang tidak hanya memisahkan lembaga satu dengan yang lain, tetapi juga menghambat aliran informasi, pemanfaatan sumber daya, dan kesinambungan kebijakan dalam jangka panjang.

Ketika kebijakan dibuat secara parsial, maka akan timbul berbagai program yang tumpang tindih, tidak efisien, dan kerap kontraproduktif satu sama lain. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dalam inisiatif peningkatan layanan kesehatan yang tidak dibarengi oleh pembangunan infrastruktur dasar atau sistem informasi yang mendukung. Kementerian yang mengurus bidang tertentu seperti kesehatan, pendidikan, atau sosial, kerap berjalan sendiri-sendiri tanpa integrasi yang memadai dengan kementerian lain yang memiliki peran pendukung atau pelengkap. Akibatnya, masyarakat tidak menerima layanan yang utuh, melainkan potongan-potongan kebijakan yang lepas dan sering kali saling bertabrakan dalam pelaksanaannya.

BAB IX. Transfer Pengetahuan Antar Organisasi Perangkat Daerah Yang Terlibat Dalam Perubahan

9.1. Arsitektur Pengetahuan dalam Birokrasi

Dalam konteks birokrasi pemerintahan yang semakin kompleks dan dituntut untuk adaptif dalam menghadapi dinamika zaman, arsitektur pengetahuan tidak lagi dapat dipandang sebagai elemen pelengkap teknis, melainkan sebagai fondasi utama yang menopang keseluruhan sistem tata kelola publik, sebab arsitektur pengetahuan pada dasarnya merupakan bangunan sistemik yang memungkinkan terjadinya proses penciptaan, pengorganisasian, penyimpanan, distribusi, dan pemanfaatan informasi secara sistematis dan berkelanjutan di antara berbagai elemen dalam struktur organisasi publik, dan dalam kerangka ini, pengetahuan bukan sekadar kumpulan data atau dokumen administratif, melainkan aset strategis yang menentukan kapasitas institusi untuk belajar, berinovasi, dan mengambil keputusan secara cerdas dan kontekstual, di mana seluruh proses tersebut hanya dapat berlangsung dengan baik apabila arsitektur pengetahuan dibangun dengan kesadaran penuh terhadap pentingnya desain sistem yang modular, terbuka, fleksibel, dan mampu beradaptasi terhadap perubahan lingkungan internal maupun eksternal.

Arsitektur pengetahuan yang ideal bukan hanya dibentuk oleh perangkat keras seperti infrastruktur digital, jaringan komunikasi, atau perangkat lunak manajemen informasi, tetapi juga ditopang oleh aspek lunak yang jauh lebih subtil dan mendalam, yakni norma-norma sosial, nilai kelembagaan,

BAB X. Menavigasi Kebisingan Perubahan Pelayanan Publik

10.1. Informasi yang Saling Bertabrakan

Dalam dinamika perubahan pelayanan publik, informasi yang bertabrakan menjadi fenomena yang kian lazim dan kompleks. Di tengah upaya memperbaiki kinerja birokrasi melalui berbagai reformasi struktural dan digitalisasi proses, organisasi pelayanan publik justru menghadapi tantangan baru dalam bentuk disonansi informasi yang tersebar secara cepat, masif, dan tidak terkoordinasi. Aparatur negara, birokrat, dan pemangku kepentingan mendapati diri mereka berada dalam pusaran arus informasi yang tidak jarang saling bertentangan, baik dari sisi substansi, interpretasi, maupun kepentingan yang menggerakkannya. Fenomena ini mengindikasikan adanya cacat dalam desain komunikasi publik serta lemahnya sistem koordinasi lintas lembaga yang seharusnya menjadi tulang punggung konsistensi dalam kebijakan pelayanan.

Era digital telah menjadi katalis bagi percepatan sirkulasi informasi. Namun, percepatan ini tidak selalu diimbangi oleh kesiapan institusi publik untuk menyaring, mengklarifikasi, dan menyusun narasi tunggal yang dapat menjadi acuan bersama. Akibatnya, berbagai level birokrasi menerima instruksi, arahan, atau interpretasi kebijakan dari sumber yang berbeda-beda dengan makna yang tidak selalu seragam. Bahkan dalam satu kementerian atau lembaga, antar-direktorat bisa mengeluarkan surat edaran atau kebijakan teknis yang secara implisit bertentangan satu sama lain. Ketika setiap unit organisasi merasa berwenang untuk menafsirkan dan menyuarakan perubahan,

BAB XI. Orkestrasi, Koherensi Dan Masalah Akuntabilitas Yang Bertentangan Dalam Pelayanan Publik

11.1. Dilema Koordinasi dalam Pemerintahan Multilevel

Dalam sistem pemerintahan yang multilevel, koordinasi tidak lagi dapat dipahami sebagai sekadar aktivitas administratif rutin yang bersifat mekanis, melainkan telah menjadi inti dari tata kelola yang berfungsi secara efisien, adil, dan berdaya guna. Koordinasi antartingkat pemerintahan—baik antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, hingga pemerintah kabupaten atau kota—merupakan syarat mutlak untuk memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan secara nasional dapat diterjemahkan dan diimplementasikan secara kontekstual di tingkat lokal tanpa kehilangan arah strategisnya. Dalam kenyataannya, hubungan antara tingkat-tingkat pemerintahan tersebut tidak berjalan dalam lintasan linier atau hierarkis murni, melainkan berlangsung dalam suatu struktur yang kompleks dan sering kali ambigu, di mana otonomi lokal, desentralisasi fiskal, dan kepentingan politik lokal berinteraksi secara dinamis dengan arahan dan kebijakan dari pusat. Ketika kebijakan nasional yang bersifat top-down harus diinterpretasikan dan diterapkan oleh entitas pemerintahan lokal yang memiliki preferensi politik, karakteristik sosial, kapasitas administratif, dan kepentingan ekonomi yang beragam, maka dilema koordinasi menjadi keniscayaan yang muncul dalam berbagai bentuk dan tingkat intensitas, tergantung pada konteks institusional dan politik yang melingkupinya.

BAB XII. Prospek Untuk Memahami Dan Meningkatkan Perubahan Layanan Publik Yang Kompleks

12.1. Masa Depan Pelayanan Publik: Digital, Inklusif, dan Adaptif

Transformasi pelayanan publik di masa depan tidak bisa dilepaskan dari tiga pilar utama: digitalisasi, inklusivitas, dan adaptabilitas. Ketiganya merupakan elemen strategis yang mendefinisikan ulang bagaimana negara merespons tuntutan warganya di tengah perubahan sosial, ekonomi, dan teknologi yang semakin cepat. Digitalisasi memberikan peluang untuk efisiensi, transparansi, dan keterjangkauan layanan; inklusivitas memastikan bahwa seluruh lapisan masyarakat memperoleh akses dan manfaat secara adil; dan adaptabilitas menjamin bahwa sistem layanan mampu bertahan dan berkembang dalam menghadapi ketidakpastian. Kombinasi ketiganya membentuk ekosistem pelayanan publik yang lebih cerdas dan responsif, yang tidak hanya mengedepankan efisiensi prosedural semata, tetapi juga memperhatikan nilai-nilai keadilan sosial dan ketahanan institusional dalam jangka panjang.

Digitalisasi telah menjadi penggerak utama perubahan dalam pelayanan publik, terutama setelah pandemi COVID-19 yang mempercepat adopsi teknologi informasi secara drastis dan tidak terduga. Pandemi tersebut menjadi momentum kolektif yang membongkar keterbatasan sistem pelayanan konvensional yang terlalu mengandalkan pertemuan fisik, proses manual, dan struktur birokrasi berlapis. Penggunaan platform daring untuk

Penutup

Mengelola perubahan dalam pelayanan publik merupakan tantangan yang tidak sederhana, terutama dalam menghadapi kompleksitas birokrasi, resistensi budaya organisasi, dan tekanan multidimensional dari masyarakat. Namun, justru dalam kompleksitas tersebut terletak peluang besar untuk memperkuat kapasitas kelembagaan, memperbarui nilai-nilai pelayanan, dan membangun kepercayaan publik yang lebih kokoh.

Melalui pembahasan dalam buku ini, kita telah menelusuri berbagai konsep, pendekatan, dan dinamika yang membentuk wajah perubahan dalam sektor publik. Dari manajemen perubahan organisasi, peran kepemimpinan, sampai strategi penguatan institusi, semuanya menunjukkan bahwa perubahan bukanlah ancaman, melainkan kebutuhan fundamental dalam merespons tuntutan zaman.

Oleh sebab itu, pengelolaan perubahan tidak boleh dipahami hanya sebagai proses administratif atau teknokratis, melainkan sebagai gerakan nilai yang mendorong integritas, inklusivitas, dan inovasi. Untuk itu, diperlukan sinergi antara birokrat yang berjiwa reformis, masyarakat yang aktif, serta pemimpin publik yang visioner.

Semoga buku ini dapat menjadi landasan reflektif dan praktis bagi siapa pun yang terlibat dalam reformasi pelayanan publik. Dengan semangat kolaboratif dan kesadaran transformatif, kita dapat bersama-sama membangun pelayanan publik yang lebih manusiawi, adaptif, dan berdampak luas bagi kesejahteraan bangsa.

Daftar Pustaka

- Andrianto, N., Basuki, J., Karunia, R.L. and Nurdin, N., 2024. The evolution of Indonesian SAI maturity: Oversight, insight, and foresight. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 10(2), pp.231–245.
- Anas, A.A., 2024. *Anti Mainstream Bureaucracy: Strategy for Transforming Bureaucracy*. Jakarta: Kementerian PAN-RB Press.
- Aspinall, E. and Savirani, A. (eds.), 2023. *Governing Urban Indonesia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Arman, P., Park, S.Y.-S. and Patasaka, R.I., 2024. Performance analysis of innovative and flexible modern leadership towards a Golden Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 16(1), pp.127–140.
- Axelsson, K., Melin, U. and Granath, M., 2024. Exploring services in a smart city through socio-technical design principles. *Government Information Quarterly*, 41(1), p.101915.
- Berman, E. (ed.), 2024. *Leadership and Public Sector Reform in Asia*. Bingley: Emerald Publishing.
- Dewi, S.A.N.S., Wijaya, K.A.S., Yudartha, I.P.D. and Savitri, R., 2023. Transformasi digital inovasi pelayanan publik aplikasi JAKI di Jakarta. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 9(3), pp.198–208.
- Distel, B. and Lindgren, I., 2023. A matter of perspective: Conceptualizing the role of citizens in e-government implementation. *Government Information Quarterly*, 40(4), p.101837.

Dwiyanto, A. (ed.), 2021. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Elston, T., 2024. *Understanding and Improving Public Management Reforms*. Bristol: Policy Press.

Farra, F. and Pissarides, C., 2023. *Quantum Governance: Rewiring the Foundation of Public Policy*. London: Policy Lab Books.

Goldsmith, S. and Yang, J., 2025. AI and the transformation of accountability and discretion in urban governance. *arXiv preprint*.

Gupta, A., George, G. and Fewer, T.J., 2024. *Venture Meets Mission: Aligning People, Purpose, and Profit to Innovate and Transform Society*. Stanford: Stanford University Press.

Hakim, M.L. and Dwiranda, I.F., 2023. Implementasi adaptive governance dalam tata kelola pemerintahan Provinsi Jawa Timur di era normal baru. *UB Press*.

Hendrayady, H. et al., 2023. Manajemen pelayanan publik. *Jurnal Studi Pemerintahan dan Akuntabilitas*, 4(1).

Kinder, T. and Stenvall, J., 2024. *Problem-Solving and Learning for Public Services and Public Management: Theory and Practice*. Cham: Springer.

Koshelenko, K., 2024. *Management in Times of War: Leadership Examples from Ukraine's Government and Private Sector*. Warsaw: Helion.

Lewis, J.M. (ed.), 2024. *The Handbook of Measuring Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Lewis, J.M., 2023. *Policy-Making as Designing: The Added Value of Design Thinking for Public Administration and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Mazzucato, M. and Collington, R., 2023. *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments and Warps Our Economies*. London: Allen Lane.

O'Leary, R., 2021. *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. 3rd ed. Washington, DC: CQ Press.

Patriani, I., 2023. Tata kelola pemerintahan dinamis pada implementasi kebijakan inovasi pelayanan publik. *Jurnal Pemerintahan dan Politik Indonesia*.

Perry, J.L. (ed.), 2024. *Public Service and Good Governance for the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Pöhler, L.D., Diepold, K. and Wallach, W., 2024. A practical multilevel governance framework for autonomous and intelligent systems. *arXiv preprint*.

Reuel, A. and Undheim, T.A., 2024. Generative AI needs adaptive governance. *arXiv preprint*.

Rizun, N., Revina, A. and Edelmann, N., 2023. Application of text analytics in public service co-creation: Conceptual framework and implementation. *arXiv preprint*.

Roberts, A., 2024. *The Adaptable Country: How Canada Can Survive the Twenty-First Century*. Toronto: University of British Columbia Press.

Suprayitno, N.F. and Abbas, S.A., 2024. Bureaucratic transformation in Indonesia: An in-depth analysis from the perspective of public administration. *Mandat Press*.

Valcik, N. and Benavides, T., 2023. *Human Resources Information Systems: A Guide for Public Administrators*. New York: Routledge.

Valcik, N. and Benavides, T., 2023. *Local Government Management*. New York: Routledge.

Williamson, N.F., 2024. *Public Sector Management*. 8th ed. London: SAGE Publications.

Profil Penulis



Dr. Carlos Manuel Maia, AKS., M.Si., lahir di Dili pada 4 November 1974, sebagai putra dari Manuel Maia (+) dan Fernanda Maia (+). Ia tumbuh dalam lingkungan keluarga yang menanamkan nilai disiplin, tanggung jawab, dan pengabdian. Ia menikah dengan Romana Christiana Boy dan dikaruniai dua orang anak, Dirgatama Manuel Maia dan Maria Fernanda Maia, yang menjadi sumber inspirasi dalam perjalanan hidup dan pengabdianya.

Pendidikan dasarnya ditempuh di SD Negeri 9 Dili dan diselesaikan pada tahun 1988. Ia melanjutkan ke SMP Katolik Paulus VI Dili hingga lulus pada tahun 1991, kemudian menyelesaikan pendidikan menengah atas di SMA Negeri 2 Dili pada tahun 1994. Sejak masa sekolah, bakat kepemimpinan dan ketekunannya telah tampak melalui berbagai aktivitas organisasi dan kepemudaan yang diikutinya.

Minatnya pada bidang sosial membawanya melanjutkan studi di Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung, Jurusan Ilmu Pekerjaan Sosial, dan meraih gelar Ahli Kesejahteraan Sosial (AKS) pada tahun 1998. Ia kemudian memperdalam kajian sosiologi dengan menempuh Program Magister Sosiologi di Universitas

Muhammadiyah Malang dan memperoleh gelar Magister Sains (M.Si.) pada tahun 2004. Puncak capaian akademiknya diraih pada tahun 2020 dengan gelar Doktor (Dr.) dalam bidang Ilmu Administrasi dari Universitas Nusa Cendana Kupang. Latar belakang akademik ini membentuk fondasi kuat bagi pemikirannya dalam bidang administrasi publik, kebijakan, dan pembangunan sosial.

Sejak usia muda, Dr. Carlos aktif dalam berbagai organisasi. Ia terlibat dalam Gerakan Pramuka dari jenjang Siaga hingga Penegak Saka Dirgantara di Dili (1984–1999). Kepemimpinannya terasah ketika menjabat sebagai Ketua OSIS SMP Katolik Paulus VI (1989–1991) serta menjadi anggota dan pengurus OSIS SMA Negeri 2 Dili (1992–1993). Ia juga aktif dalam dunia bela diri melalui Perguruan Pencak Silat Padjadjaran (1991–1994) dan kemudian Tarung Derajat sejak 1994 hingga kini. Pengalaman ini memperkaya karakter kepemimpinan, ketegasan, serta daya juangnya.

Berbagai capaian penting turut mewarnai perjalanan organisasinya. Pada tahun 1991, ia menjadi peserta Jambore Nasional di Cibubur, Jakarta, sebagai Pratama Kontingen Timor Timur. Tahun 1993, ia terpilih sebagai Paskibraka Nasional dan dipercaya menjabat Lurah Putera Desa Bahagia serta Komandan Kelompok 17 Pagi di Istana Negara, Jakarta. Dalam bidang olahraga bela diri, ia pernah menjadi pelatih Tarung Derajat untuk Kontingen Timor Leste pada SEA Games XXVI tahun 2011 di Jakarta–Palembang, serta pelatih Kontingen Nusa Tenggara Timur pada Kejuaraan Nasional Piala Presiden IV tahun 2013 di Bandung. Keseluruhan pengalaman ini mencerminkan integritas, dedikasi, dan konsistensi dalam pengabdian.

Dalam ranah profesional, Dr. Carlos mengabdikan diri sebagai dosen tidak tetap sejak tahun 1999 di berbagai perguruan tinggi

negeri dan swasta di Kupang dan Malang. Selain itu, sejak tahun 2007 ia juga menekuni dunia kewirausahaan, khususnya di sektor pariwisata dan perdagangan, sebagai wujud kemandirian dan kontribusi nyata terhadap pengembangan ekonomi.

Sebagai akademisi produktif, ia telah menghasilkan berbagai karya ilmiah yang membahas pendidikan, administrasi publik, kebijakan, demokrasi, pembangunan daerah, hingga tata kelola pemerintahan dan korporasi di era digital. Karya-karyanya merefleksikan konsistensi pemikiran yang kritis dan konstruktif terhadap dinamika perubahan sosial-politik kontemporer. Melalui buku-bukunya, ia mendorong inovasi pelayanan publik, penguatan tata kelola pemerintahan, pemberdayaan masyarakat marjinal, serta pembangunan yang berorientasi pada keadilan sosial dan keberlanjutan.

Perjalanan akademik, pengalaman organisasi, serta kiprah profesional yang luas menjadikan Dr. Carlos Manuel Maia sebagai figur akademisi-praktisi yang utuh. Ia tidak hanya bergiat dalam ranah konseptual, tetapi juga terlibat langsung dalam implementasi kebijakan dan pemberdayaan masyarakat. Dedikasinya terhadap pendidikan, administrasi publik, dan kesejahteraan sosial menghadirkan teladan tentang bagaimana ilmu pengetahuan dapat bersinergi dengan tindakan nyata demi kemajuan masyarakat.

Mengelola Perubahan Dalam Pelayanan Publik membahas tantangan birokrasi dalam menghadapi digitalisasi, transparansi, dan tuntutan layanan yang lebih cepat. Karya ini menegaskan bahwa reformasi tidak cukup dengan aturan atau aplikasi baru. Perubahan harus menyentuh budaya kerja, kepemimpinan, dan akuntabilitas.

Dengan bahasa yang aktual dan mudah dipahami, karya ini mengajak pembaca melihat pelayanan publik secara kritis sekaligus solutif. Isinya relevan bagi birokrat, akademisi, mahasiswa, dan pengambil kebijakan. Karya ini menarik karena menawarkan gagasan perubahan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berorientasi pada warga.



MENGELOLA PERUBAHAN DALAM PELAYANAN PUBLIK



Diterbitkan oleh:



Penerbit Selfietera Indonesia
Anggota IKAPI (173/DIY/2023)
Jl. Jaten, Jogotirto, Kec. Berbah
Kabupaten Sleman, DIY 55573
www.selfietera.id

ISBN 978-623-496-295-6



9

786234

962956