



Tantangan dan Peluang Implementasi Restrukturisasi Birokrasi Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance) di Pemerintahan Daerah Luwu Utara

Sakral Wijaya Saputra, Mutmainnah Latief

¹Universitas Pancasakti Makassar, ²Universitas Syekh Yusuf Al Makassar Gowa

ARTICLE INFO

Article history:

Received July 01, 2025

Revised July 10, 2025

Accepted July 13, 2025

Available online July 23, 2025

Keywords:

Bureaucratic Reconstruction, Local Government, Public Service/Good Government.

Kata Kunci:

Rekonstruksi Birokrasi, Pemerintah Daerah, Layanan Publik/Good Governance



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

Latar Belakang : Pemerintah Daerah (Pemda) memegang peran krusial dalam menyediakan layanan publik dan mendorong pembangunan regional. Namun, dalam perjalanannya, birokrasi di banyak Pemda seringkali dihadapkan dengan berbagai tantangan. Struktur organisasi yang kompleks, Prosedur yang berbelit-belit, kultur kerja yang kurang inovatif, serta pengangkatan pejabat yang tidak sesuai mekanisme juga tidak memiliki kompetensi pada bidang tertentu, acap kali menjadi penghambat utama dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Akibatnya, kualitas layanan publik jadi terhambat, transparansi tidak terealisasi, tingkat akuntabilitas sulit dicapai, dan kepuasan masyarakat mulai menurun. Tujuan : Sebagai salah satu solusi strategis. Restrukturisasi bukan sekedar perubahan nama atau penyusunan ulang posisi, melainkan sebagai transformasi fundamental yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang berorientasi pada hasil yang optimal. Metode : Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan teknik wawancara in-depth interview. Lokasi penelitian adalah Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara. Sampel

diambil menggunakan teknik purposive sampling, dengan fokus pada pejabat tinggi dan pejabat biasa. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dengan informan kunci dan analisis dokumen. Analisis data mengikuti model Miles dan Huberman, dimulai dengan reduksi data, yang meliputi meringkas, memilih, dan memfokuskan data yang dikumpulkan dari wawancara, observasi, dan dokumen. Hasil : Hasil pengumpulan data kualitatif melalui wawancara mendalam (in-depth interview) dan analisis dokumen di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara mengindikasikan adanya situasi internal yang kompleks dan menantang ("tidak baik-baik saja") yang signifikan menghambat proses Restrukturisasi Birokrasi. Adanya dinamika dan ketidakpastian politik lokal yang signifikan, terutama yang dipicu oleh tarik-menarik kepentingan antar-elit pasca-pemilihan, mengganggu fokus pimpinan daerah dalam menjalankan program reformasi jangka Panjang.

ABSTRACT

Background : Regional Governments hold a crucial role in providing public services and fostering regional development. However, along the way, the bureaucracy in many of these governments often faces various challenges. Complex organization structures, convoluted procedures, a lack of innovative work culture and the appointment of officials who don't follow proper mechanisms or lack specific competence often become major obstacles to creating effective and efficient governance. As a result, the quality of public services is hindered, transparency isn't achieved, accountability is hard to reach, and public satisfaction begins to decline. Objective: As one strategic solution, restructuring isn't just a matter of changing names or reorganizing positions. It's a fundamental transformation aimed at creating a results-oriented bureaucracy. Methods: This research uses a qualitative approach with in-depth interview technique, focusing on high-level and regular officials. Data was collected through in-depth interviews with key informants and document analysis followed the model of Miles and Huberman, starting with data reduction, which involves summarizing, selecting, and focusing the data gathered from interviews, observations, and documents Results: Implementing bureaucratic restructuring in the Luwu Utara Regional Government will face major obstacles in achieving good governance. Structural transparent, efficient, and accountable bureaucracy if they are not accompanied by changes in the culture of official appointments, the work culture, political commitment, and the active involvement of all parties. However, for long-term success, bureaucratic restructuring must be a fundamental part of a comprehensive and sustainable reform, not just an incidental program.

PENDAHULUAN

Pemerintah Daerah (Pemda) memegang peran yang sangat krusial dalam tatanan administrasi negara, terutama sebagai penyedia utama layanan publik dan motor penggerak pembangunan regional. Kinerja Pemda secara langsung memengaruhi kualitas hidup masyarakat dan tingkat kepercayaan publik. Namun, dalam menjalankan mandatnya, birokrasi di banyak Pemda seringkali dihadapkan pada serangkaian tantangan internal yang serius. Tantangan-tantangan ini meliputi struktur organisasi yang kompleks, prosedur kerja yang berbelit-belit, serta kultur kerja yang cenderung kurang inovatif. Lebih lanjut, masalah pengangkatan pejabat yang tidak didasarkan pada mekanisme yang jelas atau kurangnya kompetensi di bidang tertentu acap kali menjadi penghambat utama dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Situasi ini menunjukkan bahwa resistensi terhadap perubahan dan rendahnya kompetensi SDM sering menjadi kendala kunci dalam Reformasi Birokrasi (Tsani, Marlina, & Arum, 2024). Akibat dari hambatan-hambatan struktural dan kultural ini, kualitas layanan publik terhambat, transparansi sulit direalisasikan, tingkat akuntabilitas sulit dicapai, dan kepuasan masyarakat cenderung menurun.

Menyadari urgensi tantangan tersebut, restrukturisasi birokrasi muncul sebagai salah satu solusi strategis yang fundamental. Restrukturisasi bukan sekadar perubahan nama atau penyusunan ulang posisi, melainkan sebuah transformasi mendasar yang bertujuan menciptakan birokrasi yang lebih ramping, adaptif, dan berorientasi pada hasil yang optimal. Penelitian ini berupaya menganalisis secara mendalam implementasi dan tantangan restrukturisasi tersebut. Upaya ini sejalan dengan agenda nasional untuk menciptakan organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*) (Kementerian PAN-RB, 2020). Penelitian ini berupaya menganalisis secara mendalam implementasi dan tantangan restrukturisasi tersebut.

Meskipun restrukturisasi menawarkan harapan perbaikan, temuan awal mengindikasikan bahwa implementasinya di Pemda Luwu Utara akan menghadapi kendala besar dalam mencapai *good governance* secara instan. Perubahan struktural semata tidak cukup untuk mewujudkan birokrasi yang transparan, efisien, dan akuntabel jika tidak dibarengi dengan perubahan budaya pengangkatan pejabat, budaya kerja, komitmen politik, dan keterlibatan aktif dari semua pihak. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa untuk keberhasilan jangka panjang, Restrukturisasi Birokrasi harus menjadi bagian paling fundamental dalam Reformasi Birokrasi yang menyeluruh dan berkelanjutan, bukan sekadar program insidental.

Tantangan seperti resistensi perubahan dan disparitas akses teknologi serta SDM masih menjadi isu utama di Pemda (Nisa, Setyati, Siska, & Fitriyanti, 2022). Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa untuk keberhasilan jangka panjang, Restrukturisasi Birokrasi harus menjadi bagian paling fundamental dalam Reformasi Birokrasi yang menyeluruh dan berkelanjutan, bukan sekadar program insidental. Naskah ini akan mengupas secara rinci bagaimana restrukturisasi ini berjalan, hambatan apa yang dihadapi, dan langkah strategis apa yang diperlukan untuk memastikan transformasi birokrasi yang sukses di Luwu Utara.

Hasil pengumpulan data dan observasi lapangan menunjukkan bahwa situasi internal di lingkungan Pemerintah Daerah (Pemda) Luwu Utara berada dalam kondisi yang kompleks dan menantang ("tidak baik-baik saja"). Kondisi ini tidak terlepas dari fase transisi pemerintahan yang sedang berlangsung, di mana munculnya berbagai permasalahan yang sifatnya akumulatif dan mendalam. Permasalahan-permasalahan ini tidak hanya berkutat pada aspek teknis administrasi, namun meluas ke dimensi-dimensi krusial lainnya yang sangat mempengaruhi stabilitas dan laju pembangunan daerah.

Kompleksitas yang dihadapi Pemda Luwu Utara mencakup setidaknya tiga pilar utama yang saling terkait dan memperlambat kinerja birokrasi yaitu, Ekonomi, Politik dan Budaya Birokrasi. Kondisi multidimensi ini secara langsung memiliki implikasi besar terhadap upaya Restrukturisasi Birokrasi. Restrukturisasi, yang bertujuan menciptakan birokrasi yang lebih ramping, efisien, dan berorientasi pada hasil, membutuhkan stabilitas politik, dukungan anggaran yang memadai, serta komitmen penuh dari seluruh elemen birokrasi. Mengingat tumpukan permasalahan yang ada, upaya untuk mewujudkan restrukturisasi yang efektif dan berkelanjutan akan memerlukan periode waktu yang cukup panjang bagi pemerintahan saat ini. Transformasi fundamental tidak dapat diselesaikan secara instan atau melalui program insidental semata. Diperlukan sebuah peta jalan (road map) yang jelas, komitmen politik yang teguh, dan upaya sistematis untuk mengatasi akar masalah di ketiga dimensi (ekonomi, politik, dan budaya birokrasi) agar restrukturisasi benar-benar dapat berfungsi sebagai pondasi menuju *good governance*.

METODE

Analisis data mengikuti model interaktif Miles dan Huberman (1994), yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Penelitian ini dirancang untuk menggali pemahaman mendalam mengenai proses restrukturisasi dan hambatan implementasinya;

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami secara holistik dan mendalam perspektif, pengalaman, dan persepsi para pelaku birokrasi terhadap proses perubahan yang sedang berlangsung, serta mengidentifikasi faktor-faktor non-struktural yang mempengaruhi keberhasilan restrukturisasi.

2. Lokasi dan Fokus Studi

Lokasi studi adalah Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara. Fokus utama penelitian adalah menganalisis implementasi Restrukturisasi Birokrasi, tantangan internal (ekonomi, politik, dan budaya birokrasi), dan implikasinya terhadap pencapaian *good governance*.

3. Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel

Sampel penelitian diambil menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik ini dipilih untuk memastikan bahwa informan yang diwawancarai adalah pihak-pihak yang paling mengetahui dan terlibat langsung dalam proses restrukturisasi dan pengambilan keputusan. Informan kunci penelitian berfokus pada pejabat tinggi dan pejabat biasa yang relevan di lingkungan Pemda Luwu Utara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data utama dilakukan melalui wawancara *in-depth interview* dengan informan kunci. Selain itu, analisis dokumen (seperti Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, laporan kinerja, dan dokumen perencanaan organisasi terkait restrukturisasi) juga digunakan untuk triangulasi dan memperkaya data.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data mengikuti model interaktif Miles dan Huberman, yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang dilakukan secara simultan:

1. Reduksi Data (*Data Reduction*): Meliputi kegiatan meringkas, memilih, memilah, dan memfokuskan data yang terkumpul dari wawancara dan dokumen, memprioritaskan informasi yang relevan dengan tujuan penelitian.
2. Penyajian Data (*Data Display*): Menyajikan data yang sudah direduksi dalam bentuk narasi, matriks, atau bagan untuk memudahkan pemahaman.
3. Penarikan Kesimpulan (*Conclusion Drawing/Verification*): Menarik kesimpulan berdasarkan pola-pola yang ditemukan dari penyajian data, kemudian diverifikasi selama proses penelitian.

HASIL DAN BAHASAN

1. Hasil Penelitian: Diagnosis Kondisi Internal Pemda Luwu Utara

Hasil pengumpulan data kualitatif—melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara—mengindikasikan adanya situasi internal yang kompleks dan menantang ("tidak baik-baik saja") selama fase transisi pemerintahan. Temuan ini menegaskan bahwa Pemda Luwu Utara menghadapi tumpukan permasalahan yang bersifat akumulatif, yang melampaui isu administrasi semata dan menyentuh tiga pilar krusial:

- a. Dimensi Ekonomi dan Fiskal. Data menunjukkan adanya keterbatasan fiskal daerah dan kurang optimalnya potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Permasalahan ini diperparah dengan tantangan pemerataan pembangunan, menciptakan kesenjangan antarwilayah yang memerlukan alokasi sumber daya ekstra dan membebani pemerintahan transisi.
- b. Dimensi Politik Lokal. Terdapat dinamika dan ketidakpastian politik lokal yang signifikan, yang diidentifikasi melalui tarik-menarik kepentingan antar-elit pasca-pemilihan. Situasi ini berdampak langsung pada stabilitas kebijakan dan konsolidasi internal, yang pada akhirnya memicu resistensi dan suasana kerja yang kurang kondusif bagi perubahan mendasar.
- c. Dimensi Budaya dan Sumber Daya Manusia (SDM) Birokrasi. Temuan utama terkait birokrasi adalah kuatnya budaya kerja lama, ditandai oleh prosedur yang berbelit-belit dan kultur kerja yang kurang inovatif. Yang paling kritis adalah praktik pengangkatan pejabat yang tidak berbasis meritokrasi atau kompetensi. Praktik ini menjadi hambatan struktural terberat, sebab menempatkan individu yang kurang tepat pada jabatan strategis, secara fundamental menghambat efektivitas dan efisiensi pemerintahan. Praktik pengangkatan pejabat yang tidak berbasis meritokrasi menjadi hambatan struktural terberat, sebab implementasi sistem merit yang belum optimal masih menjadi kendala di banyak daerah (Setiawan & Rini, 2020).

2. Pembahasan: Implikasi Restrukturisasi dan Kesenjangan *Good Governance*

Restrukturisasi Birokrasi di Luwu Utara diusung sebagai solusi transformatif untuk menciptakan birokrasi yang ramping dan berorientasi hasil. Namun, hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi restrukturisasi struktural saja tidak akan cukup untuk mencapai *good governance* secara instan. Pembahasan berikut mengurai kesenjangan antara kebijakan dan realitas:

- a. Kesenjangan Struktural vs. Kultural (Reformasi Parsial). Restrukturisasi yang berfokus hanya pada perampangan organisasi (struktur) tanpa mengubah aspek budaya dan SDM cenderung menghasilkan reformasi parsial. restrukturisasi struktural saja menghasilkan reformasi parsial (Keban, 2008). Keberhasilan *good governance* sangat bergantung pada perubahan non-struktural seperti meritokrasi dan komitmen politik. Oleh karena itu, diperlukan peta jalan yang jelas dan periode waktu yang panjang untuk mengatasi akar masalah multidimensi tersebut.
- b. Restrukturisasi sebagai Program Jangka Panjang. Kondisi multidimensi yang dihadapi Pemda—termasuk tantangan ekonomi dan ketidakpastian politik—menunjukkan bahwa upaya restrukturisasi memerlukan periode waktu yang cukup panjang dan tidak dapat diselesaikan sebagai program insidental. Transformasi fundamental ini mensyaratkan adanya peta jalan (road map) yang jelas, didukung oleh komitmen politik yang teguh dari pimpinan daerah, serta upaya sistematis untuk mengatasi akar masalah di tiga dimensi yang teridentifikasi.
- c. Prasyarat Pencapaian *Good Governance*. Tingkat transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas sebagai indikator *good governance* hanya dapat diwujudkan jika perubahan struktural dibarengi dengan: (1) Meritokrasi dalam pengangkatan pejabat, (2) Peningkatan kultur kerja yang adaptif dan inovatif, dan (3) Keterlibatan aktif dari semua pihak, termasuk masyarakat sipil. Tanpa perubahan budaya dan komitmen politik yang kuat, restrukturisasi hanya akan berakhir sebagai penataan papan nama, tanpa dampak signifikan terhadap kualitas layanan publik.

SIMPULAN

1. Kegagalan Reformasi Parsial. Upaya Restrukturisasi Birokrasi di Pemda Luwu Utara, meskipun bertujuan sebagai transformasi fundamental, terancam hanya menjadi reformasi parsial yang tidak efektif dalam mencapai *good governance* secara instan. Ini disebabkan karena restrukturisasi yang hanya berfokus pada perubahan struktural (perampangan organisasi) tidak memadai untuk mengatasi akar masalah birokrasi, yaitu tantangan pada dimensi kultural dan SDM. Masalah inti terletak pada kuatnya budaya kerja lama dan praktik pengangkatan pejabat yang tidak berbasis meritokrasi atau kompetensi, yang secara fundamental menghambat efisiensi dan akuntabilitas.
2. Kebutuhan Intervensi Multidimensi. Kondisi internal Pemda Luwu Utara yang berada dalam fase transisi pemerintahan dan menghadapi kompleksitas multidimensi—meliputi keterbatasan fiskal (ekonomi), ketidakpastian politik lokal, dan budaya birokrasi yang resisten—secara langsung menghambat keberhasilan restrukturisasi. Transformasi yang efektif tidak hanya membutuhkan penataan ulang jabatan, tetapi juga memerlukan upaya sistematis untuk mengatasi akar masalah di ketiga pilar tersebut. Tanpa adanya komitmen politik yang teguh dari pimpinan daerah, dukungan anggaran yang memadai, dan peningkatan kultur kerja yang inovatif, reformasi akan stagnan.
3. Rekonstruksi Sebagai Fondasi Reformasi Berkelanjutan. Untuk keberhasilan jangka panjang dan pencapaian transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas, disimpulkan bahwa Restrukturisasi Birokrasi harus menjadi fondasi Reformasi Birokrasi yang menyeluruh dan berkelanjutan (Sedarmayanti, 2017) dan bukan sekadar program insidental, didukung peta jalan dan meritokrasi untuk mencapai *good governance*. Diperlukan sebuah peta jalan (*road map*) yang jelas, didukung oleh meritokrasi dalam penempatan SDM, agar restrukturisasi benar-benar berfungsi sebagai pondasi transformatif menuju *good governance* yang optimal dan memberikan dampak signifikan pada peningkatan kualitas layanan publik dan kepercayaan masyarakat.

REFERENSI

- Kementerian PAN-RB. (2020). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024*. Jakarta: KemenPAN-RB.
- Miles, Matthew B., & Huberman, A. Michael. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Sage Publications.
- Nisa, L. S., Setyati, S., Siska, D., & Fitriyanti, S. (2022). Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *JURNAL ILMIAH EDUNOMIKA*, 7(2).
- Sedarmayanti. (2017). *Reformasi Birokrasi dan Efektivitas Pelayanan Publik*. Refika Aditama.
- Setiawan, I., & Rini, A. P. (2020). Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 17(2), 167–184.
- Tsani, T., Marlina, S., & Arum, A. K. (2024). Systematic Literature Review: Pembelajaran dari Reformasi Birokrasi Global untuk Indonesia. *Jurnal Publikatama*, 12(4). (Digunakan untuk konteks tantangan birokrasi dan resistensi internal).