

TRANSFORMASI PELAYANAN PUBLIK MELALUI REFORMASI PEMERINTAH DAERAH PERSPEKTIF EKOLOGI ADMINISTRASI MODERN BERKELANJUTAN

Atiqa Azza El Darman^{1*}, Restu Mayang Sara Nur²

^{1,2} Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Makassar, Makassar, Indonesia.

*Corresponding author: atiqaazzaeldarman@unm.ac.id

ARTICLE INFO

Article history:

Received : 24-01-2026
Revised : 04-04-2026
Accepted : 19-04-2026
Published : 25-06-2026

Keywords:

Reformasi pemerintah daerah, pelayanan publik, ekologi administrasi, pemerintahan daerah,

ABSTRACT

This study examines the transformation of public service delivery through local government reform from an administrative ecology perspective. Although local government reform has been widely implemented as a strategic agenda to improve governance and service quality, its outcomes have not consistently led to sustainable, substantive transformation. This research employs a qualitative descriptive-exploratory approach, with data collected through in-depth interviews, limited observations, and document analysis involving local government officials and relevant stakeholders. The findings reveal that reform initiatives have primarily driven structural and procedural changes, including organizational restructuring and simplification of service mechanisms. However, these changes have not been fully accompanied by shifts in bureaucratic values and organizational culture. Public service practices remain largely oriented toward procedural compliance rather than addressing citizens' substantive needs. From an administrative ecology perspective, factors such as urban environmental pressures, limited bureaucratic capacity, and hierarchical organizational culture significantly influence the adaptability of public institutions. The study concludes that achieving sustainable public service transformation requires context-sensitive reform strategies that emphasize cultural change, capacity building, and alignment with local administrative environments. Such an approach is essential to ensure that reform efforts move beyond administrative formalities toward meaningful improvements in public service delivery.

PENDAHULUAN

Reformasi pemerintah daerah merupakan bagian penting dari agenda reformasi administrasi publik di Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan serta kinerja pelayanan publik. Penerapan kebijakan desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola urusan publik sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Melalui kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu menghadirkan pelayanan publik yang lebih responsif, efektif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat

(Dwiyanto, 2018). Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan reformasi pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu mendorong terjadinya transformasi pelayanan publik yang substantif dan berkelanjutan.

Berbagai kajian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di tingkat daerah masih menghadapi persoalan struktural dan kultural yang cukup kompleks. Prosedur birokrasi yang panjang, rendahnya transparansi, keterbatasan kapasitas aparatur, serta budaya kerja yang cenderung hierarkis dan administratif menjadi hambatan utama dalam mewujudkan

pelayanan publik yang berkualitas (Pollitt & Bouckaert, 2017). Kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi pemerintah daerah sering kali lebih menitikberatkan pada perubahan formal, seperti penataan organisasi dan penyusunan regulasi, tanpa diiringi dengan perubahan paradigma dan pola interaksi birokrasi dengan masyarakat. Akibatnya, berbagai program reformasi dan inovasi pelayanan publik tidak jarang bersifat parsial dan sulit dipertahankan dalam jangka panjang.

Kompleksitas pelayanan publik semakin meningkat di wilayah perkotaan yang mengalami dinamika sosial, ekonomi, dan lingkungan yang cepat. Urbanisasi, pertumbuhan penduduk, serta meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan menempatkan pemerintah daerah pada tekanan untuk beradaptasi secara berkelanjutan. Fenomena ini sejalan dengan temuan UN-Habitat yang menyatakan bahwa kawasan perkotaan global menghadapi peningkatan kebutuhan layanan publik akibat pertumbuhan penduduk perkotaan yang pesat dan ketimpangan akses layanan (UN-Habitat, 2020). Di Indonesia, data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa tingkat urbanisasi telah mencapai lebih dari 56% pada tahun 2023, dengan konsentrasi penduduk yang tinggi di kota-kota besar, termasuk Makassar. Selain itu, laporan Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan bahwa sektor pelayanan publik masih didominasi oleh laporan maladministrasi, seperti penundaan berlarut dan ketidakpastian layanan, yang mencerminkan belum optimalnya kualitas pelayanan di tingkat daerah. Dalam konteks Kota Makassar, peningkatan jumlah penduduk yang mencapai lebih dari 1,4 juta jiwa serta tingginya mobilitas masyarakat memperbesar tekanan terhadap kapasitas pelayanan publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak hanya dituntut untuk meningkatkan efisiensi pelayanan, tetapi juga mengembangkan pendekatan yang adaptif, kontekstual, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat (Osborne, 2010; UN-Habitat, 2020). Kota Makassar sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi dan pemerintahan di kawasan timur Indonesia menghadapi tantangan

pelayanan publik yang semakin beragam. Heterogenitas masyarakat, perbedaan tingkat akses terhadap layanan, serta persoalan lingkungan perkotaan menuntut pendekatan pelayanan publik yang tidak hanya efisien, tetapi juga kontekstual dan inklusif (UN-Habitat, 2020). Dalam kondisi demikian, pendekatan pelayanan publik yang bersifat seragam dan prosedural menjadi kurang relevan untuk menjawab kebutuhan masyarakat secara efektif.

Perkembangan paradigma administrasi publik modern menegaskan bahwa kinerja birokrasi tidak dapat dilepaskan dari lingkungan tempat birokrasi tersebut beroperasi. Administrasi publik selalu berada dalam relasi yang dinamis dengan faktor sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang membentuk perilaku organisasi serta aktor-aktor di dalamnya (Osborne, 2010). Oleh karena itu, reformasi pemerintah daerah yang dirancang tanpa mempertimbangkan konteks lingkungan lokal berpotensi mengalami kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi. Kesenjangan ini sering kali menjadi penyebab utama rendahnya efektivitas reformasi dalam mendorong perbaikan pelayanan publik.

Dalam konteks tersebut, perspektif ekologi administrasi menawarkan kerangka analitis yang relevan untuk memahami dinamika reformasi pemerintah daerah dan pelayanan publik. Ekologi administrasi memandang administrasi publik sebagai bagian dari sistem yang saling berinteraksi dengan lingkungannya, sehingga keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara sistem administrasi dan konteks sosial tempat kebijakan tersebut diterapkan (Riggs, 1997). Perspektif ini menegaskan bahwa reformasi pemerintah daerah tidak dapat dipahami sebagai proses teknokratis semata, melainkan sebagai proses adaptif yang dipengaruhi oleh karakteristik lingkungan lokal.

Sejumlah penelitian menegaskan bahwa reformasi pemerintah daerah yang tidak sensitif terhadap konteks lokal cenderung menghadapi resistensi birokrasi dan masyarakat. Rondinelli (2007) menyatakan bahwa kebijakan reformasi yang bersifat top-down sering kali mengabaikan kapasitas dan kondisi kelembagaan daerah,

sehingga implementasinya tidak berjalan optimal. Hal ini diperkuat oleh Peters (2019) yang menekankan pentingnya faktor institusional dan lingkungan dalam menentukan keberhasilan reformasi sektor publik. Dengan demikian, reformasi pemerintah daerah perlu dipahami sebagai proses yang kontekstual dan berkelanjutan, bukan sebagai agenda perubahan yang bersifat seragam.

Transformasi pelayanan publik merupakan salah satu tujuan utama dari reformasi pemerintah daerah. Transformasi ini mencakup perubahan mendasar dalam cara pemerintah memandang perannya, berinteraksi dengan masyarakat, dan menyelenggarakan layanan publik. Paradigma New Public Service menekankan bahwa pelayanan publik harus berorientasi pada nilai-nilai demokrasi, partisipasi, dan keadilan, dengan menempatkan masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak dan peran aktif (Denhardt & Denhardt, 2015). Namun, transformasi pelayanan publik di tingkat daerah sering kali terhambat oleh budaya birokrasi yang masih berorientasi pada kepatuhan prosedural dan pengendalian hierarkis.

Christensen et al. (2016) menjelaskan bahwa struktur organisasi yang kaku dan resistensi terhadap perubahan menjadi tantangan utama dalam proses transformasi pelayanan publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa perubahan pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari reformasi birokrasi dan lingkungan administrasi yang lebih luas. Dalam perspektif ekologi administrasi, transformasi pelayanan publik hanya dapat terjadi apabila sistem administrasi mampu beradaptasi dengan dinamika lingkungan sosial dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

Pendekatan penelitian kualitatif dipandang tepat untuk mengkaji fenomena tersebut karena mampu menggali proses, makna, dan pengalaman aktor-aktor yang terlibat dalam reformasi pemerintah daerah dan pelayanan publik. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami bagaimana kebijakan reformasi diinterpretasikan, dinegosiasikan, dan diimplementasikan dalam konteks lokal tertentu (Creswell, 2014). Melalui wawancara mendalam,

observasi, dan analisis dokumen, pendekatan ini dapat mengungkap dinamika ekologi administrasi yang memengaruhi praktik pelayanan publik secara nyata.

Dalam konteks ekologi administrasi, penelitian kualitatif juga memungkinkan analisis yang lebih komprehensif terhadap interaksi antara birokrasi dan lingkungan sosialnya. Merriam dan Tisdell (2016) menegaskan bahwa pendekatan kualitatif sangat efektif untuk memahami kompleksitas fenomena sosial yang tidak dapat direduksi menjadi variabel-variabel terpisah. Oleh karena itu, penelitian kualitatif menjadi relevan untuk mengkaji transformasi pelayanan publik melalui reformasi pemerintah daerah secara kontekstual dan mendalam.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa reformasi pemerintah daerah belum sepenuhnya menghasilkan transformasi pelayanan publik yang adaptif dan berkelanjutan. Kurangnya perhatian terhadap konteks ekologi administrasi menjadi salah satu faktor utama yang memengaruhi kondisi tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan mengenai bagaimana proses reformasi pemerintah daerah berlangsung dalam konteks lingkungan administrasi lokal, bagaimana kondisi ekologi administrasi memengaruhi implementasi reformasi dan praktik pelayanan publik, serta faktor-faktor lingkungan apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat transformasi pelayanan publik yang berkelanjutan. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih mendalam dan kontekstual mengenai reformasi pemerintah daerah dan pelayanan publik, sekaligus berkontribusi pada pengembangan kajian administrasi publik dan praktik pemerintahan daerah di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan untuk memahami secara mendalam proses reformasi pemerintah daerah dan transformasi pelayanan publik dalam perspektif ekologi administrasi. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini tidak

bertujuan untuk menguji hubungan kausal antarvariabel secara statistik, melainkan untuk menggali makna, interpretasi, dan dinamika sosial-administratif yang melingkupi praktik reformasi dan pelayanan publik di tingkat pemerintah daerah. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk menangkap realitas empiris secara kontekstual dan holistik, sesuai dengan karakteristik kajian administrasi publik yang bersifat kompleks dan multidimensional (Creswell, 2014).

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif deskriptif-eksploratif. Desain deskriptif digunakan untuk memotret secara sistematis praktik reformasi pemerintah daerah dan penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana berlangsung dalam konteks lokal. Sementara itu, sifat eksploratif dimaksudkan untuk menggali secara lebih mendalam faktor-faktor lingkungan yang membentuk dan memengaruhi dinamika reformasi dan pelayanan publik dari perspektif ekologi administrasi. Dengan desain ini, penelitian tidak berangkat dari hipotesis yang bersifat mengikat, tetapi dari pertanyaan penelitian yang terbuka dan berkembang seiring dengan proses pengumpulan serta analisis data.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kota Makassar. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Kota Makassar merupakan salah satu pusat pemerintahan dan pertumbuhan ekonomi di kawasan timur Indonesia yang menghadapi dinamika pelayanan publik yang kompleks. Karakteristik masyarakat yang heterogen, intensitas interaksi antara birokrasi dan warga, serta tekanan urbanisasi menjadikan Kota Makassar sebagai konteks yang relevan untuk mengkaji transformasi pelayanan publik dalam kerangka reformasi pemerintah daerah dan ekologi administrasi. Selain itu, Kota Makassar juga dikenal aktif dalam mengimplementasikan berbagai agenda reformasi birokrasi dan inovasi pelayanan publik, sehingga menyediakan ruang empiris yang kaya untuk penelitian kualitatif.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari informan penelitian melalui wawancara mendalam. Informan dipilih

secara purposive dengan mempertimbangkan keterlibatan, pengetahuan, dan pengalaman mereka dalam proses reformasi pemerintah daerah dan penyelenggaraan pelayanan publik. Informan kunci meliputi pejabat struktural dan fungsional di lingkungan pemerintah daerah, aparatur pelaksana pelayanan publik, serta aktor-aktor lain yang relevan seperti tokoh masyarakat atau pemangku kepentingan yang memiliki interaksi langsung dengan pelayanan publik. Teknik purposive sampling digunakan untuk memastikan bahwa informan benar-benar mampu memberikan informasi yang mendalam dan relevan dengan fokus penelitian (Merriam & Tisdell, 2016).

Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap berbagai dokumen resmi dan sumber tertulis yang berkaitan dengan reformasi pemerintah daerah dan pelayanan publik. Dokumen tersebut meliputi peraturan perundang-undangan, kebijakan daerah, rencana strategis organisasi perangkat daerah, laporan kinerja, standar pelayanan, serta dokumen lain yang relevan. Selain itu, artikel ilmiah, laporan penelitian, dan publikasi kebijakan juga digunakan untuk memperkaya konteks analisis dan memperkuat triangulasi data.

Teknik pengumpulan data utama dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam, observasi terbatas, dan studi dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan secara semi-terstruktur dengan menggunakan panduan wawancara yang fleksibel. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk menggali pandangan, pengalaman, dan interpretasi informan secara lebih mendalam, sekaligus memberi ruang bagi munculnya isu-isu baru yang relevan dengan fokus penelitian. Wawancara dilakukan secara tatap muka atau daring, menyesuaikan dengan kondisi dan ketersediaan informan.

Observasi terbatas dilakukan untuk memahami secara langsung konteks penyelenggaraan pelayanan publik dan interaksi antara aparatur dengan masyarakat. Observasi ini tidak dimaksudkan untuk menghasilkan data kuantitatif, melainkan untuk memperkaya pemahaman peneliti terhadap situasi empiris

yang menjadi latar praktik reformasi dan pelayanan publik. Catatan observasi digunakan sebagai bahan pendukung dalam proses analisis dan interpretasi data.

Studi dokumentasi dilakukan untuk menelaah konsistensi antara kebijakan formal dan praktik pelayanan publik yang berlangsung. Analisis dokumen membantu peneliti memahami kerangka normatif reformasi pemerintah daerah serta arah kebijakan pelayanan publik yang ditetapkan secara resmi. Dokumen juga digunakan untuk menelusuri perubahan kebijakan dan program reformasi dari waktu ke waktu, sehingga memberikan gambaran mengenai dinamika reformasi dalam konteks ekologi administrasi.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model analisis interaktif. Proses analisis dimulai sejak tahap pengumpulan data dan berlangsung secara simultan hingga penelitian selesai. Tahapan analisis meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pada tahap reduksi data, peneliti melakukan seleksi, pemusatan perhatian, dan penyederhanaan data mentah yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumen. Data yang relevan dengan fokus penelitian dikodekan dan dikelompokkan ke dalam tema-tema analitis yang mencerminkan aspek reformasi pemerintah daerah, pelayanan publik, dan ekologi administrasi.

Tahap penyajian data dilakukan dengan menyusun data dalam bentuk narasi deskriptif dan tematik. Penyajian data bertujuan untuk memudahkan peneliti dalam melihat pola, hubungan, dan kecenderungan yang muncul dari data. Pada tahap ini, perspektif ekologi administrasi digunakan sebagai lensa analitis untuk memahami keterkaitan antara faktor-faktor lingkungan dan praktik administrasi publik. Penarikan kesimpulan dilakukan secara bertahap dengan cara mengaitkan temuan empiris dengan kerangka konseptual dan literatur yang relevan. Kesimpulan yang dihasilkan bersifat kontekstual dan terbuka terhadap pengayaan melalui data tambahan.

Keabsahan data dalam penelitian ini dijaga melalui beberapa strategi, antara lain

triangulasi sumber dan metode, perpanjangan keikutsertaan peneliti di lapangan, serta diskusi dengan sejawat. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai informan dan sumber data untuk memastikan konsistensi dan kredibilitas temuan. Selain itu, peneliti juga melakukan pengecekan ulang hasil wawancara dan interpretasi data untuk meminimalkan bias subjektif.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan perspektif ekologi administrasi, metode penelitian ini dirancang untuk menghasilkan pemahaman yang mendalam dan kontekstual mengenai transformasi pelayanan publik melalui reformasi pemerintah daerah. Metode ini diharapkan mampu mengungkap dinamika administratif yang tidak hanya terlihat pada tataran kebijakan formal, tetapi juga dalam praktik sehari-hari penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Hasil Penelitian

1. Dimensi Struktural dan Prosedural Reformasi Pelayanan Publik

Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi pemerintah daerah di Kota Makassar telah mendorong perubahan pada dimensi struktural dan prosedural pelayanan publik. Perubahan tersebut meliputi penataan organisasi perangkat daerah, penyederhanaan alur pelayanan, serta penetapan standar operasional prosedur (SOP) yang lebih sistematis. Aparatur menyatakan bahwa adanya regulasi dan standar pelayanan memberikan kejelasan dalam pelaksanaan tugas serta meningkatkan keteraturan proses pelayanan. Dalam perspektif ekologi administrasi yang diperkenalkan oleh Fred W. Riggs, dimensi struktural ini merupakan bagian dari sistem formal birokrasi yang berinteraksi dengan lingkungan eksternal. Secara konseptual, perubahan struktural merupakan indikator awal dari reformasi administratif yang bertujuan meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas organisasi publik (Pollitt & Bouckaert, 2017). Temuan ini selaras dengan penelitian Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert yang menyatakan bahwa reformasi sektor publik umumnya diawali oleh

restrukturisasi organisasi dan standarisasi prosedur. Namun, beberapa studi juga menunjukkan bahwa perubahan struktural sering kali belum cukup untuk menghasilkan peningkatan kualitas layanan secara substantif (Hood & Dixon, 2015).

2. Dimensi Budaya Birokrasi dan Nilai Pelayanan Publik

Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun terjadi perubahan struktural, budaya birokrasi di lingkungan pemerintah daerah masih didominasi oleh orientasi kepatuhan prosedural dan hierarki organisasi. Aparatur cenderung menjalankan pelayanan berdasarkan aturan formal dan menghindari risiko administratif, sehingga inovasi pelayanan belum berkembang secara optimal. Dalam kerangka ekologi administrasi, budaya birokrasi merupakan bagian dari lingkungan internal yang memengaruhi perilaku organisasi. Fred W. Riggs menekankan bahwa nilai, norma, dan budaya administrasi berperan penting dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Secara teoritis, hal ini juga sejalan dengan konsep budaya organisasi dalam sektor publik yang dikemukakan oleh Tom Christensen, yang menempatkan budaya sebagai faktor kunci dalam keberhasilan reformasi (Christensen et al., 2018). Temuan ini konsisten dengan penelitian sebelumnya yang menunjukkan bahwa reformasi birokrasi sering menghadapi hambatan kultural, terutama dalam organisasi yang masih bersifat hierarkis dan rule-based (Denhardt & Denhardt, 2015). Namun demikian, beberapa studi lain menemukan bahwa perubahan budaya dapat terjadi secara bertahap ketika didukung oleh kepemimpinan yang kuat dan sistem insentif yang tepat (Andrews et al., 2019).

3. Dimensi Kapasitas Aparatur dan Adaptasi Organisasi

Hasil penelitian mengindikasikan bahwa kapasitas aparatur masih menjadi kendala dalam mendorong transformasi pelayanan publik. Aparatur menghadapi keterbatasan kompetensi, beban kerja yang tinggi, serta keterbatasan sumber daya dalam merespons tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Kondisi ini menyebabkan adaptasi birokrasi cenderung

bersifat reaktif dan situasional. Dalam perspektif ekologi administrasi, kapasitas aparatur merupakan bagian dari kemampuan sistem administrasi untuk beradaptasi dengan lingkungan. Konsep ini berkaitan dengan gagasan adaptive governance yang menekankan pentingnya kapasitas institusional dalam menghadapi perubahan lingkungan (Osborne, 2010). Temuan ini sejalan dengan penelitian Stephen P. Osborne yang menekankan bahwa kapasitas organisasi publik menjadi determinan utama dalam keberhasilan pelayanan publik berbasis kebutuhan masyarakat. Selain itu, studi oleh Kettl (2015) menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas birokrasi sering menjadi penghambat utama dalam implementasi reformasi sektor publik.

4. Dimensi Tekanan Lingkungan dan Dinamika Perkotaan

Penelitian menemukan bahwa lingkungan perkotaan memberikan tekanan yang signifikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Tingginya mobilitas masyarakat, heterogenitas sosial, serta meningkatnya ekspektasi terhadap kualitas layanan memaksa birokrasi untuk bekerja lebih responsif. Namun, tekanan ini tidak selalu diimbangi dengan kesiapan sistem administrasi. Dalam teori ekologi administrasi, lingkungan eksternal seperti kondisi sosial, ekonomi, dan politik merupakan faktor yang memengaruhi kinerja birokrasi. Fred W. Riggs menyatakan bahwa keberhasilan administrasi publik sangat ditentukan oleh kesesuaian antara sistem birokrasi dan lingkungan tempatnya beroperasi. Temuan ini selaras dengan laporan UN-Habitat (2020) yang menegaskan bahwa urbanisasi meningkatkan kompleksitas pelayanan publik dan menuntut inovasi tata kelola perkotaan. Namun, beberapa penelitian menunjukkan bahwa tanpa dukungan kapasitas dan koordinasi kelembagaan yang memadai, tekanan lingkungan justru dapat memperburuk kinerja pelayanan publik (Peters, 2019).

5. Dimensi Inovasi dan Keberlanjutan Pelayanan Publik

Hasil penelitian menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik mulai berkembang, terutama melalui pemanfaatan teknologi informasi dan penyederhanaan mekanisme

layanan. Beberapa unit pelayanan telah mengembangkan praktik inovatif untuk meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas layanan. Namun, inovasi tersebut belum terintegrasi secara sistemik dan masih bergantung pada inisiatif individu atau pimpinan. Dalam perspektif ekologi administrasi, inovasi merupakan bentuk adaptasi organisasi terhadap perubahan lingkungan. Konsep ini sejalan dengan pendekatan public service-dominant logic yang dikemukakan oleh Stephen P. Osborne, yang menekankan pentingnya kolaborasi dan inovasi dalam pelayanan publik (Osborne et al., 2013). Temuan ini sejalan dengan penelitian yang menunjukkan bahwa inovasi sektor publik sering bersifat fragmentaris dan belum terlembagakan secara berkelanjutan (Andrews et al., 2019). Namun demikian, terdapat juga studi yang menunjukkan bahwa inovasi dapat menjadi berkelanjutan apabila didukung oleh sistem kelembagaan dan budaya organisasi yang adaptif (Kettl, 2015).

b. Pembahasan

1. Reformasi Struktural dan Keterbatasan Transformasi Substantif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi pemerintah daerah di Kota Makassar lebih dominan menghasilkan perubahan struktural dan prosedural dibandingkan transformasi substantif dalam pelayanan publik. Dalam perspektif ekologi administrasi yang dikembangkan oleh Fred W. Riggs, kondisi ini mencerminkan adanya ketidakseimbangan antara sistem administratif formal dengan lingkungan sosial yang melingkupinya. Reformasi yang berfokus pada aspek formal cenderung menghasilkan apa yang disebut sebagai formalism, yaitu kesenjangan antara aturan yang ditetapkan dan praktik yang terjadi di lapangan. Secara teoritis, fenomena ini sejalan dengan kritik terhadap pendekatan reformasi birokrasi berbasis New Public Management yang terlalu menekankan efisiensi dan standarisasi, tetapi kurang memperhatikan konteks sosial dan nilai pelayanan publik (Hood & Dixon, 2015). Penelitian Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert juga menegaskan bahwa reformasi yang hanya berorientasi pada restrukturisasi organisasi sering kali gagal menghasilkan

perubahan kinerja pelayanan secara signifikan. Dengan demikian, temuan ini menunjukkan bahwa reformasi struktural di tingkat daerah masih berada pada tahap administratif dan belum sepenuhnya bertransformasi menjadi perubahan yang berdampak langsung pada kualitas layanan publik.

2. Budaya Birokrasi sebagai Faktor Determinan Reformasi

Budaya birokrasi yang masih hierarkis dan berorientasi pada kepatuhan prosedur menjadi faktor utama yang membatasi efektivitas reformasi. Dalam perspektif ekologi administrasi, budaya merupakan bagian dari administrative environment yang secara langsung memengaruhi perilaku aparatur. Tom Christensen menekankan bahwa budaya organisasi dapat menjadi penghambat maupun pendorong perubahan, tergantung pada nilai yang dianut dalam organisasi tersebut. Temuan penelitian menunjukkan bahwa aparatur cenderung menghindari risiko dan lebih fokus pada kepatuhan administratif. Hal ini sejalan dengan konsep rule-bound behavior dalam birokrasi klasik yang menempatkan kepatuhan sebagai prioritas utama. Namun, dalam paradigma New Public Service yang dikembangkan oleh Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, pelayanan publik seharusnya berorientasi pada nilai demokrasi, partisipasi, dan kepentingan warga negara. Jika dibandingkan dengan penelitian sebelumnya, temuan ini konsisten dengan studi Denhardt & Denhardt (2015) yang menunjukkan bahwa perubahan budaya birokrasi merupakan tantangan paling kompleks dalam reformasi sektor publik. Namun, berbeda dengan beberapa studi di negara maju yang menunjukkan pergeseran budaya ke arah inovatif, konteks lokal menunjukkan bahwa perubahan budaya masih berjalan lambat dan belum terinstitusionalisasi secara kuat.

3. Kapasitas Aparatur dan Keterbatasan Adaptive Governance

Kapasitas aparatur menjadi faktor krusial dalam menentukan keberhasilan transformasi pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterbatasan kompetensi, beban kerja tinggi, dan keterbatasan sumber daya

menyebabkan birokrasi lebih bersifat reaktif daripada adaptif. Dalam kerangka ekologi administrasi, kondisi ini menunjukkan rendahnya kemampuan sistem administrasi untuk menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan. Konsep adaptive governance yang dikemukakan oleh Stephen P. Osborne menekankan bahwa organisasi publik harus memiliki kapasitas pembelajaran, fleksibilitas, dan kolaborasi untuk merespons perubahan lingkungan. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa adaptasi yang terjadi di tingkat lokal masih bersifat pragmatis dan tidak terlembagakan. Hal ini sejalan dengan temuan Donald F. Kettl yang menyatakan bahwa keterbatasan kapasitas institusional merupakan salah satu hambatan utama dalam reformasi sektor publik. Namun, berbeda dengan konteks yang memiliki dukungan sistemik kuat, di tingkat pemerintah daerah adaptasi sering kali bergantung pada individu, bukan pada sistem organisasi. Dengan demikian, transformasi pelayanan publik tidak hanya membutuhkan perubahan kebijakan, tetapi juga penguatan kapasitas aparatur secara berkelanjutan.

4. Tekanan Lingkungan Perkotaan dan Ketidaksiapan Sistem Administrasi

Dinamika lingkungan perkotaan memberikan tekanan yang signifikan terhadap birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Tingginya tuntutan masyarakat, kompleksitas sosial, serta percepatan perubahan ekonomi menuntut birokrasi untuk lebih responsif dan inovatif. Dalam perspektif ekologi administrasi, hal ini menunjukkan adanya interaksi intens antara sistem administrasi dan lingkungan eksternal. Menurut UN-Habitat (2020), urbanisasi meningkatkan kompleksitas tata kelola dan menuntut pendekatan pelayanan publik yang lebih adaptif dan inklusif. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem administrasi belum sepenuhnya mampu merespons tekanan tersebut secara optimal. Temuan ini juga selaras dengan teori kelembagaan dari B. Guy Peters yang menyatakan bahwa ketidaksesuaian antara kapasitas institusi dan tuntutan lingkungan akan menghasilkan inefisiensi dan ketidakefektifan kebijakan. Dalam konteks ini, birokrasi daerah

masih menghadapi kesenjangan antara tuntutan eksternal dan kemampuan internal. Dengan demikian, keberhasilan reformasi sangat bergantung pada kemampuan birokrasi dalam menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan perkotaan yang terus berkembang.

5. Inovasi Pelayanan Publik dan Tantangan Keberlanjutan

Inovasi pelayanan publik yang muncul dalam penelitian ini menunjukkan adanya upaya adaptasi terhadap tuntutan lingkungan. Namun, inovasi tersebut masih bersifat parsial dan belum terintegrasi secara sistemik. Dalam perspektif ekologi administrasi, kondisi ini mencerminkan bahwa proses adaptasi belum mencapai tahap institusionalisasi. Pendekatan public service-dominant logic yang dikembangkan oleh Stephen P. Osborne menekankan bahwa inovasi pelayanan publik harus berbasis kolaborasi dan berorientasi pada penciptaan nilai bagi masyarakat. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa inovasi masih bergantung pada kepemimpinan dan belum menjadi budaya organisasi. Hal ini sejalan dengan penelitian Andrews et al. (2019) yang menyatakan bahwa inovasi sektor publik sering kali tidak berkelanjutan karena lemahnya dukungan kelembagaan. Namun, berbeda dengan konteks yang memiliki sistem inovasi matang, inovasi di tingkat daerah masih menghadapi keterbatasan dalam hal regulasi, sumber daya, dan budaya organisasi. Dengan demikian, keberlanjutan inovasi pelayanan publik memerlukan integrasi antara kebijakan, kapasitas organisasi, dan budaya birokrasi yang mendukung perubahan.

Secara keseluruhan, hasil analisis menunjukkan bahwa reformasi pemerintah daerah dalam perspektif ekologi administrasi merupakan proses yang kompleks dan tidak linier. Interaksi antara dimensi struktural, budaya, kapasitas, lingkungan, dan inovasi menentukan arah dan keberhasilan transformasi pelayanan publik. Ketidakseimbangan antar dimensi tersebut menyebabkan reformasi cenderung menghasilkan perubahan administratif, tetapi belum sepenuhnya mampu menciptakan transformasi yang berkelanjutan. Temuan ini memperkuat argumen bahwa reformasi sektor publik tidak dapat dipahami

sebagai proses teknokratis semata, melainkan sebagai proses adaptif yang dipengaruhi oleh konteks lingkungan. Oleh karena itu, pendekatan ekologi administrasi menjadi relevan dalam menjelaskan mengapa reformasi yang sama dapat menghasilkan capaian yang berbeda pada konteks yang berbeda.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa reformasi pemerintah daerah merupakan prasyarat penting bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, namun reformasi tersebut belum secara otomatis menghasilkan transformasi pelayanan publik yang bersifat mendalam dan berkelanjutan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa reformasi pemerintah daerah lebih banyak diwujudkan dalam bentuk perubahan struktural, prosedural, dan administratif, sementara perubahan pada dimensi nilai, budaya birokrasi, dan pola interaksi antara aparatur dan masyarakat masih berlangsung secara terbatas. Kondisi ini menegaskan bahwa reformasi yang bersifat formal tidak selalu sejalan dengan perubahan substantif dalam praktik pelayanan publik.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa reformasi pemerintah daerah cenderung dipahami oleh aparatur sebagai kewajiban administratif untuk memenuhi tuntutan regulasi dan indikator kinerja. Pemahaman ini membentuk orientasi kerja aparatur yang berfokus pada kepatuhan prosedur dan pemenuhan dokumen, bukan pada penciptaan nilai pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Akibatnya, transformasi pelayanan publik yang diharapkan—dalam arti perubahan mendasar cara birokrasi melayani masyarakat—belum sepenuhnya terwujud. Reformasi lebih berfungsi sebagai instrumen pengendalian administrasi daripada sebagai sarana perubahan paradigma pelayanan.

Dalam perspektif ekologi administrasi, penelitian ini menegaskan bahwa praktik pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sosial, kelembagaan, dan budaya tempat birokrasi beroperasi. Reformasi pemerintah daerah di Kota Makassar berlangsung dalam konteks lingkungan

perkotaan yang dinamis, ditandai oleh heterogenitas masyarakat, tingginya tuntutan layanan, serta tekanan sosial dan politik yang terus berubah. Lingkungan ini menciptakan kebutuhan akan pelayanan publik yang cepat, responsif, dan adaptif. Namun, pada saat yang sama, keterbatasan kapasitas aparatur, beban kerja yang tinggi, dan budaya birokrasi yang hierarkis membatasi kemampuan birokrasi untuk merespons tuntutan tersebut secara optimal.

Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa adaptasi birokrasi terhadap tekanan lingkungan cenderung bersifat reaktif dan pragmatis. Aparatur melakukan berbagai penyesuaian dalam praktik pelayanan untuk menjaga kelancaran layanan dan merespons keluhan masyarakat, tetapi penyesuaian tersebut jarang dilembagakan menjadi perubahan sistemik. Adaptasi yang bersifat situasional ini menunjukkan bahwa ekologi administrasi belum sepenuhnya kondusif bagi terjadinya transformasi pelayanan publik yang berkelanjutan. Transformasi masih bergantung pada inisiatif individu atau pimpinan tertentu, bukan sebagai hasil dari perubahan budaya organisasi secara kolektif.

Budaya birokrasi muncul sebagai faktor kunci yang menentukan efektivitas reformasi dan transformasi pelayanan publik. Budaya kerja yang masih berorientasi pada hierarki, kepatuhan prosedur, dan penghindaran risiko membatasi ruang diskresi aparatur dalam berinovasi. Aparatur cenderung berhati-hati dalam mengembangkan praktik pelayanan baru karena kekhawatiran terhadap konsekuensi administratif. Kondisi ini menghambat internalisasi nilai-nilai pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, partisipasi, dan keberlanjutan. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa transformasi pelayanan publik tidak dapat dicapai tanpa perubahan budaya birokrasi yang mendasar.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik telah mulai berkembang sebagai respons terhadap tuntutan lingkungan, terutama melalui pemanfaatan teknologi informasi dan penyederhanaan mekanisme pelayanan. Inovasi ini memberikan

kontribusi positif dalam meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas layanan. Namun, inovasi tersebut belum sepenuhnya terintegrasi ke dalam sistem administrasi secara menyeluruh. Keberlanjutan inovasi masih sangat bergantung pada stabilitas kepemimpinan dan dukungan kebijakan internal. Hal ini menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik belum menjadi bagian dari ekologi administrasi yang mapan, melainkan masih bersifat fragmentaris.

Dari sisi kinerja pelayanan publik, penelitian ini menyimpulkan bahwa reformasi pemerintah daerah telah menghasilkan perbaikan bertahap pada beberapa aspek pelayanan, seperti kejelasan prosedur dan ketersediaan informasi. Meskipun demikian, perbaikan tersebut belum merata antarunit pelayanan dan belum sepenuhnya dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Variasi kinerja pelayanan mencerminkan perbedaan kapasitas kelembagaan, komitmen pimpinan, dan kondisi lingkungan kerja masing-masing unit. Dengan demikian, reformasi pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu menciptakan standar pelayanan publik yang konsisten dan berkeadilan.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi penting bagi pengembangan kajian administrasi publik dengan menegaskan relevansi pendekatan ekologi administrasi dalam menganalisis reformasi pemerintah daerah dan pelayanan publik. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap dinamika reformasi sebagai proses adaptif yang dipengaruhi oleh interaksi antara struktur birokrasi, budaya organisasi, kepemimpinan, dan lingkungan sosial. Penelitian ini menunjukkan bahwa kegagalan atau keterbatasan reformasi tidak selalu disebabkan oleh desain kebijakan yang lemah, tetapi sering kali oleh ketidaksesuaian antara kebijakan dan konteks ekologi administrasi lokal.

Penelitian ini juga memperkaya literatur dengan menunjukkan bahwa transformasi pelayanan publik merupakan proses jangka panjang yang memerlukan konsistensi, pembelajaran organisasi, dan dukungan lingkungan yang berkelanjutan. Transformasi

tidak dapat dicapai melalui intervensi kebijakan yang bersifat sporadis atau simbolik. Sebaliknya, transformasi menuntut integrasi antara reformasi struktural, perubahan budaya birokrasi, dan penguatan kapasitas aparatur. Dalam konteks ini, ekologi administrasi berfungsi sebagai kerangka konseptual yang menjelaskan mengapa reformasi yang sama dapat menghasilkan capaian yang berbeda di wilayah yang berbeda.

Dari perspektif praktis, kesimpulan penelitian ini memberikan implikasi penting bagi perumusan dan implementasi kebijakan reformasi pemerintah daerah. Pemerintah daerah perlu merancang strategi reformasi yang tidak hanya berorientasi pada kepatuhan regulasi, tetapi juga pada perubahan nilai dan perilaku aparatur. Penguatan kapasitas sumber daya manusia, pengembangan budaya organisasi yang mendukung inovasi, serta penciptaan ruang diskresi yang terkontrol menjadi prasyarat penting bagi transformasi pelayanan publik. Tanpa upaya tersebut, reformasi berisiko berhenti pada perubahan administratif yang tidak berdampak signifikan bagi masyarakat.

Selain itu, penelitian ini menegaskan pentingnya konsistensi kepemimpinan dan stabilitas kebijakan dalam mendorong transformasi pelayanan publik. Perubahan kepemimpinan yang diikuti oleh perubahan prioritas kebijakan dapat menghambat keberlanjutan reformasi dan inovasi pelayanan. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme kelembagaan yang mampu menjaga kesinambungan agenda reformasi, terlepas dari dinamika politik dan pergantian aktor pemerintahan.

Secara metodologis, penelitian kualitatif dengan pendekatan ekologi administrasi terbukti efektif dalam menggali dinamika reformasi pemerintah daerah dan pelayanan publik secara kontekstual. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memahami proses, makna, dan interaksi yang tidak dapat ditangkap melalui pendekatan kuantitatif. Namun demikian, penelitian ini juga memiliki keterbatasan, terutama terkait dengan ruang lingkup lokasi dan sifat temuan yang kontekstual. Oleh karena

itu, generalisasi temuan perlu dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan kesesuaian konteks.

Sebagai penutup, penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi pelayanan publik melalui reformasi pemerintah daerah merupakan proses yang kompleks, kontekstual, dan berkelanjutan. Reformasi pemerintah daerah di Kota Makassar telah membuka ruang perubahan, tetapi transformasi pelayanan publik masih berada dalam tahap transisi. Pendekatan ekologi administrasi memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai dinamika tersebut dan menegaskan bahwa keberhasilan reformasi sangat ditentukan oleh keselarasan antara kebijakan, budaya birokrasi, kapasitas aparatur, dan lingkungan sosial. Dengan memahami reformasi sebagai proses adaptif dalam suatu ekologi administrasi, pemerintah daerah memiliki peluang yang lebih besar untuk mewujudkan pelayanan publik yang responsif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2019). Strategy implementation and public service performance. *Public Administration Review*, 79(3), 431–441. <https://doi.org/10.1111/puar.13004>
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2019). *Public Service Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2018). Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth. *Public Organization Review*, 18(2), 153–170. <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0396-5>
Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., Røvik, K. A., & Roness, P. G. (2016). *Organization Theory and the Public Sector*. London: Routledge.
- Creswell, J. W. (2014). *Qualitative Inquiry and Research Design* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (4th ed.). New York: Routledge.
- Dwiyanto, A. (2018). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- Dwiyanto, A. (2017). Reformasi birokrasi publik di Indonesia: Agenda yang belum selesai. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 5(2), 1–15.
- Hardiyansyah. (2018). Kualitas pelayanan publik dalam perspektif administrasi publik. *Jurnal Administrasi Publik*, 14(1), 45–56.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of New Public Management. *Public Money & Management*, 35(4), 265–272. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061171>
- Kettl, D. F. (2015). The transformation of governance: Public administration for twenty-first century challenges. *Public Administration Review*, 75(3), 420–429. <https://doi.org/10.1111/puar.12356>
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 12(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719031003633922>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Peters, B. G. (2019). Institutional theory in political science: The new institutionalism. *Annual Review of Political Science*, 22, 1–19. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070208>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity. *Governance*, 30(1), 1–8. <https://doi.org/10.1111/gove.12222>
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi birokrasi dan good governance: Kasus best

- practices dari sejumlah daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 12(3), 123–142.
- Rondinelli, D. A. (2007). Government decentralization and development. *Public Administration and Development*, 27(3), 193–205. <https://doi.org/10.1002/pad.456>
- UN-Habitat. (2020). Urban governance and public service delivery. *Habitat International*, 96, 102109. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102109>
- Walker, R. M. (2008). An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics. *Public Administration*, 86(3), 591–615. <https://doi.org/10.1111/j.14679299.2008.00734>