

---

---

## BIROKRASI BARU UNTUK NEW NORMAL: TINJAUAN MODEL PERUBAHAN BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI ERA COVID-19

Taufik<sup>1</sup>, Hardi Warsono<sup>2</sup>

### *Abstract*

*The pandemic Covid-19 that struck Indonesia has given a new order in bureaucracy and changes in work patterns. This kind of condition is faced with bureaucracy to make changes to new normal. This study uses qualitative descriptive methods, with the type of literature research. The results of this study found that there were two dimensions of bureaucracy change, which is the change dimensions of bureaucratic institutions and changes in work system dimensions. In the dimension of bureaucratic institution change occurs over normal disruption in this case Covid-19 requires organizations to make changes to new normal. Where the bureaucracy in organizing public services prioritizes health protocols. While in the dimension of work system there are two options, namely working at home and still working in the office but still pay attention to the health protocol. The condition of Covid-19 has resulted in many innovations in public services based on electronics, so it is necessary to strengthen quality and innovative HR ASN, as well as infrastructure development support. The implications of this research that the success of bureaucracy change are heavily influenced by leadership factors. Leaders who have personality, visionaries, and the sense of power are able to deal with changes in the organization.*

**Keywords:** *Organizational Change, Bureaucracy, New Normal, Public Service, Covid-19*

### PENDAHULUAN

Corona Virus Diseases 2019 atau disebut dengan nama lain Covid-19 menjadi permasalahan yang banyak menyoroti perhatian masyarakat di berbagai belahan dunia. Sejak pertama sekali diketahui dari pasien yang terinfeksi Covid-19 di Wuhan, Provinsi Hubei, Cina pada 8 Desember 2019, kini virus ini telah menyebar ke 216 negara (WHO, 13 Juni 2020). Pandemi Covid-19 ini tidak hanya mengancam kesehatan manusia, namun juga telah memengaruhi kemerosotan ekonomi dunia (Shangguan, Wang, & Sun, 2020). Sektor yang paling terdampak adalah penerbangan, transportasi, hotel, dan restoran.

---

<sup>1</sup> Dosen Ilmu Administrasi Negara, FISIP UIN Ar-Raniry Banda Aceh

<sup>2</sup> Dosen Departemen Administrasi Publik, FISIP Universitas Diponegoro

---

Situasi yang serba tidak menentu ini akan semakin memperparah stabilitas keuangan global (Mas'udi & Winanti, 2020).

Berbagai kebijakan telah diambil oleh pemerintah, termasuk salah satunya adalah menginstruksikan untuk bekerja, belajar, dan beribadah di rumah, atau dikenal dengan istilah *Work From Home*. Penerapan *social distancing*, *physical distancing*, dan kebijakan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) ini bertujuan agar rantai penularan Covid-19 dapat terhambat di Indonesia.

Lembaga kesehatan dunia WHO meliris data jumlah kematian dunia yang disebabkan oleh Covid-19 mencapai 423.349 orang (WHO, 13 Juni 2020). Sementara untuk Indonesia total kematian mencapai 2.091 orang, sedangkan yang positif 37.420 orang, dan sembuh 13.776 (Covid19.go.id, 13 Juni 2020). Selain dari kematian, dampak lain dari pandemi ini adalah meningkatnya jumlah pengangguran. *International Labour Organization* (ILO) memperkirakan tingkat pengangguran global akan meningkat antara 5,3 juta hingga 24,7 juta pada tahun 2020 (ILO, 2020). Sementara untuk Indonesia, Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan angka pengangguran diprediksi bakal bertambah seiring anjloknya pertumbuhan ekonomi selama tahun 2020. Ia mencatat jika skenario sangat berat atau pertumbuhan ekonomi berkontraksi 0,4 persen akan ada tambahan penganggur 5,23 juta orang. Bila ekonomi masih tumbuh 2,3 persen maka pengangguran bertambah 2,92 juta orang (Tirto.id, 2020)

Berbagai penelitian terus dilakukan oleh para peneliti untuk menemukan vaksin covid-19. Namun hingga saat ini obat penyembuh covid-19 belum ditemukan dan belum dapat diprediksi kapan vaksin tersebut ditemukan. Kondisi ambigu juga muncul ketika prediksi para ilmuwan kapan Covid-19 bisa berakhir. Permasalahan ini menjadi perhatian penting bagi pemerintah sehingga pemerintah perlu mengambil kebijakan guna memperbaiki kondisi Indonesia tetap produktif, namun tetap mematuhi protokol kesehatan. Saat ini, Indonesia telah memasuki fase baru dalam penanganan covid-19, yaitu *new normal*. Suatu kondisi di mana masyarakat kembali dapat beraktivitas, bekerja, beribadah seperti biasa, namun dengan desain yang baru. Berbagai protokol menyambut era *new normal* telah dipersiapkan oleh pemerintah, termasuk dalam tatanan birokrasi guna memberikan pelayanan publik di era Covid-19.

Pandemi Covid-19 telah banyak mengajarkan kita dalam hal tata kelola birokrasi. Dalam kondisi bagaimanapun, birokrasi harus tetap menjadi garda depan untuk

---

memberikan pelayanan publik. Era Covid-19 ini membuat birokrasi harus mengoptimalkan pemanfaatan teknologi, informasi dan komunikasi dalam segala hal di sektor pemerintahan. Akibat terbatasnya ruang gerak karena mengikuti protokol kesehatan, masyarakat tetap diberikan haknya sebagai warga negara untuk dilayani melalui layanan elektronik. Transformasi model pelayanan manual yang ditandai dengan pelayanan tatap muka ke elektronik terus mengalami pelonjakan yang signifikan di masa Covid-19. Berbagai aplikasi teknologi dioptimalkan fungsinya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tidak hanya pada pelayanan publik, optimalisasi penggunaan teknologi juga dilakukan dalam rapat kantor, pengisian kinerja pegawai dan aktivitas-aktivitas lainnya. Kondisi seperti ini ada dihadapan kita dan memerlukan perubahan menuju kehidupan *new normal*, termasuk bagaimana birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Pergeseran paradigma dalam mengelola organisasi di era *unpredictable* serta kompleks membuat organisasi untuk perlu melakukan penyesuaian melalui sebuah proses perubahan. Perubahan organisasi adalah usaha untuk mempertahankan kelangsungan hidup agar tetap *survive* menghadapi permasalahan yang tidak pasti seperti Covid-19. Organisasi-organisasi yang cepat beradaptasi dengan perubahan lingkungan adalah organisasi yang *survive*. Drucker (1993) menyebutkan beberapa tuntutan pembaruan organisasi menurut teori perubahan organisasi dapat berasal dari kondisi internal dan eksternal yang tidak diharapkan, seperti munculnya ketidakwajaran, inovasi yang berdasarkan kebutuhan proses, perubahan struktur industri atau struktur pasar, demografi, perubahan persepsi, suasana dan makna serta pengetahuan baru.

Dalam kasus ini, birokrasi dihadapkan pada kondisi kehidupan *new normal* di era pandemi Covid-19 sehingga diperlukan sebuah model perubahan birokrasi yang mampu menjawab tantangan. Tulisan ini bertujuan untuk mengulas perubahan birokrasi di era *new normal* melalui pendekatan model perubahan organisasi. Perubahan birokrasi memerlukan ide-ide kreatif yang dikembangkan melalui sebuah inovasi dalam pelayanan publik sehingga, pelayanan publik tetap berjalan dengan baik, tanpa kendala meskipun dalam kondisi pandemi Covid-19. Mengelola perubahan dan inovasi birokrasi sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Oleh karena itu, tulisan ini juga mengulas pentingnya kepemimpinan yang transformatif agar menghasilkan perubahan dan inovasi dalam birokrasi.

**METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode deskriptif kualitatif, dengan jenis penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian pustaka merupakan serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca, dan mencatat serta mengolah bahan penelitian (Zed, 2004). Desain penelitian dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu sebagai berikut: pertama, menelusuri, mencatat, dan membaca berbagai temuan terkait pembahasan birokrasi maupun kebijakan di era Covid-19 secara umum pada setiap pembahasan hasil penelitian, artikel, maupun berita yang didapatkan dalam literatur-literatur, dan sumber *website* lembaga resmi pemerintah, maupun lembaga internasional, serta sumber-sumber lainnya yang relevan dengan studi ini.

Kedua, memadukan segala temuan, baik teori, model maupun konsep perubahan organisasi dan transformasi pelayanan publik. Ketiga, menganalisis setiap temuan dari berbagai bacaan, baik dari sisi kelebihan, kekurangan, maupun keterkaitan tentang tulisan yang dibahas. Tahapan terakhir adalah memberikan ulasan kritis dengan mengelaborasi model maupun pendekatan yang berbeda dari temuan dalam artikel sebelumnya.

**HASIL DAN PEMBAHASAN****Perubahan Birokrasi Era Pandemi Covid-19**

Pandemi *Covid-19* di Indonesia telah mengubah wajah tatanan administrasi dan pola kerja di lingkungan instansi pemerintahan. Untuk mewujudkan *physical distancing* yang optimal, proses kerja bergeser dari bekerja di kantor menjadi bekerja dari rumah (*work from home*). Pengembangan proses layanan, administrasi, dan koordinasi berbasis *online* mulai diupayakan semaksimal mungkin di masing-masing lingkungan instansi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Menjawab pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di masa pandemi Covid-19, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kesehatan RI telah menerbitkan Keputusan Menteri Kesehatan nomor HK.01.07/MENKES/328/2020 tentang Panduan Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 di Tempat Kerja Perkantoran dan Industri dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha pada Situasi Pandemi. Terdapat beberapa protokol kesehatan yang harus dipatuhi oleh kantor, industri dan pekerja di era *new normal*.

Sementara itu, khusus untuk birokrasi, Kementerian Pendayagunaan Birokrasi telah mengeluarkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan

---

Reformasi Birokrasi (PANRB) No. 58/2020 tentang Sistem Kerja Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Tatanan Normal Baru. Penyesuaian dilakukan untuk mewujudkan budaya kerja yang adaptif dan berintegritas guna meningkatkan kinerja pegawai aparatur sipil negara. Berdasarkan Surat Edaran tersebut, terdapat dua mekanisme penyesuaian sistem kerja bagi Pegawai ASN di Indonesia, yaitu: pertama pelaksanaan tugas kedinasan di kantor (*work form office*), yakni melaksanakan tugas kedinasan di kantor mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian; dan kedua pelaksanaan tugas kedinasan di rumah (*work from home*), yakni melaksanakan tugas kedinasan dilakukan di rumah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Pandemi Covid-19 dihadapkan pada perubahan birokrasi. Perubahan organisasi (birokrasi) merupakan proses di mana organisasi berpindah dari keadaan sekarang ke keadaan masa depan yang dipengaruhi oleh perubahan lingkungan organisasi dan kondisi yang *unpredictable*. Perubahan dilakukan mengarah pada peningkatan efektivitas organisasi dengan tujuan mengupayakan perbaikan kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan, serta perubahan perilaku anggota organisasi (Robbins & Judge, 2013). Pandemi Covid-19 merupakan suatu kondisi yang membuat birokrasi beradaptasi dengan perubahan dari kebiasaan dalam melayani masyarakat dengan kondisi normal, menjadi ke *new normal*. Ada dua fokus utama dalam melakukan perubahan birokrasi di masa pandemi Covid-19 menuju *new normal*, yaitu pada dimensi perubahan institusi (organisasi) yang melihat pada kekuatan organisasi dalam melakukan perubahan, dan dimensi perubahan sistem kerja, termasuk dalam perilaku atau kebiasaan pegawai ASN dalam memberikan pelayanan publik normal, menuju *new normal*.

### **1. Dimensi Perubahan Institusi Birokrasi**

Dalam literatur manajemen perubahan dikenal dengan model (Lewin, 1951). Lewin mengembangkan sebuah konsep *force field analysis*. Konsep ini merupakan teknik untuk melihat gambaran utama yang melibatkan semua kekuatan yang berjalan sejalan dan yang menghalangi perubahan. Menurut Kurt Lewin, perubahan terjadi karena munculnya tekanan-tekanan terhadap organisasi, individu, atau kelompok. Jadi, ia memfokuskan pada pernyataan “mengapa”, yaitu mengapa individu-individu, kelompok, atau organisasi berubah. Dari situ ia mencari tahu bagaimana perubahan dapat dikelola dan menghasilkan

---

sesuatu. Lewin berkesimpulan bahwa kekuatan tekanan (*driving forces*) akan berhadapan dengan keengganan (*resistances*) untuk berubah. Perubahan itu sendiri dapat terjadi dengan memperkuat “*driving forces*” itu, atau melemahkan “*resistances to change*”.

Perubahan birokrasi baru menuju *new normal* bila dilihat dari pendapat Lewin, merupakan kekuatan eksternal yang menuntut untuk melakukan perubahan ditubuh birokrasi. Dengan adanya kondisi pandemi Covid-19 ini diharapkan birokrasi untuk cepat beradaptasi dan merespon. Meskipun faktanya di lapangan masih ditemui permasalahan-permasalahan yang disebabkan oleh birokrasi, seperti birokrasi yang berbelit-belit, lamban merespon, dan ragu-ragu dalam mengambil keputusan sehingga berakibat pada tidak efektif pada saat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fakta lainnya dapat ditemukan adanya ego sektoral antar kementerian/lembaga dan daerah, tidak sejalan, bahkan saling bertentangan dalam penanganan covid-19 di Indonesia. Setiap kementerian melihat kepentingan sektornya masing-masing (Kompas, 2020b), bukan pada pemecahan permasalahan secara komprehensif. Hal ini dapat dilihat saat diberlakukan penerapan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) muncul Surat Edaran Kementerian Perindustrian yang membolehkan sejumlah pabrik tetap beroperasi saat penerapan PSBB. Padahal dalam aturan PSBB hanya delapan sektor yang boleh tetap beroperasi, yakni kesehatan, pangan, energi, komunikasi, keuangan, logistik, kebutuhan sehari-hari, dan sektor industri strategis.

Birokrasi yang lamban dalam merespon situasi penanganan Covid-19 juga terjadi pertama sekali saat Pemerintah Indonesia mengumumkan Covid-19 sebagai wabah nasional yang jarak waktunya sangat jauh dari saat virus ini terungkap pertama sekali di Wuhan, Cina (Amrynuddin & Katharina, 2020). Hal ini telah berdampak pada saat ini dengan masih tingginya kematian akibat Covid-19 di Indonesia atas keterlambatan awal dalam merespon pandemi ini. Birokrasi yang penuh ambiguitas ketika mengambil keputusan dalam kasus kebijakan ojek *online* pada masa Covid-19 terlihat ketika Menteri Perhubungan telah mengeluarkan Peraturan Menhub Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 yang memperbolehkan sepeda motor mengangkut penumpang dengan ketentuan tertentu. Namun ketentuan ini dinilai bertentangan dengan Peraturan Menkes Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 yang

---

melarang ojol beroperasi mengangkut orang, hanya boleh mengangkut barang (Kompas, 2020a).

Permasalahan di atas memunculkan pertanyaan, mengapa birokrasi belum mampu merespon masalah strategis di Indonesia? ada dua alasan mengapa birokrasi Indonesia belum mampu merespon masalah strategis di Indonesia (Purwanto, 2019). Pertama, birokrasi Indonesia masih tertinggal dengan negara lain dalam merumuskan kebijakan dengan cepat dan tepat untuk menyikapi situasi dunia yang terus berubah dan bergerak secara dinamis, terutama di bidang informasi, komunikasi, dan teknologi (ICT). Kedua, secara teoretis, birokrasi publik bekerja dengan berpedoman pada regulasi, prosedur, hierarki, dan kontrol. Empat prinsip dasar birokrasi Weberian inilah yang membentuk karakter birokrasi publik Indonesia. Di tengah dahsyatnya tuntutan perubahan dalam pandemi covid-19, birokrasi masih tetap mempertahankan prosedur yang hierarkis dan rigid, serta terus berupaya melakukan standarisasi dan formalisasi agar tercipta lingkungan yang stabil. Kekakuan dalam memedomani berbagai prinsip tersebut telah menafikan realitas bahwa ketika lingkungan dan masyarakat berubah, birokrasi pun harus beradaptasi demi merespons perubahan tersebut (Purwanto, 2019).

Tidak selamanya birokrasi terus mendapatkan penilaian buruk dan berkinerja lamban. Terdapat kebijakan positif yang dihasilkan oleh birokrasi yang perlu mendapatkan apresiasi dalam penanganan Covid-19 di Indonesia. Kementerian Pendidikan telah mengeluarkan Keputusan Bersama Empat Kementerian tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran dan Tahun Akademik Baru di Masa Pandemi covid-19. Panduan ini sebagai bentuk respon pemerintah dalam penyelenggaraan pembelajaran dengan tujuan mempersiapkan satuan pendidikan saat menjalani masa kebiasaan baru.

Dalam keputusan tersebut menyebutkan bahwa daerah yang berada di zona kuning, oranye, dan merah, dilarang melakukan pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan. Satuan pendidikan pada zona-zona tersebut tetap melanjutkan pelajar dari rumah melalui daring. Sementara untuk daerah zona hijau dibenarkan pembelajaran tatap muka, namun tetap dengan persyaratan berlapis. Adapun bagi yang melaksanakan pembelajaran tatap muka, ada beberapa hal yang menjadi perhatian yang wajib dilaksanakan bagi kepala satuan pendidikan, yaitu sebagaimana yang tercantum pada tabel 1 di bawah ini:

**Tabel 1. Daftar Kesiapan Kepala Satuan Pendidikan Berdasarkan Protokol Kesehatan**

No	Daftar Periksa Kesiapan Satuan Pendidikan sesuai protokol kesehatan Kemenkes
1	Ketersediaan sarana sanitasi dan kebersihan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• toilet bersih;</li> <li>• sarana cuci tangan dengan air mengalir menggunakan sabun atau cairan pembersih tangan (<i>hand sanitizer</i>); dan</li> <li>• disinfektan.</li> </ul>
2	Mampu mengakses fasilitas layanan kesehatan (puskesmas, klinik, rumah sakit, dan lainnya).
3	Kesiapan menerapkan area wajib masker kain atau masker tembus pandang bagi yang memiliki peserta didik disabilitas rungu.
4	Memiliki <i>thermogun</i> (pengukur suhu tubuh tembak).
5	Pemetaan warga satuan pendidikan yang tidak boleh melakukan kegiatan di satuan pendidikan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• memiliki kondisi medis penyerta (<i>comorbidity</i>) yang tidak terkontrol</li> <li>• tidak memiliki akses transportasi yang memungkinkan penerapan jaga jarak</li> <li>• memiliki riwayat perjalanan dari zona kuning, oranye, dan merah atau riwayat kontak dengan orang terkonfirmasi positif COVID-19 dan belum menyelesaikan isolasi mandiri selama 14 hari.</li> </ul>
6	Membuat kesepakatan bersama komite satuan pendidikan terkait kesiapan melakukan pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan. Proses pembuatan kesepakatan tetap perlu menerapkan protokol kesehatan.

Sumber: Keputusan Bersama Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Dalam Negeri 15 Juni 2020.

Lebih lanjut, keputusan tersebut mengatur penyelenggaraan pendidikan tatap muka dengan memenuhi persyaratan, yaitu: **pertama**, keberadaan satuan pendidikan dalam wilayah zona hijau; **kedua**, mendapatkan izin dari pemerintah daerah atau kantor wilayah/kantor Kementerian Agama; ketiga, telah memenuhi daftar periksa sebagaimana dalam tabel 1 di atas dan keempat, mendapatkan persetujuan dari orang tua/wali murid. Jika salah satu dari empat persyaratan tersebut tidak terpenuhi maka peserta didik melanjutkan belajar dari rumah secara daring. Meskipun kondisi *new normal* sudah diberlakukan di Indonesia, tidak serta merta bebas seperti kondisi normal, melainkan penyelenggaraan pemerintahan tetap mematuhi dan mengikuti protokoler kesehatan.

Berkaitan dengan permasalahan di atas, (Lewin, 1951) mengidentifikasi beberapa hal dan alasan yang harus dilaksanakan oleh seorang pimpinan organisasi dalam merencanakan suatu perubahan, yaitu:

- 1) Perubahan hanya boleh dilaksanakan untuk alasan yang baik.
- 2) Perubahan harus secara bertahap.
- 3) Semua perubahan harus direncanakan dan tidak secara drastis atau mendadak.

- 4) Semua individu yang terkena perubahan harus dilibatkan dalam perencanaan perubahan.

Model perubahan yang dibuat Lewin mendefinisikan tiga proses perubahan, yaitu: *unfreeze*, *change*, *refreeze*. Adapun tahapannya sebagai berikut:

1. Pada tahap awal perubahan (*unfreezing the status quo*)

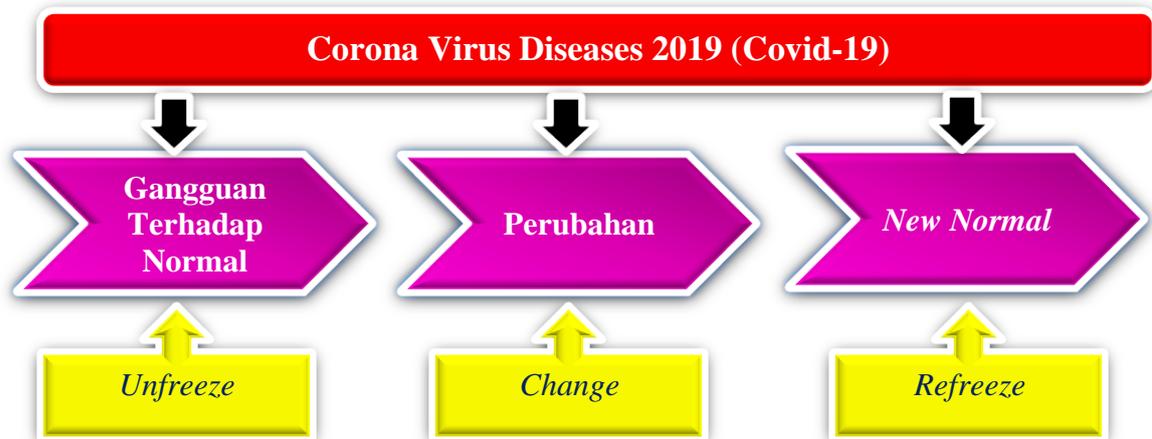
Tahapan yang pertama ini dibentuk dengan pendekatan perilaku organisasi. Seseorang (atau sebuah organisasi) menyadari bahwa perlu adanya perubahan. Tahap ini membahas tentang persiapan untuk berubah. Tahapan di mana suatu kesadaran dan pemahaman bahwa perubahan mulai diperlukan, serta bersiap-siap untuk mulai menjauh dari zona kenyamanan yang ada saat ini dilalui. Tahap pertama ini sering disebut sebagai tahap persiapan diri baik secara individual maupun tim kerja, sebelum suatu perubahan dilakukan, atau menciptakan situasi yang kondusif bagi terjadinya suatu perubahan.

2. Tahapan Proses Transisi (*Movement to the new state*)

Pada tahap ini menganalisa segala macam bentuk perubahan yang perlu dilakukan dengan cara menganalisa gap antara *desire status* dengan *status quo* dan mencermati program-program perubahan yang sesuai untuk dilakukan agar dapat memberi solusi serta mengurangi resistensi terhadap perubahan. Pada tahapan ini akan dilakukan upaya-upaya yang baru dan menghilangkan cara-cara yang lama.

3. Pada tahap Pembekuan Kembali (*Refreezing*),

Pada tahapan ini lebih kepada upaya-upaya untuk menguatkan perubahan yang telah dilakukan agar dapat berjalan dengan baik, dinamis, dan stabil. Organisasi membakukan perubahan tersebut sebagai norma yang baru.

**Gambar 1. Penerapan Model Kurt Lewin Menuju Kehidupan *New Normal***

Sumber: Adaptasi dari (Tikson, 2020)

Berdasarkan model perubahan organisasi Lewin, kondisi birokrasi di Indonesia memasuki era *new normal* melalui tahapan adanya gangguan dalam aktivitas normal yang dijalankan oleh birokrasi dalam pelayanan publik. Birokrasi yang melayani dalam kondisi normal dihadapkan pada kondisi Covid-19 yang mengharuskan birokrasi melakukan untuk perubahan dengan memanfaatkan teknologi dan informasi. Selain optimalisasi penggunaan teknologi informasi, pelayanan yang diberikan oleh birokrasi tetap mengedepankan protokol kesehatan seperti menjaga jarak, menggunakan masker, mencuci tangan menjadi kehidupan sehari-hari yang dilalui di era *new normal*. Perubahan inilah yang dijadikan sebagai tahapan *refreezing* dalam birokrasi sebagai bentuk norma yang baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

## 2. Dimensi Perubahan Sistem Kerja

Sebagai abdi negara, tugas dan fungsi ASN dalam tatanan normal baru dilaksanakan dengan tetap memprioritaskan aspek kesehatan dan keselamatan dengan cara menjalankan protokol kesehatan dalam aktivitas keseharian. Ada tiga unsur yang menjadi perhatian dalam adaptasi terhadap tatanan normal baru di lingkungan kementerian/lembaga/daerah, yaitu: penyesuaian sistem kerja, dukungan sumber daya manusia, dan dukungan infrastruktur (Kemenpan-RB, 2020b) sebagai berikut:

### 1. Penyesuaian Sistem Kerja

ASN masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja yang berlaku. Namun untuk beradaptasi dengan kondisi pandemi, perlu dilakukan penyesuaian sistem kerja dengan menjalankan protokol kesehatan dalam aktivitas keseharian. Penyesuaian sistem kerja dapat dilaksanakan melalui fleksibilitas dalam pengaturan lokasi

---

bekerja, yakni pelaksanaan tugas kedinasan di kantor (*work from office/WFO*) dan/atau pelaksanaan tugas kedinasan di rumah (*work from home/WFH*). Dalam kondisi pandemi covid-19, ASN dapat memilih salah satu mekanisme kerja tersebut dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara pelayanan publik.

2. Dukungan Sumber Daya Manusia Aparatur

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam manajemen SDM aparatur antara lain penilaian kinerja oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK); pemantauan dan pengawasan oleh pimpinan unit kerja; dan PPK memastikan kedisiplinan pegawai. Model penilaian kinerja, *monitoring*, dan evaluasi dapat disesuaikan dengan kondisi pandemi Covid-19. Setidaknya model tersebut dibangun dengan mempertimbangkan asas fleksibilitas dan berbasis digitalisasi

3. Dukungan infrastruktur

Dalam penyesuaian dengan tatanan normal baru, PPK diminta untuk mempersiapkan dukungan sarana dan prasarana yang dibutuhkan ASN. Dalam pelaksanaan tugas kedinasan dapat dipertimbangkan fleksibilitas lokasi bekerja dan memastikan penerapan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dilaksanakan dengan memperhatikan pedoman penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, dan keamanan informasi dan keamanan siber. Hal ini menjadi penting agar pelayanan publik dapat berjalan dengan lancar, namun aman dari kejahatan akses ilegal terhadap suatu transmisi data.

Kondisi pandemi Covid-19 mengubah banyak hal dalam kehidupan kerja, termasuk birokrasi. Menghadapi situasi *new normal* pemerintah melakukan beberapa penyesuaian ruang kerja baru, yakni proses mendesain perubahan birokrasi dengan mempergunakan berbagai perkembangan teknologi. Terdapat lima komponen utama perubahan ruang kerja baru birokrasi menurut (Prasojo, 2020), yaitu:

1. Ruang kerja yang fleksibel dan berjejaring.
2. Penyiapan infrastruktur dan pembelajaran *super application (superapp)* yang memungkinkan kantor virtual dan digital. Perubahan ruang kerja baru yang semula dilakukan di gedung perkantoran, kini menjadi berkurang kebutuhannya di era *new normal*.

3. Peningkatan kapabilitas ASN dalam berinteraksi dengan berbagai kemajuan teknologi informasi dan komunikasi termasuk dengan *big data* dan *artificial intelligent* sangat dibutuhkan.
4. Dalam era *new normal* pasca Covid 19 harus segera dilakukan penataan bisnis proses dan alur kerja birokrasi. Adanya penyederhanaan prosedur pelayanan dengan memanfaatkan pelayanan berbasis digitalisasi sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan dengan mudah dan cepat.
5. Era *new normal* birokrasi membutuhkan pegawai ASN yang berkualitas dan berkompentensi untuk mengelola ruang kerja baru. Pegawai ASN yang dibutuhkan adalah yang berkompentensi, tidak berdasarkan pada kuantitas, namun kualitas yang mampu melakukan berbagai pekerjaan secara cepat dan berkualitas.

Kondisi Pandemi Covid-19 telah mengubah paradigma sistem bekerja ASN menjadi lebih efektif dan efisien, lebih berorientasi pada hasil dari pada *prosedural*. ASN tetap bekerja memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan prima di tengah pandemi Covid-19. Namun demikian, kesehatan dan keselamatan kerja ASN menjadi prioritas utama di masa pandemi Covid-19. Oleh sebab itu, meski sudah diberlakukan kebijakan *new normal*, ASN tetap mematuhi dan menjalankan protokol kesehatan dalam bekerja.

### **Inovasi Pelayanan Publik Era Pandemi Covid-19**

Konsep inovasi dalam kajian administrasi publik tertuang dalam perspektif *New Public Management* dan *Reinventing Government* (Taufik & Astuti, 2020). Konsep ini menjelaskan bagaimana kemampuan organisasi untuk *survive* dan meningkatkan kinerja dengan mengadopsi semangat dalam sektor swasta ke sektor publik (Osborne & Gaebler, 1992). Berkenaan hal tersebut, (Farazmand, 2004) menyatakan bahwa *without innovative and adaptive administrative or managerial system, innovative policies are doomed to failure*. Artinya inovasi menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan organisasi. Berkenaan dengan hal itu, (Rogers, 2003) juga berpendapat bahwa *"an innovation is an idea, practice, or object that is perceived as new by individual or other unit of adopter"*. Pandangan dari Rogers melihat sebuah inovasi dapat dimaknai sebagai sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu atau satu unit adopsi lainnya. Berdasarkan pengertian inovasi di atas dapat disimpulkan

---

bahwa inovasi dapat berupa sebuah temuan baru atau juga berupa adopsi dari inovasi lainnya yang merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan sistem administrasi.

Pengalaman selama tiga bulan Covid-19 telah membuat pemerintah pusat dan daerah untuk berinovasi agar tetap memberikan layanan terbaik kepada masyarakat. Inovasi di sektor publik merupakan suatu keniscayaan seiring dengan keinginan pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, meskipun dilanda pandemi Covid-19. Hal ini dilakukan dengan harapan agar kebutuhan masyarakat, terutama kebutuhan layanan kesehatan, kebutuhan pokok, kebutuhan rasa aman, serta kebutuhan lainnya tetap dapat terpenuhi oleh masyarakat. Dalam situasi pandemi Covid-19, pentingnya inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Inovasi pelayanan publik dapat berupa pelayanan yang diberikan secara *online* dan pelayanan *offline*. Hal ini mengingat kondisi geografis Indonesia tidak seragam dalam ketersediaan infrastruktur yang mendukung pelayanan *online*. Masih ada wilayah atau daerah di Indonesia yang masih susah mengakses internet. Daerah-daerah seperti ini dapat dilayani melalui layanan *offline*. Namun tetap mengedepankan protokol kesehatan.

Layanan *offline* dapat dilakukan misalnya pada layanan kesehatan masyarakat, dengan mendatangi masyarakat dari *door to door* untuk memberikan penyuluhan kesehatan kepada masyarakat terhadap pencegahan dan penularan Covid-19. Selain itu, masyarakat juga perlu mendapatkan edukasi kebiasaan untuk mencuci tangan. Layanan *offline* ini juga dapat dilakukan karena tidak selamanya layanan *online* berjalan efektif mengingat berbagai faktor pendukung layanan *online* belum tersedia. Kemudian diperlukan adaptasi dari masyarakat terhadap peralihan layanan manual ke *online*. Terkait dengan layanan *online* beberapa Kementerian/Lembaga, maupun pemerintah daerah telah melakukan perubahan terhadap mekanisme, sistem, maupun prosedur pelayanan yang manual menjadi *online*. Berbagai upaya inovasi pelayanan publik dalam kondisi pandemi covid-19 ini patut kita apresiasi bersama dan dicontoh oleh penyelenggara pelayanan publik lainnya.

Indonesia telah menerapkan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) atau dikenal dengan sebutan *E-Government* menjadi kebutuhan pada semua level birokrasi, sebagai konsekuensi masifnya praktik bekerja dari rumah atau *work from home*. Penerapan *e-government* yang semakin masif sebagai dampak WFH perlu terus ditingkatkan pemanfaatannya pada masa *new normal*, hal ini sebagai perwujudan

---

implementasi dari digitalisasi data. Beberapa contoh layanan yang telah disediakan oleh pemerintah seperti: webinar, penggunaan aplikasi *zoom*, *microsoft team*, *e-budgeting*, *e-project planning*, *e-perizinan*, *system delivery*, *e-controlling*, *e-reporting* hingga *e-monev*, serta masih banyak lagi layanan elektronik yang disediakan oleh pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Kehadiran layanan elektronik ini merupakan salah satu bentuk inovasi yang dihasilkan oleh pemerintah dalam masa pandemi Covid-19 di mana penyelenggaraan pelayanan publik dijalankan melalui sistem *online*. Salah satu lembaga pemerintah yang tetap memberikan pelayanan kepada masyarakat pada masa pandemi Covid-19 adalah lembaga kepolisian.

Meski dalam kondisi pandemi *Covid-19* layanan utama kepolisian seperti Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), layanan SIM, dan Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT) masih berjalan. Bahkan, sejumlah Polres menyusun prosedur tetap (protap) terkait pelayanan masyarakat di tengah pandemi Covid-19. Prosedur ini dilakukan dengan membatasi jumlah masyarakat yang dilayani dalam pembuatan SKCK, layanan SIM maupun layanan lainnya. Setiap masyarakat dan anggota kepolisian yang masuk kantor Polres harus melewati bilik antiseptik serta pemeriksaan suhu tubuh. Setiap Markas Komando Polres juga menyediakan beberapa keran air lengkap dengan sabun cuci tangan, serta *hand sanitizer*. Masyarakat dan petugas kepolisian juga wajib memakai masker (Kemenpan-RB, 2020a).

Lembaga negara yang mengawasi pelayanan publik, Ombudsman RI telah melakukan studi terhadap responsivitas pengaduan lembaga kepolisian (Rahayu, 2020). Ada tiga saluran pengaduan yang dilakukan studi, yaitu saluran pengaduan melalui kontak telepon, surat elektronik (*email*), dan Media Sosial (IG, Twitter, dan FB). Hasil kajian terkait pengaduan melalui nomor kontak terdapat hanya 44% atau 4 (empat) unit kerja yang memberi respon dengan mengangkat telepon tanpa menilai kompetensi petugas dalam menjawab, yaitu NTMC Polri, Polres Bogor Kota, Polres Bogor Kabupaten, dan Polres Depok, sedangkan 56% atau 5 (lima) unit kerja lain tidak mengangkat telepon, yaitu Mabes Polri dan Divisi Humas Polri yang memiliki nomor sama, Polda Metro Jaya, Polda Jawa Barat, Polres Tangerang, dan Polres Bekasi.

Sementara untuk saluran pengaduan melalui media terdapat 3 jenis media sosial yang dilakukan pengujian oleh Ombudsman RI, yaitu *facebook*, *instagram*, dan *twitter*. Dari ke 10 satuan/unit kerja Polri, seluruhnya memiliki ketiga jenis media sosial. Namun

---

hanya 3 satuan/unit kerja yang memberikan balasan/respon dari pertanyaan Tim Ombudsman, yaitu *Facebook* Polda Metro Jaya, *Twitter* Divisi Humas Polri, dan *Instagram* Polres Bekasi Kota. Kemudian, terakhir saluran pengaduan melalu email terdapat Dari 10 satuan/unit kerja Kepolisian Republik Indonesia, Ombudsman RI hanya menemukan 4 (empat) alamat *email* yang dapat diakses, yaitu alamat email Mabes Polri, Divisi Humas Polri, Polda Metro Jaya, dan Polres Bekasi Kota. Namun dari ke 4 (empat) alamat *email* tersebut semuanya tidak memberikan balasan, sedangkan 6 satuan kerja lainnya tidak memiliki atau tidak ditemukan alamat *email* resminya.

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Ombudsman menunjukkan belum ada perbaikan yang signifikan pada responsivitas petugas pada saluran pengaduan yang disediakan oleh lembaga kepolisian. Hasil kajian ini membuktikan bahwa wajah pelayanan publik di Indonesia masih belum sesuai dengan harapan masyarakat. Ini menjadi perhatian penting untuk ditingkatkan kualitasnya demi mencapai kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan *new normal* sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Kepemimpinan menjadi kunci keberhasilan setiap pelaksanaan kebijakan. Dalam hal ini dibutuhkan pemimpin *phronesis*, menggabungkan etika dan tindakan sehingga orang dapat 'hidup dengan baik' dan bahagia, sering dipandang sebagai kunci kepemimpinan yang efektif karena kita telah memasuki kehidupan *new normal*, di mana baik pegawai ASN, masyarakat, maupun swasta dihadapkan pada perubahan perilaku lama ke perilaku baru dengan membiasakan mencuci tangan, menggunakan masker, menjaga jarak, serta menjaga etika saat batuk.

Ada dua strategi perubahan dalam organisasi yang diusulkan oleh Osborne & Brown (2005), yaitu strategi perubahan transformasional dan perubahan inkremental. Kleiner & Corrigan (1989) mengemukakan bahwa perubahan transformasional dapat digambarkan sebagai perubahan radikal dan inovatif yang menunjukkan terobosan besar dengan pola perilaku dan perubahan dalam organisasi. Transformasi organisasi yang sukses hanya dapat dicapai dengan kepemimpinan yang 'tepat' dan menunjukkan bahwa kualitas kepemimpinan termasuk menjadi kuat, kompeten, dan berpikir lateral, sementara model perubahan inkremental menunjukkan bahwa perubahan harus dilaksanakan secara bertahap (Patrickson & Bamber, 1995).

Bila dilihat dua model perubahan tersebut, perubahan birokrasi di era *new normal*

---

cenderung pada perubahan inkremental. Hal ini dilihat perubahan organisasi birokrasi dilakukan beberapa tahapan, bukan perubahan yang radikal atau disebut dengan transformasional. Terdapat perubahan yang telah dilakukan oleh birokrasi, misalnya sebelum pandemi covid-19 birokrasi bekerja secara normal, kemudian Indonesia dilanda dengan pandemi covid-19 menjadikan pemberlakuan bekerja dari rumah bagi ASN, dan terakhir memasuki era *new normal* memberikan peluang untuk bekerja di kantor, namun dengan kondisi kehidupan normal baru, yakni mengedepankan protokol kesehatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Pandemi Covid-19 yang melanda di Indonesia telah memberikan perubahan dalam birokrasi pelayanan publik. Perubahan birokrasi terjadi dalam dimensi organisasi dan dimensi sistem kerja baru. Didalam dimensi organisasi telah terjadi perubahan model birokrasi yang dijalankan semula dengan normal, kemudian adanya gangguan dalam hal ini Covid-19 menuntut organisasi untuk melakukan perubahan ke *new normal*, sedangkan dalam dimensi sistem kerja terdapat dua pilihan, yaitu bekerja di rumah dan tetap bekerja di kantor namun tetap melaksanakan protokol kesehatan. Perubahan birokrasi sangat dipengaruhi oleh dukungan sumber daya manusia dan infrastruktur.

Kondisi Covid-19 menuntut para ASN untuk menghasilkan kreativitas dan inovasi dalam pelayanan publik. Berbagai layanan berbasis *online* semakin masif dilaksanakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, masih terdapat beberapa kendala di mana birokrasi masih kurang tanggap dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sehingga diperlukan peningkatan kualitas pelayanan publik agar tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintah semakin tinggi meski dalam kondisi pandemi Covid-19. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kesehatan dan keselamatan para ASN dan masyarakat menjadi prioritas utama yang harus diperhatikan dalam kondisi Covid-19. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh Indonesia harus sesuai dengan protokol kesehatan, agar rantai penyebaran covid-19 segera berakhir dan pelayanan publik tetap berjalan kembali normal.

### **Saran**

Berdasarkan hasil ulasan dan kesimpulan di atas, terdapat beberapa saran langkah-langkah sebagai berikut:

1. Keberhasilan perubahan birokrasi sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang phronesis dan visioner. Oleh karena itu dalam seleksi pejabat tinggi ASN mengedepankan sistem merit dan bebas dari intervensi politik.
2. Penguatan kapasitas ASN dalam menguasai aplikasi berbasis digitalisasi. Era *new normal* memerlukan ASN yang berkualitas dan inovatif yang mampu menghasilkan ide maupun gagasan baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik
3. Peningkatan edukasi kepada masyarakat terhadap perubahan pelayanan manual ke *online* dengan memperkuat sosialisasi kepada masyarakat terhadap kelebihan pelayanan berbasis *online*.
4. Pengembangan infrastruktur berbasis digitalisasi sangat diperlukan di era pandemi Covid-19. Masih banyak daerah lain terutama di luar Pulau Jawa yang masih tertinggal dalam hal infrastruktur.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amrynuddin, & Katharina, R. 2020. *Birokrasi dan Kebijakan Percepatan Penangan Covid-19*. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, XII(9).
- Farazmand, A. 2004. *Sound governance*. Praeger Publishers.
- ILO. (2020). *A policy framework for responding to the COVID-19 crisis*. Retrieved from [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_739047/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739047/lang--en/index.htm)
- Kemenpan-RB. 2020. *Upaya Optimalisasi Layanan Polri Selama Pandemi Covid-19*. Retrieved from <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/upaya-optimalisasi-layanan-polri-selama-pandemik-covid-19> diakses pada 17 April 2020.
- Kemenpan-RB. 2020. *ASN Bersiap Menyongsong Tatanan Normal Baru*. Retrieved from <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/asn-bersiap-menyongsong-tatanan-normal-baru> diakses pada Mei 2020.
- Kleiner, & Corrigan, W. 1989. *Understanding organisational change, Leadership & Organization*. Development Journal, 10(3), 25–31.
- Kompas. 2020. *Polemik Permenhub 18, Dinilai Bertentangan dengan Permenkes hingga Menyesatkan*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/14/09502941/polemik-permenhub-18-dinilai-bertentangan-dengan-permenkes-hingga?page=all> diakses pada 14 April 2020.
- Kompas. 2020. *Jokowi Akui Masih Ada Ego Sektoral Menangani Covid-19, Juga Saat PSBB*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/23/11520051/jokowi-akui-masih-ada-ego-sektoral-menangani-covid-19-juga-saat-psbb> diakses pada 23 April 2020.
- Lewin, K. 1951. *Field Theory in Social Science*. New York: Harper.

- Mas'udi, W., & Winanti, P. S. 2020. *Covid-19: Dari Krisis Kesehatan ke Krisis Tata Kelola*. In W. Mas'udi & P. S. Winanti (Eds.), *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta.
- Osborne, & Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley: Reading, MA.
- Osborne, S. P., & Brown, K. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. New York: Routledge.
- Patrickson, M., & Bamber, G. 1995. Introduction. In M. Patrickson, V. Bamber, & G. Bamber (Eds.), *Organisational Change Strategies, Case Studies of Human Resource and Industrial Relations Issues*. Melbourne: Longman.
- Prasojo, E. 2020. *Normal Baru Birokrasi*. Kompas. Retrieved from <https://kompas.id/baca/opini/2020/06/13/normal-baru-birokrasi/> diakses pada 13 Juni 2020.
- Purwanto, E. A. 2019. *Kebijakan Publik Yang Agile dan Inovatif Dalam Memenangkan Persaingan di Era VUCA (Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous) Pidato Pengukuhan Guru Besar*. Yogyakarta.
- Rahayu, N. 2020. *New Normal dalam Perspektif Keamanan, HAM dan Pelayanan Publik (materi Diskusi Webinar yang diselenggarakan oleh IAPA Wilyah Kalimantan Selatan, 16 Juni 2020)*.
- Robbins, & Judge. 2013. *Organizational Behavior* (15th ed.). United States of America: Prentice Hall.
- Rogers, E. M. 2003. *Diffusion of Innovations* (5th editio). New York: The Free Press.
- Shangguan, Z., Wang, M. Y., & Sun, W. 2020. What Caused the Outbreak of COVID-19 in China : From the Perspective of Crisis Management. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17, 1–16. <https://doi.org/10.3390/ijerph17093279>
- Taufik, & Astuti, R. S. 2020. Innovation Management of Organic Waste into Methane in Landfill Gampong Java Banda Aceh. *Proceedings of the 4th International Conference on Indonesian Social and Political Enquiries, ICISPE 2019, 21-22 October 2019, Semarang, Central Java, Indonesia*. <https://doi.org/10.4108/eai.21-10-2019.2294450>
- Tikson, D. T. 2020. *Menuju Kehidupan New Normal di Bawah Pengaruh Covid-19: Peran Administrasi Publik* (Materi Diskusi Webinar Yang di Selenggarakan Oleh Pustatbang KMP-LAN Makassar, 20 Mei 2020).
- Tirto.id. 2020. Pengangguran Bisa Bertambah 5,23 Juta Orang Akibat Pandemi Corona. *Tirto.Id*. Retrieved from <https://tirto.id/pengangguran-bisa-bertambah-523-juta-orang-akibat-pandemi-corona-fxi2> diakses pada April 2020.
- Zed, M. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.