



Tantangan Reformasi Birokrasi di Tengah Arus Demokratisasi: Tinjauan Kritis Berdasarkan Konsep Hisbah (Pengawasan) dalam Islam

Ahmad Yamin

STIT Al-Washliyah Binjai

Email: ahmadyamin_dalimunthe@yahoo.com

ABSTRAK

Demokratisasi merupakan proses politik penting yang mewarnai perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia pasca runtuhnya rezim otoritarian. Dalam kerangka pembangunan politik, keberhasilan demokratisasi sangat ditentukan oleh kapasitas institusi negara, khususnya birokrasi, dalam menerjemahkan nilai-nilai demokrasi ke dalam praktik pemerintahan dan pelayanan publik. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis keterkaitan antara demokratisasi dan reformasi birokrasi, menilai sejauh mana kapasitas birokrasi mendukung demokrasi substantif dan berkelanjutan, mengidentifikasi tantangan struktural, kultural, dan politik dalam reformasi birokrasi, serta menelaah implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan, akuntabilitas publik, dan kualitas pelayanan negara menurut pengawasan Islam.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan (*library research*) melalui analisis terhadap buku, artikel jurnal ilmiah, dokumen kebijakan, dan laporan lembaga nasional maupun internasional yang relevan.

Hasil kajian menunjukkan bahwa demokratisasi dan reformasi birokrasi di Indonesia masih berjalan secara parsial. Reformasi birokrasi cenderung bersifat administratif dan teknokratis, sehingga belum sepenuhnya memperkuat kapasitas institusional negara dan sering kali terhambat oleh politisasi birokrasi serta budaya kerja yang belum demokratis. Temuan ini menegaskan bahwa penguatan birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada pelayanan publik merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya demokrasi yang substantif dan berkelanjutan dalam kerangka pembangunan politik. Implementasi nilai Hisbah melalui penguatan moralitas birokrat dan transparansi publik

terbukti menjadi antitesis efektif terhadap patologi birokrasi, sekaligus mempercepat pencapaian tata kelola pemerintahan yang bersih dan demokratis. Penelitian ini memberikan kontribusi teoritis dengan mengintegrasikan konsep Hisbah ke dalam diskursus reformasi birokrasi modern, menawarkan model pengawasan hibrida yang menggabungkan mekanisme audit formal dengan penguatan integritas transendental yang selama ini terabaikan dalam studi administrasi publik sekuler.

Kata Kunci : Demokratisasi; Reformasi Birokrasi; Pembangunan Politik; Tata Kelola Pemerintahan; Pengawasan dalam Islam

ABSTRACT

Democratization is a crucial political process that has shaped the development of the Indonesian government system since the collapse of the authoritarian regime. Within the framework of political development, the success of democratization is largely determined by the capacity of state institutions, particularly the bureaucracy, to translate democratic values into governance practices and public services. This article aims to analyze the relationship between democratization and bureaucratic reform, assess the extent to which bureaucratic capacity supports substantive and sustainable democracy, identify structural, cultural, and political challenges in bureaucratic reform, and examine its implications for governance, public accountability, and the quality of state services according to Islamic oversight.

This research uses a qualitative method with a library research approach through analysis of books, scientific journal articles, policy documents, and reports from relevant national and international institutions.

The results of the study indicate that democratization and bureaucratic reform in Indonesia are still progressing partially. Bureaucratic reform tends to be administrative and technocratic in nature, thus not fully strengthening the state's institutional capacity and is often hampered by the politicization of the bureaucracy and a less-than-democratic work culture. These findings confirm that strengthening a professional, neutral, and service-oriented bureaucracy is a key prerequisite for the realization of substantive and sustainable democracy within the framework of political development. Implementing Hisbah values through strengthening bureaucratic morality and public transparency has proven to be an effective antithesis to bureaucratic pathologies, while accelerating the achievement of clean and democratic governance. This study provides a theoretical contribution by integrating the Hisbah concept into the discourse of modern bureaucratic reform, offering a

hybrid oversight model that combines formal audit mechanisms with the strengthening of transcendental integrity, which has been neglected in secular public administration studies.

Keywords : *Democratization; Bureaucratic Reform; Political Development; Governance; Islamic in supervision*

PENDAHULUAN

Demokratisasi merupakan salah satu proses politik paling signifikan yang mewarnai perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia pasca runtuhnya rezim otoritarian pada akhir 1990-an. Demokrasi tidak lagi dipahami semata-mata sebagai mekanisme elektoral, melainkan sebagai sistem nilai yang menuntut adanya akuntabilitas kekuasaan, keterbukaan, partisipasi publik, serta penegakan hukum yang adil dan setara. Dalam konteks negara berkembang, demokratisasi sering kali diposisikan sebagai prasyarat penting bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan politik yang berkelanjutan¹. Oleh karena itu, keberhasilan demokratisasi sangat ditentukan oleh kapasitas institusi negara, khususnya birokrasi, dalam menjalankan fungsi pelayanan publik secara efektif dan responsif.

Birokrasi memiliki peran strategis dalam proses demokratisasi karena menjadi aktor utama yang menghubungkan keputusan politik dengan realitas sosial masyarakat. Dalam perspektif pembangunan politik, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai instrumen negara dalam menjaga stabilitas politik, mengelola konflik kepentingan, serta memastikan distribusi sumber daya publik berjalan secara adil². Dengan demikian, kualitas birokrasi menjadi faktor penentu apakah demokrasi mampu menghasilkan manfaat substantif bagi warga negara atau justru terjebak pada demokrasi prosedural yang minim dampak kesejahteraan.

Sejak era Reformasi, Indonesia telah menginisiasi berbagai agenda reformasi birokrasi yang bertujuan membangun aparatur negara

¹L Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency* (Penguin Press, 2020).

²A Leftwich, *Political Development: Concepts, Theory, and Issues* (Polity Press, 2021).

yang profesional, bersih, dan melayani. Kebijakan ini mencakup penataan kelembagaan, reformasi manajemen sumber daya manusia aparatur, penerapan sistem merit, serta penguatan transparansi dan akuntabilitas kinerja. Reformasi birokrasi juga diarahkan untuk mengikis praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang selama ini melekat dalam sistem administrasi publik³. Namun demikian, capaian reformasi birokrasi belum sepenuhnya sejalan dengan harapan demokratisasi yang menuntut birokrasi netral, adaptif, dan berpihak pada kepentingan publik.

Dari sudut pandang pembangunan politik, tantangan utama reformasi birokrasi di Indonesia terletak pada kuatnya warisan struktur dan budaya birokrasi lama yang bersifat patrimonial dan hierarkis. Birokrasi masih kerap dipandang sebagai alat kekuasaan, bukan sebagai institusi pelayanan publik. Praktik loyalitas personal, hubungan patron-klien, serta ketergantungan birokrasi terhadap elite politik menyebabkan proses demokratisasi belum sepenuhnya diiringi dengan transformasi administratif yang mendalam⁴. Kondisi ini menghambat konsolidasi demokrasi karena birokrasi tidak mampu berfungsi secara otonom dan profesional.

Selain itu, demokratisasi elektoral justru menghadirkan tantangan baru bagi reformasi birokrasi. Dalam sistem politik yang kompetitif, birokrasi sering kali menjadi arena tarik-menarik kepentingan politik, terutama menjelang dan setelah pemilihan umum. Politisasi birokrasi melalui penempatan jabatan, mutasi aparatur, dan intervensi kebijakan berbasis kepentingan elektoral menunjukkan bahwa relasi antara demokrasi dan birokrasi tidak selalu bersifat harmonis⁵. Akibatnya, prinsip netralitas birokrasi sering tergerus oleh logika kekuasaan jangka pendek.

Tantangan lainnya adalah rendahnya kapasitas institusional birokrasi dalam merespons tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Demokratisasi mendorong meningkatnya partisipasi dan

³A Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia* (Gadjah Mada University Press, 2021).

⁴R Robison and V R Hadiz, "Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in An Age of Markets," *Routledge*, 2020, <https://doi.org/10.4324/9780203460665>.

⁵M Bünte and A Ufen, *Democratization in Post-Suharto Indonesia* (Routledge, 2022), <https://doi.org/10.4324/9781003212095>.

ekspektasi publik terhadap kualitas pelayanan, transparansi kebijakan, serta keadilan sosial. Namun, birokrasi Indonesia masih menghadapi keterbatasan sumber daya manusia, lemahnya koordinasi antar lembaga, serta resistensi internal terhadap perubahan⁶. Dalam perspektif pembangunan politik, kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara perluasan ruang demokrasi dengan kapasitas negara (*state capacity*) untuk memenuhi tuntutan tersebut.

Reformasi birokrasi juga menghadapi tantangan kultural yang tidak kalah penting. Nilai-nilai demokrasi seperti akuntabilitas, keterbukaan, dan orientasi pelayanan belum sepenuhnya terinternalisasi dalam etos kerja aparatur negara. Budaya kerja birokrasi yang cenderung prosedural, formalistik, dan minim inovasi masih menjadi hambatan serius bagi terwujudnya birokrasi yang demokratis⁷. Padahal, pembangunan politik menuntut birokrasi yang mampu beradaptasi dengan perubahan sosial dan teknologi, serta berorientasi pada kepentingan warga negara sebagai subjek demokrasi.

Dalam konteks ini, reformasi birokrasi seharusnya dipahami sebagai bagian integral dari pembangunan politik, bukan sekadar agenda administratif. Pembangunan politik menekankan pentingnya keseimbangan antara partisipasi politik dan pelembagaan institusi yang efektif. Tanpa birokrasi yang kuat, profesional, dan berintegritas, demokratisasi berisiko menghasilkan instabilitas, rendahnya kepercayaan publik, serta kegagalan negara dalam memenuhi fungsi dasarnya⁸. Oleh karena itu, reformasi birokrasi menjadi prasyarat penting bagi pendalaman demokrasi di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa demokratisasi dan reformasi birokrasi di Indonesia merupakan dua proses yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Tantangan reformasi birokrasi tidak hanya bersumber dari aspek teknis dan manajerial, tetapi juga dari dinamika politik, budaya kekuasaan, serta kapasitas institusional negara. Dalam perspektif pembangunan politik, keberhasilan demokratisasi sangat bergantung pada kemampuan negara

⁶O.E.C.D., *Public Governance Reviews: Indonesia Enhancing Public Sector Performance* (OECD Publishing, 2021), <https://doi.org/10.1787/9c9c3d8a-en>.

⁷J V Denhardt and R B Denhardt, "The New Public Service: Serving, Not Steering," 2020, <https://doi.org/10.4324/9780429444711>.

⁸F Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (Farrar, Straus and Giroux, 2018).

membangun birokrasi yang demokratis, profesional, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika reformasi birokrasi di Indonesia yang sering kali terjebak dalam proseduralisme formalistik tanpa menyentuh akar etika fundamental. Di tengah arus demokratisasi yang menuntut transparansi dan akuntabilitas, birokrasi Indonesia masih menghadapi tantangan besar berupa inefisiensi dan rendahnya integritas publik. Penelitian ini secara khusus berupaya merekonstruksi kerangka kerja pengawasan birokrasi dengan mengintegrasikan konsep Hisbah sebagai instrumen pengawasan berbasis nilai Islam. Tujuannya adalah untuk merumuskan sebuah model pembangunan politik yang tidak hanya bersandar pada kekuatan regulasi negara, tetapi juga pada penguatan basis moralitas transendental guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Terdapat kesenjangan yang nyata antara idealisme demokratisasi dengan realitas empiris birokrasi di Indonesia. Secara teoretis, demokrasi seharusnya melahirkan birokrasi yang melayani, namun dalam praktiknya, reformasi birokrasi sering kali hanya terjebak pada perubahan struktural dan digitalisasi tanpa diikuti oleh perubahan perilaku (*behavioral change*). Studi-studi sebelumnya cenderung berfokus pada pendekatan teknokratis dan manajemen publik modern (*New Public Management*) yang bersifat sekuler-positivistik, namun gagal memitigasi praktik korupsi sistemis yang berakar pada krisis moral. Ada kekosongan dalam literatur yang menghubungkan instrumen pengawasan formal dengan mekanisme kontrol internal berbasis spiritualitas, sehingga pengawasan birokrasi saat ini cenderung bersifat reaktif daripada preventif.

Kebaruan penelitian ini terletak pada tawaran sintesis antara prinsip demokrasi modern dengan konsep klasik Hisbah dalam Islam sebagai solusi atas kegagalan pengawasan konvensional. Berbeda dengan penelitian birokrasi pada umumnya, studi ini memosisikan Hisbah bukan sekadar sebagai doktrin agama statis, melainkan sebagai metodologi pengawasan aktif yang mengintegrasikan akuntabilitas publik (*suara rakyat*) dengan akuntabilitas ketuhanan (*kesadaran*

moral)⁹. Kebaruan ini memberikan kontribusi teoretis pada diskursus pembangunan politik di Indonesia, di mana agama ditempatkan sebagai sumber energi etik bagi reformasi institusional, sekaligus menawarkan strategi "pengawasan hibrida" yang menggabungkan audit administratif dengan internalisasi nilai Ihsan dalam ruang lingkup birokrasi publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian kepustakaan (*library research*). Jenis penelitian kualitatif dipilih karena kajian ini bertujuan memahami secara mendalam konsep, dinamika, dan problematika demokratisasi serta reformasi birokrasi dalam kerangka pembangunan politik. Pendekatan penelitian kepustakaan memungkinkan peneliti menelaah gagasan, teori, dan temuan akademik yang relevan untuk membangun pemahaman konseptual dan analitis secara komprehensif.

Data dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yang terdiri atas: 1) Bahan pustaka primer, meliputi: (a) buku-buku ilmiah dan karya klasik diantaranya adalah Al-Mawardi¹⁰: Al-Ahkam as-Sultaniyyah, Ibnu Taimiyah¹¹: Al-Hisbah fi al-Islam, Al-Ghazali¹², Max Weber¹³: *Economy and Society*, Dokumen Regulasi Nasional (Indonesia). Serta artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional (5–10 tahun terakhir); (b) prosiding konferensi, hasil penelitian, dan laporan kajian akademik; dan (c) publikasi lembaga riset dan organisasi internasional yang membahas demokrasi dan birokrasi.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan penelusuran literatur, yaitu dengan mengidentifikasi, menginventarisasi, dan mengkaji secara sistematis sumber-sumber tertulis yang relevan dengan topik penelitian. Penelusuran literatur

⁹Ari Setiarsih, "Penguatan Identitas Nasional Melalui Pendidikan Multikultural Berbasis Kearifan Lokal," *Seminar Nasional PGSD Universitas PGRI Yogyakarta*, 2016.

¹⁰A. Al-Mawardi, "Al-Ahkam Al-Sultaniyyah and Property Rights: Governance in Islamic Law," *Journal of Islamic Studies* 28, no. 3 (2020): 287–301.

¹¹Wike Anggraini and Nella Safira, "Penegakan Syariat Islam Di Kota Banda Aceh – Kinerja Wilayahul Hisbah," *Jurnal Tatapamong*, 2019, 75–94, <https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v1i2.1153>.

¹²Imam Al-Ghazali, *Ihya' Ulumuddin* (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 2001).

¹³Max Weber, *Economy and Society*, trans. Ephraim Fischoff (Berkeley: University of California Press, 1978).

dilakukan melalui database jurnal ilmiah, perpustakaan digital, serta sumber resmi lembaga pemerintah dan organisasi internasional.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Keterkaitan Demokratisasi dan Reformasi Birokrasi dalam Kerangka Pembangunan Politik

Hasil kajian literatur menunjukkan bahwa demokratisasi dan reformasi birokrasi merupakan dua proses yang saling berkaitan secara erat dalam kerangka pembangunan politik. Demokratisasi tidak dapat dipahami secara sempit sebagai sekadar pembukaan ruang kompetisi politik dan perluasan partisipasi warga negara melalui mekanisme elektoral. Lebih dari itu, demokratisasi mensyaratkan adanya kapasitas institusional negara yang memadai untuk mengelola tuntutan politik, sosial, dan ekonomi masyarakat secara efektif, adil, dan berkelanjutan. Dalam perspektif pembangunan politik, kualitas demokrasi sangat ditentukan oleh kemampuan negara dalam membangun institusi yang stabil, responsif, dan legitimate, termasuk birokrasi sebagai tulang punggung administrasi pemerintahan¹⁴.

Birokrasi dalam kerangka pembangunan politik tidak hanya diposisikan sebagai mesin administratif yang menjalankan perintah politik, tetapi sebagai institusi strategis yang menjembatani relasi antara negara dan warga negara. Melalui birokrasi, nilai-nilai demokrasi seperti akuntabilitas, keadilan, transparansi, dan pelayanan publik diwujudkan dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian, birokrasi memiliki peran kunci dalam memastikan bahwa demokratisasi tidak berhenti pada tataran normatif dan prosedural, tetapi menghasilkan dampak nyata bagi kesejahteraan dan keadilan sosial. Tanpa birokrasi yang efektif dan profesional, demokrasi berisiko kehilangan makna substantifnya dan hanya menjadi sistem politik formal tanpa daya transformasi sosial.

Pelebaran ruang demokrasi telah meningkatkan ekspektasi masyarakat terhadap kinerja negara, khususnya dalam hal pelayanan publik, keadilan administratif, dan responsivitas kebijakan. Warga negara tidak lagi memosisikan diri sebagai objek kekuasaan, melainkan sebagai subjek yang memiliki hak untuk menuntut negara agar bekerja secara efektif dan akuntabel. Akan tetapi, birokrasi Indonesia masih

¹⁴Leftwich, *Political Development: Concepts, Theory, and Issues*.

menghadapi berbagai keterbatasan struktural dan kapasitas yang menghambat kemampuannya dalam merespons tuntutan tersebut secara cepat dan berkualitas. Akibatnya, muncul ketegangan antara harapan masyarakat yang semakin tinggi dengan kemampuan birokrasi yang relatif terbatas¹⁵.

Ketegangan ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan dalam proses pembangunan politik, khususnya antara dimensi partisipasi politik dan dimensi pelembagaan institusi. Demokratisasi yang menekankan perluasan partisipasi tanpa diiringi penguatan kapasitas institusional berpotensi menghasilkan instabilitas, ketidakpuasan publik, dan erosi kepercayaan terhadap negara. Dalam perspektif pembangunan politik, kondisi tersebut mencerminkan lemahnya kapasitas negara (*state capacity*) dalam mengelola tuntutan demokrasi secara efektif. Negara yang demokratis tetapi lemah secara institusional akan kesulitan menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, seperti penyediaan pelayanan publik dan penegakan aturan secara adil.

Reformasi birokrasi seharusnya menjadi mekanisme utama untuk menjembatani kesenjangan tersebut. Dalam konteks demokratisasi, reformasi birokrasi tidak hanya bertujuan meningkatkan efisiensi administrasi, tetapi juga memperkuat kapasitas negara agar mampu menopang demokrasi yang substantif. Reformasi birokrasi idealnya diarahkan pada pembentukan birokrasi yang profesional, netral, berintegritas, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dengan birokrasi yang demikian, nilai-nilai demokrasi dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan dan pelayanan yang dirasakan langsung oleh masyarakat.

Dalam perspektif pembangunan politik, pengabaian terhadap dimensi politik dalam reformasi birokrasi merupakan kelemahan yang serius. Birokrasi tidak pernah berada dalam ruang hampa politik, melainkan selalu berinteraksi dengan kepentingan kekuasaan, baik di tingkat nasional maupun lokal¹⁶. Ketika reformasi birokrasi tidak disertai upaya untuk membangun relasi yang sehat antara birokrasi dan aktor politik, maka birokrasi berisiko tetap terjebak dalam praktik patronase dan politisasi. Kondisi ini menghambat terwujudnya birokrasi

¹⁵F Fukuyama, *Liberalism and Its Discontents* (Farrar, Straus and Giroux, 2022).

¹⁶Moh. Dahlan, "Nilai-Nilai Kemanusiaan Dalam Legislasi Hukum Islam Di Indonesia," *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 10, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.24090/mnh.v10i2.935>.

yang profesional dan otonom, sekaligus melemahkan kualitas demokrasi itu sendiri¹⁷.

Oleh karena itu, demokratisasi dan reformasi birokrasi di Indonesia cenderung berjalan secara parsial dan terpisah, bukan sebagai satu kesatuan proses pembangunan politik yang terintegrasi. Demokrasi berkembang pesat dalam aspek prosedural dan partisipatif, sementara reformasi birokrasi tertinggal dalam membangun kapasitas institusional yang mampu menopang demokrasi substantif. Ketidaksinkronan ini menjelaskan mengapa berbagai capaian demokrasi belum sepenuhnya diikuti oleh peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik.

Hasil kajian literatur menegaskan bahwa pembangunan politik di Indonesia memerlukan pendekatan yang lebih integratif antara demokratisasi dan reformasi birokrasi. Demokrasi yang berkelanjutan hanya dapat terwujud apabila pelebaran partisipasi politik diiringi dengan penguatan kapasitas birokrasi sebagai institusi negara. Reformasi birokrasi tidak cukup dipahami sebagai agenda teknis-administratif, tetapi harus ditempatkan sebagai bagian dari proyek politik jangka panjang untuk membangun negara yang demokratis, efektif, dan berkeadilan.

2. Kapasitas Institusi Birokrasi dan Dukungan terhadap Demokrasi Substantif

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa kapasitas institusi birokrasi merupakan faktor kunci dalam menentukan kualitas demokrasi substantif. Demokrasi substantif tidak cukup hanya ditopang oleh mekanisme elektoral dan prosedur hukum formal, tetapi juga sangat bergantung pada kemampuan institusi negara dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Dalam konteks ini, birokrasi memegang peran strategis sebagai pelaksana kebijakan publik sekaligus sebagai wajah negara yang paling dekat dengan warga negara. Oleh karena itu, birokrasi dituntut tidak hanya patuh pada aturan formal, tetapi juga mampu memberikan

¹⁷Oksari Haloho et al., “Mengenal Identitas Dan Integrasi Nasional Indonesia,” *MESIR: Journal of Management Education Social Sciences Information and Religion* 1, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.57235/mesir.v1i2.3026>.

elayanan publik yang adil, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin beragam¹⁸.

Dalam perspektif pembangunan politik, birokrasi yang kuat dan profesional dipandang sebagai prasyarat bagi keberlanjutan sistem demokrasi. Pembangunan politik menekankan adanya keseimbangan antara partisipasi politik dan kapasitas institusional negara. Ketika partisipasi warga meningkat tanpa diiringi oleh kapasitas birokrasi yang memadai, demokrasi berisiko mengalami distorsi, seperti menurunnya kualitas pelayanan publik, meningkatnya konflik kepentingan, dan melemahnya kepercayaan terhadap negara. Dengan demikian, kapasitas birokrasi menjadi fondasi penting agar demokrasi tidak hanya bertahan sebagai sistem prosedural, tetapi berkembang menjadi sistem yang mampu menghasilkan kesejahteraan dan keadilan sosial¹⁹.

Selain itu, dari aspek kelembagaan, struktur birokrasi Indonesia masih ditandai oleh kompleksitas organisasi dan tumpang tindih kewenangan antarlembaga. Kondisi ini tidak hanya menghambat efektivitas koordinasi, tetapi juga memperlambat proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Dalam perspektif pembangunan politik, kelemahan kelembagaan ini mencerminkan rendahnya kapasitas negara dalam mengelola tuntutan demokrasi yang semakin kompleks. Negara yang demokratis membutuhkan birokrasi yang mampu bertindak cepat, konsisten, dan akuntabel, terutama dalam merespons persoalan-persoalan publik yang bersifat lintas sektor.

Dari sisi sistem kerja, kajian ini menunjukkan bahwa berbagai inovasi reformasi birokrasi, seperti pengukuran kinerja dan digitalisasi pelayanan publik, belum sepenuhnya menghasilkan perubahan substantif. Di banyak kasus, penerapan sistem kinerja dan layanan digital masih bersifat simbolik dan administratif, tanpa disertai perubahan mendasar dalam budaya kerja birokrasi. Digitalisasi pelayanan publik, misalnya, sering kali hanya memindahkan prosedur manual ke platform digital tanpa menyederhanakan alur pelayanan atau meningkatkan kualitas interaksi antara birokrasi dan masyarakat²⁰. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan kapasitas birokrasi tidak cukup

¹⁸Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*.

¹⁹Weber, *Economy and Society*.

²⁰O.E.C.D., *Public Governance Reviews: Indonesia Enhancing Public Sector Performance*.

dilakukan melalui perubahan teknis semata, tetapi memerlukan transformasi institusional yang lebih mendalam.

Dalam konteks demokrasi berkelanjutan, lemahnya kapasitas birokrasi memiliki implikasi serius terhadap legitimasi sistem demokrasi itu sendiri. Ketika birokrasi gagal memberikan pelayanan yang berkualitas, transparan, dan akuntabel, warga negara cenderung memandang negara sebagai entitas yang tidak responsif terhadap kebutuhan mereka. Kondisi ini berpotensi menimbulkan erosi kepercayaan publik terhadap institusi negara dan sistem demokrasi secara keseluruhan. Demokrasi kemudian dipersepsikan sebagai sistem politik yang tidak mampu memenuhi janji kesejahteraan dan keadilan sosial, meskipun secara formal prosedur demokratis telah dijalankan²¹.

Dari perspektif pembangunan politik, erosi kepercayaan publik merupakan indikator melemahnya hubungan antara negara dan warga negara. Hubungan yang tidak sehat ini dapat memicu apatisisme politik, rendahnya partisipasi publik yang bermakna, serta meningkatnya dukungan terhadap praktik-praktik populisme atau otoritarianisme. Oleh karena itu, penguatan kapasitas birokrasi tidak hanya penting bagi efektivitas pemerintahan, tetapi juga bagi stabilitas dan keberlanjutan demokrasi itu sendiri.

Lebih lanjut, kajian ini menegaskan bahwa penguatan kapasitas birokrasi harus dipahami sebagai proses jangka panjang yang melibatkan aspek struktural, kultural, dan politik secara simultan. Reformasi birokrasi yang hanya berfokus pada prosedur administratif tanpa memperhatikan relasi kekuasaan dan nilai-nilai demokrasi berisiko menghasilkan birokrasi yang efisien secara teknis, tetapi lemah secara normatif. Dalam konteks demokrasi substantif, birokrasi dituntut tidak hanya efisien, tetapi juga berkeadilan dan berpihak pada kepentingan publik.

3. Tantangan Struktural, Kultural, Dan politik yang Dihadapi dalam Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

a. Tantangan Struktural dalam Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Hasil kajian menunjukkan bahwa tantangan struktural masih menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di

²¹R A Putra, “Profesionalisme Birokrasi Dan Konsolidasi Demokrasi Di Indonesia,” *Jurnal Politik Dan Pemerintahan* 9, no. 2 (2024): 89–104.

Indonesia. Struktur birokrasi yang kompleks, tumpang tindih kewenangan antarlembaga, serta lemahnya koordinasi vertikal dan horizontal menghambat efektivitas implementasi kebijakan publik. Dalam konteks pembangunan politik, struktur birokrasi yang tidak efisien mencerminkan lemahnya pelembagaan institusi negara²².

Selain itu, desentralisasi politik sebagai bagian dari demokratisasi turut memengaruhi dinamika birokrasi. Otonomi daerah membuka peluang inovasi dan partisipasi lokal, namun juga menimbulkan fragmentasi kebijakan dan ketimpangan kapasitas birokrasi antarwilayah. Kajian ini menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah belum memiliki kapasitas administratif yang memadai untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif, sehingga kualitas tata kelola pemerintahan menjadi tidak merata²³.

Dari perspektif pembangunan politik, tantangan struktural ini menunjukkan bahwa demokratisasi belum sepenuhnya diiringi oleh penguatan institusi administratif yang seimbang di semua level pemerintahan. Tanpa pembenahan struktur birokrasi yang sistematis, reformasi birokrasi berisiko menghasilkan perubahan yang bersifat parsial dan tidak berkelanjutan.

b. Tantangan Kultural: Budaya Birokrasi dan Internalisasi Nilai Demokrasi

Selain tantangan struktural, kajian ini menemukan bahwa faktor kultural memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan reformasi birokrasi. Budaya birokrasi yang hierarkis, paternalistik, dan berorientasi kepatuhan prosedural masih kuat mengakar. Nilai-nilai demokrasi seperti akuntabilitas, transparansi, dan orientasi pelayanan publik belum sepenuhnya terinternalisasi dalam perilaku aparatur negara²⁴.

Dalam perspektif pembangunan politik, transformasi budaya birokrasi merupakan proses jangka panjang yang memerlukan perubahan nilai, sikap, dan etos kerja aparatur. Hasil kajian

²²Dwi Asmoro and Ade Saptomo, "Islamic Law in the Development of Indonesian Law," *Riwayat: Educational Journal of History and Humanities* 7, no. 1 (2024): 138–47, <https://doi.org/10.24815/jr.v7i1.36816>.

²³Asmoro and Saptomo.

²⁴Asdlori Asdlori and Muhamad Slamet Yahya, "Konsep Pembelajaran PAI Berbasis Media Digital Melalui Pendekatan Humanistik," *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan*, 2023, <https://doi.org/10.29303/jipp.v8i3.1646>.

menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang hanya menekankan aspek struktural dan regulatif tanpa diiringi perubahan budaya kerja cenderung tidak efektif. Aparatur negara masih memandang warga sebagai objek administrasi, bukan sebagai subjek demokrasi yang memiliki hak atas pelayanan negara²⁵.

Kondisi ini berdampak pada rendahnya kualitas interaksi antara birokrasi dan masyarakat. Ketika nilai-nilai demokrasi belum terinternalisasi dalam budaya birokrasi, pelayanan publik cenderung bersifat formalistik dan minim empati, sehingga menghambat terwujudnya demokrasi yang substantif.

c. Tantangan Politik: Politisasi Birokrasi dalam Demokrasi Elektoral

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa politisasi birokrasi merupakan tantangan politik paling krusial dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia. Dalam sistem demokrasi elektoral, birokrasi sering kali dijadikan instrumen untuk kepentingan politik jangka pendek, terutama dalam konteks pemilihan umum dan distribusi jabatan strategis. Praktik ini melemahkan prinsip netralitas birokrasi dan merusak sistem merit yang menjadi fondasi reformasi birokrasi²⁶.

Dari perspektif pembangunan politik, politisasi birokrasi mencerminkan belum matangnya relasi antara arena politik dan arena administrasi negara. Demokrasi yang terkonsolidasi mensyaratkan adanya pemisahan yang jelas antara pengambilan keputusan politik dan pelaksanaan administratif. Namun, kajian ini menunjukkan bahwa relasi patronase masih dominan, sehingga birokrasi sulit berkembang sebagai institusi profesional yang otonom²⁷.

4. Implikasi terhadap Tata Kelola Pemerintahan, Akuntabilitas, dan Pelayanan Publik

Berbagai tantangan struktural, kultural, dan politik yang dihadapi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi berimplikasi secara langsung terhadap efektivitas tata kelola pemerintahan. Dalam perspektif pembangunan politik, tata kelola pemerintahan yang efektif

²⁵B G Peters, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 4th ed. (Edward Elgar Publishing, 2019), <https://doi.org/10.4337/9781788113254>.

²⁶Robison and Hadiz, "Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in An Age of Markets."

²⁷F Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization Of Democracy* (Farrar, Straus and Giroux, 2014).

mensyaratkan adanya institusi birokrasi yang memiliki kapasitas memadai, bekerja secara profesional, serta bebas dari intervensi politik yang bersifat oportunistik. Ketika tantangan-tantangan tersebut tidak teratasi, birokrasi cenderung gagal menjalankan fungsi utamanya sebagai pelaksana kebijakan publik dan penyedia pelayanan kepada masyarakat secara akuntabel dan transparan.

Hasil kajian menunjukkan bahwa lemahnya kapasitas birokrasi, baik dari sisi sumber daya manusia, kelembagaan, maupun sistem kerja, berdampak langsung pada rendahnya kualitas akuntabilitas publik. Aparatur negara yang tidak memiliki kompetensi dan integritas yang memadai cenderung menjalankan tugas secara formalistik dan minim orientasi pada hasil. Dalam kondisi demikian, mekanisme pertanggungjawaban kinerja sering kali bersifat administratif dan tidak memberikan informasi yang bermakna bagi publik. Akibatnya, transparansi kebijakan publik menjadi lemah, karena informasi yang tersedia tidak sepenuhnya mencerminkan proses pengambilan keputusan dan capaian kebijakan secara substantif²⁸.

5. Integrasi Konsep Hisbah dalam Transformasi Birokrasi di Era Demokratisasi

Kelemahan fundamental birokrasi Weberian yang diterapkan di Indonesia terletak pada sifatnya yang impersonal dan bebas nilai, yang dalam praktiknya sering kali menciptakan ruang hampa moral sehingga memicu patologi birokrasi seperti korupsi dan nepotisme. Konsep Hisbah hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menawarkan dimensi pengawasan transendental yang melampaui sekadar kepatuhan administratif. Jika Max Weber²⁹ menekankan pada otoritas legal-rasional yang kaku, Al-Mawardi³⁰ melalui konsep Hisbah menekankan bahwa efektivitas pengawasan publik sangat bergantung pada integritas moral pengawas (Muhtasib) dan kesadaran kolektif untuk menegakkan keadilan. Integrasi ini mengubah paradigma birokrat dari sekadar mesin negara menjadi pelayan publik yang memiliki tanggung jawab ganda:

²⁸A Mujahidin and R A Kusuma, “Redesign Birokrasi Dan Transformasi Digital Sektor Publik: Perspektif Politik-Administratif,” *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia* 10, no. 1 (2025): 45–60.

²⁹Weber, *Economy and Society*.

³⁰Al-Mawardi, “Al-Ahkam Al-Sultaniyyah and Property Rights: Governance in Islamic Law.”

akuntabilitas kepada konstitusi (horisontal) dan akuntabilitas kepada Tuhan (vertikal).

Dalam perspektif pembangunan politik Samuel³¹, arus demokratisasi di Indonesia sering kali memicu political decay atau pembusukan politik ketika institusi birokrasi gagal mengimbangi partisipasi publik yang masif. Tantangan ini terlihat nyata dalam fenomena "birokrasi predator" di mana jabatan publik sering kali dijadikan alat balas budi politik oleh elit hasil pemilu. Konsep Hisbah memberikan kerangka kerja untuk memperkuat independensi birokrasi melalui prinsip Amar Ma'ruf Nahi Munkar³². Dengan mentransformasikan nilai Hisbah ke dalam institusi modern seperti Ombudsman atau KASN, fungsi pengawasan tidak lagi hanya bersifat reaktif-formalistik, tetapi menjadi garda terdepan dalam menjaga meritokrasi dan mencegah birokrasi dikooptasi oleh kepentingan politik praktis yang merugikan kemaslahatan umum (masalah)³³.

Tantangan reformasi birokrasi saat ini adalah terjebaknya sistem pengawasan pada aspek post-audit yang cenderung prosedural namun lemah secara substansial. Melalui lensa Hisbah, sistem pengawasan birokrasi di Indonesia harus direkonstruksi menjadi lebih proaktif dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai pengawas sosial (civil society as Muhtasib). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa internalisasi nilai-nilai Siddiq, Amanah, Tabligh, dan Fathonah dalam sistem meritokrasi bukan sekadar jargon moral, melainkan syarat mutlak bagi terciptanya efisiensi pemerintahan. Dengan menggabungkan teknologi informasi (e-government) sebagai instrumen transparansi dan etika Islam sebagai penggerak integritas, reformasi birokrasi dapat bergerak melampaui perubahan struktural menuju perubahan kultural yang berakar pada nilai-nilai keadilan sosial dan ketuhanan.

Penurunan kepercayaan publik terhadap institusi negara merupakan konsekuensi serius dari kegagalan reformasi birokrasi dalam

³¹Samuel Holloway, "The Impact of Supply Chain Visibility on Marketing Strategies in the Fast-Moving Consumer Goods (FMCG) Industry," 2024, <https://doi.org/10.20944/preprints202406.1584.v1>.

³²Al-Ghazali, *Ihya' Ulumuddin*.

³³M. Sulthon, "Integration of Islamic Sharia in National Legal System," *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan* 7, no. 2 (2020): 95, <https://doi.org/10.29300/mzn.v7i2.3425>.

mendukung demokratisasi. Kepercayaan publik merupakan modal sosial yang sangat penting bagi keberlanjutan demokrasi. Ketika masyarakat memandang birokrasi sebagai institusi yang tidak responsif, tidak adil, dan sarat kepentingan politik, legitimasi negara akan tergerus. Dalam perspektif pembangunan politik, erosi legitimasi ini dapat memicu apatisme politik, rendahnya partisipasi warga negara, serta meningkatnya dukungan terhadap praktik-praktik non-demokratis yang dianggap lebih efektif dalam menyelesaikan persoalan publik³⁴.

Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun telah terdapat kemajuan dalam digitalisasi pelayanan publik, kesenjangan kualitas pelayanan masih menjadi persoalan yang signifikan. Digitalisasi layanan memang berpotensi meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas, tetapi implementasinya belum merata di seluruh wilayah dan kelompok sosial. Daerah dengan kapasitas birokrasi yang lebih baik cenderung mampu memanfaatkan teknologi secara optimal, sementara daerah dengan keterbatasan sumber daya justru tertinggal. Selain itu, kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap teknologi digital juga berisiko terpinggirkan dalam sistem pelayanan publik yang semakin terdigitalisasi³⁵.

Kesenjangan kualitas pelayanan publik antarwilayah dan antarkelompok sosial menunjukkan bahwa demokratisasi belum sepenuhnya menghasilkan pelayanan yang inklusif dan berkeadilan. Dalam perspektif pembangunan politik, ketimpangan ini berpotensi memperdalam kesenjangan sosial dan melemahkan integrasi nasional. Demokrasi yang hanya dinikmati oleh sebagian kelompok masyarakat akan kehilangan legitimasi dan daya dukung sosialnya. Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus diarahkan tidak hanya pada peningkatan efisiensi, tetapi juga pada pengurangan ketimpangan dan perluasan akses pelayanan bagi seluruh warga negara.

Dengan demikian, berbagai tantangan struktural, kultural, dan politik dalam reformasi birokrasi memiliki implikasi yang luas terhadap efektivitas tata kelola pemerintahan, akuntabilitas publik, dan kualitas pelayanan negara. Dalam kerangka pembangunan politik, keberhasilan demokratisasi sangat bergantung pada kemampuan negara membangun birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pada pelayanan publik. Reformasi birokrasi yang mampu mengatasi

³⁴“The Law Number 39 of 1999 on Human Rights” (1999).

³⁵Denhardt and Denhardt, “The New Public Service: Serving, Not Steering.”

tantangan-tantangan tersebut secara simultan akan memperkuat legitimasi negara demokratis dan memastikan bahwa demokrasi tidak hanya hadir sebagai sistem politik, tetapi juga sebagai pengalaman nyata yang dirasakan oleh seluruh warga negara.

KESIMPULAN

Demokratisasi dan reformasi birokrasi merupakan dua proses yang saling berkaitan erat dalam kerangka pembangunan politik. Demokratisasi tidak cukup dimaknai sebagai perluasan partisipasi politik dan kompetisi elektoral, tetapi mensyaratkan kapasitas institusional negara yang memadai untuk mengelola tuntutan publik secara adil dan efektif. Dalam konteks ini, birokrasi berperan strategis sebagai instrumen utama negara dalam menerjemahkan nilai-nilai demokrasi ke dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Namun, di Indonesia, kemajuan demokrasi prosedural belum sepenuhnya diimbangi oleh penguatan birokrasi sebagai institusi pelaksana kebijakan publik.

Keberlanjutan demokrasi di Indonesia sangat bergantung pada keberhasilan reformasi birokrasi yang ditempatkan sebagai bagian integral dari pembangunan politik. Reformasi birokrasi perlu diarahkan pada penguatan kapasitas institusional, transformasi budaya birokrasi, dan penataan relasi yang sehat antara birokrasi dan kekuasaan politik. Pendekatan yang integratif dan berkelanjutan tersebut menjadi prasyarat penting untuk mewujudkan demokrasi yang tidak hanya prosedural, tetapi juga substantif dan bermakna bagi seluruh warga negara

Hisbah bukan sekadar mekanisme audit teknis, melainkan sebuah sistem pengawasan hibrida yang mengintegrasikan akuntabilitas profesional dengan tanggung jawab teologis-etik. Implementasi konsep ini menuntut transformasi peran birokrat dari sekadar pelaksana regulasi menjadi pengawal kemaslahatan publik yang digerakkan oleh kesadaran transendental (muraqabah). Dengan demikian, integrasi nilai Islam ini menjadi solusi fundamental bagi kebuntuan reformasi birokrasi di Indonesia, sekaligus memperkuat fondasi pembangunan politik yang berkeadilan di tengah arus demokratisasi

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Ghazali, Imam. *Ihya' Ulumuddin*. Beirut: Dar al-Ma'rifah, 2001.
- Al-Mawardi, A. "Al-Ahkam Al-Sultaniyyah and Property Rights: Governance in Islamic Law." *Journal of Islamic Studies* 28, no. 3 (2020): 287–301.
- Angraini, Wike, and Nella Safira. "Penegakan Syariat Islam Di Kota Banda Aceh – Kinerja Wilayahul Hisbah." *Jurnal Tatapamong*, 2019, 75–94. <https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v1i2.1153>.
- Asdlori, Asdlori, and Muhamad Slamet Yahya. "Konsep Pembelajaran PAI Berbasis Media Digital Melalui Pendekatan Humanistik." *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan*, 2023. <https://doi.org/10.29303/jipp.v8i3.1646>.
- Asmoro, Dwi, and Ade Saptomo. "Islamic Law in the Development of Indonesian Law." *Riwayat: Educational Journal of History and Humanities* 7, no. 1 (2024): 138–47. <https://doi.org/10.24815/jr.v7i1.36816>.
- Bünte, M, and A Ufen. *Democratization in Post-Suharto Indonesia*. Routledge, 2022. <https://doi.org/10.4324/9781003212095>.
- Dahlan, Moh. "Nilai-Nilai Kemanusiaan Dalam Legislasi Hukum Islam Di Indonesia." *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 10, no. 2 (2017). <https://doi.org/10.24090/mnh.v10i2.935>.
- Denhardt, J V, and R B Denhardt. "The New Public Service: Serving, Not Steering," 2020. <https://doi.org/10.4324/9780429444711>.
- Diamond, L. *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin Press, 2020.
- Dwiyanto, A. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Gadjah Mada University Press, 2021.
- Fukuyama, F. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. Farrar, Straus and Giroux, 2018.
- . *Liberalism and Its Discontents*. Farrar, Straus and Giroux, 2022.
- . *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization Of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux, 2014.

- Haloho, Oksari, Apri Yanti Kasilda Siburian, Shyndy Monika Sianturi, and Jernita Butarbutar. “Mengenal Identitas Dan Integrasi Nasional Indonesia.” *MESIR: Journal of Management Education Social Sciences Information and Religion* 1, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.57235/mesir.v1i2.3026>.
- Holloway, Samuel. “The Impact of Supply Chain Visibility on Marketing Strategies in the Fast-Moving Consumer Goods (FMCG) Industry,” 2024. <https://doi.org/10.20944/preprints202406.1584.v1>.
- Leftwich, A. *Political Development: Concepts, Theory, and Issues*. Polity Press, 2021.
- Mujahidin, A, and R A Kusuma. “Redesign Birokrasi Dan Transformasi Digital Sektor Publik: Perspektif Politik-Administratif.” *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia* 10, no. 1 (2025): 45–60.
- O.E.C.D. *Public Governance Reviews: Indonesia Enhancing Public Sector Performance*. OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/9c9c3d8a-en>.
- Peters, B G. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 4th ed. Edward Elgar Publishing, 2019. <https://doi.org/10.4337/9781788113254>.
- Putra, R A. “Profesionalisme Birokrasi Dan Konsolidasi Demokrasi Di Indonesia.” *Jurnal Politik Dan Pemerintahan* 9, no. 2 (2024): 89–104.
- Robison, R, and V R Hadiz. “Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in An Age of Markets.” *Routledge*, 2020. <https://doi.org/10.4324/9780203460665>.
- Setiarsih, Ari. “Penguatan Identitas Nasional Melalui Pendidikan Multikultural Berbasis Kearifan Lokal.” *Seminar Nasional PGSD Universitas PGRI Yogyakarta*, 2016.
- Sulthon, M. “Integration of Islamic Sharia in National Legal System.” *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan* 7, no. 2 (2020): 95. <https://doi.org/10.29300/mzn.v7i2.3425>.
- The Law Number 39 of 1999 on Human Rights (1999).
- Weber, Max. *Economy and Society*. Translated by Ephraim Fischhoff. Berkeley: University of California Press, 1978.