JGPI E-ISSN: 2775-0140
Vol.6, No.2, Oktober 2026; pp. 168-176

Journal of Governance and Policy Innovation

Dampak Pemekaran Kementerian terhadap Kecepatan Pelayanan Publik: Tinjauan Aturan Tata Kerja Pemerintah

Achmad Amzal Maulana[1], Qamal[2], Minawara[3]
Universitas Pancasakti Makassar, Indonesia[1'2'3]
Email Korespondensi Author: aanamzal1@gmail.com

This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

Kata kunci:
Pemekaran Kementerian; Pelayanan Publik; Tata Kerja Pemerintah; Birokrasi; Regulasi SOTK.

Abstrak

Restrukturisasi kabinet melalui pemekaran kementerian menghadirkan dilema antara penajaman fokus isu strategis nasional dan risiko inefisiensi administrasi publik. Penelitian ini bertujuan menganalisis dampak pemekaran kementerian terhadap kecepatan pelayanan publik melalui tinjauan aturan tata kerja pemerintah. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif deskriptif berbasis telaah dokumen kebijakan, meliputi Undang-Undang Kementerian Negara, Peraturan Presiden mengenai Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK), serta pedoman tata laksana lintas sektor. Data dianalisis menggunakan teknik analisis isi kualitatif untuk mengidentifikasi potensi tumpang tindih kewenangan, hierarki koordinasi, dan friksi prosedural. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemekaran kementerian memicu fase transisi kelembagaan yang kompleks terkait penataan regulasi internal, redistribusi aparatur, dan pemindahan aset. Ditemukan potensi tumpang tindih fungsi antara kementerian koordinator, kementerian hasil pemekaran, dan kementerian teknis eksisting, khususnya pada rantai perizinan terpadu. Penambahan pos struktural memperpanjang rantai komando vertikal maupun horizontal, yang pada fase awal menurunkan kecepatan respons layanan akibat kekosongan petunjuk teknis operasional. Namun, akselerasi pelayanan dapat dicapai melalui ketegasan batas kewenangan, pemangkasan formalisme birokrasi, dan penguatan integrasi sistem digital antar-instansi. Kajian ini menyimpulkan bahwa efektivitas kelembagaan ditentukan oleh kejelasan aturan tata kerja yang adaptif, bukan sekadar banyaknya pos kementerian. Pemerintah disarankan segera menetapkan regulasi operasional terpadu dan standar pelayanan minimal lintas sektor guna mencegah degradasi mutu layanan selama masa transisi.

Keywords:
Ministry Restructuring; Public Services; Government Operations; Bureaucracy; Organizational Structure Regulations.

Abstrack

Cabinet restructuring through the expansion of ministries presents a dilemma: balancing a sharper focus on national strategic issues against the risk of public administrative inefficiency. This study analyzes the impact of ministry expansion on the speed of public service delivery by examining government operational frameworks. A qualitative, descriptive approach was employed, based on a review of policy documents including the Law on State Ministries, Presidential Regulations on Organizational Structure and Operational Procedures, and cross-sectoral management guidelines. Data were analyzed using qualitative content analysis to identify potential overlaps in authority, coordination hierarchies, and procedural friction. The findings indicate that the expansion of ministries triggers a complex institutional transition phase involving the realignment of internal regulations, the redistribution of personnel, and the transfer of assets. Potential functional overlaps were identified among coordinating ministries, newly formed ministries, and existing technical ministries, particularly within integrated licensing processes. The addition of structural positions extends both vertical and horizontal chains of command; in the initial phase, this reduces service response speed due to a lack of operational technical guidelines. However, service acceleration can be achieved by clearly defining the limits of authority, reducing bureaucratic formalism, and strengthening the integration of digital systems across agencies. This study concludes that institutional effectiveness is determined by the clarity of adaptive operational rules, rather than merely the number of ministerial positions. It is recommended that the government promptly establish integrated operational regulations and cross-sectoral minimum service standards to prevent a decline in service quality during the transition period.

Pendahuluan

Dinamika arsitektur kelembagaan eksekutif dalam sistem presidensial sering kali berada pada persimpangan antara stabilitas politik akomodatif dan tuntutan efisiensi manajerial birokrasi. Dalam tata kelola administrasi publik modern, restrukturisasi kabinet melalui pemekaran kementerian lazim dimaknai sebagai langkah strategis guna mempertajam spesialisasi fungsional serta merespons agenda prioritas pembangunan yang kian kompleks. Namun, pembengkakan struktur kelembagaan negara secara empiris kerap memicu dilema klasik terkait kapasitas koordinasi, efisiensi alokasi sumber daya, dan ketangkasan aparatur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Perubahan mendasar pada struktur kabinet tidak hanya merefleksikan pergeseran visi kepemimpinan nasional, melainkan juga secara langsung mentransformasi lanskap tata laksana kerja birokrasi dari tingkat pusat hingga ke unit pelaksana terdepan (Christensen & Lægreid, 2007). Ketika pos kementerian dimekarkan, birokrasi dihadapkan pada mandat baru yang menuntut adaptasi cepat terhadap regulasi Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK), penataan pejabat pelaksana, pengalihan aset barang milik negara, serta pembagian ulang beban anggaran belanja negara.

Dalam diskursus ilmu administrasi publik dan ilmu pemerintahan, kecepatan serta kepastian pelayanan publik merupakan indikator utama dari kualitas tata kelola pemerintahan yang baik. Birokrasi yang efektif meniscayakan rantai komando yang ramping, diferensiasi tugas yang tegas, dan ketiadaan friksi regulatif yang menghambat penyampaian layanan kepada masyarakat (Osborne & Gaebler, 1992). Paradigma *new public governance* menegaskan bahwa efektivitas organisasi publik era kini tidak lagi ditentukan semata oleh pembagian divisi kewenangan yang kaku, melainkan oleh kekuatan integrasi jaringan kolaboratif antarlembaga (Torfing & Ansell, 2017). Oleh karena itu, pemekaran pos kementerian membawa konsekuensi ganda. Di satu sisi, kehadiran institusi baru berpotensi melahirkan konsentrasi kebijakan yang lebih terfokus pada sektor-sektor spesifik yang selama ini dinilai termarjinalkan dalam portofolio kementerian lama. Di sisi lain, peningkatan jumlah unit kementerian secara otomatis memperluas jejaring horizontal antarinstansi, memperbanyak simpul veto administratif, dan mempertinggi risiko timbulnya ego sektoral yang menghambat harmonisasi kebijakan (Peters, 2018).

Urgensi kajian ini berakar pada dinamika penataan kabinet pasca revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024. Regulasi baru tersebut menghapus batasan kaku jumlah maksimal 34 kementerian dan memberikan diskresi penuh kepada presiden untuk menentukan formasi kabinet sesuai kebutuhan tata kelola pemerintahan. Meskipun relaksasi regulasi ini ditujukan untuk mengakomodasi target pembangunan nasional, penerapannya di lapangan menciptakan kerentanan administratif yang kritis. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan asas kepastian hukum, kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Namun, pada fase transisi, pemisahan unit kementerian makro menjadi beberapa kementerian mandiri seperti bidang pendidikan, kebudayaan, riset, serta lingkungan hidup dan kehutanan menghadapi risiko kekosongan petunjuk teknis operasional, kegamangan pelimpahan delegasi wewenang, dan pembekuan proses penandatanganan dokumen perizinan publik. Jika aturan tata kerja internal tidak disinkronkan secara cepat, masa transisi berpotensi mendegradasi kualitas layanan dasar dan menciptakan ketidakpastian administratif bagi masyarakat luas.

Kajian terdahulu mengenai restrukturisasi kabinet di Indonesia mayoritas berfokus pada dimensi politik kekuasaan, kartelisasi partai politik, kompromi akomodatif parlemen, dan beban fiskal belanja negara (Mietzner, 2014; Slater, 2018). Di sisi lain, literatur reformasi birokrasi yang meneliti kelembagaan pemerintah daerah umumnya membedah aspek kelembagaan dari sudut pandang efisiensi anggaran dan akuntabilitas kinerja tanpa mengaitkannya secara langsung dengan dampak pembentukan kementerian di level pusat (Dwiyanto, 2006; Prasojo & Kurniawan, 2008). Kajian mengenai koordinasi kelembagaan kabinet pada umumnya juga masih menempatkan regulasi sekadar sebagai latar belakang statis (Bouckaert et al., 2010; Christensen et al., 2019). Terdapat kesenjangan literatur yang nyata, di mana kajian mendalam yang menelaah teks yuridis operasional aturan tata kerja pemerintah pasca pemekaran kementerian dan mengkorelasikannya secara langsung dengan indikator waktu, risiko hambatan prosedural, serta kecepatan rantai penyampaian pelayanan publik masih sangat terbatas.

Meskipun diskursus mengenai restrukturisasi kabinet telah banyak dikaji, mayoritas literatur sebelumnya cenderung memusatkan perhatian pada perspektif politik praktis, seperti bagi-bagi kekuasaan koalisi, stabilitas politik parlemen, atau beban fiskal pembiayaan kabinet (Mietzner, 2014,). Sangat sedikit penelitian yang menelaah secara mendalam bagaimana pasal-pasal dan rumusan tekstual dalam aturan tata kerja pemerintah (*procedural rules* dan regulasi SOTK) memengaruhi rantai operasional dan kecepatan penyampaian layanan publik pasca pemekaran kementerian. Kajian hukum administrasi dan manajemen publik di Indonesia kerap memandang regulasi organisasi hanya sebagai instrumen formalitas legalitas jabatan, tanpa mengkorelasikannya secara sistematis dengan indikator waktu, efisiensi rantai layanan, dan kepastian prosedural bagi pengguna layanan (Prasojo & Kurniawan, 2008).

Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada pendekatan analisis tekstual normatif yang mengkorelasikan pasal pasal tugas pokok dan fungsi dalam Peraturan Presiden SOTK kementerian baru secara langsung dengan indikator waktu dan diskresi birokrasi dalam pelayanan publik. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menempatkan regulasi sekadar sebagai latar belakang statis, penelitian ini membedah dokumen aturan tata kerja pemerintah sebagai instrumen determinan yang secara langsung menciptakan atau mengeliminasi simpul kemacetan (*bottlenecks*). Kebaruan ini semakin kontekstual karena menelaah implementasi perdana dari penghapusan kuota batas maksimal kementerian pasca-revisi UU Kementerian Negara tahun 2024, yang menghadirkan konfigurasi kabinet terbesar dalam era reformasi Indonesia.

Berdasarkan kesenjangan riset dan konteks tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak pemekaran kementerian terhadap kecepatan dan kepastian pelayanan publik melalui tinjauan mendalam atas aturan tata kerja pemerintah. Secara spesifik, penelitian ini memfokuskan penyelidikan pada tiga aspek utama: pertama, memetakan distribusi kewenangan dan relasi koordinasi dalam regulasi SOTK kementerian-kementerian baru guna mendeteksi potensi tumpang tindih; kedua, menganalisis implikasi masa transisi kelembagaan dan aturan tata kerja terhadap kecepatan pemrosesan dokumen dan pelayanan perizinan publik; serta ketiga, merumuskan desain penataan tata kerja terpadu untuk memitigasi fragmentasi birokrasi dan menjamin efektivitas pelayanan publik. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi literatur administrasi publik terkait koordinasi kelembagaan kabinet, sekaligus sumbangan praktis berupa rekomendasi kebijakan regulatif bagi penataan tata kelola birokrasi eksekutif di Indonesia.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif analitis berbasis telaah dokumen kebijakan (*policy document review*). Pendekatan kualitatif dipilih secara sadar karena kapasitas epistemologisnya dalam mengungkap logika pembagian kewenangan, diskresi administratif, serta relasi kelembagaan yang tertuang dalam dokumen hukum negara (Creswell & Poth, 2018). Dalam ranah ilmu pemerintahan, dokumen resmi tidak sekadar diposisikan sebagai tumpukan arsip administratif pasif, melainkan sebagai artefak hukum dan manifestasi formal dari kehendak politik kekuasaan yang secara langsung menentukan tata kerja birokrasi (Bowen, 2009). Melalui desain analisis kebijakan kualitatif, teks regulasi dibedah untuk menelusuri bagaimana perumusan tugas pokok, fungsi, dan tata hubungan kerja antarinstansi berdampak nyata terhadap kepastian waktu serta kelancaran rantai penyampaian pelayanan kepada publik (Dunn, 2018; Moleong, 2021).

Seluruh data yang digunakan dalam kajian ini merupakan data sekunder berbobot otoritatif yang bersumber dari dokumen hukum dan kebijakan resmi pemerintah Republik Indonesia. Korpus data dikelompokkan ke dalam dua klaster utama, yakni dokumen hukum primer dan dokumen kebijakan pendukung. Dokumen hukum primer mencakup Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta serangkaian Peraturan Presiden mengenai rincian Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Kementerian kementerian baru dan kementerian koordinator. Selain itu, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi turut dianalisis guna melihat keselarasan desain organisasi baru dengan mandat kelincahan aparatur. Sementara itu, dokumen kebijakan pendukung mencakup Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia terkait pemantauan standar kepatuhan pelayanan publik, laporan evaluasi kelembagaan

Kementerian PANRB, serta dokumen teknis perencanaan restrukturisasi kabinet dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Pemilihan korpus dokumen dilakukan menggunakan teknik penarikan sampel bertujuan (*purposive sampling*) dengan kriteria inklusi yang ketat (Sugiyono, 2019). Peneliti secara khusus menargetkan naskah regulasi yang mengatur pembagian urusan konkuren, pasal pasal pembentukan direktorat jenderal teknis baru, ketentuan mengenai koordinasi lintas sektor, serta klausul peralihan yang menyangkut pengalihan personel aparatur dan perizinan terpadu. Pengumpulan data dilaksanakan melalui studi dokumentasi sistematis dengan tahapan inventarisasi, verifikasi autentisitas naskah, dan pengarsipan digital (Bungin, 2017). Seluruh teks regulasi diakses secara legal melalui basis data Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) serta portal Lembaran Negara Sekretariat Negara Republik Indonesia guna memastikan keaslian naskah hukum yang diteliti. Setiap dokumen yang dihimpun kemudian ditabulasi ke dalam matriks inventarisasi analitis berdasarkan tanggal pengundangan, hierarki peraturan, sektor kelembagaan yang diatur, dan substansi tata laksana yang relevan dengan rantai layanan publik.

Data tekstual yang telah dihimpun dianalisis menggunakan teknik analisis isi kualitatif. Analisis ini bertujuan untuk mengekstraksi dan menginterpretasikan makna di balik susunan klausul regulasi secara objektif, sistematis, dan kontekstual (Hsieh & Shannon, 2005; Krippendorff, 2018). Peneliti mengadaptasi model analisis interaktif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) serta diselaraskan dengan kerangka analisis implementasi regulasi di Indonesia. Analisis berjalan secara siklikal melalui tahapan kondensasi data, kategorisasi tematik, penyajian data komparatif, dan penarikan kesimpulan.

Tahap pertama adalah kondensasi data, di mana peneliti menyaring ribuan pasal dalam puluhan peraturan presiden dan menteri untuk memilah teks yang secara langsung mendefinisikan pembagian kewenangan perizinan, fungsi koordinasi kementerian koordinator, alur delegasi paraf dokumen, dan masa transisi kepegawaian. Tahap kedua adalah kategorisasi dan koding terbuka, di mana teks teks tersebut dikelompokkan ke dalam empat domain tematik utama: potensi tumpang tindih kewenangan, simpul kemacetan koordinasi, risiko fragmentasi birokrasi, dan kepatuhan terhadap standar waktu pelayanan publik sebagaimana diamanatkan undang-undang. Tahap ketiga adalah penyajian data, di mana temuan-temuan koding disusun dalam matriks telaah komparasi guna memetakan potensi friksi kewenangan antar-kementerian yang menangani sektor yang berdekatan. Tahap akhir adalah interpretasi kritis dan penarikan kesimpulan, di mana implikasi dari susunan teks aturan tata kerja tersebut dievaluasi secara teoretis berdasarkan prinsip-prinsip *new public governance* dan efisiensi administrasi publik.

Untuk menjamin keabsahan dan reliabilitas temuan kajian, penelitian ini menerapkan standar ketelitian ilmiah kualitatif yang mencakup uji kredibilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas (Lincoln & Guba, 1985). Uji kredibilitas dilakukan melalui teknik triangulasi sumber data, yaitu dengan membandingkan ketentuan normatif dalam regulasi SOTK kementerian baru dengan temuan empiris dalam laporan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia serta catatan evaluasi Ombudsman daerah mengenai keluhan durasi layanan selama masa transisi. Dependabilitas dipenuhi melalui audit jejak penelusuran data, di mana proses pencarian dokumen, penentuan kata kunci pencarian naskah hukum, matriks koding, dan interpretasi teks dicatat secara rinci dan dapat dilacak ulang. Terakhir, konfirmabilitas dicapai dengan menjaga objektivitas analisis; peneliti senantiasa mendasarkan argumentasi analitis pada bukti tekstual regulasi yang sah dan menghindarkan generalisasi spekulatif di luar korpus dokumen hukum yang telah terverifikasi secara formal.

Hasil dan Diskusi

Bagian ini membedah secara mendalam dinamika pemekaran kementerian dan pengaruhnya terhadap rantai operasional pelayanan publik melalui empat fokus kajian yang saling berkesinambungan. Fokus kajian pertama menelaah konstruksi yuridis-normatif dalam Peraturan Presiden tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) kementerian-kementerian baru guna memetakan batas demarkasi kewenangan, tingkat spesialisasi fungsi, serta potensi friksi dan tumpang tindih urusan pasca pemekaran portofolio makro kabinet. Fokus kedua menginvestigasi dampak empiris masa transisi kelembagaan terhadap indikator kecepatan dan kepastian prosedur layanan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Penyelidikan ini

menitikberatkan pada persoalan pengalihan Personel, Pendanaan, Sarana Prasarana, dan Dokumen (P3D), kekosongan petunjuk operasional teknis, pembekuan delegasi penandatanganan dokumen izin, serta keterbelahan orientasi aparatur birokrasi. Fokus ketiga menganalisis mekanisme kerja koordinasi horizontal dan kapasitas manajerial kementerian koordinator dalam mereduksi sekat ego sektoral serta mengurai simpul kemacetan rantai paraf birokrasi lintas batas instansi. Sementara itu, fokus keempat merumuskan arah pembaruan tata kelola pemerintahan melalui rekonseptualisasi aturan tata kerja yang adaptif, mencakup pembentukan Standar Pelayanan Minimal Terpadu dengan klausul fiktif positif dan akselerasi interoperabilitas data di bawah payung Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Keempat fokus tersebut dijabarkan secara terpadu dalam subbab pembahasan berikut.

Dinamika Regulasi SOTK dan Fragmentasi Kewenangan Birokrasi

Hasil analisis isi terhadap kumpulan dokumen regulasi menunjukkan bahwa perubahan arsitektur kabinet pasca-pengundangan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 membawa implikasi struktural yang masif terhadap tata kelola kementerian negara. Penghapusan batasan kuota numerik kementerian melahirkan gelombang pembentukan kementerian baru dan pemecahan portofolio makro kementerian menjadi entitas-entitas sektoral mandiri. Dalam penelusuran naskah Peraturan Presiden mengenai rincian Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) kementerian-kementerian baru, ditemukan bahwa penataan tugas dan fungsi diarahkan untuk mempersempit rentang kendali teknis agar program prioritas nasional memperoleh alokasi perhatian dan anggaran yang optimal. Kendati demikian, pembagian portofolio yang terlampau spesifik justru memunculkan kerentanan baru berupa tumpang tindih kewenangan antarkementerian yang memiliki irisan urusan berdekatan.

Kondisi tersebut paling tampak pada kementerian-kementerian hasil pemecahan satu rumpun urusan pemerintahan, seperti pemisahan urusan pendidikan, sains, riset, dan kebudayaan, serta pemisahan sektor kehutanan dan lingkungan hidup. Analisis tekstual pada pasal pasal tugas pokok dan fungsi (tupoksi) memperlihatkan bahwa garis demarkasi kewenangan belum sepenuhnya tuntas dirumuskan pada level perizinan dan standardisasi layanan. Sebagai contoh, pembagian fungsi perizinan pemanfaatan kawasan hutan dengan pengawasan baku mutu lingkungan hidup menuntut penerbitan rekomendasi teknis dari dua kementerian yang kini terpisah secara kelembagaan. Dalam perspektif teori organisasi publik, pemekaran kelembagaan yang tidak diimbangi dengan kejelasan aturan tata laksana kerja memicu fenomena fragmentasi struktural atau *silo mentality* (Christensen et al., 2019). Setiap kementerian baru terikat pada dorongan instingtif untuk mengamankan yurisdiksi regulatifnya masing-masing, yang apabila dibiarkan akan mengorbankan kecepatan layanan kepada publik dan dunia usaha.

Kelemahan perumusan aturan tata kerja ini mempertegas tesis Peters (2018) mengenai bahaya *bureaucratic turf wars* atau perang kapling kewenangan antarinstansi pemerintah. Ketika batasan kewenangan diatur secara parsial dalam masing-masing Perpres SOTK tanpa adanya payung regulasi operasional bersama, unit pelaksana teknis di tingkat eselon I dan II cenderung bersikap defensif. Birokrasi pelaksana kerap menahan pemrosesan dokumen publik karena menunggu kepastian tafsir wewenang dari pimpinan kementerian yang baru. Akibatnya, alih-alih melahirkan birokrasi yang gesit, penambahan nomenklatur kementerian baru justru memperbanyak pos verifikasi administratif yang harus dilalui oleh masyarakat guna memperoleh satu produk layanan atau izin resmi.

Dilema Masa Transisi Kelembagaan: Hambatan Prosedural dan Kecepatan Layanan

Telaah mendalam terhadap ketentuan peralihan dalam paket Perpres SOTK membuktikan bahwa fase transisi kelembagaan merupakan periode paling rawan terjadinya distorsi pelayanan publik. Berdasarkan ketentuan normatif, pengalihan tugas, fungsi, personel Aparatur Sipil Negara (ASN), perlengkapan, pembiayaan, dan dokumentasi (P3D) diberikan tenggat waktu penyesuaian yang bervariasi. Selama masa jeda ini, terjadi kondisi kekosongan petunjuk pelaksanaan teknis. Naskah regulasi menunjukkan bahwa kementerian baru diwajibkan menggunakan struktur tata kerja dan standar operasional prosedur (SOP) lama sepanjang belum diganti dengan peraturan menteri yang baru. Namun, pada praktiknya, subordinasi struktural telah terlanjur bergeser, memicu kegamangan hukum bagi para pejabat fungsional dan struktural di tingkat operasional.

Distorsi ini berdampak langsung pada indikator kecepatan dan ketepatan waktu pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Temuan kajian kepatuhan

standar pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia secara konsisten menggarisbawahi bahwa penundaan berlarut dan penyimpangan prosedur adalah maladministrasi paling dominan saat terjadi restrukturisasi birokrasi (Dwiyanto, 2006; Pramusinto, 2006). Ketika satu unit kerja lama dipindahkan ke bawah kementerian baru, delegasi wewenang penandatanganan surat keputusan izin, verifikasi berkas bantuan sosial, atau sertifikasi profesi mengalami pembekuan sementara. Pejabat eselon pelaksana enggan menandatangani dokumen publik sebelum surat penunjukan pelaksana tugas (Plt.) atau pengangkatan definitif diterbitkan secara resmi oleh kementerian yang baru dibentuk.

Ketidakpastian tata laksana kerja pada masa transisi ini menciptakan perlambatan rantai penyampaian layanan publik yang signifikan. Seperti diidentifikasi oleh Bouckaert et al. (2010), reformasi struktural berskala besar selalu menyedot energi internal organisasi dalam jumlah masif. Birokrasi disibukkan oleh penataan tata kelola kantor, inventarisasi aset barang milik negara, mutasi status kepegawaian ASN, serta negosiasi alokasi revisi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) pada Kementerian Keuangan. Fokus aparatur yang terbelah untuk urusan domestik kelembagaan menyebabkan komitmen pemenuhan *Service Level Agreement* (SLA) kepada masyarakat terabaikan. Hal ini selaras dengan pandangan Dwiyanto (2018) bahwa orientasi birokrasi di Indonesia kerap kali lebih terarah ke dalam (*inward-looking*) untuk melayani kepentingan struktural kekuasaan daripada berorientasi ke luar (*outward-looking*) untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara.

Kompleksitas Koordinasi Horizontal dan Efektivitas Kementerian Koordinator

Faktor penentu lain yang memengaruhi kecepatan layanan publik adalah mekanisme koordinasi horizontal. Penambahan kementerian teknis secara matematis memperbanyak variasi kementerian koordinator (Kemenko) yang bertugas menyinkronkan arah kebijakan. Hasil analisis dokumen regulasi tata hubungan kerja menemukan bahwa instrumen hukum yang dimiliki oleh Kemenko kerap kali bersifat persuasif dan koordinatif tanpa didukung instrumen sanksi operasional yang memaksa. Dalam banyak kasus, menteri koordinator dihadapkan pada kedudukan hukum yang sejajar dengan para menteri teknis di bawah koordinasinya, mengingat seluruh menteri diangkat oleh presiden sebagai pembantu presiden dengan derajat mandat konstitusional yang setara.

Kelemahan desain koordinasi ini menciptakan simpul kemacetan (*coordination bottlenecks*) baru dalam penyelesaian persoalan publik lintas batas sektoral. Ketika terjadi benturan prosedur layanan antara dua kementerian teknis yang berbeda, penyelesaian sengketa tata kerja menempuh mekanisme rapat koordinasi bertingkat yang memakan waktu berminggu minggu bahkan berbulan bulan. Paradigma *Whole-of-Government* (WoG) menekankan bahwa integrasi kebijakan lintas sektor hanya dapat berjalan efektif jika didukung oleh kepemimpinan koordinator yang kuat, kejelasan pembagian peran, dan adanya protokol resolusi konflik yang cepat (Christensen & Lægreid, 2007). Tanpa adanya protokol baku tersebut, Kemenko hanya berfungsi sebagai arena kompromi politik administratif yang lamban, sementara masyarakat pencari layanan berada dalam posisi ketidakpastian administratif.

Fenomena ini sejalan dengan kritik Osborne dan Gaebler (1992) mengenai jebakan birokrasi hierarkis klasik yang cenderung menciptakan rantai instruksi berliku-liku tanpa memberi nilai tambah bagi hasil layanan (*outcomes*). Birokrasi yang menggemuk dengan lapisan kementerian koordinator baru berisiko memperpanjang proses persetujuan paraf dokumen. Dokumen kebijakan publik atau regulasi perizinan terpadu yang semula hanya membutuhkan paraf dua atau tiga kementerian, kini harus melewati proses harmonisasi naskah di meja empat hingga enam kementerian teknis dan koordinator. Rantai birokrasi yang kian panjang ini secara nyata bertentangan dengan semangat simplifikasi birokrasi yang selama ini didengungkan dalam peta jalan reformasi birokrasi nasional (Prasojo, 2020).

Rekonseptualisasi Tata Kerja: Urgensi Standar Pelayanan Minimal Lintas Kementerian dan Digitalisasi

Guna mengatasi ancaman inefisiensi dan perlambatan layanan akibat ekspansi kabinet, penelitian ini merumuskan urgensi rekonseptualisasi aturan tata kerja pemerintah. Evaluasi normatif mengindikasikan bahwa instrumen regulasi yang ada saat ini belum mengadopsi prinsip kelincahan kerja secara optimal sebagaimana dimandatkan dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja pada Instansi Pemerintah. Diperlukan lompatan paradigma dari model administrasi linier berbasis struktur kementerian menuju model tata kerja jaringan kolaboratif yang

menempatkan kepuasan pengguna layanan sebagai poros utama penyelenggaraan negara (Torfing & Ansell, 2017).

Langkah konkret pertama yang harus dituangkan dalam aturan hukum formal adalah penetapan Standar Pelayanan Terpadu Lintas Kementerian. Pemerintah tidak boleh membiarkan masyarakat menanggung beban koordinasi antarinstansi. Setiap rantai layanan yang melibatkan kewenangan lebih dari satu kementerian baru harus memiliki regulasi bersama yang mengunci jangka waktu penyelesaian maksimal secara terpadu. Apabila verifikasi teknis pada salah satu kementerian tidak rampung dalam batas waktu yang ditentukan, sistem regulasi harus memberlakukan prinsip fiktif positif (*positive fiction*), di mana izin atau rekomendasi dianggap telah disetujui secara otomatis demi menjamin kepastian hukum.

Langkah kedua adalah percepatan integrasi data dan digitalisasi tata laksana pemerintahan melalui implementasi penuh Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Pemekaran kementerian tidak boleh diartikan sebagai pembuatan sistem aplikasi baru yang terkotak-kotak. Selaras dengan gagasan modernisasi administrasi publik di Indonesia (Pramusinto, 2006; Prasojo, 2020), penyelarasan arsitektur digital nasional di bawah kerangka *GovTech* menjadi prasyarat mutlak. Aturan tata kerja pemerintah harus secara eksplisit mewajibkan interoperabilitas data antar-kementerian baru. Dengan arsitektur sistem kerja terpadu, pemisahan meja kementerian hanya terjadi pada tingkat perumusan kebijakan strategis (*policy making*), sementara pada lapisan penyampaian layanan operasional (*service delivery*), antarmuka layanan bagi publik tetap hadir dalam format tunggal, ringkas, transparan, dan tidak mengalami penurunan kecepatan sedikit pun.

Kesimpulan

Pemekaran kementerian pasca pengundangan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 terbukti menghadirkan paradoks kelembagaan, penajaman fokus sektoral justru berbanding terbalik dengan kecepatan dan kepastian pelayanan publik. Hasil analisis tekstual terhadap regulasi SOTK menunjukkan bahwa garis demarkasi kewenangan yang belum tuntas merumuskan batas teknis operasional memicu tumpang tindih urusan (*jurisdictional overlaps*) dan memperkuat sekat ego sektoral. Pada masa transisi kelembagaan, proses pengalihan personel, aset, dan anggaran (P3D) menyedot konsentrasi aparatur untuk urusan domestik organisasi, sementara kekosongan petunjuk teknis membekukan delegasi wewenang penandatanganan dokumen publik. Di sisi lain, instrumen koordinasi kementerian koordinator yang masih bersifat persuasif tanpa sanksi operasional justru menambah lapisan verifikasi dan memperpanjang rantai birokrasi perizinan. Kajian ini menegaskan bahwa efektivitas tata kelola eksekutif tidak ditentukan oleh banyaknya pos kementerian, melainkan oleh kejelasan dan keterpaduan aturan tata kerja operasional yang mengikat lintas instansi.

Berdasarkan temuan tersebut, kajian ini merekomendasikan agar pemerintah segera menerbitkan regulasi bersama mengenai Standar Pelayanan Minimal Terpadu lintas kementerian yang menetapkan batas waktu layanan secara mutlak dan memberlakukan asas fiktif positif demi melindungi kepastian hak masyarakat. Selain itu, pemerintah mendesak untuk mempercepat integrasi penuh tata kelola digital melalui penguatan arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE/GovTech). Dengan interoperabilitas data antarlembaga yang solid, diferensiasi kementerian baru hanya berlangsung pada tataran formulasi kebijakan (*policy making*), sementara antarmuka dan penyampaian layanan publik (*service delivery*) tetap hadir secara ringkas, adaptif, cepat, dan terpadu.

Referensi

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal,* 9(2), 27–40. https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.3316/QRJ0902027/full/html

Bungin, B. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif: Aktualisasi metodologis ke arah ragam varian kontemporer*. Rajawali Pers.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review, 67*(6), 1059–1066. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x

Christensen, T., Lægreid, P., & Rovik, K. A. (2019). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth* (2nd ed.). Routledge.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

Dwiyanto, A. (2006). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.

Dwiyanto, A. (2018). *Administrasi publik: Desentralisasi kelembagaan dan aparatur sipil negara*. Gadjah Mada University Press.

Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research, 15*(9), 1277–1288. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1049732305276687

Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.

Mietzner, M. (2014). Indonesia's 2014 elections: How Jokowi won and democracy survived. *Contemporary Southeast Asia, 36*(2), 229–254. https://www.journalofdemocracy.org/articles/indonesias-2014-elections-how-jokowi-won-and-democracy-survived/

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.

Moleong, L. J. (2021). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi Revisi). Remaja Rosdakarya.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company.

Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (7th ed.). Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Pramusinto, A. (2006). Inovasi-inovasi pelayanan publik untuk pengembangan ekonomi lokal: Pengalaman beberapa daerah. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, 10*(1), 1–17. https://journal.ugm.ac.id/jkap/article/view/8315

Prasojo, E. (2020). *Memimpin reformasi birokrasi: Kompleksitas dan dinamika perubahan birokrasi Indonesia*. Prenada Media.

Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi birokrasi dan good governance: Kasus best practices dari sejumlah daerah di Indonesia. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, 12*(1), 1–15. https://journal.ugm.ac.id/jkap/article/view/8351

Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112*. https://peraturan.bpk.go.id/Details/38748/uu-no-25-tahun-2009

Republik Indonesia. (2022). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi. *Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 320*. https://jdih.menpan.go.id/dokumen-hukum/permen/320

Republik Indonesia. (2024). Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 225*. https://peraturan.bpk.go.id/Details/299839/uu-no-61-tahun-2024

Slater, D. (2018). Party cartelization, Indonesian-style: Presidential power-sharing and the contingency of democratic opposition. *Journal of East Asian Studies, 18*(1), 23–46. https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-east-asian-studies/article/party-cartelization-indonesianstyle-presidential-powersharing-and-the-contingency-of-democratic-opposition/1F94822ADC024F3D75F0666350FB9F14

Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review, 19*(1), 37–54. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2016.1200662