



DINAMIKA GOVERNANCE JURNAL ILMU ADMINISTRASI NEGARA

<http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jdg/index>

MEROMBAK BIROKRASI: ANALISIS PENDEKATAN INTERAKSI SIMBOLIK DALAM PROSES TRANSFORMASI BIROKRASI SEKTOR PUBLIK

Dimas Aufar Dwi Cahya¹, Rosa Aida Afifah²

^{1,2}, Magister Kebijakan Publik, FISIP, Universitas Airlangga

*Email Corresponding: dimas.aufar.dwi-2024@fisip.unair.ac.id

ARTICLE INFORMATION

Article history:

Received date: 6 Mei 2025

Revised date: 8 Mei 2025

Accepted date: 21 Mei 2025

ABSTRACT

The symbolic interaction approach focuses on understanding the dynamics of social interaction in forming a complete social reality. Actors are understood as absolute subjects in forming meaning and symbolic action to respond and influence other objects outside themselves. It is within this symbolic interaction framework that the practice of transforming the public sector bureaucracy is understood more deeply. Through the literature study method with theoretical analysis, the researcher found an important premise that the transformation of public sector bureaucracy is in principle an objective reality that is formed and translated simultaneously by actors in extensive social interaction construction, involving symbols, language and certain meaning. The implication of this approach then is that it can be a methodological alternative in studies of bureaucratic reform which have been dominated by the mainstream approach of administrative sciences. The symbolic interaction approach provides another picture of the practice of public sector bureaucratic transformation as part of an objective social reality that is not value-free.

Keyword: Actor, Symbolic Interaction, Bureaucracy Transformation.

ABSTRAKSI

Pendekatan interaksi simbolik berfokus pada pemahaman terhadap dinamika interaksi sosial dalam membentuk realitas sosial yang utuh. Aktor dipahami sebagai subjek yang absolut dalam membentuk makna dan tindakan simbolik untuk merespons dan mempengaruhi objek lain di luar dirinya. Dalam kerangka interaksi simbolik inilah praktik transformasi birokrasi sektor publik dipahami lebih mendalam. Melalui metode studi literatur dengan analisis teoritik, peneliti menemukan premis penting bahwa transformasi birokrasi sektor publik pada prinsipnya merupakan realitas objektif yang dibentuk dan diterjemahkan secara simultan oleh aktor dalam interaksi sosial yang luas, melibatkan simbol, bahasa dan makna tertentu. Implikasi dari pendekatan ini kemudian adalah dapat menjadi alternatif metodologis dalam kajian-kajian reformasi birokrasi yang selama ini didominasi oleh pendekatan *mainstream* ilmu administrasi. Pendekatan interaksi simbolik memberikan gambaran lain terhadap praktik transformasi birokrasi sektor publik sebagai bagian dari realitas sosial objektif yang tidak bebas nilai.

Kata Kunci: Aktor, Interaksi Simbolik, Transformasi Birokrasi

PENDAHULUAN

Sebagai bidang keilmuan yang menjadikan manusia sebagai objek kajian yang bersifat dinamis, ilmu sosial tidak akan pernah dapat dilepaskan dari keterkaitannya secara langsung dengan dinamika perkembangan masyarakat. Masyarakat dalam ilmu sosial tidak dibaca sebagai entitas tunggal yang bebas nilai, melainkan sebagai unsur kompleks yang secara absolut menciptakan makna dan tindakan secara luas dan spesifik. Hal ini lah yang pada dasarnya mendorong munculnya pendekatan interaksi simbolik dalam kajian ilmu sosial.

Interaksi simbolik, sebagai bagian dari tradisi keilmuan dalam sosiologi, lahir dari upaya memahami realitas sosial sebagai hasil dari proses interaksi antar individu yang terus-menerus (Jurnal et al., 2022). George Herbert Mead, sebagai tokoh awal, menekankan pentingnya bahasa dan simbol dalam membentuk kesadaran diri dan Masyarakat (Huang, 2022). Herbert Blumer, yang mengembangkan pendekatan ini lebih lanjut, menyatakan bahwa tindakan manusia bukan ditentukan oleh struktur sosial yang kaku, tetapi oleh makna yang muncul dari proses interaksi sosial itu sendiri (Blumer & Sociological, 1980). Dalam konteks birokrasi, hal ini berarti bahwa tindakan dan sikap para aktor birokrasi tidak semata-mata ditentukan oleh aturan formal, melainkan oleh bagaimana mereka menafsirkan dan memaknai peran, simbol, dan harapan yang melekat pada posisi mereka.

Dalam perkembangannya, pendekatan interaksi simbolik kemudian terpecah ke dalam beberapa mazhab atau subtradisi. Mazhab Chicago yang dikembangkan oleh Mead dan Blumer lebih menekankan pendekatan kualitatif dan observasi partisipatif untuk memahami dinamika sosial dari dalam, dengan fokus pada makna subjektif (Blumer, 1980). Sementara itu, Mazhab Iowa yang dipelopori oleh Manford Kuhn cenderung menggunakan pendekatan lebih terstruktur dan kuantitatif dalam memahami interaksi sosial, misalnya dengan menggunakan *Twenty Statements Test* (Pansiri, 2023). Ada juga pendekatan dramaturgis dari Erving Goffman yang melihat interaksi sosial seperti pertunjukan panggung, di mana aktor memainkan peran tertentu di depan publik dan menyimpan sisi lain di belakang layer (Pettit, 2011).

Ketiga pendekatan ini, meski berbeda dalam metode dan fokus, memiliki kesamaan dalam melihat makna sebagai hasil dari proses sosial.

Kekuatan utama pendekatan interaksi simbolik dalam memahami transformasi birokrasi terletak pada kemampuannya membongkar makna-makna tersembunyi di balik kebijakan dan tindakan birokrasi (Ansar et al., 2024). Reformasi birokrasi tidak hanya soal mengganti sistem atau prosedur, tetapi juga soal bagaimana aktor-aktor dalam birokrasi menafsirkan perubahan tersebut. Misalnya, penerapan zona integritas sering kali dimaknai sebagai upaya “memperbaiki citra” ketimbang perubahan nilai yang sungguh-sungguh. Hal ini menunjukkan bahwa simbol dan interaksi memainkan peran penting dalam keberhasilan atau kegagalan reformasi.

Selanjutnya, dalam kajian kebijakan publik utamanya yang terkait secara langsung dengan transformasi birokrasi sektor publik, pendekatan interaksi simbolik kurang mendapat tempat yang relevan. Hal ini disebabkan oleh sentralisasi kajian kebijakan publik yang cenderung berpijak pada tiga pendekatan besar metodologis, yakni pendekatan fenomenologi, pendekatan konstruktivis, dan sebagian diantaranya menggunakan pendekatan studi kritis. Beberapa studi kebijakan yang menginspirasi penulisan artikel ini adalah artikel yang berjudul *Pendekatan Studi Kritis dan Relevansinya Terhadap Kebijakan Publik*, artikel ini menunjukkan pengaruh kuat metode studi kritis dalam kebijakan publik utamanya yang terkait dengan penggunaan teori beraliran Marxisme dalam kebijakan publik (Rizkwanti & Caspari, 2024).

Selain itu, studi yang membuktikan sentralisasi kajian kebijakan publik juga ditunjukkan oleh dua studi lain yang berjudul *Constructivism Approach in The Learning Process of Public Policy* karya Putri et al (2024) dan *Phenomenology and Public Administration* karya Waugh (2003), keduanya secara langsung tidak melibatkan pendekatan interaksi simbolik secara spesifik sebagai salah satu pendekatan penting dalam kebijakan publik. Meski dalam jurnal kedua terdapat penjelasan terkait interaksi sosial dalam kajian fenomenologi, porsi dan perspektif di dalamnya berbeda dengan pendekatan interaksi simbolik yang menekankan pada proses interaksi

holistik antar aktor sebagai mekanisme pembentukan makna dan tindakan.

Oleh karenanya, kekosongan kajian pendekatan interaksi simbolik dalam isu kebijakan publik perlu mendapat perhatian lebih jauh. Di tengah tuntutan modernisasi birokrasi, perhatian terhadap makna dan interaksi simbolik menjadi semakin penting terutama ketika birokrasi dimaknai sebagai rangkaian fenomena sosial yang kompleks. Dalam konteks ini, simbol-simbol seperti seragam, upacara, jargon institusional, dan bahkan slogan pelayanan publik, merupakan bagian dari struktur makna yang terus dikonstruksi dan dikomunikasikan. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam perspektif interaksi simbolik, simbol bukan sekadar ornamen, tetapi instrumen penting dalam membentuk kesadaran kolektif dan legitimasi kebijakan (Ritzer & Stepnisky, 2022). Transformasi birokrasi tidak bisa dilepaskan dari proses interpretatif yang melibatkan semua aktor di dalamnya (Efendi et al., 2024)

Dengan kata lain, penggunaan pendekatan interaksi simbolik juga memungkinkan peneliti untuk melihat birokrasi sebagai arena interaksi yang dinamis, tidak ada satu makna tunggal atas suatu kebijakan, yang ada adalah pertarungan simbolik antara aktor yang memiliki kepentingan berbeda. Dalam konteks ini, birokrasi bukanlah entitas yang netral dan objektif, tetapi medan perjuangan makna di mana simbol, bahasa, dan tindakan membentuk kenyataan sosial. Ini menjadikan pendekatan ini sangat berguna untuk menganalisis transformasi birokrasi yang kompleks dan tidak linier.

Oleh karenanya, berkaca pada uraian tersebut, maka artikel ini bermaksud menggali lebih jauh bagaimana simbol, makna, dan interaksi sosial berperan penting dalam kajian transformasi birokrasi melalui pertanyaan reflektif yakni, bagaimana substansi pendekatan interaksi simbolik dapat digunakan dalam memahami isu transformasi kebijakan publik? Melalui pertanyaan ini, penulis mengidentifikasi prinsip-prinsip dalam pendekatan interaksi simbolik dan menguraikannya dalam konteks isu transformasi birokrasi sektor publik.

METODE PENELITIAN

Artikel ini disusun dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang berbasis pada metode studi literatur. Pendekatan ini relevan karena mampu memberikan pemahaman komprehensif mengenai proses sosial yang kompleks dan tidak teramati secara kuantitatif. Studi literatur dilakukan dengan menganalisis berbagai karya akademik, artikel jurnal, dan buku yang membahas tema reformasi birokrasi dan interaksi simbolik (Basyo & Anirwan, 2023). Dengan menggali sumber-sumber tersebut, penelitian ini bertujuan menyusun konstruksi teoretis yang dapat menjelaskan keterkaitan antara simbol, makna, dan perubahan birokrasi di Indonesia.

Lebih jauh, pendekatan interaksi simbolik digunakan sebagai perangkat analisis dalam riset ini. Pendekatan ini memungkinkan eksplorasi terhadap dimensi-dimensi simbolik dalam praktik birokrasi, seperti makna di balik kebijakan, interpretasi individu terhadap perubahan, serta interaksi sosial yang membentuk pemahaman kolektif. Penelitian ini berfokus pada uraian sejauh mana makna yang dikonstruksi oleh aktor-aktor birokrasi, bukan hanya pada kebijakan formal atau hasil kuantitatif. Interaksi simbolik sebagai metode analisis mengajak peneliti untuk melihat dari sudut pandang pelaku sosial itu sendiri.

Penggunaan pendekatan ini dilakukan karena transformasi birokrasi bukan hanya proses struktural, melainkan juga proses sosial dan kultural. Pemahaman terhadap dinamika birokrasi yang simbolik dan interpretatif memberikan perspektif yang lebih menyeluruh dan kontekstual, terutama dalam masyarakat yang kompleks seperti Indonesia. Pendekatan ini juga memberi ruang bagi pemaknaan subjektif, konflik simbolik, dan resistensi kultural yang sering kali tidak terlihat dalam analisis kebijakan yang konvensional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pendekatan Interaksi Simbolik dalam Mahzab *Chicago School* Menurut Herbert Blumer

Tokoh penting dalam Mahzab *Chicago School* adalah Herbert Blumer yang meyakini bahwa interaksi simbolik berpusat pada proses yang dilakukan oleh aktor untuk terus mereproduksi pengalaman dari satu interaksi ke interaksi yang

lebih luas (Carter & Fuller, 2016). Pada titik ini, Blumer menekankan bahwa interaksi yang dimaksud merupakan sesuatu yang bersifat dinamis dan penuh ketidakpastian, oleh karenanya harus secara terus menerus digali dan dipahami sebagai makna yang dinamis. Keyakinan intelektual Blumer tersebut, melahirkan konsekuensi metodologis dalam Mahzab *Chicago School* yakni penggunaan metode kualitatif dengan premis-premis penting, sebagai berikut (Blumer, 1969):

1. Manusia mewujudkan suatu tindakan terhadap objek di luar dirinya berbasis pada makna yang dikonstruksi.
2. Makna bersumber dari proses interaksi sosial yang dialami oleh seseorang dengan sesamanya.
3. Makna dikelola dan disesuaikan melalui mekanisme interpretasi yang berfungsi untuk merespons hal-hal yang ditemuinya.

Sebagaimana yang diuraikan di atas, makna memiliki peran yang cukup penting dan signifikan dalam membentuk suatu tindakan aktor. Dalam konteks ini, tindakan yang muncul sebagai respons terhadap fenomena, hanya dapat dipahami sebagai sesuatu yang bermakna apabila telah memasuki tahap "*fitting together*", suatu kondisi dimana aktivitas interaksi aktor telah membentuk tindakannya secara spesifik (Blumer, 1969). Hal ini tentu mendudukan persepsi dasar bahwa interaksi simbolik dalam mahzab *Chicago School* berusaha menggali lebih jauh kehidupan kelompok masyarakat, individu atau aktor secara terus-menerus untuk menemukan informasi, makna, dan tindakan akurat sebagai respons alamiah terhadap suatu peristiwa (Efendi, Fadila, Tariq, Pratama, & Azmi, 2024). Oleh karenanya, mengingat tujuan dan karakter mahzab *Chicago* yang melihat masyarakat sebagai entitas yang dinamis dan cenderung tidak berpola tetap, maka penelitian berbasis kualitatif adalah yang paling relevan digunakan.

Transformasi Birokrasi Sektor Publik: Sebuah Tinjauan Literatur

Transformasi birokrasi merupakan isu global yang terus menjadi sorotan dalam tata kelola pemerintahan modern. Seiring dengan perubahan sosial, politik, dan teknologi, birokrasi dituntut untuk beradaptasi dengan nilai-nilai baru seperti efisiensi, transparansi, dan responsivitas. Di negara-

negara maju, transformasi birokrasi telah melibatkan pergeseran dari model tradisional yang hierarkis ke pendekatan yang lebih fleksibel dan berbasis kinerja (Osborne, 2006). Di Indonesia, terminologi transformasi birokrasi telah dipraktikkan secara intensif sejak era reformasi 1998 dengan berbagai kebijakan yang bertujuan merombak pola kerja dan budaya birokrasi yang selama era orde baru bercorak sentralistik dan kurang akuntabel (Ginting & Haryati, 2011).

Hal ini diwujudkan dengan bergulirnya berbagai kebijakan reformatif seperti terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) No. 81 Tahun 2010 mengenai *Grand Design* Reformasi Birokrasi dan kebijakan-kebijakan lain di tingkat lokal meliputi penerapan zona integritas, dan digitalisasi layanan secara luas. Praktik reformasi birokrasi ini telah membuka peluang masuknya sistem modern termasuk internalisasi nilai-nilai baru bagi penyelenggaranya. Hal ini menentang karakter rezim orde baru yang cenderung kaku dan bersifat klientelistik (Turner, Prasajo, & Sumarwono, 2022).

Lebih jauh, praktik reformasi birokrasi sebagaimana uraian di atas, pada dasarnya sejalan dengan kajian ilmu administrasi negara dewasa ini. Konsepsi reformasi birokrasi menunjukkan karakter perubahan birokrasi yang lebih fleksibel dan keluar dari kacamata birokrasi kaku dan formal khas Weberian. Pendapat yang cukup banyak dirujuk dalam kajian reformasi birokrasi adalah David Osborne dan Ted Gebler, dalam pandangannya, reformasi birokrasi tidak hanya dimaknakan sebagai perubahan pengelolaan birokrasi pemerintahan, namun juga perubahan paradigmatis dalam melihat masyarakat sebagai pelanggan (*customers*) bukan sebatas warga biasa (Osborne & Gaebler, 1992). Performa pemerintah tidak hanya dilihat dari kemampuannya dalam mengusahakan keuangan, namun juga tingkat responsivitas mereka dalam mengelola tuntutan pelanggan (Osborne & Gaebler, 1992). Reformasi birokrasi gaya Osborne dan Gebler, meletakkan institusi publik dalam logika kapitalistik yang berusaha mengelola anggaran dan birokrasi sektor publik secara efektif dengan tetap mengharapkan performa yang baik kepada pelanggan.

Sedangkan pada sisi yang lain, pemaknaan terhadap reformasi birokrasi juga muncul dalam

perspektif kepemimpinan politik. Perspektif ini menetapkan pandangan penting, bahwa kepemimpinan politik merupakan faktor penentu yang mengarahkan proses reformasi birokrasi sektor publik (Dreher, Lamla, Lein, & Somogyi, 2009). Perspektif ini menekankan fungsi kepercayaan penuh terhadap peran aktor dan kepemimpinan politik untuk mendorong perubahan birokrasi sektor publik.

Dalam konteks yang lebih mendalam, fenomena reformasi birokrasi sebagaimana yang digambarkan di atas pada prinsipnya juga mencerminkan tiga pola penting, yakni (Asatryan, Heinemann, & Pitlik, 2017):

1. Permulaan reformasi birokrasi umumnya dimulai dengan pemodelan kelembagaan yang sangat tidak efisien yang mengindikasikan kebutuhan akan reformasi.
2. Studi terhadap reformasi birokrasi memungkinkan munculnya difusi fenomena birokrasi antar negara yang memungkinkan adanya adopsi pembelajaran dan kompetisi tolak ukur keberhasilan reformasi itu sendiri.
3. Kondisi krisis ekonomi sering disertakan sebagai alasan penting dibalik munculnya keinginan reformasi birokrasi. Krisis ekonomi dan sosial adalah kondisi penting munculnya tuntutan luas terhadap reformasi birokrasi sektor publik.

Namun meski dalam berbagai literatur pemikiran optimistik terhadap reformasi birokrasi cenderung mendominasi, terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaannya. Berbagai kendala ini meliputi hambatan kultural dan struktural sebagai wujud dari sering diabaikannya peran simbol, makna, dan interaksi sosial dalam studi birokrasi (Dwijayanti, 2021). Artinya, selain reformasi yang bersifat organisasional sebagaimana literatur umum yang mendominasi, ada dimensi simbolik dan maknawi yang membentuk cara birokrat dan masyarakat memaknai perubahan yang terjadi. Inilah yang membuka ruang untuk pendekatan alternatif dalam melihat transformasi birokrasi, yakni melalui lensa interaksi simbolik (Nurhestitunggal et al., 2020)

Kebijakan Publik, Transformasi Birokrasi dalam Kerangka Interaksi Simbolik: Sebuah Tinjauan

Istilah mengenai kebijakan publik, merupakan terminologi familiar yang sering kali muncul dalam banyak kajian akademis, terutama ilmu sosial-politik. Terminologi ini disampaikan dalam berbagai macam spektrum dengan penekanan yang berbeda-beda, Richard Rose misalnya saja, menekankan pemaknaan terhadap kebijakan publik pada aspek hubungan-hubungan antar unit yang saling berkaitan dan menimbulkan konsekuensi bersama daripada suatu keputusan yang tersendiri (Rose, 1969). Sedangkan dalam konteks yang lain, Carl Friedrich menjelaskan makna kebijakan publik dengan lebih luas, menurutnya kebijakan publik tidak lain merupakan tindakan yang diusulkan oleh individu atau kelompok untuk mengatasi atau mencapai sasaran tertentu (Friedrich, 1963). Pendapat Carl Friedrich menunjukkan aspek kebijakan publik yang lebih mendalam, karena menempatkan aktor kebijakan bukan hanya pemerintah, namun juga sebagai bagian dari artikulasi individu atau kelompok.

Dalam konteks yang lebih mendalam, pendefinisian makna kebijakan publik di atas mencerminkan fungsi penting interaksi dan perilaku sosial dalam kebijakan publik. Pemaknaan ini memberikan konsekuensi penting, bahwa kebijakan publik merupakan produk dari dinamika sosial, sehingga dituntut untuk mampu memecahkan berbagai macam masalah sosial (Suryono, 2014). Meski dalam konteks ini, terdapat perdebatan yang cukup serius diantara para ilmuwan mengenai pengelompokan kajian kebijakan publik sebagai lingkup ilmu politik atau administrasi negara, seluruhnya tetap bersepakat bahwa kebijakan publik adalah elemen penting dalam menghadapi krisis multidimensional yang terjadi (Winarno, 2011). Pada level ini, kebijakan publik kemudian dipahami sebagai praktik yang terus melekat dalam kehidupan manusia.

Lebih lanjut, sebagai hasil dari dinamika sosial yang kompleks dan luas, substansi kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari tuntutan akan perubahan birokrasi. Setelah sekian lama birokrasi mengalami kemampuan dan jebakan patologi birokrasi, ide mengenai reformasi birokrasi

kemudian muncul dan menjadi alternatif mutakhir yang ditawarkan dalam berbagai penekanan, mulai dari upaya penciptaan birokrasi efisien, birokrasi berbasis *customers*, hingga tata kelola pemerintahan yang melihat masyarakat sebagai *citizen* dan *stakeholders* (Turner et al., 2022). Dalam kajian teoritik tersebut, reformasi yang dipahami sebagai tuntutan publik atas perubahan, ternyata tidak dapat berjalan secara alamiah (Hadna, 2009). Reformasi adalah bagian dari suatu perubahan terencana dan dikonstruksi untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu.

Oleh karenanya, dalam konteks yang lebih paradigmatik, reformasi birokrasi tidak dapat dipahami secara komprehensif dengan paradigma positivis, bukti empirik yang ada menunjukkan bahwa fenomena ini menampilkan dinamika aktor, interaksi sosial dan artikulasi kepentingan yang mengkonstruksi bentuk dan arah reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi pada prinsipnya subur dalam *landscape* negara demokratis yang menempatkan tuntutan dan harapan publik sebagai faktor penting lahirnya keputusan yang baik dan merupakan hasil dari kinerja pemerintahan yang responsif (Peters, 2010). Hal ini dapat berimplikasi pada terciptanya efektifitas, legitimasi dan rasa adil yang selama ini menjadi persoalan utama birokrasi (Machadani Afala, 2017; Setijaningrum, Mardiyanta, Wardiyanto, & Samad, 2025).

Berkaca dari uraian-uraian di atas, pendekatan interaksi simbolik telah menekankan titik berbeda dalam memahami fenomena kebijakan publik khususnya transformasi birokrasi. Pemaknaan terhadap transformasi birokrasi ditekankan bukan pada argumentasi tunggal dimana negara dengan perspektif institusionalis dibaca sebagai satu-satunya aktor yang mengkonstruksi perubahan birokrasi, lebih dari itu terdapat dialektika aktor yang rumit dan kompleks, melibatkan interaksi simbolik yang bermakna dari berbagai pranata sosial yang luas dan dinamis yang turut serta menentukan keberhasilan transformasi birokrasi. Fungsi negara dalam konteks ini adalah sebagai katalisator dan fasilitator yang menitikberatkan pada *administration by public* dan secara sekaligus merobohkan cara pandang klasik yang melihat negara sebagai *driving forces* dari suatu perubahan (Suwitri, 2010). Penjelasan ini

mengantarkan pada analisis penting dalam artikel ini selanjutnya, yang menempatkan substansi realitas sosial sebagai premis awal terciptanya reformasi birokrasi secara komprehensif.

Dialektika Aktor, Makna dan Tindakan dalam Transformasi Birokrasi Sektor Publik

Sejalan dengan penjelasan di atas, pendekatan interaksi simbolik sangat menekankan pada dinamika peran aktor, reproduksi makna dan tindakan dalam proses transformasi birokrasi sektor publik. Dalam konteks ini, inti dari proses transformasi adalah hasil dari pengalaman aktor dalam memaknai dunia empiris mereka secara aktual (Steeves, 2023). Aktor adalah pencipta aktif dari suatu realitas sosial itu sendiri (Estes & Edmonds, 1981).

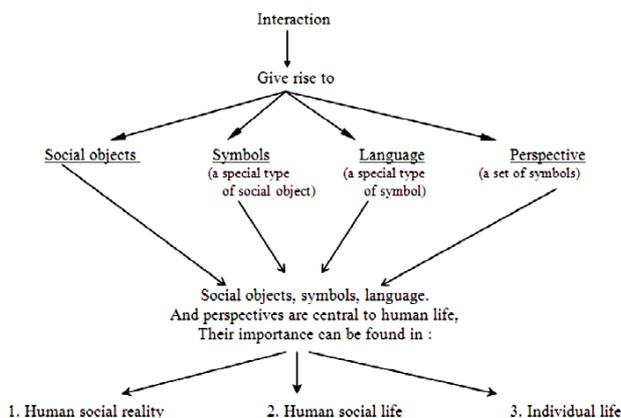
Lebih jauh, konsepsi terhadap peran aktor pada prinsipnya dipahami dalam kerangka bahwa individu atau kelompok telah secara langsung mempengaruhi proses berpikir organisasi dan menentukan cara mereka bertindak melalui bahasa atau simbol tertentu. Hal ini berarti, aktor juga dapat dimaknai sebagai subjek yang menentukan kombinasi terhadap tindakan sebagai hasil dari cara pikir reflektif dalam memahami fenomena empiris (Hewitt, Mills, Hoare, & Sheridan, 2022). Premis ini tentu menegaskan perbedaan yang signifikan antara perspektif *behavioral* dan interaksi simbolik dalam memahami realitas sosial. Dalam perspektif *behavioral* pemaknaan atas tindakan aktor dilakukan dengan tidak melihat konstruksi interaksi, bahasa, dan simbol sebagai sesuatu yang bermakna penting dalam pembentukan tindakan (Denzin, 1992). Hal ini tentu berseberangan dengan keyakinan dasar interaksi simbolik yang melihat aktor sebagai subjek aktif yang dipengaruhi oleh interaksi, simbol, bahasa, dan makna tertentu dalam suatu *setting* peristiwa.

Selain itu, pemaknaan terhadap aktor dalam interaksi simbolik juga menekankan pada bagaimana aktor dapat secara terbuka menunjukkan keterlibatan dalam interaksi yang luas dalam rangka mengkonstruksi makna transformasi birokrasi sektor publik. Keterbukaan aktor dalam hal ini dipahami sebagai tingkat meleburnya interaksi aktor dengan komunitas sosial yang luas dalam rangka membangun makna dan seorang peneliti wajib menemukan makna tersebut (Denzin, 1992). Makna

dalam hal ini, dapat muncul secara tersurat atau tersirat, makna juga dapat muncul dalam bentuk pemilihan simbol dan bahasa tertentu yang digunakan oleh aktor yang umumnya juga akan tercermin dari tindakan mereka.

Transformasi birokrasi sektor publik pada dasarnya memang tidak dapat dilepaskan dari pergulatan aktor, makna dan tindakan di dalamnya. Merujuk pada pandangan Defny Holidin, transisi terhadap reformasi birokrasi telah meletakkan masyarakat sebagai kunci utama, dan oleh karenanya tidak akan lepas dari perkembangan dari masyarakat itu sendiri (Holidin, Hariyati, & Sunarti, 2017). Pendapat tersebut semakin menegaskan pendekatan interaksi simbolik sebagai metode mutakhir dalam melihat fenomena transformasi birokrasi, dalam perspektif yang sama hal ini dapat dijelaskan secara lebih mendalam melalui peta alur pikir metodologis sebagai berikut:

Gambar 1.
Peta Pendekatan Interaksi Simbolik



Source: (Charon, 1979)

Pendapat Joel Charon, dalam bagan di atas menunjukkan secara spesifik bahwa realitas sosial dibentuk dari kombinasi pertautan antara objek sosial, simbol, bahasa, dan perspektif aktor (Charon, 1979). Pandangan ini sekaligus meletakkan premis penting, bahwa transformasi birokrasi yang juga dimaknai sebagai realitas sosial adalah produk dari seluruh kombinasi pertautan interaksi manusia yang mengandung perspektif bermakna. Kombinasi dari pergulatan interaksi simbolik yang ada, kemudian melahirkan tindakan yang turut serta menentukan arah dan bentuk dari transformasi birokrasi itu sendiri. Aktor dalam hal ini terlibat dalam mendefinisikan dan menerjemahkan tindakannya sebagai cara untuk mengkonstruksi kepentingan

satu sama lain (Ahmadi, 2008). Penjelasan ini menguatkan premis awal dalam artikel ini, bahwa interaksi sosial adalah unsur penting yang mengkonstruksi setiap proses transformasi birokrasi secara langsung.

Memotret Dinamika Birokrasi: Penetrasi Teknologi, Pengamatan Inklusif dan Berkelanjutan

Reformasi sistem birokrasi berkelanjutan telah menciptakan perubahan absolut dalam tata kelola pemerintahan menuju sistem pemerintahan demokratis dan transparan (Kusuma, Setyadi, Andaru, & Roziqin, 2022). Perkembangan dinamika tersebut, adalah faktor penting untuk memiliki pemerintahan yang kuat dan transparan yang dapat secara efektif mengawasi pelaksanaan perubahan (Doverianda, Wardiyanto, & Setijaningrum, 2025). Pendekatan interaksi simbolik menunjukkan pentingnya peran dinamika masyarakat dalam keberlanjutan proses birokrasi. Dalam kacamata Indonesia, kebijakan reformasi birokrasi dimulai dengan skema peremajaan infrastruktur dan revitalisasi tata kelola pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden (Inpres) No. 3 Tahun 2003 mengenai Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Melalui ketentuan tersebut pemerintah berupaya menciptakan perubahan tata kelola pemerintahan berdasarkan tuntutan perkembangan teknologi di tengah masyarakat.

Sejalan dengan hal di atas, perubahan tata kelola berbasis teknologi pada prinsipnya memerlukan pengembangan strategi yang komprehensif dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhinya agar dapat mencapai keberhasilan yang maksimal. Dalam konteks ini, dinamika interaksi simbolik yang mengarahkan transformasi birokrasi ke arah perkembangan teknologi, seringkali tidak sejalan dengan perkembangan kapasitas aparatur dan organisasi pemerintahan (Wardiyanto, Setijaningrum, Samad, & Kandar, 2025). Proses perumusan kebijakan yang membutuhkan standar prosedur internal cenderung tidak linier dengan kemajuan teknologi yang terjadi di lingkungan eksternal organisasi pemerintahan. Budaya organisasi dan ketersediaan sumber daya manusia juga turut mempengaruhinya. Suatu kondisi yang menunjukkan bahwa meski praktik

adopsi teknologi telah membawa perubahan penting dalam organisasi, namun tidak serta-merta dapat merubah budaya kelembagaan itu sendiri (Graham & Kelly, 2021).

Lebih jauh, meski dinamika sosial yang mempengaruhi dan mengarahkan reformasi birokrasi berbasis teknologi menciptakan pergulatan aktor dan makna simbolik yang cukup serius, kebijakan terhadapnya tetap diberlakukan secara konsisten. Di Indonesia, hal ini berwujud pada pemberlakuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik yang telah mengubah pemanfaatan teknologi informasi di sektor ekonomi secara signifikan dan meningkatkan akses masyarakat terhadap informasi. Hal ini juga diimbangi dengan upaya menyusun tata kelola pemerintahan yang mengepankan efektifitas, transparansi dan akuntabilitas melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 95 Tahun 2018 tentang SPBE. Ketentuan ini mencakup berbagai aspek, antara lain rencana induk dan arsitektur SPBE, peta jalan SPBE, substansi serta keamanan data, aplikasi, dan fitur layanan SPBE. Dalam konteks ini, transformasi birokrasi sektor publik yang berwujud pada penerapan kebijakan SPBE, merupakan respons terhadap tuntutan masyarakat yang menginginkan pelayanan yang lebih cepat, transparan, akuntabel, dan adaptif terhadap perubahan zaman (Rulinawaty et al., 2023). Namun, agar transformasi ini efektif dan adil, dibutuhkan pengamatan yang inklusif (melibatkan berbagai aktor dan perspektif) yang dilakukan secara simultan dan berkelanjutan.

Pengamatan inklusif dalam transformasi birokrasi berarti memperluas partisipasi dalam proses pemantauan dan evaluasi perubahan, hal ini mencakup partisipasi multipihak diantara warga, sektor swasta, akademisi, LSM, serta kelompok rentan yang harus dilibatkan dalam mengamati perubahan birokrasi (Saputra, Pratama, & Orbawati, 2019). Beragam perspektif tidak hanya dari sisi pemerintah, tapi juga dari pengguna layanan dan kelompok yang selama ini mungkin terpinggirkan. Transparansi data tentang kinerja birokrasi juga perlu dibuka agar semua pihak bisa dapat memberikan evaluasi yang objektif (Basyo & Anirwan, 2023). Pengamatan berkelanjutan

terhadap proses transformasi birokrasi bukan proyek jangka pendek, sehingga perlu dilakukan monitoring berkala yang terstruktur dan terus-menerus, bukan hanya evaluasi di akhir proyek.

Dengan demikian, tantangan yang dihadapi dalam pengamatan inklusif dan berkelanjutan dalam proses transformasi birokrasi sektor publik adalah dinamika interaksi simbolik yang muncul dalam wujud resistensi internal, sebagai akibat dari kondisi dimana tidak semua aparatur dan budaya birokrasi siap berubah. Potensi fragmentasi kebijakan dan orientasi transformasi yang terpecah akibat dinamika pembentukan makna dalam interaksi sosial adalah potret dinamika yang mungkin terjadi (Prasojo, 2020). Namun meski demikian, pengamatan inklusif dan berkelanjutan tetap dilihat sebagai kunci untuk memastikan bahwa penetrasi teknologi dalam transformasi birokrasi sektor publik tidak hanya kosmetik, tetapi benar-benar membawa perubahan sistemik menuju birokrasi yang melayani rakyat secara efektif dan adil.

Kesimpulan

Berkaca dari uraian-uraian di atas, maka diperoleh suatu pemahaman bahwa pendekatan interaksi simbolik menjadi salah satu alternatif pendekatan dalam memahami transformasi birokrasi sektor publik. Perangkat analisisnya yang mengakomodasi dinamika interaksi, makna dan tindakan aktor dalam realitas sosial, membuat analisis terhadap transformasi birokrasi sektor publik dapat lebih mengakar. Peran aktor dalam mengkonstruksi makna, simbol, dan bahasa yang kemudian diwujudkan dalam perilaku sosial adalah bagian penting dalam membentuk dan mengarahkan substansi transformasi birokrasi sektor publik itu sendiri. Sedangkan dalam konteks yang lain, ide pengamatan inklusif dalam interaksi simbolik, telah memungkinkan setiap peneliti dapat memotret dinamika konstruksi makna dalam bentuk partisipasi publik selama proses transformasi berlangsung, hal ini penting sebagai bagian dari wujud alamiah interaksi aktor yang sifatnya ambivalen dan acak.

Oleh karenanya, penggunaan pendekatan interaksi simbolik dalam kajian ilmu administrasi khususnya kebijakan publik, perlu diperluas lebih lanjut. Hal ini penting dilakukan agar kajian kebijakan publik dapat lebih banyak berkontribusi

dalam membongkar logika aktor dan konstruksi makna yang muncul dibalik setiap proses transformasi birokrasi yang terjadi. Peran keilmuan ini penting untuk memberikan gambaran lain dari proses transformasi birokrasi yang melihat unsur konstruksi interaksi manusia sebagai penentu dalam setiap pengambilan keputusan, cara pandang yang selama ini kurang mendapat perhatian yang relevan.

REFERENCES

- Ahmadi, D. (2008). Interaksi Simbolik: Suatu Pengantar. *Mediator: Jurnal Komunikasi*, 9 (2), 301–316. <https://doi.org/10.29313/mediator.v9i2.1115>
- Ansar, Anugerah, T., Harefa, Imelda, Sinaga, N., Joseph, E., & Lopulalan. (2024). Teori Sosiologi: Konsep-Konsep Kunci Dalam Pemahaman Masyarakat. PT Media Penerbit Indonesia.
- Asatryan, Z., Heinemann, F., & Pitlik, H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 48, 128–143. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.08.004>
- Basyo, I., & Anirwan, A. (2023). Pelayanan Publik Era Digital: Studi Literatur. *Indonesian Journal of Intellectual Publication*, 4(1), 23–31. <https://doi.org/10.51577/ijipublication.v4i1.477>
- Blumer, H. (1969). *Social Interactionism: Perspektif and Method* (1st ed.). California: University of California Press.
- Blumer, H. (1980). Mead and Blumer: The Convergent Methodological Perspectives of Social Behaviorism and Symbolic Interactionism INTERACTIONISM*. In Source: *American Sociological Review* (Vol. 45, Issue 3).
- Blumer, H., & Sociological, A. (1980). Mead and Blumer: The Convergent Methodological Perspectives of Social Behaviorism and Symbolic Interactionism MEAD AND BLUMER: THE CONVERGENT METHODOLOGICAL PERSPECTIVES OF SOCIAL BEHAVIORISM AND SYMBOLIC INTERACTIONISM*. In Source: *American Sociological Review* (Vol. 45, Issue 3).
- Carter, M. J., & Fuller, C. (2016). Symbols, meaning, and action: The past, present, and future of symbolic interactionism. *Current Sociology*, 64(6), 931–961. <https://doi.org/10.1177/0011392116638396>
- Charon, J. (1979). *Symbolic Interactionisme*. America: Prentice Hall Inc.
- Denzin, N. K. (1992). *Symbolic Interactionism And Cultural Studies: The Politics of Interpretation* (1st ed.). Massachusetts: Blackwell Publishing.
- Doverianda, B., Wardiyanto, B., & Setijaningrum, E. (2025). Membangun Layanan Publik yang Partisipatif: Studi Kasus SIPRAJA melalui Perspektif New Public Governance. *Ranah Research : Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 7(3), 1559–1568. <https://doi.org/10.38035/rrj.v7i3.1367>
- Dreher, A., Lamla, M. J., Lein, S. M., & Somogyi, F. (2009). The impact of political leaders' profession and education on reforms. *Journal of Comparative Economics*, 37(1), 169–193. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2008.08.005>
- Efendi, E., Fadila, F., Tariq, K., Pratama, T., & Azmi, W. (2024). Interaksionisme Simbolik dan Praktis. *Da'watuna: Journal of Communication and Islamic Broadcasting*, 4(3), 1088–1095. <https://doi.org/10.47467/dawatuna.v4i3.514>
- Estes, C. L., & Edmonds, B. C. (1981). SYMBOLIC INTERACTION AND SOCIAL POLICY ANALYSIS. *Symbolic Interaction*, 4(1), 75–86. <https://doi.org/10.1525/si.1981.4.1.75>
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: MCGraw-Hill.
- Ginting, R., & Haryati, T. (2011). REFORMASI BIROKRASI PUBLIK DI INDONESIA. In *Jurnal Ilmiah CIVIS: Vol. I* (Issue 2). www.pn-yogyakarta.go.id
- Graham, J., & Kelly, A. (2021). *Public Information Technology and E-Government: A Historical Timeline*, *Handbook of Public Information System*. New York: Routledge
- Hadna, A. H. (2009). Kerancuan Paradigmatik dalam Reformasi Birokrasi di Tingkat Lokal Era Otonomi Daerah. In A. Pramusinto & E. A. Purwanto (Eds.), *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia* (1st ed., pp. 89–105). Yogyakarta: Gava Media.
- Hewitt, S., Mills, J., Hoare, K., & Sheridan, N. (2022). Grounded Theory Method and Symbolic Interactionism: Freedom of Conceptualization and the Importance of Context in Research. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 23(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-23.3.3807>
- Holidin, D., Hariyati, D., & Sunarti, E. S. (2017). *Reformasi Birokrasi dalam Transisi* (2nd ed.). Jakarta: Kencana.
- Huang, Z. (2022). George Herbert Mead's Social Psychology and Sociology of Knowledge. In *Issue 1 Scientific and Social Research* (Vol. 4, Issue 1).
- Jurnal, H., Jermias, E. O., & Rahman, A. (2022). INTERAKSIONISME SIMBOLIK PADA KOMUNITAS CINEMA APPRECIATOR MAKASSAR DI KOTA MAKASSAR. 2(3).
- Kusuma, T. P., Setyadi, D. S., Andaru, I. W., & Roziqin, A. (2022). Reformasi Birokrasi Dalam Aspek Efisiensi Dan Transparansi Pada Pelayanan Birokrasi Pemerintahan Kota Batu. *AS-SIYASAH: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 7(1), 1. <https://doi.org/10.31602/as.v7i1.5160>
- Machadani Afala, L. (2017). Pasang Surut Reformasi Birokrasi dalam Transisi Demokrasi Indonesia. *Jurnal Transformative*, 3(1), 15–39.

- Muhammad Wali, S. T., et al. Penerapan & Implementasi Big Data di Berbagai Sektor (Pembangunan Berkelanjutan Era Industri 4.0 dan Society 5.0). PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Muhammad Wali, S. T., Efitra, S., Kom, M., Sudipa, I. G. I., Kom, S., Heryani, A., ... & Sepriano, M. (2023). Penerapan & Implementasi Big Data di Berbagai Sektor (Pembangunan Berkelanjutan Era Industri 4.0 dan Society 5.0). PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- MUHAMMAD WALI, S. T., et al. Penerapan & Implementasi Big Data di Berbagai Sektor (Pembangunan Berkelanjutan Era Industri 4.0 dan Society 5.0). PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Dwijayanti, A. (2021). Fungsi Birokrasi sebagai Penasihat Kebijakan: Studi Fenomenologis pada Pemerintah Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(1), 151–174. <https://doi.org/10.52316/jap.v17i1.68>
- Nurhestitunggal, M., Muhlisin, dan, Provinsi Banten, B., & Pusat Pemerintahan Provinsi Banten Jl Syech Nawawi Al Bantani, K. (2020). Penyederhanaan Struktur Birokrasi: Sebuah Tinjauan Perspektif Teoritis dan Empiris Pada Kebijakan Penghapusan Eselon III dan IV. *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah*, 4(1), 1–0.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? In *Public Management Review* (Vol. 8, Issue 3, pp. 377–387). Taylor and Francis Ltd. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (7th ed.). United States of America: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pansiri, J. (2023). Methodological Choices in Tourism: A Review of the Application of Symbolic Interactionism in Tourism and Hospitality Studies. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 12(1), 351–369. <https://doi.org/10.46222/ajhtl.19770720.372>
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*, 10(3), 209–222. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0133-4>
- Pettit, M. (2011). The con man as model organism: The methodological roots of Erving Goffman's dramaturgical self. *History of the Human Sciences*, 24(2), 138–154. <https://doi.org/10.1177/0952695111398828>
- Prasojo, E. (2020). *Memimpin Reformasi Birokrasi: Kompleksitas dan Dinamika Perubahan Birokrasi Indonesia* (1st ed.). Jakarta: Kencana.
- Putri, A. S., Radandima, G. U. E., & Setiawan, A. (2024). Analysis of The Constructivist Approach in The Learning Process of Public Policy. *Jejaring Administrasi Publik*, 16(2), 115–130. <https://doi.org/10.20473/jap.v16i2.53461>
- Ritzer, G., & Stepnisky, J. (2022). *Contemporary Sociological Theory and Its Classical Roots: The Basics* (6th ed.). SAGE Publications.
- Rizkwanti, R. A. K. D., & Caspari, A. (2024). Pendekatan Studi Kritis dan Relevansinya Terhadap Kebijakan Publik. *Jejaring Administrasi Publik*, 16(1), 44–60. <https://doi.org/10.20473/jap.v16i1.53728>
- Rose, R. (1969). *Policy Making in Great Britain*. London: Mac-Millan.
- Rulinawaty, Beliu, J. J., Fina, Y. N., Salim, K., Herman, S. R., & Sunardi. (2023). *Kompleksitas Dan Dinamika Birokrasi Di Indonesia* (1st ed.; A. Rachmad, ed.). Karanganyar: CV. Literakata Karya Indonesia. Retrieved from http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng-8ene.pdf?sequence=12&isAllowed=y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.005%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/305320484_SISTEM_PEMBETUNGAN_TERPUSAT_STRATEGI_MELESTARI
- Saputra, A. D., Pratama, A. B., & Orbawati, E. B. (2019). Public Service Transformation (A Case Study of Online Single Submission at The Office of Investment and Integrated Services Magelang Municipality). *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 9(1), 76. <https://doi.org/10.26858/jiap.v9i1.9320>
- Setijaningrum, E., Mardiyanta, A., Wardiyanto, B., & Samad, S. A. (2025). When Silence Speaks: Public Service Innovation, Village Authority, and the Negotiation of Traditional Justice in Rural Indonesia's Youth Protection System. *Social Sciences*, 14(1), 22. <https://doi.org/10.3390/socsci14010022>
- Steeves, K. (2023). Symbolic Interactionism. In *Varieties of Qualitative Research Methods: Selected Contextual Perspectives* (1st ed., pp. 457–462). Cham, Switzerland: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-04394-9_71
- Suryono, A. (2014). Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat. *Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 6(2), 98–102. <https://doi.org/10.31334/trans.v6i2.33>
- Suwitri, S. (2010). Administrasi Negara, Kebijakan Publik: Reformasi dan Transfromasi. In F. Suaedi & B. Wardiyanto (Eds.), *Revitalisasi Administrasi negara: Reformasi Birokrasi dan e-Governance* (1st ed., pp. 137–146). Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Turner, M., Prasojo, E., & Sumarwono, R. (2022). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies*, 43(2), 333–351. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1708301>
- Wardiyanto, B., Setijaningrum, E., Samad, S., & Kandar, A. H. (2025). Mending the mismatch of minds and mandates: reimagining competency-centric public service delivery in Bojonegoro Regency, Indonesia. *Cogent Business & Management*, 12(1).

<https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2442538>

Waugh, W. L., & Waugh, W. W. (2003). Phenomenology and public administration. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 7(3), 405–431.

<https://doi.org/10.1108/IJOTB-07-03-2004-B006>

Winarno, B. (2011). *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus* (1st ed.). Yogyakarta: CAPS.