

REKONSTRUKSI INDIKATOR KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DIGITAL DALAM PERSPEKTIF NILAI PUBLIK: SUATU TINJAUAN LITERATUR

David Pagiel Laoli¹, Jefri Ardivo², Boni Saputra³

^{1,2,3}Departemen Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial,

Universitas Negeri Padang

davidpagiel21@gmail.com, jefriardivo24012004@gmail.com,

bonisaputra@fis.unp.ac.id

ABSTRACT

Public services in Indonesia face transformation pressures driven by the massive implementation of the Electronic-Based Government System (SPBE). Despite being framed as a solution to bureaucratic pathologies, SPBE evaluation predominantly operates under the New Public Management (NPM) paradigm, which positions technical efficiency as the sole criterion of success, thereby neglecting the essence of publicness and citizens' fundamental rights. The epistemological consequences of NPM dominance are consistently identified in contemporary literature: digitalization acceleration without inclusive social considerations has structurally widened the digital divide, systematically excluding marginalized groups from accessing fundamental state services. This study employs a Literature Review method covering 25 high-reputation journal articles published between 2020 and 2025, identified through Scopus, Web of Science, and SINTA (quartiles 1 to 3). Based on cross-cluster comparative synthesis, this study produces a novelty contribution in the form of a tripartite model of digital public service quality indicators grounded in Public Value Theory, comprising: (1) Inclusive Digital Service Performance; (2) Democratic-Political Value; and (3) Social-Ethical Value. The model is hierarchical and sequential, and recommends reforming SPBE evaluation instruments so that technology serves as an instrument of social justice rather than a bureaucratic end in itself.

Keywords: *Digital Public Service; Public Value; Bureaucratic Reform; SPBE; Co-Creation*

ABSTRAK

Pelayanan publik di Indonesia menghadapi tekanan transformasi yang bersumber dari implementasi masif Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Meskipun diklaim sebagai solusi patologi birokrasi, evaluasi keberhasilan SPBE secara dominan masih dijalankan di bawah naungan paradigma New Public Management (NPM) yang menjadikan efisiensi teknis sebagai satu-satunya tolok ukur keberhasilan, sehingga secara laten mengabaikan esensi kepublikan (publicness) dan hak-hak dasar warga negara. Konsekuensi epistemologis dari dominasi NPM teridentifikasi secara konsisten dalam literatur mutakhir. Penelitian ini menggunakan metode Literature Review terhadap 25 artikel jurnal bereputasi yang diterbitkan pada rentang 2020 hingga 2025 dan diidentifikasi melalui basis data Scopus, Web of Science, dan SINTA (kuartil 1 hingga 3). Berdasarkan sintesis komparatif lintas klaster, penelitian ini menghasilkan model tripartit indikator kualitas pelayanan publik digital berbasis Nilai Publik, yang terdiri dari: (1) Klaster Kinerja Pelayanan Digital Inklusif; (2) Klaster Nilai Demokratis-Politis; serta (3) Klaster Nilai Sosial-Etis.

Kata kunci: Pelayanan Publik Digital; Nilai Publik; Reformasi Birokrasi; SPBE; Co-Creation

A. Pendahuluan

Transformasi digital dalam tata kelola sektor publik telah berkembang pesat dari sekadar wacana modernisasi infrastruktur menjadi pilar fundamental operasional negara modern. United Nations (2024) menegaskan bahwa digitalisasi pemerintahan merupakan instrumen strategis untuk mengakselerasi pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs).

Merespons dinamika global tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengukuhkan komitmen transformasi digital melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Kebijakan ini bertujuan mengonsolidasikan layanan publik ke dalam portal-portal terpadu untuk menghasilkan layanan yang lebih cepat, efisien, dan transparan (Subhan & Sartika, 2025).

Di balik indikator kuantitatif yang menggembirakan tersebut, terdapat anomali sosiologis yang signifikan. Banyak institusi publik terjebak pada apa yang oleh Arifin (2024) disebut sebagai "fetisisme teknologi", di mana peluncuran aplikasi baru dianggap sebagai tujuan akhir penyelenggaraan layanan.

Anomali tersebut berakar dari dominasi paradigma New Public Management (NPM) yang mengukur kualitas layanan secara eksklusif menggunakan instrumen E-SQUAL dan ServQual dengan indikator utama berupa fungsionalitas aplikasi, kecepatan jaringan, dan tampilan antarmuka (Novtahaning, 2024; Yarvita, 2025).

Di bawah hegemoni cara pandang ini, warga negara tereduksi menjadi sekadar "pelanggan" yang kepuasannya diukur dari kecepatan transaksi administratif (Putri, 2024). Warga tidak memiliki exit option atas layanan seperti pengelolaan NIK, sertifikat tanah, atau perizinan usaha. Kelemahan paling mendasar dari dominasi metrik NPM adalah hilangnya substansi Nilai Publik (Public Value) dari instrumen evaluasi pemerintah. Konsep kepublikan

menuntut agar layanan negara tidak hanya diukur dari kecepatan, melainkan dari sejauh mana ia mampu bersikap adil, inklusif, dan menjamin perlindungan hak-hak sipil dasar.

Ketiadaan perspektif keadilan sosial memicu eksklusi sosial yang terstruktur. Masyarakat lansia, kelompok berpenghasilan rendah, dan penduduk kawasan 3T mengalami keterasingan teknologi ketika pemerintah daerah menutup loket layanan fisik (Wibawa, 2025; Yulianti, 2025).

Berdasarkan identifikasi gap tersebut, artikel ini membangun argumentasi bahwa indikator pelayanan publik digital harus direkonstruksi untuk mengintegrasikan variabel kinerja teknis, nilai-nilai demokrasi, dan prinsip keadilan sosial-etis, melalui metode Literature Review berbasis teori Nilai Publik.

Kajian Literatur

1. Teori Difusi Inovasi dalam Transformasi Sektor Publik

Penelitian ini menggunakan kerangka analitis Teori Difusi Inovasi (Diffusion of Innovations Theory) yang dikemukakan oleh Everett M. Rogers

(1962). Teori ini menegaskan bahwa keberhasilan difusi ditentukan oleh lima karakteristik: keunggulan relatif (relative advantage), kesesuaian (compatibility), kerumitan (complexity), kemampuan uji coba (trialability), dan kemampuan hasil untuk diamati (observability) (Sulaiman et al., 2021). Dalam konteks SPBE, rekonstruksi indikator harus memasukkan pengujian kompatibilitas dan aksesibilitas sebagai variabel utama.

2. Kritik terhadap Paradigma New Public Management

New Public Management (NPM) telah mendominasi wacana administrasi publik global sejak era 1980-an. NPM menitikberatkan pada mekanisme pasar, desentralisasi, efisiensi rasional, orientasi output terukur, dan perlakuan warga negara sebagai pelanggan komersial (Putri, 2024). Penilaian e-government berbasis NPM mereduksi nilai demokrasi menjadi sekadar nilai ekonomi transaksi. Sebuah komparasi menyeluruh antara paradigma NPM dan Nilai Publik tersaji pada Gambar 5.

Gambar 5. Matriks Komparatif: Paradigma NPM vs. Nilai Publik dalam Evaluasi E-Government

Sumber: Sintesis Penulis, 2025

Dimensi Evaluasi	Paradigma NPM (Dominasi pasar)	Paradigma Nilai Publik (Mitra yang setara)
Unit Analisis Utama	Transaksi (kecepatan proses, uptime rate, efisiensi biaya)	Hak warga (akses adil, inklusi, kepercayaan publik)
Posisi Warga Negara	Pelanggan (customer) yang keputusannya dikurasi transaksional	Warga negara (citizen) dan mitra co-creation kedai
Metrik Keberhasilan	Jumlah aplikasi diunduh, indeks kepuasan pengguna	Jangkauan inklusivitas, indeks co-creation, perlindungan privasi data warga
Respons terhadap Kompleksitas	Ditanggap sebagai pasar tidak efisien -- bergantung diabaikan	Wajib diayati dengan layanan hibrida dan pendamping aparatur
Dasar Legitimasi	Ethos bisnis yang terukur secara kuantitatif	Mendaki konstitusional kredensial sosial dan hak sipil warga
Risiko Sistemik Utama	Digital divide, erosi sosial, dan "aplikasi zombie"	Perfeksionisme data lemah jika tidak dikombinasikan K1 yang solid

Gambar 5. Matriks Komparatif: Paradigma NPM vs. Nilai Publik dalam Evaluasi E-Government | Sumber: Sintesis Penulis, 2025

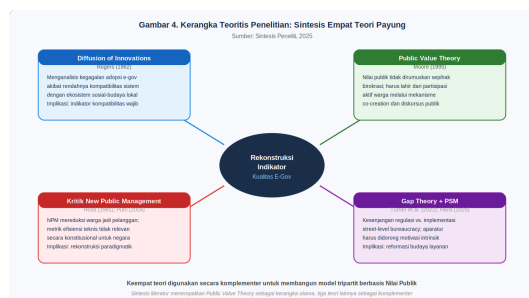
3. Paradigma Nilai Publik dan Co-Creation

Sebagai antitesis NPM, Mark Moore (1995) memperkenalkan konsep Nilai Publik (Public Value). Nilai publik tidak dapat dirumuskan sepihak oleh birokrat, melainkan harus diproses melalui mekanisme diskursus dan partisipasi aktif warga negara. Dalam tata kelola digital, adopsi nilai publik mendorong pergeseran radikal menuju co-creation, di mana masyarakat berkolaborasi dengan pemerintah sejak tahap perancangan hingga evaluasi operasional (Alfita, 2024).

4. Gap Theory dan Motivasi Pelayanan Publik

Gap Theory menjelaskan ketidakselarasan antara ekspektasi masyarakat dengan mutu layanan aktual, serta memotret policy implementation gap antara narasi regulasi makro dengan realitas street-level bureaucracy. Dalam konteks

SPBE Indonesia, gap ini terbentuk akibat ketidaksiapan infrastruktur, tumpang tindih peraturan sektoral, dan lemahnya pengawasan struktural (Turner et al., 2022). Kerangka sintesis keempat teori tersaji pada Gambar 4.



Gambar 4. Kerangka Teoritis Penelitian: Sintesis Empat Teori Payung | Sumber: Sintesis Peneliti, 2026

B. Metode Penelitian

1. Desain dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Literature Review sebagai pendekatan utama. Metode ini dipilih karena tujuan penelitian bukan sekadar menginventarisasi hasil studi yang ada, melainkan membangun pemahaman konseptual komprehensif, mengidentifikasi research gap, dan merumuskan kerangka konseptual baru (Moleong, 2020; Creswell, 2014). Pendekatan ini lebih sesuai dibandingkan SLR untuk perdebatan paradigmatis antara evaluasi berbasis efisiensi teknis

(NPM) dan inklusivitas demokrasi (Nilai Publik).

2. Sumber dan Strategi Pencarian Literatur

Identifikasi literatur dilaksanakan pada tiga basis data: Scopus dan Web of Science untuk cakupan global, serta SINTA (Science and Technology Index) kuartil 1-3 untuk relevansi kontekstual Indonesia. Jendela waktu dibatasi tahun 2020-2025 untuk mencerminkan fenomena mutakhir pasca-pandemi COVID-19.

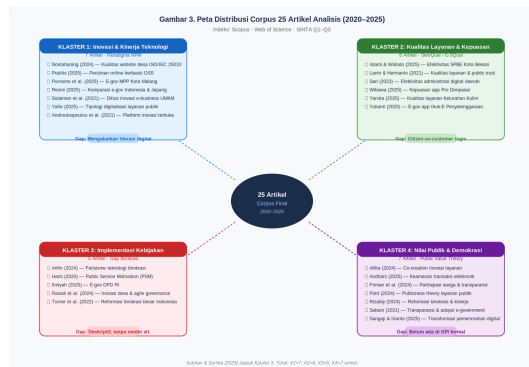
3. Kriteria Inklusi dan Eksklusi

Kriteria inklusi: (a) artikel penelitian empiris atau tinjauan teoretis tentang dampak digitalisasi administrasi publik; (b) membahas reformasi birokrasi, tata kelola e-government, atau kualitas layanan digital; (c) terindeks Scopus, Web of Science, atau SINTA Q1-Q3; (d) tersedia dalam bahasa Indonesia atau Inggris dengan akses full-text. Kriteria eksklusi mencakup artikel e-commerce murni, ilmu komputer terapan tanpa dimensi governance, dan publikasi non-peer-reviewed.

4. Teknik Analisis Data

Setelah corpus literatur terkumpul (25 artikel), analisis dilakukan melalui ekstraksi tematik menyeluruh. Setiap

artikel dibedah untuk mengidentifikasi pola argumen, mengelompokkan kontradiksi temuan, dan memetakan research gap. Distribusi 25 artikel ke dalam empat kluster tersaji pada Gambar 3.

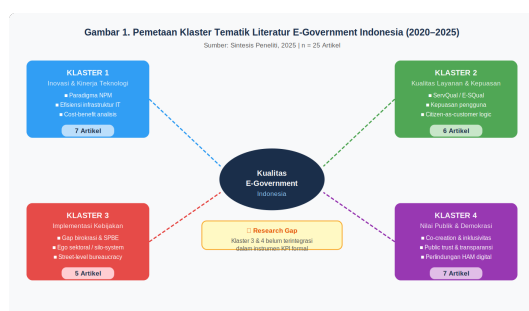


Gambar 3. Peta Distribusi Corpus 25 Artikel Analisis (2020-2025) | Indeks: Scopus, Web of Science, SINTA Q1-Q3

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Hasil Penelitian

Berdasarkan ekstraksi dan analisis konten terhadap 25 literatur terpilih, teridentifikasi fragmentasi fokus yang signifikan dalam mendefinisikan kualitas pelayanan e-government di Indonesia. Tren penelitian dipetakan ke dalam empat kluster utama sebagaimana divisualisasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Pemetaan Kluster Tematik Literatur E-Government Indonesia (2020-2025) | n = 25 Artikel

Kluster pertama, Inovasi dan Kinerja Teknologi (7 artikel), menyajikan cost-benefit analysis yang presisi namun mengabaikan rendahnya literasi digital pengguna. Kluster kedua, Kualitas Layanan dan Kepuasan Pengguna (6 artikel), terjebak pada citizen-as-customer logic yang mengabaikan nilai kewarganegaraan. Kluster ketiga, Implementasi Kebijakan dan Gap Birokrasi (5 artikel), membongkar konflik kepentingan dan silo-system namun berhenti pada deskripsi keluhan. Kluster keempat, Nilai Publik dan Demokrasi Kepublikan (7 artikel), memberikan antitesis paling substantif terhadap hegemoni NPM, namun studi empirisnya masih terbatas. Temuan lintas kluster menunjukkan bahwa investasi infrastruktur keras yang tidak diiringi reformasi budaya organisasi cenderung menghasilkan "aplikasi zombie": sistem yang secara teknis beroperasi namun tidak memberikan manfaat nyata. Hambatan paling struktural adalah ego sektoral antarkementerian yang memandang kepemilikan database sebagai komoditas kekuasaan.

2. Pembahasan

a. Dekonstruksi Hegemoni NPM dan Fetisisme Teknologi

Temuan paling fundamental adalah teridentifikasinya cacat epistemologis dalam instrumen resmi pengukuran kualitas e-government Indonesia. Keberhasilan instansi diukur dari kemampuan meluncurkan platform, mempertahankan uptime rate, dan mempercepat waktu transaksi—metrik warisan logika korporasi yang tidak relevan secara konstitusional dengan mandat negara. Warga negara tidak memiliki exit option untuk layanan seperti pengurusan NIK, sertifikat tanah, atau perizinan usaha (Putri, 2024).

b. Digital Divide, Eksklusi Sosial, dan Erosi Empati Birokrasi

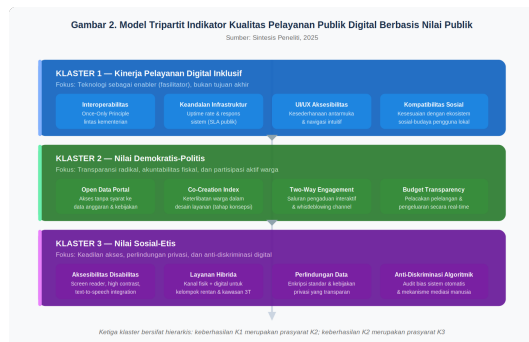
Ketiadaan perspektif keadilan sosial memicu eksklusi sosial terstruktur. Desain e-government Indonesia terbukti memiliki bias terhadap kelas menengah urban (Wibawa, 2025; Yarvita, 2025). Sistem berbasis algoritma menolak data yang tidak sesuai secara otomatis tanpa ruang mediasi, mengikis empati institusional dan public trust terhadap kapasitas negara (Sari, 2023).

c. Patologi Birokrasi: Ego Sektoral dan Kesenjangan Implementasi

Melalui kerangka Gap Theory, agregasi literatur mengonfirmasi kesenjangan lebar antara desain regulasi normatif dengan realitas eksekusi. Prinsip Once-Only dalam Perpres SPBE terhambat silo-system: resistensi institusional terhadap berbagi data karena kepemilikan database dipandang sebagai komoditas kekuasaan (Turner et al., 2022). Dampaknya, warga tetap diminta mengisi formulir berulang di berbagai portal yang diklaim terpadu.

d. Model Tripartit Berbasis Nilai Publik: Novelty Penelitian

Guna memutus rantai kegagalan epistemologis NPM, penelitian ini mengusulkan model tripartit indikator kualitas pelayanan publik digital berbasis Nilai Publik. Novelty-nya terletak pada: (1) rekonstruksi paradigmatis yang menempatkan keadilan sosial sebagai premis ontologis; (2) operasionalisasi Nilai Publik menjadi indikator terukur dalam KPI birokrasi; (3) hierarki kluster sekuensial sebagai roadmap transformasi pragmatis. Visualisasi model tersaji pada Gambar 2.



Gambar 2. Model Tripartit Indikator Kualitas Pelayanan Publik Digital Berbasis Nilai Publik | Sumber: Sintesis Peneliti, 2026

Klaster 1 (Kinerja Pelayanan Digital Inklusif) memosisikan teknologi sebagai fasilitator (enabler), bukan tujuan akhir. Indikator utamanya adalah tingkat interoperabilitas arsitektur sistem melalui keberhasilan Once-Only Principle lintas kementerian. Klaster 2 (Nilai Demokratis-Politis) mengamanatkan transparansi radikal melalui Open Data dan pengukuran keberhasilan co-creation bersama masyarakat sipil (Alfita, 2024; Firman et al., 2024). Klaster 3 (Nilai Sosial-Etis) menjamin inklusivitas berkelanjutan dengan fitur aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, layanan hibrida untuk lansia, dan perlindungan privasi data sebagai indikator mission-critical (Andriani, 2025).

D. Kesimpulan

Penelitian ini membuktikan bahwa instrumen evaluasi e-government di

Indonesia mengidap cacat paradigmatik akibat dominasi logika New Public Management (NPM) yang mengutamakan efisiensi teknis dan mereduksi warga negara menjadi pelanggan komersial. Konsekuensinya, akselerasi inovasi digital melahirkan eksklusi sosial struktural, memperlebar digital divide, dan mendegradasi empati institusional birokrasi.

Berdasarkan sintesis kritis terhadap 25 literatur bereputasi, penelitian ini mengusulkan model tripartit indikator kualitas pelayanan publik digital berbasis Nilai Publik: (1) Klaster Kinerja Pelayanan Digital Inklusif; (2) Klaster Nilai Demokratis-Politis; dan (3) Klaster Nilai Sosial-Etis. Ketiga klaster bersifat hierarkis dan tidak dapat dipisahkan.

Keterbatasan penelitian: corpus dibatasi bahasa Indonesia dan Inggris; 25 artikel merupakan sampel yang relatif terbatas; dan model tripartit bersifat konseptual serta perlu diuji empiris melalui SEM.

Implikasi dan Saran

Pertama, implikasi regulatif: KemenPAN-RB dan Kemenkominfo didorong merevisi panduan teknis

asesmen SPBE dengan menginkorporasi variabel inklusivitas fitur aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dan metrik perlindungan privasi data sebagai komponen pembobotan utama.

Kedua, implikasi manajerial: pemerintah yang merancang Mal Pelayanan Publik (MPP) digital disarankan beralih dari pendekatan top-down ke model co-creation yang melibatkan organisasi masyarakat sipil dan perwakilan kelompok rentan. Ketiga, agenda riset lanjutan: para peneliti didorong mengembangkan kuesioner psikometri berbasis Likert yang tervalidasi, menerapkan SEM untuk menguji hubungan antar-klastrer, dan melaksanakan survei empiris multi-stage random sampling dari tingkat desa hingga kementerian.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfita, L. (2024). Inovasi pelayanan publik menggunakan co-creation. *Jurnal Filosofi*, 3(2), 122-135.
- Andriani, D. (2025). Strategi keamanan transaksi elektronik dalam pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 12(1), 45-58.
- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E., & Charalabidis, Y. (2021). Towards an integrated and inclusive platform for open innovation in the public sector. *Communications in Computer and Information Science*, 792, 228-243.
- Arifin, M. (2024). Digitalisasi dalam administrasi publik sebagai transformasi pelayanan di era modern. *Jurnal Ilmu Administrasi Modern*, 2(1), 211-225.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Firman, F., Sumatono, S., Muluk, M. K., Setyowati, E., & Rahmawati, R. (2024). Enhancing citizen participation: The key to public service transparency. *Journal of Law and Sustainable Development*, 12(1), e2937.
- Haris, R. A. (2020). Motivasi pelayanan publik (Public Service Motivation) dalam peningkatan kinerja sektor publik. *Public Corner*, 13(1), 34-51.
- Ilmiyah, Z. (2025). Penerapan e-government pada pelayanan publik DPD RI. *Jurnal Arden*

- Jaya Sosial Humaniora, 3(1), 1470-1483.
- Islami, E. A. K., & Widodo, H. (2025). Efektivitas pelaksanaan SPBE dalam peningkatan kualitas layanan publik di Pemerintahan Kota Bekasi. *Rawang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(8), 1-15.
- Lanin, D., & Hermanto, N. (2021). The effect of service quality toward public satisfaction and public trust on local government in Indonesia. *International Journal of Social Economics*, 46(3), 377-392.
- Moleong, L. J. (2020). *Metodologi penelitian kualitatif (Edisi revisi)*. PT Remaja Rosdakarya.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Novtahaning, S. (2024). Optimalisasi manajemen kualitas website desa berbasis ISO/IEC 25010. *Jurnal REMIK*, 8(2), 15176-15188.
- Pratitis, T. (2025). Kualitas pelayanan perizinan berusaha online berbasis OSS. *Jurnal Simetris Teras Kampus*, 14(1), 316-329.
- Purnomo, H., Suljatkiko, & Ulfiandi, I. Z. (2025). Peranan e-government dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di MPP Kota Malang. *Jurnal SIMBOL*, 4(2), 122-130.
- Putri, R. A. (2024). Analisis publicness theory dalam revolusi pelayanan publik. *Jurnal Administrasi Publik dan Bisnis*, 6(1), 241-254.
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations*. Free Press.
- Sabani, A. (2021). Investigating the influence of transparency on the adoption of e-Government in Indonesia. *Journal of Science and Technology Policy Management*, 12(2), 236-255.
- Sangaji, M. S. J., & Irianto, J. (2025). Transformasi inovasi pelayanan publik menuju pemerintahan digital. *Jejaring Administrasi Publik*, 17(1), 54-70.
- Sari, D. P. (2023). Analisis efektivitas sistem administrasi digital. *Jurnal Identifikasi K3*, 9(2), 822-835.
- Subhan, & Sartika, I. (2025). Tantangan dan strategi implementasi SPBE dalam

- reformasi birokrasi. *Ranah Research*, 7(6), 1809-1822.
- Sulaiman, E., Handayani, C., & Widyastuti, S. (2021). Transformasi digital TOE dan inovasi difusi e-business untuk UMKM berkelanjutan. *Jurnal Manajemen & Bisnis Kreatif*, 7(1), 51-62.
- Turner, M., Prasajo, E., & Sumarwono, R. (2022). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies*, 43(2), 333-351.
- United Nations. (2024). E-Government survey 2024: Accelerating digital transformation for sustainable development. UNDESA.
- Wibawa, S. (2025). Analisis kepuasan masyarakat pada penggunaan aplikasi Pro Denpasar. *Repositori IPDN*, 20155, 1-20.
- Yarvita, R. (2025). Kualitas pelayanan publik pada Kantor Kelurahan Kulim. *Jurnal JPAR*, 8(2), 21283-21295.
- Yulianti, E. (2025). E-Government melalui aplikasi Ibuk-E dalam penyelenggaraan pelayanan. *Jurnal NIA*, 14(1), 24650-24662.