



Model Hybrid Bureaucracy dalam Transformasi Digital Pelayanan Publik: Studi Komparatif Urban-Rural di Indonesia Pasca-Pandemi (2020–2025)

Bunga Ainia ^{1*}, Dhea Kartika Anatasya ², Indri Ramadhani Putri ³, Jumiati Jumiati ⁴,
Boni Saputra ⁵

¹⁻⁵ Universitas Negeri Padang, Indonesia

Email: ainiabunga16@gmail.com ¹, anatasyardhea03@gmail.com ², indriramadhani74@gmail.com ³,
jumiati@fis.unp.ac.id ⁴, bonisaputra@fis.unp.ac.id ⁵

Korespondensi penulis: ainiabunga16@gmail.com *

Abstract. Digital governance transformation through a hybrid bureaucracy model is considered the main adaptive solution in post-COVID-19 pandemic Indonesia. This study uses the systematic literature review (SLR) method based on PRISMA 2020 with a focus on Sinta and Scopus indexed articles for the 2020–2025 period, to examine the implementation of hybrid bureaucracy in urban and rural areas, and is supported by relevant classical theoretical literature as a basis for the conceptual framework. Results show that the 35% improvement in public service efficiency in urban areas, but only 12% in rural areas, is rooted in disparities in infrastructure and digital literacy. Three main challenges were identified: ASN resistance to technology, overlapping regulations, and budget constraints. Policy recommendations lead to accelerated harmonization of SPBE regulations, gamification-based training strategies, and special budget allocations for 3T (underdeveloped, frontier, and outermost) regions. This study provides an empirical basis for the development of an inclusive and equitable public service digital transformation strategy in Indonesia.

Keywords: digital transformation, hybrid bureaucracy, post-pandemic, public services, urban-rural divide.

Abstrak. Transformasi digital governance melalui model hybrid bureaucracy dianggap sebagai solusi adaptif utama pasca-pandemi COVID-19 di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode systematic literature review (SLR) berbasis PRISMA 2020 dengan fokus pada artikel-artikel terindeks Sinta dan Scopus periode 2020–2025, untuk mengkaji implementasi hybrid bureaucracy di wilayah urban dan rural, serta ditunjang oleh literatur teoritis klasik yang relevan sebagai dasar kerangka konseptual. Hasil menunjukkan peningkatan efisiensi layanan publik sebesar 35% di wilayah urban, namun hanya 12% di rural, berakar pada disparitas infrastruktur dan literasi digital. Tiga tantangan utama diidentifikasi: resistensi ASN terhadap teknologi, tumpang tindih regulasi, dan keterbatasan anggaran. Rekomendasi kebijakan mengarah pada percepatan harmonisasi regulasi SPBE, strategi pelatihan berbasis gamifikasi, dan alokasi anggaran khusus untuk daerah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar). Studi ini memberikan landasan empiris bagi pengembangan strategi transformasi digital pelayanan publik yang inklusif dan berkeadilan di Indonesia.

Kata kunci: hybrid bureaucracy, kesenjangan perkotaan-pedesaan, pasca pandemi, pelayanan publik, transformasi digital.

1. LATAR BELAKANG

Percepatan transformasi digital dalam pelayanan publik di Indonesia yang dipicu oleh pandemi COVID-19 mendorong implementasi model hybrid bureaucracy, yaitu integrasi layanan online dan offline untuk mengakomodasi kebutuhan layanan publik yang dinamis dan beragam. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS, 2023), sekitar 65% instansi pemerintah telah mengadopsi layanan hybrid, tetapi hanya 40% yang berfungsi optimal, memperlihatkan disparitas implementasi yang nyata terutama antara wilayah urban dan rural.

Laporan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri, 2024) menegaskan bahwa reduksi waktu layanan lebih efektif terjadi di kota-kota besar, sementara sebagian besar daerah rural masih bergantung pada layanan manual tradisional. Kondisi ini menimbulkan kebutuhan mendesak untuk menganalisis model hybrid bureaucracy secara komparatif dalam konteks urban versus rural agar kebijakan transformasi digital dapat dijalankan secara efektif dan berkeadilan.

Riset Terdahulu dan Research Gap, berbagai studi terdahulu menyoroti aspek teknis dan aplikasi e-government, seperti integrasi aplikasi JAKI di Jakarta (Suryadi, 2021) dan pemanfaatan AI dalam pengaduan publik (Wijayanto, 2023). Namun, kajian komparatif terkait pengaruh sosial dan kebijakan hybrid bureaucracy khususnya perbedaan urban-rural masih minim. Studi Rahman (2022) terbatas pada Jawa Barat sementara Hadi (2023) menyatakan kurangnya fokus riset di daerah Indonesia Timur seperti Papua yang menghadapi kesenjangan infrastruktur dan literasi digital.

Analisis mendalam terhadap implementasi regulasi seperti Inpres No. 7/2021 juga belum banyak dilakukan, padahal regulasi tersebut penting untuk standarisasi transformasi digital pelayanan publik.

Tujuan penelitian ini adalah Menganalisis perbedaan implementasi hybrid bureaucracy di wilayah urban dan rural, mengidentifikasi faktor penghambat utama berdasarkan temuan literatur, dan merumuskan rekomendasi kebijakan berbasis bukti.

2. KAJIAN TEORITIS

Untuk memahami dinamika transformasi pelayanan publik di era pasca-pandemi, diperlukan pemahaman mendalam tentang teori birokrasi hibrida, transformasi digital, dan perbedaan karakteristik wilayah urban-rural.

1. Hybrid Bureaucracy

Asal konsep hybrid bureaucracy atau birokrasi hibrida adalah percampuran antara model birokrasi tradisional Weberian, pendekatan manajerial New Public Management (NPM), dan praktik digital governance modern. Christensen dan Lægreid (2011) menjelaskan bahwa birokrasi hibrida muncul sebagai respons terhadap tekanan yang saling bertentangan, yaitu di satu sisi kebutuhan akan kontrol dan stabilitas birokratis, dan di sisi lain tuntutan efisiensi, fleksibilitas, dan inovasi dalam pelayanan publik.

Dalam konteks pelayanan publik di Indonesia, birokrasi sering kali masih mempertahankan prinsip-prinsip hierarkis dan prosedural, namun di saat yang sama dituntut untuk mengadopsi sistem digital dan membangun keterbukaan. Dwiyanto (2018)

menegaskan bahwa birokrasi Indonesia sedang berada dalam proses transisi menuju bentuk hibrida yang lebih adaptif dan partisipatif. Model birokrasi seperti ini relevan digunakan dalam memahami bagaimana pemerintah, baik di daerah perkotaan maupun perdesaan, dalam merespons perubahan digital pasca-pandemi.

2. Transformasi Digital

Transformasi digital merupakan proses perubahan menyeluruh dalam cara suatu organisasi publik menyediakan layanan melalui pemanfaatan teknologi digital, termasuk perubahan struktur, budaya organisasi, serta relasi antara negara dan warga (Mergel, 2016). Tidak hanya sekadar digitalisasi, transformasi digital bersifat strategis dan inovatif yang menuntut adaptasi cepat dari sektor publik agar tetap relevan dan efisien.

Heeks (2006) membedakan antara e-government yang lebih bersifat administratif dengan digital-era governance yang lebih menekankan kolaborasi, inovasi, dan perbaikan menyeluruh dalam melakukan pelayanan. Pandemi COVID-19 mempercepat transformasi ini di banyak negara, termasuk Indonesia, sebagai upaya mempertahankan keberlangsungan layanan publik. OECD (2020) mencatat bahwa pandemi menjadi momentum dalam mempercepat digitalisasi, meskipun kesiapan setiap daerah berbeda-beda.

3. Ketimpangan Urban-Rural dalam Akses Layanan Digital

Perbedaan karakteristik antara wilayah urban dan rural sangat memengaruhi kemampuan birokrasi lokal dalam mengimplementasikan transformasi digital. Konsep digital divide atau kesenjangan digital menjelaskan bahwa akses terhadap teknologi tidak hanya dipengaruhi oleh infrastruktur, tetapi juga oleh literasi digital, budaya organisasi, dan kesiapan sumber daya manusia (Warschauer, 2004).

Bappenas (2021) melaporkan bahwa di Indonesia, wilayah perdesaan masih mengalami tantangan besar dalam akses internet, kualitas jaringan, serta kemampuan SDM dalam memanfaatkan sistem digital. Hal ini berdampak langsung terhadap kualitas dan efektivitas pelayanan publik berbasis digital. Setiadi dan Haryanto (2022) menambahkan bahwa birokrasi di daerah urban umumnya lebih siap dan proaktif dalam adopsi teknologi, sedangkan birokrasi perdesaan cenderung pasif dan terkendala secara struktural.

Berdasarkan uraian teori di atas, dapat disimpulkan bahwa model hybrid bureaucracy menjadi kerangka yang tepat untuk menganalisis transformasi digital pelayanan publik di era pasca-pandemi. Birokrasi tidak lagi dapat sepenuhnya mengandalkan model konvensional, tetapi juga belum sepenuhnya mampu menerapkan prinsip digital secara menyeluruh. Dalam konteks Indonesia, perbedaan antara wilayah urban dan rural menjadi faktor penting yang

memengaruhi keberhasilan adopsi transformasi digital tersebut. Oleh karena itu, studi komparatif antara dua wilayah ini akan memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai implementasi dan tantangan dari birokrasi hibrida dalam pelayanan publik digital.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Systematic Literature Review* (SLR) dengan kerangka kerja PRISMA 2020 untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan validitas dalam proses seleksi dan analisis literatur. Adapun tahapan yang dilakukan meliputi: (1) Pencarian Literatur: Literatur dikumpulkan melalui database Google Scholar, Neliti, SINTA, dan Scopus dengan kata kunci: “hybrid bureaucracy”, “pelayanan publik digital”, “urban-rural”, dan “transformasi digital pasca-pandemi”. (2) Kriteria Inklusi: Artikel yang terpilih harus memenuhi syarat: (a) diterbitkan antara tahun 2020–2025, (b) memuat studi empiris atau teoritis di konteks Indonesia, serta (c) terindeks minimal SINTA 4 atau Scopus Q3/Q4. (3) Seleksi dan Manajemen Data: Dari total 510 artikel awal, disaring menjadi 25 artikel yang memenuhi kriteria inklusi menggunakan aplikasi Zotero. Proses analisis tematik dilakukan dengan perangkat lunak NVivo 12. (4) Kategorisasi Data: Artikel yang dipilih diklasifikasikan ke dalam tiga tema utama, yaitu: efektivitas implementasi, tantangan lapangan, dan inovasi birokrasi hibrida dalam pelayanan publik.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berikut perbandingan temuan implementasi hybrid bureaucracy di wilayah urban dan rural

Perbandingan Implementasi Hybrid Bureaucracy Urban vs Rural

Table 1. Perbandingan Implementasi Hybrid Bureaucracy Urban vs Rural

Variabel	Urban (n=15)	Rural (n=10 Studi\$
Efisiensi Waktu	35% peningkatan	12% peningkatan
Kepuasan Masyarakat	80%	46%
Kendala Utama	Resistensi SDM	Infrastruktur dan literasi digital

Contoh implementasinya, yaitu aplikasi JAKI di Jakarta mempercepat waktu pembuatan KTP dari 7 hari menjadi 2 hari (Ahmad, 2023). Sebaliknya, lebih dari 60% desa di NTT masih menjalankan sistem manual akibat keterbatasan akses internet (BPS, 2024).

Tabel Tema-tema Literasi dari 25 Artikel**Table 2. Artikel dengan Tema-tema Literasi**

Tema	Jumlah Artikel (n)	Sumber
Efektivitas Layanan	11	Ahmad (2023), Nurhayati (2024)
Tantangan Implementasi	9	Sari (2023), Rahman (2023)
Inovasi Layanan	5	Wijayanto (2025), Permana (2024)

Tantangan yang teridentifikasi berdasarkan artikel serupa dari implementasi ini, yaitu (1) Sumber Daya Manusia: Sebanyak 45% ASN di Jawa Timur mengalami kesulitan dalam mengoperasikan sistem hybrid (Sari, 2023). (2) Regulasi: Sekitar 30% daerah belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang mendukung implementasi SPBE sesuai Inpres No. 7 Tahun 2021 (Kemendagri, 2024). (3) Anggaran: Anggaran transformasi digital di Papua hanya mencakup 5% dari total APBD, memperlihatkan ketimpangan fiskal (Rahman, 2023).

Adapun inovasi terkini, yaitu (1) Kota Bandung mengembangkan chatbot berbasis NLP yang meningkatkan akurasi respons sebesar 50% (Wijayanto, 2025). (2) Pelatihan digital berbasis gamifikasi di Yogyakarta meningkatkan literasi ASN sebesar 40% (Permana, 2024).

Temuan menunjukkan bahwa birokrasi hibrida memberikan dampak positif terhadap efisiensi dan kepuasan pelayanan publik, terutama di daerah perkotaan yang memiliki infrastruktur dan SDM yang lebih siap. Namun, ketimpangan yang signifikan masih terjadi di wilayah rural, yang menghadapi tantangan dalam aspek konektivitas digital, literasi teknologi, serta kapasitas fiskal dan regulasi.

Berdasarkan sumber artikel serupa, analisis tematiknya, yaitu (1) Resistensi ASN, maksudnya perubahan sistem memerlukan pendekatan manajerial berbasis perubahan budaya kerja, termasuk pelatihan interaktif berbasis teknologi. (2) Tumpang Tindih Regulasi: Ketidaksinkronan antar kebijakan pusat dan daerah menyebabkan fragmentasi kebijakan SPBE. (3) Ketimpangan Anggaran dan Infrastruktur: Daerah 3T masih menjadi wilayah yang paling tertinggal secara digital.

Efektivitas dari implementasi hybrid bureaucracy ini pada wilayah urban yang memiliki infrastruktur dan SDM siap, efisiensi dari penggunaan model ini tinggi. Sedangkan pada

wilayah rural yang memiliki keterbatasan infrastruktur, pelayanan yang dilaksanakan tetap menggunakan cara tradisional.

Kendala utama dalam penggunaan model hybrid bureaucracy berdasarkan artikel penelitian serupa, yaitu (1) Sumber Daya Manusia (SDM). 45% ASN gagal operasikan sistem hybrid (Sari, 2023). Solusi yang dilakukan adalah dengan melakukan pelatihan gamifikasi. Hasilnya, literasi meningkat 40% (Permana, 2024). (2) Regulasi & Fragmentasi Kebijakan. 30% daerah belum memiliki Perda turunan SPBE (Kemendagri, 2024). Solusi yang dilakukan yaitu harmonisasi regulasi SPBE nasional-daerah (Nugroho, 2025). (3) Infrastruktur dan Anggaran. Di Papua alokasi hanya 5% APBD (Rahman, 2023). Solusinya adalah skema afirmatif fiskal untuk wilayah 3T.

Terdapat beberapa daerah yang telah melakukan inovasi, seperti Bandung melakukan Chatbot berbasis NLP dengan akurasi layanan +50%, dan Yogyakarta melakukan pelatihan gamifikasi dengan peningkatan kemampuan ASN.

Adapun perbandingan internasional serta relevansi untuk Indonesia, sebagai berikut:

Table 3. Perbandingan Internasional dan Relevansi.

Negara	Strategi	Relevansi untuk Indonesia
Vietnam	ASN dulu, infrastruktur kemudian	Cocok untuk rural Indonesia
Thailand	Platform terdesentralisasi	Adaptif untuk otonomi daerah

Implikasi Teoritis berdasarkan artikel serupa antara lain: (1) Pada penggunaan *Digital Divide Theory* (Norris, 2001) terjadi Ketimpangan teknologi multidimensi. (2) Dan pada penggunaan *Polycentric Governance* (Ostrom) diperlukan koordinasi antar level pemerintahan. Kebijakan yang harus digunakan adalah kebijakan berbasis data spasial karena diperlukan untuk alokasi fiskal yang adil.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil tinjauan sistematis terhadap literatur yang relevan, dapat disimpulkan bahwa model birokrasi hibrida menunjukkan tingkat efektivitas yang cukup tinggi dalam konteks perkotaan (urban), terutama karena dukungan sumber daya manusia yang lebih kompeten, infrastruktur yang memadai, dan fleksibilitas regulasi yang lebih adaptif. Namun, efektivitas tersebut belum tercermin secara optimal di wilayah perdesaan (rural). Disparitas

dalam kapasitas sumber daya manusia, keterbatasan infrastruktur digital maupun fisik, serta rigiditas regulasi yang masih bersifat sentralistik menjadi faktor utama yang menghambat implementasi model birokrasi hibrida secara merata.

Jika tidak terdapat intervensi kebijakan yang terarah, inklusif, dan berbasis bukti untuk memperkuat kapasitas birokrasi di daerah rural, maka kesenjangan tata kelola antara wilayah urban dan rural diproyeksikan akan semakin melebar. Hal ini tidak hanya berimplikasi pada ketimpangan pelayanan publik, tetapi juga berpotensi menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional yang berkeadilan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan diferensiasi kebijakan yang mempertimbangkan konteks lokal, disertai dengan penguatan kolaborasi antarsektor dalam rangka membangun birokrasi hibrida yang lebih adaptif dan berkelanjutan di seluruh wilayah.

Untuk itu penulis merekomendasikan dilakukannya Harmonisasi regulasi SPBE lintas level pemerintahan, Pelatihan ASN berbasis teknologi di daerah rural, dan Pendanaan afirmatif untuk wilayah 3T, berbasis peta digitalisasi.

DAFTAR REFERENSI

- Ahmad, B., & Suryani, L.(2023). Transformasi Pelayanan Publik melalui Hybrid Bureaucracy di Jawa Barat. *Jurnal Administrasi Publik*, 16(2), 89-104. [Sinta 5].
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2024). *Statistik Pelayanan Publik Digital Indonesia 2024*. Jakarta: BPS.
- Bappenas. (2021). *Laporan Pembangunan Daerah 2021: Transformasi Digital dan Pemerataan Layanan*. Kementerian PPN/Bappenas RI.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate.
- Dwiyanto, A. (2018). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Fauzi, M. (2024). Kebijakan Harmonisasi Regulasi Hybrid Bureaucracy di Indonesia. *Jurnal Administrasi Negara*, 17(1), 30-45. [Sinta 5].
- Hadi, S. (2023). Digital Divide dan Dampaknya pada Pelayanan Publik di Daerah Pedesaan. *Jurnal Pembangunan Desa*, 7(2), 89-100. [Sinta 5].
- Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment: An International Text*. SAGE Publications.
- Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). (2024). *Laporan Kinerja Pelayanan Publik Berbasis Digital 2023*. Jakarta: Kemendagri.
- Kurniawan, A. (2025). *Analisis Efektivitas Chatbot AI dalam Layanan Pengaduan Publik*.

- Jurnal Inovasi Administrasi, 8(1), 55-70. [Sinta 5].
- Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516–523.
- Nugroho, R. (2025). Big Data untuk Akurasi Distribusi Bansos di Indonesia. *Jurnal Teknologi Pemerintahan*, 9(2), 200-215. [Sinta 4].
- Nurhayati, S. (2024). Digitalisasi Pelayanan Administrasi Kependudukan di Era Hybrid Bureaucracy. *Jurnal Kebijakan Publik*, 12(1), 45-60. [Sinta 4].
- OECD. (2023). *Digital Government Review of Indonesia*. Paris: OECD Publishing. [Scopus Q1].
- Permana, R. (2024). Pelatihan Literasi Digital untuk Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Program di Yogyakarta. *Jurnal Kebijakan Daerah*, 10(2), 89-104. [Sinta 5].
- Setiadi, D., & Haryanto, B. (2022). Ketimpangan Transformasi Digital Layanan Publik antara Perkotaan dan Perdesaan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 12(2), 145–160.
- Warschauer, M. (2004). *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. MIT Press.