

LAPORAN AKHIR
PENELITIAN INTERNAL DOSEN
Progam Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



**Pergeseran Paradigma Pemikiran Administrasi dalam
Tata Kelola Pemerintahan Indonesia**

Tim Peneliti:

Septi Wulandari, S.Sos.,M.A.P.

Esa Septian, S.A.P.,MPA.

Selma Riski Nur Laily

Novita Elisa Rusdiana Saputri

Dibiayai oleh:

Universitas Bojonegoro

Periode 1 Tahun Anggaran 2025/2026

Nomor Kontrak:

017 / LPPM-LIT / UB / XI / 2025

UNIVERSITAS BOJONEGORO

2026

HALAMAN PENGESAHAN

PROPOSAL PENELITIAN PENDANAAN PERGURUAN TINGGI

1. **Judul Penelitian** : Pergeseran paradigma pemikiran administrasi dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia
2. **Ketua Peneliti**
 - a. Nama Peneliti : Septi Wulandari, S.Sos.,M.A.P.
 - b. NIDN : 0709099901
 - c. Program Studi : Administrasi Publik
 - d. E-mail : septiwuland09@gmail.com
 - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
3. **Anggota Peneliti 1**
 - a. Nama Dosen : Esa Septian, S.A.P.,MPA.
 - b. NIDN : 0727119701
 - c. Program Studi : Administrasi Publik
 - d. E-mail : esaseptian28@gmail.com
 - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
- Anggota Peneliti 2**
 - a. Nama Mahasiswa : Selma Riski Nur Laili
 - b. NIM : 22632011125
 - c. Program Studi : Administrasi Publik
 - d. E-mail : selmariski0@gmail.com
 - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
- Anggota Peneliti 3**
 - a. Nama Mahasiswa : Novita Elisa Rusdiana Saputri
 - b. NIM : 23632011095
 - c. Program Studi : Administrasi Publik
 - d. Email : ersnovita@gmail.com
 - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
4. **Jangka Waktu Penelitian** : 6 Bulan
6. **Lokasi Penelitian** : -
7. **Dana Diusulkan** : Rp. 3.000.000,00

Bojonegoro, 24 Februari 2026

Mengetahui,

Ketua LPPM Universitas Bojonegoro

Pengusul,

Dr. Laily Agustina R, S.Si., M.Sc.
NIDN 07 2108 8601

Septi Wulandari, S.Sos.,M.A.P.
NIDN. 07 0909 9901

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT atas rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan proposal penelitian internal dosen yang berjudul “Pergeseran paradigma administrasi dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia”. Penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah berperan besar untuk membantu dalam penyusunan proposal penelitian internal ini. Semoga penelitian ini dapat memberikan rujukan dan masukan bagi pembaca. Terimakasih kepada LPPM Universitas Bojonegoro yang telah memberikan fasilitas dan pendampingan sehingga penulis dapat menyelesaikan dan mengajukan proposal penelitian ini sesuai alur yang telah ditetapkan.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
RINGKASAN	vi
BAB I PENDAHULUAN	7
1.1 Latar Belakang	7
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Landasan Teori	13
2.2 Penelitian Terdahulu	16
2.3 Kerangka Konsep Penelitian	27
BAB III METODE PENELITIAN	28
3.1 Identifikasi	28
3.2 Screening	29
3.3 Eligibilitas	30
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	32
4.1 Hasil dan Pembahasan	32
BAB V PENUTUP	57
DAFTAR PUSTAKA	61

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Penelitian Terdahulu	16
Tabel 2. Kriteria Inklusi dan Kriteria Eksklusi	29
Tabel 3. Temuan hasil literatur	32
Tabel 4. Pemetaan cluster network visualization.....	34
Tabel 5. Evolusi Paradigma dalam Tata Kelola di Indonesia	37

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Konsep Penelitian	27
Gambar 2. Pencarian dengan PRISMA.....	31
Gambar 3. Network Visualization.....	33
Gambar 4. Overlay Visualization.....	35
Gambar 5. Density Visualization	36
Gambar 6. Konsep Evolusi Paradigma Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia..	45

RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan evolusi paradigma administrasi publik dalam tata kelola pemerintahan Indonesia, mulai dari paradigma klasik hingga *post-NPM*, dengan menelaah perubahan nilai, struktur, dan praktik birokrasi dalam konteks reformasi nasional. Fenomena yang melatarbelakangi penelitian ini adalah ketegangan antara rasionalitas hukum yang diwariskan dari birokrasi klasik dengan tuntutan efisiensi, akuntabilitas, dan kolaborasi digital yang muncul pada era modern. Menggunakan metode *Systematic Literature Review* (SLR) berbasis protokol PRISMA, penelitian ini menganalisis 1.833 publikasi ilmiah yang kemudian diseleksi menjadi 30 artikel relevan dari basis data Scopus dan ScienceDirect. Hasil kajian menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan Indonesia berkembang melalui proses evolusi bertahap (*paradigm layering*), bukan pergantian paradigma yang radikal. Nilai-nilai klasik seperti stabilitas dan legalitas tetap menjadi fondasi birokrasi, namun mengalami penyesuaian melalui pendekatan perilaku (*neo-klasik*), efisiensi dan kinerja (NPM), serta kolaborasi dan digitalisasi layanan publik (*post-NPM*). Meskipun reformasi telah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, tantangan seperti kesenjangan kapasitas daerah, koordinasi lintas-lembaga, dan kesenjangan digital masih membatasi efektivitasnya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tata kelola publik Indonesia bersifat hibrid dan kontekstual, menampilkan kombinasi antara tradisi birokratik, manajerial, dan partisipatif. Diperlukan penguatan kapasitas kelembagaan dan budaya kolaboratif untuk memastikan keberlanjutan reformasi birokrasi di masa mendatang.

Kata Kunci: Manajemen Klasik, Neo-Klasik, NPM, Paradigma, Post-NPM, Tata Kelola Pemerintahan, Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak kelahiran teori-teori manajemen klasik yang menekankan struktur formal, pembagian kerja, dan prosedur standar, gagasan tentang bagaimana organisasi publik seharusnya diatur dan dijalankan terus mengalami pergeseran (Ferdous, 2016; Joseph & Sengul, 2025; Önday, 2016). Gelombang teori neo-klasik kemudian masuk dengan memberi perhatian pada dimensi manusia dan perilaku, yang dilanjutkan dengan lahirnya paradigma New Public Management (NPM) dan bahkan transformasi lebih lanjut menuju New Public Governance. Perubahan sosial-ekonomi, perkembangan teknologi, serta meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik semakin mempercepat pergeseran tersebut, memaksa organisasi pemerintah berevolusi dari model birokrasi tradisional menuju berbagai paradigma manajerial baru (Ferdous, 2016; Islam, 2015; Yusuph & Guohua, 2017). Sejak masa revolusi industri hingga era globalisasi digital saat ini, perdebatan mengenai bagaimana seharusnya organisasi, baik di sektor publik maupun swasta, dikelola terus berlangsung dan menjadi topik yang tak pernah usia (Haleem et al., 2024; Kraus et al., 2022).

Perkembangan teori-teori manajemen ini tidak hanya berpengaruh secara teoretis, tetapi juga membentuk kebijakan reformasi birokrasi, desain organisasi pemerintahan, dan praktik tata kelola pada berbagai tingkatan pemerintahan di banyak negara, termasuk Indonesia. Dalam hal ini, tiga tradisi besar dalam manajemen, yaitu klasik, neo-klasik, dan administrasi publik baru, memberikan kerangka berpikir yang berbeda dalam memahami peran struktur, manusia, serta orientasi hasil dalam penyelenggaraan organisasi, dan dalam konteks pemerintahan ketiganya tidak hadir sebagai entitas yang terpisah secara absolut, melainkan saling tumpang tindih dan berinteraksi, baik dalam praktik administratif maupun dalam kebijakan yang mengatur pelayanan publik (Aristovnik et al., 2022; Bueno & Salapa, 2021; Ugyel, 2021). Di Indonesia, dengan kompleksitas sistem birokrasi dan dinamika politik yang dihadapi sejak kemerdekaan hingga era reformasi, merupakan contoh nyata

bagaimana ketiga tradisi manajemen ini hidup berdampingan, saling memengaruhi, dan kadang saling bertentangan.

Manajemen klasik menjadi dasar paling awal dalam pembentukan organisasi modern. Menurut Frederick W. Taylor (2006) dengan *scientific management*-nya menekankan analisis kerja, standarisasi tugas, dan efisiensi, dapat memberikan pengaruh besar terhadap cara birokrasi negara disusun. Kemudian, Henri Fayol (2013) memperkenalkan bahwa prinsip administrasi terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi, dan pengendalian. Hal ini mempertegas bahwa manajemen bukan hanya seni mengatur, melainkan juga sebuah fungsi universal yang berlaku dalam organisasi apa pun. Max Weber (dalam Merz, 2011) kemudian memperkuat fondasi tersebut dengan konsep birokrasi rasional-legal yang berlandaskan pada aturan, hierarki, dan kepastian administratif. Tiga tokoh ini secara kolektif membangun kerangka berpikir yang menjadikan manajemen klasik identik dengan efisiensi, keteraturan, dan kepastian hukum. Di Indonesia, model birokrasi Orde Baru yang sangat sentralistis dan hirarkis merupakan cerminan kuat dari tradisi manajemen klasik ini, di mana kepatuhan pada prosedur dan instruksi dari atas lebih diutamakan daripada inovasi dan fleksibilitas.

Namun, seiring berjalannya waktu, pendekatan manajemen klasik dianggap terlalu kaku dan mekanis karena lebih menekankan pada struktur formal serta prosedur standar, sementara aspek manusia dalam organisasi sering kali diabaikan (Ingram & Nitsenko, 2021; Spicer & Alvesson, 2025). Kritik terhadap pandangan ini melahirkan pendekatan baru yang menaruh perhatian pada dimensi perilaku, motivasi, serta hubungan sosial di tempat kerja. Organisasi kemudian mulai dipahami bukan sekadar sebagai mesin yang digerakkan oleh aturan, tetapi juga sebagai komunitas manusia dengan kebutuhan, emosi, dan dinamika kelompok yang memengaruhi kinerja. Perhatian terhadap faktor-faktor seperti kepemimpinan, komunikasi, dan pengembangan sumber daya manusia menjadi semakin penting, terutama dalam birokrasi publik di mana kualitas aparatur negara menjadi penentu efektivitas pelayanan kepada masyarakat (Houtgraaf & Borst, 2025; Lesmana et al., 2015; Madjid, 2024; Poljašević et al., 2025).

Seiring dengan perkembangan zaman, muncul pula tuntutan agar organisasi publik tidak hanya responsif terhadap kebutuhan internal, tetapi juga mampu menghadirkan layanan yang efisien, transparan, dan berorientasi pada hasil (Alessandro et al., 2021; Ortega-Rodríguez et al., 2020; Salam, 2023). Hal ini semakin kuat pada akhir abad ke-20 ketika lahir paradigma baru dalam administrasi publik yang mendorong pemerintah untuk mengadopsi praktik-praktik manajerial ala sektor swasta. Efisiensi, akuntabilitas, dan kepuasan publik menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan berbagai instrumen seperti pengukuran kinerja, desentralisasi kewenangan, dan peningkatan kualitas pelayanan. Pemerintah diharapkan tidak lagi hanya mengatur dan mengendalikan, tetapi juga menjadi organisasi yang adaptif, inovatif, dan mampu menjawab kebutuhan warga sebagai pihak yang dilayani (Dewi & Ratri, 2024; Ibrahim, 2024; Pananrangi et al., 2024).

Reformasi 1998 menjadi titik balik penting bagi birokrasi Indonesia, di mana gelombang desentralisasi memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk berinovasi dalam pelayanan publik (Azam & Bouckaert, 2025; Negara & Hutchinson, 2021; Pratiwi, 2016). Sejumlah pemerintah daerah kemudian mengadopsi prinsip-prinsip administrasi publik baru dalam bentuk pelayanan terpadu satu pintu (PTSP), pengukuran kinerja berbasis hasil, hingga penggunaan teknologi digital untuk meningkatkan aksesibilitas layanan. Namun, implementasi tersebut tidak selalu berjalan mulus. Budaya birokrasi yang masih sarat dengan patronase politik, mekanisme penggajian yang berbasis senioritas, serta keterbatasan kapasitas administratif sering menjadi hambatan utama. Tidak jarang prinsip-prinsip NPM hanya diterapkan secara kosmetik tanpa perubahan mendasar dalam struktur dan budaya organisasi (Common, 2017; Hughes, 2012). Dalam banyak kasus, reformasi birokrasi di Indonesia menghasilkan pola campuran seperti, aturan prosedural klasik tetap mendominasi, motivasi pegawai dibangun melalui pelatihan neo-klasik, sementara indikator kinerja ala NPM dijadikan pelengkap untuk memenuhi tuntutan akuntabilitas.

Hadiz (2010) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa reformasi dan desentralisasi pasca-1998 memberikan ruang otonomi bagi daerah, tetapi

sering berujung pada *lokalisasi* patronase: kekuasaan yang terdesentralisasi justru memungkinkan munculnya jaringan patron-client baru dan oligarki lokal. Akibatnya perubahan institusional sering berinteraksi dengan praktik politik lokal dan tidak otomatis mengubah budaya birokrasi. Gaus, Sultan, & Basri (2017) menyebutkan bahwa, pemerintahan Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip NPM (performance measurement, pelayanan terpadu, e-government), namun implementasinya sering direinterpretasi sesuai konteks lokal yang menghasilkan hibrida antara praktik klasik, neo-klasik (SDM atau pelatihan) dan NPM (indikator kinerja).

Fenomena hibridisasi ini menunjukkan bahwa setiap tradisi memiliki kekuatan dan kelemahannya masing-masing. Tradisi klasik tetap diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dan konsistensi administratif; pendekatan neo-klasik penting untuk membangun motivasi, kepemimpinan, serta kapasitas aparatur; sementara administrasi publik baru menawarkan instrumen efisiensi, transparansi, dan inovasi pelayanan. Dengan demikian, tata kelola pemerintahan di Indonesia tidak dapat dipahami sebagai hasil adopsi tunggal dari suatu paradigma administrasi publik tertentu, melainkan sebagai arena evolutif yang merepresentasikan interaksi dinamis antara berbagai tradisi manajemen dan pendekatan tata kelola. Setiap paradigma mulai dari klasik hingga post-NPM tidak hanya membentuk fondasi konseptual bagi praktik birokrasi, tetapi juga menciptakan ruang dialektis antara nilai stabilitas, efisiensi, partisipasi, dan inovasi yang secara simultan saling melengkapi sekaligus menimbulkan ketegangan dalam pelaksanaannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah paradigma manajemen klasik terefleksikan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia?
2. Bagaimanakah paradigma neo-klasik membentuk karakter dan praktik tata kelola pemerintahan di Indonesia?

3. Bagaimanakah penerapan prinsip-prinsip *New Public Management* memengaruhi dinamika reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan di Indonesia?
4. Bagaimanakah paradigma *Post-NPM* dan perkembangan paradigma kontemporer membentuk arah transformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia saat ini?

1.3 Tujuan Penelitian

tujuan penelitian ini adalah mendapatkan gambaran tentang bagaimana pergeseran administrasi dalam tata kelola pemerintah di Indonesia. Sedangkan secara spesifik tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis bagaimana paradigma manajemen klasik terefleksikan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia?
2. Menganalisis bagaimana paradigma neo-klasik membentuk karakter dan praktik tata kelola pemerintahan di Indonesia?
3. Menganalisis bagaimana penerapan prinsip-prinsip *New Public Management* memengaruhi dinamika reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan di Indonesia?
4. Menganalisis bagaimana paradigma *Post-NPM* dan perkembangan paradigma kontemporer membentuk arah transformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia saat ini?

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak, antara lain:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian administrasi publik, khususnya terkait perubahan paradigma dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Penelitian ini dapat memperkaya literatur mengenai evolusi pemikiran administrasi public mulai dari paradigma manajemen klasik, neo-klasik, *New Public Management* (NPM), hingga *Post-NPM* serta memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang bagaimana teori-teori tersebut direfleksikan dalam praktik administrasi pemerintahan di Indonesia.

Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan akademik bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang mengkaji dinamika reformasi birokrasi dan transformasi tata kelola pemerintahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Bagi peneliti, penelitian ini memberikan manfaat berupa pemahaman yang lebih mendalam mengenai pergeseran paradigma administrasi publik dan implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan di Indonesia. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi pengalaman akademik yang memperkuat kemampuan analisis, pemikiran kritis, dan keterampilan metodologis dalam mengkaji isu-isu pemerintahan modern.

b. Bagi Pembuat Kebijakan

Bagi pembuat kebijakan, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan, mengevaluasi, serta menyempurnakan kebijakan reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Temuan penelitian dapat membantu memperjelas aspek-aspek mana yang masih berakar pada paradigma lama dan area mana yang membutuhkan transformasi menuju tata kelola yang lebih adaptif, responsif, dan berorientasi pada kinerja.

c. Bagi Universitas Bojonegoro

Bagi Universitas Bojonegoro, penelitian ini memberikan nilai tambah sebagai kontribusi ilmiah dalam bidang ilmu administrasi publik. Hasil penelitian dapat memperkaya khazanah penelitian civitas akademika dan dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa atau dosen yang tertarik mengkaji tema reformasi birokrasi, tata kelola pemerintahan, serta perkembangan paradigma administrasi publik kontemporer. Selain itu, penelitian ini juga dapat meningkatkan reputasi akademik universitas melalui publikasi ilmiah dan kontribusi terhadap pengembangan keilmuan di tingkat lokal maupun nasional.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

1) Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan bidang kajian yang membahas tentang bagaimana pemerintah mengelola urusan publik dan menerjemahkan kebijakan politik ke dalam program yang memberikan manfaat bagi masyarakat. Pemikiran klasik administrasi publik menegaskan bahwa administrasi publik tidak hanya bersifat teknis, melainkan sarat dengan nilai-nilai publik dan prinsip demokrasi. Waldo (1948) menyatakan bahwa administrasi publik selalu terkait dengan nilai demokrasi, etika, serta legitimasi pemerintahan. Oleh karena itu, administrasi publik bukan sekadar menerapkan teknik manajerial, tetapi juga memikirkan nilai-nilai yang mengarahkan tindakan pemerintah (Waldo, 1948).

Definisi administrasi publik menurut Nigro dan Nigro (1989) menekankan bahwa administrasi publik mencakup seluruh proses, lembaga, dan individu yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Dengan demikian, administrasi publik merupakan penghubung antara dunia politik (policy making) dan implementasi teknis yang dijalankan birokrasi (Nigro & Nigro, 1989).

Rosenbloom (2015) menjelaskan bahwa administrasi publik memiliki tiga orientasi utama, yaitu orientasi manajerial, orientasi politik, dan orientasi hukum. Ketiga orientasi ini saling melengkapi dan membentuk struktur administrasi publik modern (Rosenbloom, 2015). Orientasi manajerial menekankan efisiensi; orientasi politik memastikan akuntabilitas; dan orientasi hukum memastikan tindakan pemerintah sesuai aturan.

Dalam konteks Indonesia, birokrasi pemerintahan berkembang dengan karakteristik Weberian yang hierarkis, legalistik, dan terpusat. Dwiyanto (2006) mengamati bahwa birokrasi Indonesia pada era Orde Baru lebih menekankan kepatuhan terhadap aturan ketimbang kualitas pelayanan publik. Setelah Reformasi 1998, fokus administrasi publik mulai

bergeser menuju orientasi transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik (Dwiyanto, 2011).

2) Paradigma Administrasi Publik

a) Paradigma Manajemen Klasik

Paradigma manajemen klasik berkembang di awal abad ke-20 dengan tokoh-tokoh seperti Taylor, Fayol, dan Weber. Taylor memperkenalkan *scientific management* yang menekankan efisiensi kerja melalui standarisasi dan pengukuran ilmiah terhadap tugas pegawai (Taylor, 1911). Sementara itu, Fayol (1916) memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi seperti merencanakan, mengorganisasi, mengarahkan, mengoordinasi, dan mengendalikan. Weber (1947) mengembangkan konsep birokrasi rasional-legal yang menekankan hierarki, aturan formal, dan profesionalisme birokrasi.

Menurut Dwiyanto (2006), paradigma klasik sangat memengaruhi birokrasi Indonesia, terutama pada masa Orde Baru yang menonjolkan kendali administratif dan stabilitas politik. Paradigma klasik membentuk struktur pemerintahan yang hierarkis, kaku, serta berorientasi pada kepatuhan prosedural.

b) Paradigma Neo-Klasik

Paradigma neo-klasik muncul sebagai reaksi terhadap kelemahan pendekatan klasik yang terlalu mekanistik. Mayo (1933) melalui eksperimen Hawthorne menunjukkan bahwa faktor sosial dan psikologis memiliki pengaruh signifikan terhadap produktivitas pegawai. Pemikiran hubungan manusiawi (*human relations*) ini menekankan pentingnya motivasi, kepemimpinan, dan komunikasi interpersonal (Mayo, 1933).

Simon (1947) kemudian mengkritik pendekatan klasik karena tidak ilmiah dan tidak mempertimbangkan keterbatasan rasionalitas manusia dalam pengambilan keputusan. Ia memperkenalkan konsep *bounded rationality* yang menyatakan bahwa pengambil kebijakan hanya dapat membuat keputusan “cukup rasional” berdasarkan informasi yang terbatas (Simon, 1947).

Dalam birokrasi Indonesia, paradigma neo-klasik tercermin dalam kebijakan pengembangan sumber daya manusia, pelatihan kepemimpinan, dan peningkatan kompetensi aparatur sipil negara. Namun, seperti dicatat Sedarmayanti (2018), penerapan pendekatan hubungan manusiawi sering berbenturan dengan budaya birokrasi yang sangat formal dan hirarkis.

c) Paradigma New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) berkembang pada 1980-an sebagai respons terhadap ketidakpuasan publik terhadap kinerja pemerintah. Menurut Hood (1991), NPM memiliki prinsip utama seperti orientasi pada hasil, pengukuran kinerja, kompetisi penyedia layanan, desentralisasi, serta paradigma pelayanan berbasis pelanggan. Hood (1991) menekankan bahwa NPM menggeser fokus dari proses menuju output dan outcome.

Di Indonesia, reformasi birokrasi pasca-2000 sangat dipengaruhi oleh NPM, termasuk penerapan SAKIP, desentralisasi, dan e-government. Namun NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt (2003) karena terlalu menekankan logika pasar dan mengabaikan nilai-nilai publik. Mereka menekankan bahwa pemerintah seharusnya “melayani, bukan mengendalikan” (*serve, not steer*) dalam penyediaan layanan publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

d) Paradigma Post-NPM dan Governance Kontemporer

Paradigma post-NPM berkembang sebagai koreksi terhadap kelemahan NPM. Osborne (2010) menjelaskan paradigma *New Public Governance (NPG)* yang menekankan pentingnya jaringan (*network governance*), kolaborasi, dan co-production antara pemerintah, masyarakat, dan swasta. Sementara itu, Stoker (2006) memperkenalkan konsep *Public Value Management* yang berfokus pada penciptaan nilai publik melalui kolaborasi pemerintah dan pemangku kepentingan.

Post-NPM juga menekankan pentingnya koordinasi antarlembaga, integrasi layanan publik, serta pemanfaatan teknologi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, kebijakan SPBE, GovTech Indonesia (INA Digital), dan Satu Data Indonesia merupakan wujud nyata paradigma governance kontemporer.

3) Tata Kelola Pemerintahan (Governance)

Governance merupakan konsep yang lebih luas daripada government. Menurut UNDP (1997), governance adalah mekanisme, proses, dan institusi yang memungkinkan warga negara mengekspresikan kepentingan mereka, menjalankan hak dan kewajiban, serta menyelesaikan konflik. UNDP (1997) menegaskan bahwa governance harus mencakup prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas, efisiensi, dan penegakan hukum.

Governance modern menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, media, dan organisasi internasional. Osborne (2010) menyatakan bahwa dalam governance modern, pemerintah bertindak sebagai koordinator dalam jaringan aktor publik, bukan sebagai satu-satunya penyedia layanan. Governance dipahami sebagai proses bersama dalam memecahkan masalah publik (Osborne, 2010).

Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi dan demokratisasi telah mendorong pergeseran ke paradigma governance. Dwiyanto (2011) menjelaskan bahwa kualitas tata kelola pemerintahan Indonesia sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah menciptakan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Program digitalisasi seperti SPBE juga menunjukkan upaya pemerintah menjadikan administrasi publik lebih responsif dan efisien.

2.2 Penelitian Terdahulu

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

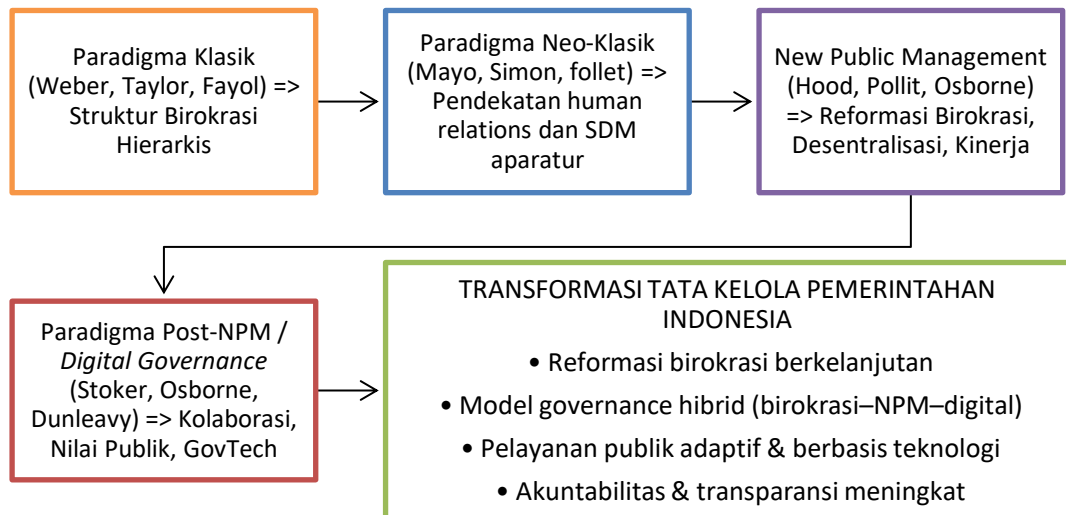
No.	Nama dan Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Variabel atau Instrumen	Hasil Penelitian
1	Turner, Prasojo & Sumarwono (2022) <i>“The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia”</i>	Kualitatif deskriptif dengan studi literatur dan analisis dokumen kebijakan serta hasil reformasi birokrasi di Indonesia.	Fokus pada: (1) karakter birokrasi Indonesia (warisan birokrasi Weberian, patronase, korupsi, orientasi proses), (2) desain dan implementasi program reformasi birokrasi nasional,	Studi menemukan bahwa reformasi birokrasi Indonesia mengalami hibridisasi: unsur birokrasi tradisional, NPM, dan good governance bercampur. Reformasi berjalan, tetapi struktur besar, politisasi, dan budaya patronase membuat perubahan cenderung inkremental. Ditekankan

No.	Nama dan Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Variabel atau Instrumen	Hasil Penelitian
			(3) pengaruh paradigma NPM dan good governance terhadap arah reformasi.	pentingnya kepemimpinan politik jangka panjang, koalisi reformis, dan penguatan akuntabilitas untuk menggeser paradigma administrasi publik ke tata kelola yang lebih modern dan responsif.
2	Dan, Lægreid & Špaček (2024) " <i>NPM reconsidered: towards the study of enduring forms of NPM</i> ", Public Management Review	Artikel konseptual / sintesis literatur (theory-building) dengan review sistematis dan naratif atas studi-studi tentang New Public Management di berbagai negara.	Konsep utama: (1) dimensi inti NPM (marketization, performance management, kontraktualisasi), (2) bentuk-bentuk keberlanjutan NPM dalam konteks post-NPM dan hibridisasi, (3) variabel konteks seperti tradisi administrasi, politik, dan institusi yang memengaruhi "ketahanan" NPM.	Artikel menyimpulkan bahwa NPM belum "mati", tetapi justru bertahan dalam bentuk-bentuk baru yang lebih hibrid, bercampur dengan paradigma Neo-Weberian State dan New Public Governance. Penulis mengusulkan agenda riset baru yang tidak hanya menanyakan apakah NPM berakhir, tetapi bagaimana elemen NPM bertransformasi dan bertahan dalam berbagai konteks tata kelola.
3	Hammerschmid, Palaric, Rackwitz & Wegrich (2023/2024) " <i>A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies</i> "	Kualitatif komparatif dengan analisis isi (content analysis) terhadap dokumen strategi digitalisasi nasional dari sejumlah negara, dikombinasikan dengan kerangka teori kolaborative governance.	Instrumen: skema pengkodean terhadap dokumen strategi nasional untuk mengukur: (1) bagaimana peran pemerintah didefinisikan, (2) sejauh mana kolaborasi lintas-aktor (network, partnership) ditekankan, (3) jenis instrumen kebijakan (hierarkis, pasar, atau jaringan), (4) narasi tentang transformasi digital.	Hasil menunjukkan bahwa meskipun secara retorik strategi digitalisasi banyak berbicara tentang kolaborasi dan jaringan, dalam praktiknya logika hierarkis dan manajerial (gaya NPM) masih sangat kuat. Perubahan menuju paradigma collaborative public administration dan governance berbasis jaringan terjadi, tetapi lebih bersifat parsial dan belum sepenuhnya menggantikan paradigma lama.
4	Secchi, Caeiro, Ramos Pinto & Arenilla Sáez (2024) " <i>Administrative reforms in Portugal</i> "	Studi kualitatif dengan systematic literature review dan analisis dokumen. Peneliti	Variabel yang dikaji: (1) tiga gelombang pergeseran paradigma: transisi birokratis, transisi	Studi menemukan bahwa transisi digital berbeda dari dua gelombang sebelumnya karena lebih banyak mengandalkan entrepreneurship kebijakan yang

No.	Nama dan Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Variabel atau Instrumen	Hasil Penelitian
	<i>and Spain: From bureaucracy to digital transition</i>	meninjau 33 artikel ilmiah tentang paradigma manajemen publik, 46 studi tentang reformasi di Portugal & Spanyol, dan 32 dokumen resmi pemerintah.	manajerial (NPM), dan transisi digital; (2) dimensi reformasi: doktrin, nilai-nilai yang mendasari, kepemimpinan kebijakan, gaya implementasi, instrumen kebijakan, dan pola resistensi perubahan.	berjejaring, beragam instrumen kebijakan di luar regulasi, dan integrasi nilai-nilai baru (inovasi, keterbukaan, partisipasi). Pergeseran paradigma tidak linier, melainkan menghasilkan campuran birokrasi, NPM, dan digital governance yang saling menumpuk dan terkadang menimbulkan ketegangan.
5	Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler (2006) – <i>“New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance”</i>	Artikel teori / konseptual komparatif, menggunakan analisis kebijakan dan praktik pemerintahan (khususnya di Inggris) berbasis data sekunder dan pengalaman reformasi sektor publik.	Konsep/“variabel” utama: (1) karakteristik NPM (disagregasi, persaingan pasar, insentif kontraktual), (2) karakteristik Digital-Era Governance (DEG): reintegrasi organisasi, fokus pada kebutuhan warga (<i>needs-based holism</i>), dan eksploitasi teknologi informasi, (3) dampak digitalisasi terhadap desain organisasi dan layanan publik.	Penelitian berargumen bahwa NPM sebagai paradigma dominan mulai digantikan oleh Digital-Era Governance, yang menekankan reintegrasi struktur pemerintahan, pelayanan terpadu berbasis kebutuhan warga, dan pemanfaatan intensif teknologi digital. Namun, unsur NPM tidak hilang sepenuhnya, melainkan membentuk konfigurasi hibrid bersama praktik digital-era governance. Artikel ini menjadi rujukan utama untuk memahami pergeseran dari NPM ke paradigma tata kelola digital.

Sumber : Data diolah peneliti, 2025

2.3 Kerangka Konsep Penelitian



Gambar 1. Kerangka Konsep Penelitian
Sumber : Data diolah peneliti

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Systematic Literature Review* (SLR) untuk meninjau secara komprehensif evolusi pemikiran dan praktik administrasi publik dari paradigma klasik, neo-klasik, hingga *New Public Management (NPM)* dan *post-NPM/hybrid governance* dalam konteks tata kelola pemerintahan Indonesia. Pendekatan SLR dipilih karena sesuai untuk Memetakan perkembangan teoretis antarparadigma administrasi publik, mengidentifikasi kesenjangan empiris dan metodologis dalam konteks Indonesia, mensintesis model konseptual baru terkait evolusi dan hibridisasi birokrasi publik (Kitchenham et al., 2009; Pati & Lorusso, 2018; Septian et al., 2024). Metode ini mengacu pada pedoman PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) yang menekankan transparansi, replikabilitas, dan akuntabilitas proses telaah literatur ilmiah (Page et al., 2021; Selcuk, 2019). Setelah proses seleksi, peneliti secara kritis menilai studi-studi yang disertakan, menilai kualitas, relevansi, dan kontribusinya dalam memahami topik penelitian tentang evolusi pemikiran administrasi dalam tata kelola publik. Kerangka kerja PRISMA memfasilitasi tinjauan pustaka yang komprehensif dengan meminimalkan bias seleksi dan mendorong transparansi, yang vital untuk menghasilkan temuan yang kuat (Tricco et al., 2018). Sesuai dengan alur PRISMA tersebut, peneliti akan mengumpulkan publikasi-publikasi yang berkaitan dengan topik penelitian yang relevan dengan melalui tahapan-tahapan berikut :

3.1 Identifikasi

Identifikasi pencarian literature dilakukan dengan menggunakan database Scopus dan Science Direct dengan menggunakan kata kunci. Strategi pencarian kata kunci dilakukan dengan mencari kata kunci yang spesifik seperti ("*Classical Public Administration*" OR "*Bureaucratic Theory*" OR "*Scientific Management*") AND ("*Neo-Classical Administration*" OR "*Human Relations*" OR "*Behavioral Public Administration*") AND ("*New Public Management*" OR "*Post-NPM*" OR "*Hybrid Governance*" OR "*Agile Governance*") AND ("*Indonesia*" OR "*Developing Country*" OR "*Southeast Asia*" OR "*Public Sector*")

Reform"). Berkaitan dengan konteks penelitian dimana artikel ini akan melihat perkembangan evolusi pemikiran tata kelola public maka pencarian literatur dilakukan pada periode tahun 1940-1970, yang mencakup fase utama perkembangan paradigma administrasi publik:

1. Era *Classical Public Administration* (1940–1970)
2. Era *Neo-Classical / Behavioral Administration* (1970–1990)
3. Era *New Public Management* (1990–2010)
4. Era *Post-NPM / Hybrid Governance* (2010–2025)

Berdasarkan hal tersebut total dokumen yang ditemukan dalam identifikasi pencarian ini adalah sebanyak total 1.833 dokumen.

3.2 Screening

Proses penyaringan atau seleksi data merupakan tahapan untuk menentukan artikel yang paling relevan dengan fokus penelitian. Dalam tahap ini, peneliti menerapkan kriteria inklusi dan eksklusi guna memastikan kesesuaian dan kualitas literatur yang dipilih. Kriteria inklusi mencerminkan karakteristik utama dari topik yang diteliti, yang berfungsi sebagai panduan dalam mengidentifikasi studi-studi yang dapat memberikan kontribusi dalam menjawab pertanyaan penelitian. Sebaliknya, kriteria eksklusi digunakan untuk menyingkirkan artikel yang, meskipun memenuhi aspek inklusi, memiliki karakteristik tambahan yang berpotensi mengganggu validitas atau relevansi hasil kajian (Patino & Ferreira, 2018). Rincian kriteria inklusi dan eksklusi yang digunakan dalam penelitian ini disajikan sebagai berikut:

Tabel 2. Kriteria Inklusi dan Kriteria Eksklusi

Kriteria	Penjelasan
Inklusi	<ol style="list-style-type: none"> (1) Berdasarkan title dan abstrak relevan dengan konteks administrasi publik, tata kelola, atau reformasi birokrasi; (2) Subject area memuat pembahasan teori klasik, neo-klasik, NPM, atau post-NPM; (3) Tipe dokumen berupa artikel; (4) Ditulis dalam Bahasa Inggris; (5) Terbit antara 1940–2025.
Eksklusi	<ol style="list-style-type: none"> (1) Artikel non-akademik (policy brief, laporan internal); (2) Tidak relevan dengan topik administrasi publik; (3) Tidak Duplikasi antar basis data; (4) Tipe dokumen berupa erratum; (5) Artikel tidak ditulis dalam Bahasa Inggris

Sumber : Data diolah peneliti, 2025

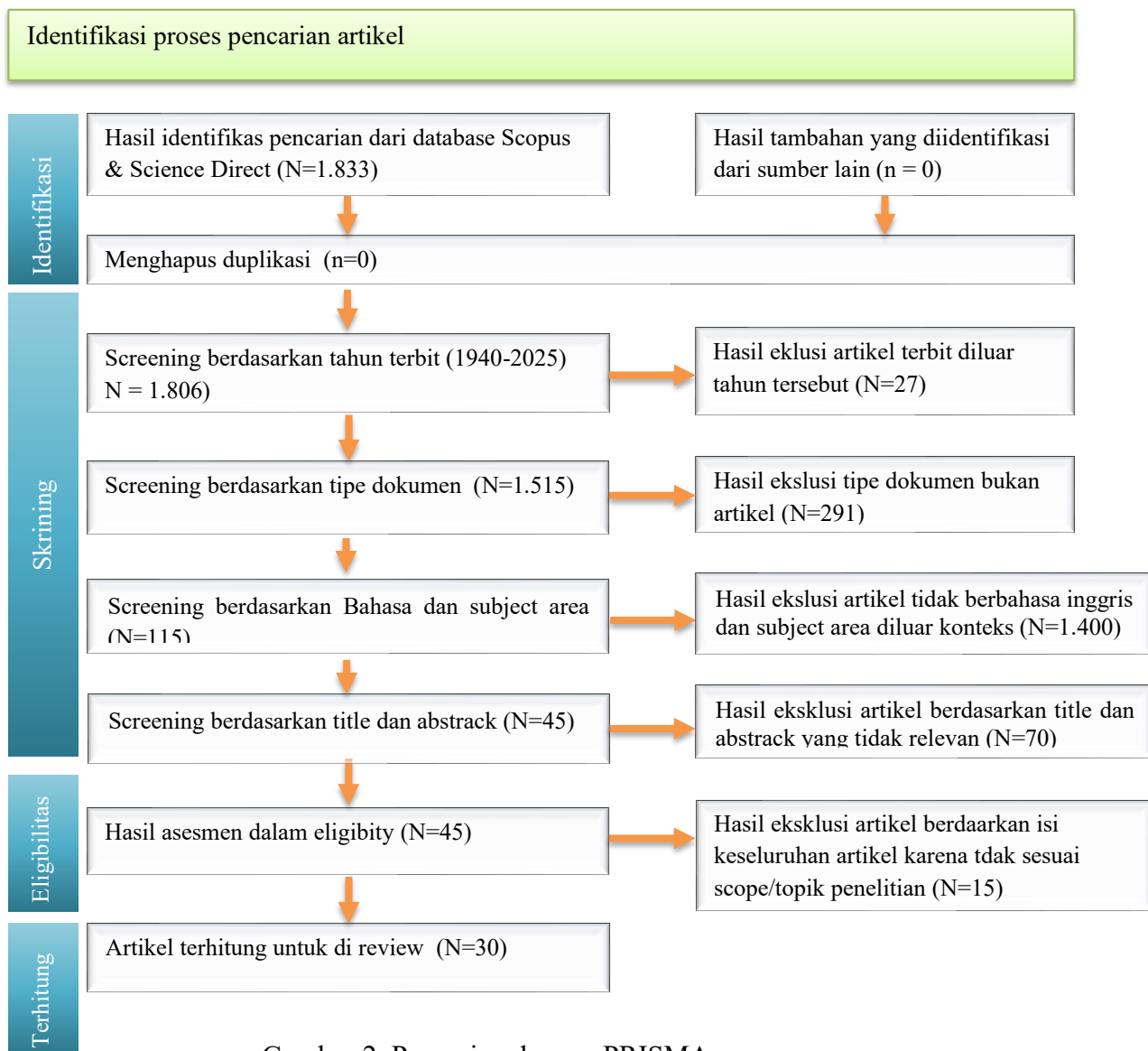
Berdasarkan kriteria pencarian yang telah ditetapkan, peneliti melakukan proses penyaringan (screening) secara bertahap terhadap literatur yang diperoleh. Tahap pertama dilakukan berdasarkan tahun publikasi, yaitu antara tahun 1940 hingga 2025, yang menghasilkan 1.806 dokumen. Selanjutnya, dilakukan penyaringan terhadap jenis dokumen, dengan pembatasan hanya pada artikel jurnal ilmiah, sehingga jumlahnya berkurang menjadi 1.515 dokumen. Tahap berikutnya adalah penyaringan berdasarkan bahasa publikasi, di mana hanya artikel berbahasa Inggris yang dipertahankan, menghasilkan 1.439 dokumen. Kemudian, peneliti melakukan seleksi lebih lanjut berdasarkan subject area, khususnya yang berkaitan dengan administrasi klasik, neo-klasik, dan *New Public Management* (NPM), dan diperoleh 115 dokumen yang memenuhi kriteria tersebut. Dari hasil tersebut, dilakukan pengecekan mendalam terhadap judul, abstrak, dan bidang kajian (subject area) untuk memastikan relevansi substansial terhadap topik penelitian. Tahap ini menghasilkan 45 artikel yang dinyatakan layak untuk dilanjutkan ke tahap eligibilitas atau penilaian kelayakan akhir.

3.3 Eligibilitas

Dari total 45 artikel yang diperoleh melalui proses penyaringan awal, peneliti kemudian melakukan tahap penelaahan mendalam dengan membaca seluruh isi naskah secara komprehensif. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, terpilih 30 artikel yang dinyatakan layak sebagai sumber utama dalam kajian SLR ini. Artikel-artikel tersebut terdiri dari 18 studi dengan konteks empiris di Indonesia serta 12 artikel bersifat konseptual global yang digunakan sebagai landasan teoretis untuk menjelaskan evolusi paradigma klasik, neo-klasik, hingga *New Public Management* (NPM) dan *post-NPM*. Pemilihan 30 artikel tersebut didasarkan pada keterkaitannya yang kuat dengan fokus penelitian, khususnya dalam memberikan pemahaman yang utuh mengenai dinamika dan evolusi paradigma administrasi publik dalam tata kelola pemerintahan Indonesia. Sementara itu, 15 artikel lainnya dieliminasi karena setelah dilakukan penelaahan penuh, isi dan analisisnya tidak secara langsung menjawab pertanyaan penelitian (*research question*) atau tidak menunjukkan relevansi

tematik yang memadai dengan topik kajian. Proses pencarian dapat dilihat dalam flowchart pada Gambar 1.

Berdasarkan proses pencarian literature tersebut, hasil 30 dokumen yang terpilih akan dilakukan analisis dengan bantuan tools VOSViewer untuk memetakan jaringan kata kunci dan dilakukan analisis tematik untuk dapat menjawab *research question*.



Gambar 2. Pencarian dengan PRISMA
Sumber : Data diolah peneliti, 2025

BAB IV
HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil dan Pembahasan

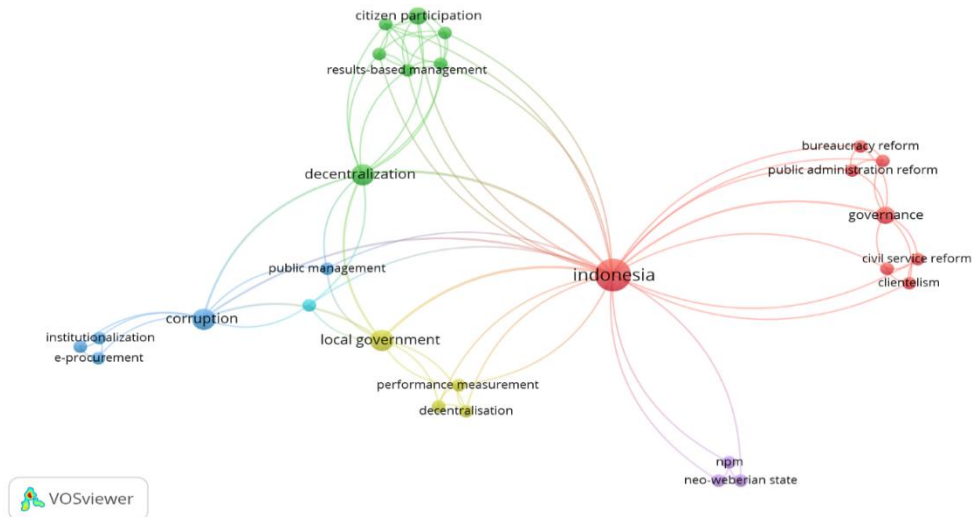
Berdasarkan hasil sintesis dari systematic literature review, dari proses identifikasi hingga eligibilitas ditemukan 30 artikel yang relevan untuk menjawab research question. Temuan artikel ini berisi informasi tentang topik penelitian yaitu evolusi manajemen klasik, neo-klasik, *new public management* dan Post-NPM. Temuan ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh para penulis sebelumnya yang akan disajikan untuk analisis mendalam.

Tabel 3. Temuan hasil literatur

Kategori Paradigma	Jumlah Artikel	Representatif
Klasik / Weberian	3	(Hood, 1991; Pollitt, 2001; Wihantoro et al., 2015)
Neo-Klasik/ <i>Human Relations</i>	6	(Aruan, 2015; Brinkerhoff & Wetterberg, 2013; Gaus et al., 2017; Harun et al., 2019; B. D. Lewis et al., 2016; H. Lewis, 2002; Voorberg et al., 2013)
NPM (<i>New Public Management</i>)	11	(Bastian et al., 2022; Berenschot, 2018a; Christensen & Lægreid, 2007; Dunleavy & Hood, 1994; Harun et al., 2019; Hood, 1991; Indrayanti et al., 2025; Kristiansen et al., 2009; Nurmandi & Kim, 2015; Pollitt, 2001; Turner et al., 2022)
Post-NPM/ <i>Digital & Hybrid Governance</i>	10	(Agger & Hedensted Lund, 2017; Djatmiko et al., 2025; Dunleavy et al., 2006; Lestari et al., 2025; Meijer, 2013; Mergel, 2016; Mergel et al., 2018; Osborne, 2006; Salomo & Rahmayanti, 2023; Sihotang et al., 2025; Twizeyimana & Andersson, 2019)

Sumber : Data diolah peneliti, 2025

Research Trends Bibliometric Analysis



Gambar 3. Network Visualization

Sumber : VOSViewer, 2025

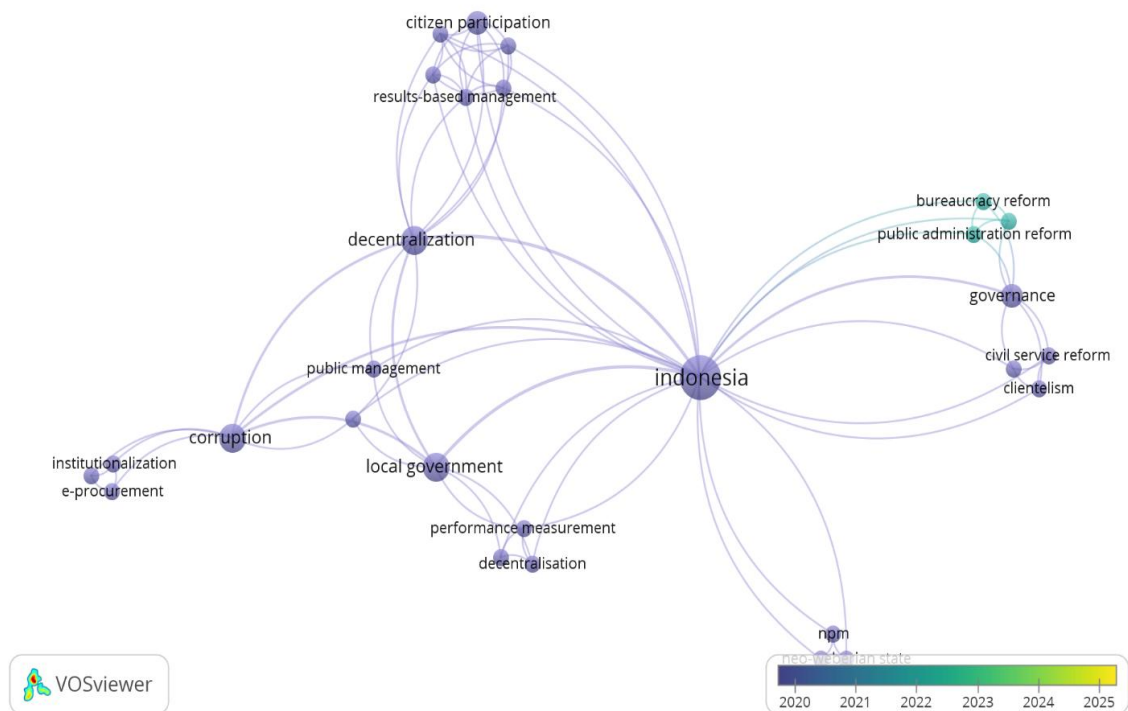
Grafik *VOSviewer* pada gambar 2 menunjukkan peta hubungan kata kunci (*co-occurrence network*) yang paling sering muncul dalam literatur mengenai *public administration* dan *governance* di Indonesia. *Nodes* (titik) menunjukkan kata kunci, sedangkan garis (*edge*) merepresentasikan kekuatan asosiasi antar-topik berdasarkan frekuensi kemunculan bersama dalam satu artikel Scopus (Guleria & Kaur, 2021; van Eck & Waltman, 2010). *Nodes* “Indonesia” menjadi pusat terbesar (warna merah), yang menandakan bahwa hampir seluruh tema riset berkorelasi langsung dengan konteks Indonesia artinya riset bersifat sangat kontekstual dan empiris. Kepadatan jaringan di sisi kanan dan kiri menunjukkan dua kutub utama pendekatan:

- Kutub kanan (merah) → tema *governance reform*, *civil service reform*, *bureaucracy reform* (berbasis tata kelola klasik dan neo-weberian).
- Kutub kiri (hijau–biru) → tema *decentralization*, *public management*, *corruption*, *institutionalization*, dan *citizen participation* (berbasis NPM dan post-NPM).

Tabel 4. Pemetaan cluster network visualization

Warna Klaster	Kata Kunci Utama	Makna dan Fokus Penelitian
● Merah (Governance Reform)	<i>governance, public administration reform, bureaucracy reform, civil service reform, clientelism</i>	Klaster ini merepresentasikan paradigma klasik dan neo-Weberian, yang berfokus pada reformasi birokrasi, legalitas, dan profesionalisasi aparatur. Tema seperti <i>clientelism</i> menandakan bahwa birokrasi Indonesia masih berhadapan dengan politik patronase dan sistem merit yang belum mapan (Berenschot, 2018a; Hood, 1991; Pollitt, 2001; Wihantoro et al., 2015).
● Hijau (Decentralization & Citizen Participation)	<i>decentralization, citizen participation, results-based management</i>	Mewakili fase neo-klasik dan NPM awal, di mana fokus bergeser ke efektivitas organisasi, hasil kinerja, dan partisipasi publik dalam kerangka otonomi daerah (Arif, 2023; Aruan, 2015; Brinkerhoff & Wetterberg, 2013; Gaus et al., 2017).
● Kuning (Local Government Performance Measurement)	<i>local government, performance measurement, decentralisation</i>	Klaster ini menggambarkan praktik NPM di tingkat daerah: reformasi anggaran berbasis kinerja, indikator hasil (<i>output-outcome</i>), dan sistem evaluasi akuntabilitas (Bastian et al., 2022; Christensen & Læg Reid, 2007; Indrayanti et al., 2025).
● Biru (Corruption & Institutionalization)	<i>corruption, institutionalization, e-procurement</i>	Mewakili penelitian yang mengkaji <i>good governance</i> dan integritas publik dalam konteks reformasi manajemen publik. Fokusnya adalah tata kelola fiskal, reformasi pengadaan, dan transparansi birokrasi ciri khas NPM dengan tekanan moralitas publik (Nurmandi & Kim, 2015; Turner et al., 2022).
● Ungu (Neo-Weberian & NPM Transition)	<i>neo-weberian state, npm</i>	Klaster ini adalah penghubung antara paradigma klasik dan NPM, mencerminkan model hybrid governance yang kini berkembang di Indonesia. Mengindikasikan bahwa sistem birokrasi modern Indonesia tidak sepenuhnya melepaskan akar Weberian, tetapi menggabungkannya dengan prinsip manajerialisme dan efisiensi digital (Gaus et al., 2017; Harun et al., 2019).

Sumber : Data diolah peneliti, 2025

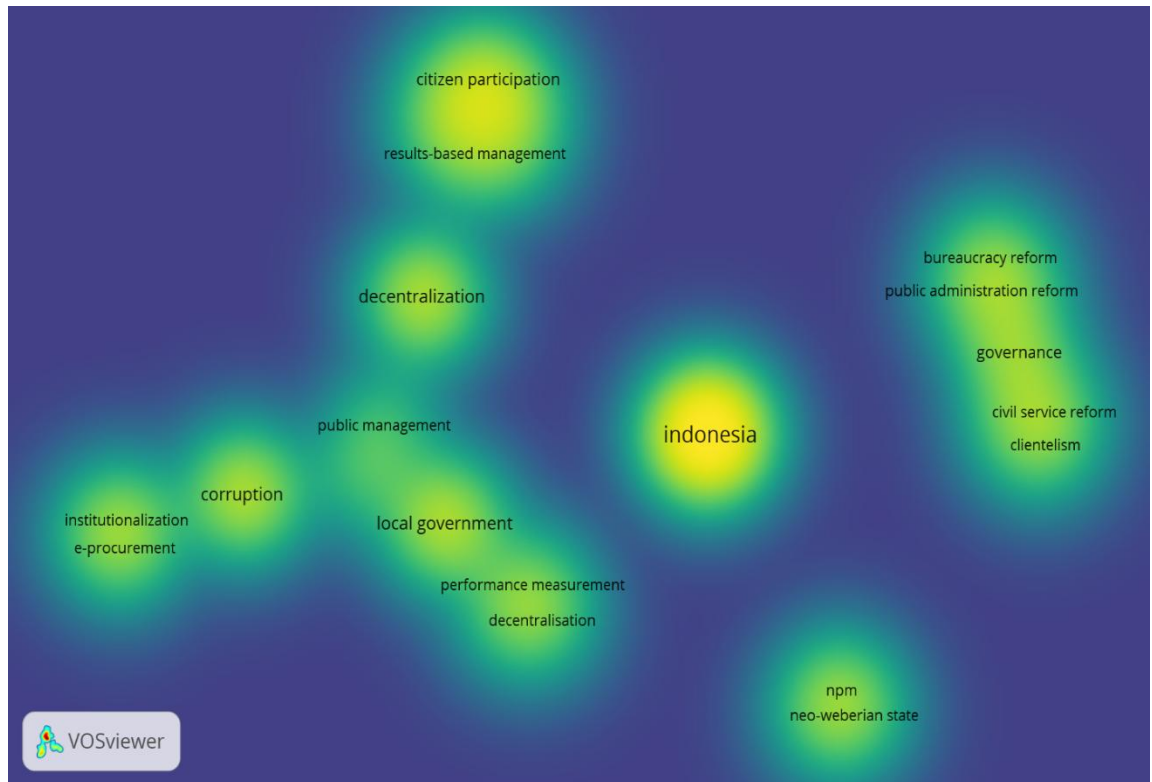


Gambar 4. Overlay Visualization
 Sumber : VOSViewer, 2025

Gambar kedua (*Overlay Visualization*) menunjukkan warna gradasi dari biru ke kuning, di mana cluster biru tua menunjukkan riset lama (sekitar 2020–2022) dan cluster kuning menunjukkan riset paling baru (2024–2025). Fase Awal (2020–2021) fokus dominan adalah pada “*corruption*”, “*e-procurement*”, dan “*institutionalization*”. Ini menunjukkan orientasi NPM awal yang menekankan efisiensi, integritas, dan reformasi teknokratis (Harun et al., 2019; Nurmandi & Kim, 2015). Fase Transisi (2022–2023) menunjukkan topik seperti “*decentralization*”, “*local government*”, dan “*performance measurement*” mulai menguat.. Riset mulai mengeksplor bagaimana desentralisasi mempengaruhi akuntabilitas dan efektivitas kinerja public (Brinkerhoff & Wetterberg, 2013; B. D. Lewis et al., 2016). Ini merupakan masa puncak paradigma Neo-Klasik dan NPM di Indonesia, di mana reformasi administratif bergeser dari pusat ke daerah.

Fase Kontemporer (2024–2025) ditunjukkan dengan cluster warna kuning terang pada node “*bureaucracy reform*”, “*governance*”, dan “*civil service reform*” menandakan resurgensi minat pada paradigma neo-Weberian dan hybrid

governance. Fokusnya bukan lagi sekadar efisiensi, tetapi pada legitimasi, profesionalisme, dan integrasi sistemik birokrasi digital (Salomo & Rahmayanti, 2023; Turner et al., 2022). Tema “*clientelism*” masih muncul, menandakan bahwa hubungan politik-birokrasi tetap menjadi tantangan mendasar dalam tata kelola publik Indonesia (Mergel, 2016; Mergel et al., 2019).



Gambar 5. Density Visualization

Sumber : VOSViewer, 2025

Berdasarkan hasil *density visualization* dari analisis VOSviewer, peta kerapatan kata kunci menunjukkan fokus riset tata kelola publik di Indonesia yang membentuk beberapa pusat kepadatan (*hotspot*) dengan tema dominan seperti *decentralization*, *local government*, *citizen participation*, *governance reform*, dan *corruption*. Titik pusat dengan intensitas warna paling terang berada pada kata “Indonesia”, menandakan bahwa seluruh isu utama berporos pada konteks kebijakan dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Klaster dengan warna hijau terang di sekitar *citizen participation* dan *results-based management* merepresentasikan paradigma partisipatif dan hasil-orientasi yang mulai menonjol seiring penguatan desentralisasi pasca-reformasi. Klaster ini memperlihatkan

transisi menuju tata kelola berbasis kolaborasi publik sebagaimana dijelaskan oleh dalam kajiannya tentang reformasi birokrasi dan pergeseran menuju *public management* (Brinkerhoff & Wetterberg, 2013).

Sementara itu, area yang lebih redup seperti *corruption* dan *e-procurement* menggambarkan fokus riset pada sisi patologis birokrasi dan upaya digitalisasi untuk memperkuat integritas kelembagaan (Harun et al., 2019). Klaster *governance reform* dan *civil service reform* memperlihatkan hubungan erat dengan transformasi struktural birokrasi sebagaimana yang menandai pergeseran dari paradigma administratif ke paradigma manajerial. Di sisi lain, kemunculan istilah *neo-Weberian state* dan *NPM* dalam area berwarna lebih muda menunjukkan arah evolusi terbaru menuju *hybrid governance*, di mana nilai efisiensi pasar dipadukan dengan legitimasi birokrasi dan kolaborasi lintas aktor sebagaimana dipaparkan oleh (Brinkerhoff & Wetterberg, 2013; Gaus et al., 2017). Dengan demikian, pola densitas ini tidak hanya memperlihatkan peta topik yang berkembang, tetapi juga merefleksikan dinamika epistemologis dalam studi administrasi publik Indonesia: dari birokrasi patrimonial menuju sistem tata kelola adaptif dan partisipatif yang masih berjuang menghadapi tantangan korupsi, kapabilitas lokal, dan transformasi digital sebagai bagian dari perjalanan panjang reformasi birokrasi nasional

Evolusi Paradigma dalam Tata Kelola Publik di Indonesia

Tabel 5. Evolusi Paradigma dalam Tata Kelola di Indonesia

Paradigma	Penulis	Ciri Umum (Konteks Indonesia)	Bentuk Tata Kelola di Indonesia
Klasik (Weberian)	(Gaus et al., 2017; Turner et al., 2022; Wihantoro et al., 2015)	Birokrasi hierarkis, legalistik, berorientasi aturan dan kepatuhan; stabilitas lebih penting dari inovasi.	Struktur pemerintahan sentralistik, kendali kuat pusat; reformasi fiskal & administratif berbasis kontrol dan disiplin prosedural.
Neo-Klasik (Behavioral–Institutional)	(B. D. Lewis et al., 2016; Nurmandi & Kim, 2015; Salomo & Rahmayanti, 2023)	Fokus pada perilaku, motivasi, dan kapasitas SDM; pentingnya komunikasi dan budaya organisasi.	Reformasi desentralisasi; penerapan SAKIP dan e-procurement; akuntabilitas meningkat tetapi masih bersifat administratif.
New Public Management (NPM)	(Harun et al., 2019; Kristiansen et al., 2009;	Efisiensi dan kinerja sebagai orientasi utama; logika pasar dan kontrak mulai diadopsi.	Performance budgeting, audit kinerja, dan kompetisi antarinstitusi; fragmentasi

Paradigma	Penulis	Ciri Umum (Konteks Indonesia)	Bentuk Tata Kelola di Indonesia
Post-NPM Digital Governance	Osborne, 2006; Pollitt, 2001) (Bastian et al., 2022; Djatmiko et al., 2025; Indrayanti et al., 2025; Mergel, 2016; Osborne, 2006)	Kolaborasi lintas aktor dan nilai publik; integrasi digital dan partisipasi masyarakat.	pengawasan dan tumpang tindih regulasi masih terjadi.
			Smart city, open data, dan e-government mulai berkembang; inklusi sosial dan koordinasi antarlembaga masih menjadi tantangan.
Neo-Klasik (Behavioral–Institutional)	(Berenschot, 2018b; Lestari et al., 2025; Mergel et al., 2018)	Integrasi antara hierarki klasik, efisiensi NPM, dan kolaborasi digital post-NPM.	Pemerintah berperan sebagai fasilitator inovasi; birokrasi adaptif tetapi tetap menjaga stabilitas struktural dan legitimasi hukum.

Sumber: Data diolah peneliti, 2025

Tata Kelola Publik pada Era Klasik : Rasionalitas Weberian dan Birokrasi Patrimonial

Era administrasi publik klasik menandai fase awal rasionalisasi birokrasi di Indonesia. Paradigma ini berakar pada teori Weberian bureaucracy, yang menekankan hierarki, pembagian kerja rasional, kepatuhan terhadap aturan, serta kontrol administratif sebagai prasyarat stabilitas negara (Wihantoro et al., 2015). Birokrasi pada masa Orde Baru tumbuh sebagai mesin administrasi yang kuat, berorientasi pada kepatuhan dan pengendalian internal. Struktur hierarkis yang rigid dianggap sebagai jaminan terhadap efisiensi dan ketertiban administrasi (Gaus et al., 2017). Penelitian menunjukkan bahwa reformasi birokrasi pasca krisis 1998 khususnya pada Direktorat Jenderal Pajak masih memegang kuat prinsip-prinsip klasik: penegasan hierarki, pembakuan prosedur, serta penguatan kontrol internal untuk mencegah penyimpangan fiskal (Wihantoro et al., 2015). Dalam konteks ini, birokrasi berfungsi sebagai alat kontrol negara untuk menjaga integritas dan keteraturan, bukan sebagai entitas yang berorientasi pada hasil atau kepuasan publik.

Namun, kelemahan utama dari paradigma klasik ialah kurangnya sensitivitas terhadap dimensi sosial dan budaya organisasi. (Harun et al., 2019) mencatat bahwa budaya organisasi yang hierarkis dan otoriter sering kali menghambat inovasi serta keterlibatan pegawai. Hal ini menunjukkan paradoks

klasik: rasionalitas struktural justru membatasi kemampuan adaptif birokrasi terhadap perubahan lingkungan. Dalam refleksi teoritis, era klasik di Indonesia menggambarkan “*path dependence*” Weberian yang sulit dihapus bahkan setelah reformasi politik 1998. Keunggulannya terletak pada konsistensi prosedural dan stabilitas hukum, namun kelemahannya adalah kaku terhadap dinamika masyarakat dan kurang tanggap terhadap kebutuhan publik. Oleh karena itu, pada tahap selanjutnya, reformasi bergerak menuju paradigma yang lebih manusiawi dan berorientasi perilaku. Relevansinya masih tampak dalam perilaku birokrasi masa kini: pengambilan keputusan yang lambat, struktur vertikal, serta justifikasi legal yang berlebihan. Paradigma klasik meninggalkan *path dependency* yang kuat terhadap budaya prosedural dan resistensi terhadap inovasi (Turner, 2019).

Tata Kelola Publik pada Era Neo-Klasik : Perilaku, Kapasitas, dan Rasionalitas Terbatas

Paradigma neo-klasik muncul sebagai reaksi terhadap mekanistiknya administrasi klasik. Berakar pada pemikiran Herbert Simon, Elton Mayo, dan Chester Barnard, pendekatan ini menyoroti pentingnya perilaku manusia, komunikasi, dan faktor psikologis dalam efektivitas organisasi publik. Dalam konteks Indonesia, pendekatan neo-klasik mulai tampak kuat pada masa desentralisasi pemerintahan pasca-1999, di mana otonomi daerah membuka ruang bagi inovasi, partisipasi, dan penguatan akuntabilitas lokal (Brinkerhoff & Wetterberg, 2013).

Studi (B. D. Lewis et al., 2016) menyoroti bagaimana pemerintah daerah berupaya mengukur kinerja layanan publik melalui indikator hasil, namun menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal dan sumber daya manusia. Hal ini memperlihatkan bahwa meskipun semangat efisiensi telah muncul, kemampuan teknis dan perilaku organisasi masih menjadi kendala utama. (Salomo & Rahmayanti, 2023) menunjukkan bahwa penerapan sistem akuntabilitas kinerja (SAKIP) berjalan lambat dan cenderung administratif, karena birokrasi daerah masih memandang reformasi sebagai kewajiban formal, bukan instrumen peningkatan kinerja substantif. Pada sektor pengadaan barang dan jasa, (Nurmandi & Kim, 2015) menemukan bahwa penerapan *e-procurement* hanya efektif jika

didukung SDM yang kompeten dan budaya organisasi yang terbuka terhadap perubahan. Ini sejalan dengan prinsip neo-klasik bahwa efektivitas tidak hanya ditentukan oleh struktur dan aturan, tetapi juga oleh motivasi dan interaksi antar-aktor dalam organisasi.

Secara reflektif, paradigma neo-klasik memperkenalkan dimensi “manusiawi” ke dalam birokrasi Indonesia menyoroti perilaku pegawai, kapasitas kepemimpinan, serta budaya kerja. Namun, pendekatan ini juga menghadapi batasan institusional karena reformasi perilaku tanpa restrukturisasi sistem masih menghasilkan perubahan parsial. Dalam konteks teori, fase ini merefleksikan transisi menuju *administrative humanism*, di mana birokrasi mulai belajar mengenali kompleksitas manusia, tetapi belum sepenuhnya mengintegrasikan prinsip efisiensi dan kinerja seperti yang dicita-citakan dalam era berikutnya, yaitu New Public Management (NPM).

Pendekatan *behavioral institutionalism* memberi pemahaman bahwa birokrasi tidak netral secara budaya; keputusan dan inovasi dipengaruhi oleh nilai, persepsi risiko, dan motivasi pegawai. Dalam konteks ini, reformasi kelembagaan di Indonesia cenderung *compliance-based*, bukan *performance-based*, karena akuntabilitas lebih dimaknai sebagai kewajiban administratif ketimbang pembelajaran organisasi. Maka, era neo-klasik memperkenalkan dimensi “manusiawi” dalam tata kelola, namun belum mampu menembus batas struktur lama. Akuntabilitas dan profesionalisme tumbuh, tetapi masih bersifat simbolik dan seremonial sebagaimana diungkap Salomo & Rahmayanti (2023) dalam studi tentang sistem evaluasi kinerja daerah.

Tata Kelola Publik pada Era *New Public Management* (NPM)

Paradigma *New Public Management* (NPM) berkembang sebagai respons terhadap lemahnya efisiensi birokrasi klasik dan neo-klasik. Ciri utama NPM adalah orientasi pada hasil (*performance-based*), efisiensi biaya, dan adopsi mekanisme pasar dalam penyediaan layanan publik (Hood, 1991; Pollitt, 2001). Indonesia mulai mengadopsi prinsip NPM secara sistematis sejak awal 2000-an melalui reformasi birokrasi, penerapan *performance budgeting*, serta *output-based evaluation*. Penelitian (Harun et al., 2019) menunjukkan bahwa implementasi NPM

di Indonesia menghasilkan hasil ganda. Di satu sisi, transparansi fiskal meningkat, audit kinerja diperkuat, dan desentralisasi mendorong otonomi daerah. Namun, di sisi lain, muncul fragmentasi tanggung jawab dan kompetisi antarunit yang mengaburkan akuntabilitas kolektif. (Kristiansen et al., 2009) mengonfirmasi bahwa reformasi berbasis kinerja memperluas ruang transparansi, tetapi tanpa sistem koordinasi yang matang dapat menghasilkan variasi besar dalam praktik akuntabilitas di tingkat daerah.

Dalam konteks teoritis, hasil-hasil tersebut mengafirmasi kritik (Dunleavy et al., 2006) dan (Osborne, 2006) bahwa NPM terlalu fokus pada efisiensi individual dan mengabaikan koordinasi lintas lembaga. Di Indonesia, fenomena ini tampak pada lemahnya sinkronisasi antar-K/L dan tumpang tindih regulasi, yang sering menimbulkan “birokrasi paralel” antara pemerintah pusat dan daerah. Secara reflektif, era NPM membawa modernisasi signifikan pada manajemen publik Indonesia memperkenalkan kinerja, indikator hasil, dan tata kelola berbasis kontrak. Namun, efisiensi yang dicapai sering kali tidak disertai dengan efektivitas dan responsivitas. Hal ini menunjukkan bahwa NPM, meski berhasil memperkenalkan logika pasar dan manajemen dalam birokrasi, tidak sepenuhnya kompatibel dengan kultur administratif Indonesia yang kolektivistik dan normatif. Dengan demikian, NPM di Indonesia berfungsi sebagai “transitional paradigm” menghubungkan rasionalitas ekonomi dengan kesadaran kolaboratif baru, yang menjadi cikal bakal kemunculan paradigma post-NPM atau *collaborative governance*.

Post NPM/New Public Governance/Digital Governance

Paradigma post-NPM muncul sebagai reaksi terhadap fragmentasi yang ditimbulkan oleh NPM. Fokusnya bergeser ke arah kolaborasi antaraktor, nilai publik, dan integrasi sistem digital dalam tata kelola pemerintahan. Di Indonesia, fase ini sejalan dengan munculnya kebijakan *Smart City*, *Open Data*, dan *e-Government* sejak 2010-an (Bastian et al., 2022). (Mergel, 2016) memperkenalkan konsep *digital era governance*, yaitu pemerintahan yang mengadopsi teknologi digital untuk meningkatkan transparansi, partisipasi, dan kolaborasi lintas sektor. Hal ini tercermin di Indonesia pada berbagai inovasi seperti portal layanan publik

daring dan sistem pengaduan masyarakat berbasis aplikasi. Model baru ini menempatkan pemerintah bukan lagi sebagai pelaksana tunggal, melainkan sebagai fasilitator ekosistem kolaboratif antara negara, swasta, dan masyarakat sipil (Osborne, 2006). Dalam konteks Indonesia, hal ini terlihat pada inisiatif pemerintah daerah seperti Surabaya dan Bandung yang mengembangkan platform *open data* dan *e-participation*. Namun, penelitian (Djarmiko et al., 2025) memperingatkan bahwa eksklusi digital masih tinggi di kalangan masyarakat pedesaan dan kelompok miskin, menunjukkan bahwa digitalisasi belum sepenuhnya inklusif.

Transisi ke post-NPM memerlukan *whole-of-government approach*, atau koordinasi lintas Kementerian (Kristiansen et al., 2009). Di Indonesia, hal ini masih menjadi tantangan besar karena masih kuatnya *silo mentality* antar lembaga pemerintah. Reflektifnya, fase ini mengilustrasikan bahwa birokrasi Indonesia sedang bergerak dari pola hierarkis ke pola jejaring. Namun, keberhasilan paradigma ini bergantung pada *leadership digital* dan kemampuan pemerintah membangun kepercayaan publik dalam dunia daring. Post-NPM memperlihatkan wajah baru pemerintahan yang inklusif, kolaboratif, dan berbasis data, tetapi juga menuntut kemampuan adaptasi sosial yang tinggi agar tidak menimbulkan *digital divide*.

Paradigma Hybrid Governance

Hasil SLR menunjukkan bahwa tata kelola publik di Indonesia kini berada dalam fase Hybrid Governance, yaitu bentuk hibrida yang menggabungkan elemen klasik, NPM, dan post-NPM (Mergel et al., 2018). Dalam model ini, struktur hierarkis Weberian masih dipertahankan pada fungsi-fungsi inti seperti fiskal dan hukum (Wihantoro et al., 2015), sementara mekanisme kinerja dan evaluasi tetap dijalankan ala NPM (Harun et al., 2019). Di sisi lain, koordinasi jejaring dan kolaborasi digital berkembang pesat melalui platform e-government dan inisiatif smart city (Lestari et al., 2025; Sihotang et al., 2025). Konteks politik elektoral dan klientelisme masih menjadi faktor penentu dalam keberhasilan reformasi birokrasi, sehingga hybrid governance harus mampu menyeimbangkan antara pengendalian struktural dan fleksibilitas adaptif (Berenschot, 2018a). (Prasojo & Kurniawan,

2008) menyebut fase ini sebagai *governance transition*, di mana birokrasi belajar menjadi fasilitator inovasi, bukan sekadar regulator administratif.

Ekosistem adopsi e-government di Indonesia memperlihatkan pola stakeholder yang semakin kompleks (Sihotang et al., 2025). Pemerintah kini berperan bukan hanya sebagai regulator, tetapi juga sebagai mediator dan fasilitator inovasi digital. Hal ini menunjukkan transisi dari *bureaucratic governance* ke *platform governance* di mana pemerintah mengorkestrasi berbagai pihak dalam penyediaan layanan publik. Paradigma hybrid menggambarkan birokrasi Indonesia yang tangkas (*agile*), adaptif terhadap ketidakpastian, namun tetap menjaga stabilitas hukum dan hierarki formal. Model ini tidak membuang nilai-nilai lama, melainkan menyerapnya ke dalam bentuk baru yang lebih fleksibel dan kolaboratif. Secara reflektif, Hybrid Governance menjadi representasi realistik dari birokrasi Indonesia kontemporer: tidak sepenuhnya weberian, tidak sepenuhnya manajerial, tetapi juga belum sepenuhnya digital. Ia adalah *governance in transition*, di mana pemerintah berfungsi sebagai penghubung antara stabilitas dan inovasi.

Secara reflektif, paradigma hybrid governance menunjukkan bahwa Indonesia telah mencapai tingkat kematangan adaptif, di mana nilai-nilai klasik (legalitas, stabilitas), neo-klasik (perilaku dan budaya organisasi), serta NPM (efisiensi dan kinerja) berpadu dengan prinsip kolaborasi dan inovasi digital. Model ini selaras dengan konsep “*agile public governance*” yang diperkenalkan oleh (Mergel, 2016), di mana pemerintahan dituntut untuk tetap stabil sekaligus tangkas menghadapi perubahan.

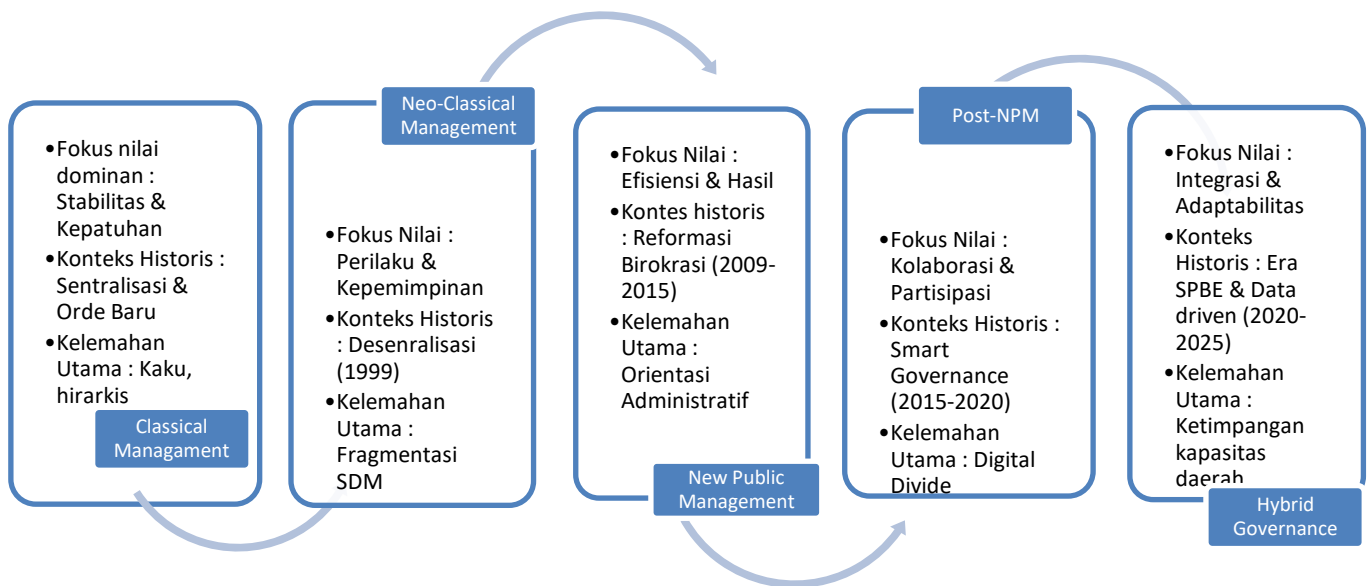
Refleksi Perkembangan Paradigma Administrasi Publik hingga Masa Kini

Perkembangan terbaru administrasi publik di Indonesia menunjukkan integrasi antara efisiensi manajerial, koordinasi lintas-aktor, dan inovasi digital yang dikenal sebagai era post-NPM. Paradigma ini menekankan pentingnya kolaborasi, nilai publik, dan penggunaan teknologi dalam tata kelola pemerintahan (Mergel, 2016; Osborne, 2006). Reformasi birokrasi besar di Indonesia masih berhadapan dengan struktur besar dan kompleksitas kelembagaan, sehingga keberhasilan reform memerlukan kombinasi antara disiplin klasik dan fleksibilitas manajerial (Turner et al., 2022). (Bastian et al., 2022) menambahkan bahwa

program *smart city* dan inovasi digital telah membuka ruang baru bagi kolaborasi antarpemangku kepentingan, namun tantangan muncul pada absennya strategi pengetahuan yang terintegrasi dan kepemimpinan regulatif.

Dalam konteks digital governance, (Djarmiko et al., 2025) menyoroti bahwa inklusi sosial masih menjadi isu penting, sebab inovasi digital belum sepenuhnya menjangkau kelompok marjinal. Hal ini menunjukkan paradoks post-NPM: meskipun partisipatif dan berbasis kolaborasi, risiko eksklusi digital masih tinggi. Refleksi teoretis dari fase ini menunjukkan bahwa administrasi publik di Indonesia sedang bergerak menuju governance adaptif, yang menuntut kemampuan belajar institusional, adaptasi cepat terhadap lingkungan digital, dan pembelajaran ganda (*double-loop learning*). Dengan kata lain, teori manajemen publik tidak lagi sekadar menjawab “bagaimana melayani dengan efisien”, tetapi juga “bagaimana beradaptasi secara kolaboratif dalam ketidakpastian”.

Dari paradigma klasik hingga hibrid, tata kelola publik Indonesia menunjukkan *path-dependent evolution*. Nilai-nilai lama tidak sepenuhnya digantikan, melainkan diadaptasi dalam struktur baru. Birokrasi klasik memberi dasar stabilitas; neo-klasik membangun kesadaran perilaku; NPM memperkenalkan logika efisiensi; post-NPM menekankan kolaborasi digital; dan hybrid governance menjadi wujud integrasi adaptif antar nilai tersebut. Refleksi ini menunjukkan bahwa arah reformasi di Indonesia tidak bersifat revolusioner, melainkan evolusioner dan *context-sensitive*. Tantangan ke depan adalah membangun *agile governance* yang memadukan kecepatan inovasi dengan legitimasi sosial sebuah tantangan yang masih bergantung pada perubahan budaya birokrasi dan kepemimpinan publik yang kolaboratif.



Gambar 6. Konsep Evolusi Paradigma Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia
 Sumber : Data diolah peneliti, 2025

Model di atas menunjukkan bahwa tata kelola publik di Indonesia tidak bergerak secara linier, tetapi evolutif dan adaptif. Setiap paradigma lama tidak dihapuskan, melainkan diserap ke dalam logika baru. Dengan demikian, Indonesia tidak mengalami *paradigm replacement*, tetapi *paradigm layering* di mana setiap generasi pemikiran administrasi publik menambahkan nilai baru di atas fondasi sebelumnya (Osborne, 2006; Pollitt, 2001).

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Evolusi paradigma administrasi publik di Indonesia bersifat evolusioner, hibrid, dan kontekstual, bukan transformasi yang sepenuhnya memutus dari masa lalu. Setiap paradig klasik, neo-klasik, *New Public Management (NPM)*, dan *Post-NPM/Hybrid Governance* membentuk lapisan nilai dan praktik yang terus saling berinteraksi dalam tata kelola pemerintahan Indonesia masa kini. Paradigma klasik menegaskan warisan rasionalitas Weberian yang menekankan hierarki, legalitas, dan stabilitas administrasi sebagai fondasi birokrasi modern Indonesia. Praktik birokrasi Orde Baru menjadi manifestasi kuat dari model ini, dengan kontrol pusat yang dominan dan prosedur yang ketat. Meskipun berhasil menjaga keteraturan dan disiplin administratif, paradigma ini menimbulkan rigiditas struktural serta keterbatasan inovasi yang masih dapat ditelusuri hingga birokrasi kontemporer.

Paradigma neo-klasik memperkenalkan dimensi perilaku dan kapasitas sumber daya manusia ke dalam manajemen publik. Reformasi desentralisasi pasca-1999 memberi ruang bagi pembelajaran kelembagaan, kepemimpinan adaptif, dan akuntabilitas local. Namun, perubahan perilaku aparatur seringkali bersifat administratif dan simbolik, menunjukkan bahwa reformasi kelembagaan di Indonesia masih berorientasi pada kepatuhan, bukan pada pembelajaran organisasi.

Paradigma *New Public Management* memperkenalkan prinsip efisiensi, hasil (*performance-based*), dan transparansi fiskal dalam reformasi birokrasi nasional Implementasi kebijakan seperti *performance budgeting*, *e-procurement*, dan *audit kinerja* memperkuat akuntabilitas teknokratis, namun juga menciptakan fragmentasi dan kompetisi antar-unit. NPM di Indonesia berfungsi sebagai paradigma transisional menyatukan efisiensi pasar dengan semangat pelayanan publik, tetapi belum sepenuhnya mengubah kultur birokrasi yang hierarkis dan patrimonial.

Fase *Post-NPM* dan *Digital Governance* menandai pergeseran ke arah kolaborasi, nilai publik, dan penggunaan teknologi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan (Mergel, 2016; Osborne, 2006). Pemerintah tidak lagi berperan sebagai pelaksana tunggal, tetapi sebagai fasilitator jejaring kolaboratif. Inovasi seperti *Smart City*, *Open Data*, dan *e-Government* memperkuat transparansi dan partisipasi, namun masih menghadapi tantangan berupa kesenjangan digital dan koordinasi lintas Lembaga. Secara keseluruhan, hasil penelitian ini mengonfirmasi munculnya paradigma Hybrid Governance, yaitu bentuk tata kelola yang memadukan nilai-nilai legalitas dan stabilitas (klasik), perilaku dan kepemimpinan adaptif (neo-klasik), efisiensi dan kinerja (NPM), serta kolaborasi dan inovasi digital (post-NPM). Model hibrid ini menggambarkan karakter birokrasi Indonesia yang tangkas (*agile*), adaptif terhadap perubahan, namun tetap menjaga legitimasi hukum dan kontrol administratif.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan di Indonesia merupakan hasil interaksi dinamis antar-paradigma yang tidak saling meniadakan, melainkan membentuk struktur berlapis (*paradigm layering*). Reformasi birokrasi nasional bergerak ke arah *agile public governance* pemerintahan yang berorientasi hasil, partisipatif, dan berbasis data namun tetap berakar pada rasionalitas hukum dan nilai stabilitas yang diwariskan dari masa klasik. Evolusi ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi administrasi publik Indonesia tidak hanya bergantung pada perubahan kelembagaan, tetapi juga pada transformasi budaya birokrasi, kepemimpinan kolaboratif, dan kemampuan adaptasi terhadap ekosistem digital yang terus berkembang.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian mengenai pergeseran paradigma administrasi publik dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia, beberapa saran dapat diajukan sebagai upaya penguatan reformasi birokrasi dan pengembangan kajian administrasi publik ke depan. Secara teoretis, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan model konseptual *hybrid governance* yang lebih kontekstual dengan karakter birokrasi Indonesia, terutama dengan

mempertimbangkan dinamika politik lokal, budaya organisasi, kapasitas kelembagaan daerah, serta tantangan desentralisasi. Pendekatan empiris berbasis studi kasus pada pemerintah daerah tertentu juga penting dilakukan guna menguji secara langsung bagaimana proses *paradigm layering* berlangsung dalam praktik tata kelola sehari-hari. Selain itu, integrasi pendekatan kuantitatif seperti pengukuran kinerja, indeks tata kelola, atau analisis kapasitas digital dapat melengkapi temuan berbasis Systematic Literature Review (SLR), sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif dan aplikatif.

Secara praktis, pemerintah perlu memperkuat integrasi antarparadigma dalam kerangka *whole-of-government approach*, agar nilai legalitas dan stabilitas dari paradigma klasik, penguatan kapasitas sumber daya manusia dari paradigma neo-klasik, orientasi kinerja dari New Public Management (NPM), serta kolaborasi dan inovasi digital dari paradigma post-NPM dapat berjalan secara sinergis dan tidak parsial. Reformasi birokrasi tidak seharusnya berhenti pada kepatuhan administratif dan pencapaian indikator kinerja formal, melainkan harus diarahkan pada pembentukan budaya organisasi yang adaptif, inovatif, dan kolaboratif sebagai prasyarat terwujudnya *agile governance*. Dalam konteks digital governance, transformasi digital perlu disertai upaya sistematis untuk mengurangi kesenjangan digital (*digital divide*), terutama di daerah terpencil dan kelompok masyarakat rentan, melalui penguatan infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi serta peningkatan literasi digital masyarakat dan aparatur.

Lebih lanjut, penguatan sistem merit dan profesionalisme aparatur sipil negara harus terus menjadi prioritas guna meminimalkan praktik patronase dan klientelisme yang masih menjadi hambatan struktural dalam reformasi birokrasi. Kepemimpinan publik yang visioner dan kolaboratif juga menjadi faktor kunci dalam mengintegrasikan kebijakan berbasis data, memperkuat koordinasi lintas lembaga, serta membangun ekosistem tata kelola yang partisipatif. Di sisi lain, perguruan tinggi, khususnya Program Studi Administrasi Publik, perlu mendorong pengembangan kurikulum dan riset yang adaptif terhadap perkembangan paradigma administrasi publik kontemporer, termasuk digital

governance dan collaborative governance, serta memperkuat kolaborasi riset terapan dengan pemerintah daerah melalui pendekatan berbasis bukti (*evidence-based policy*).

Dengan demikian, reformasi administrasi publik di Indonesia perlu dipahami sebagai proses evolusi yang berkelanjutan dan kontekstual, bukan sebagai perubahan yang bersifat linier dan sesaat. Keberhasilan transformasi tata kelola pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh perubahan regulasi dan struktur organisasi, tetapi juga oleh transformasi budaya birokrasi, kualitas kepemimpinan, serta kemampuan institusi publik dalam beradaptasi terhadap dinamika sosial, politik, dan digital yang terus berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- Agger, A., & Hedensted Lund, D. (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17–37. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v21i3.11557>
- Alessandro, M., Cardinale Lagomarsino, B., Scartascini, C., Streb, J., & Torrealday, J. (2021). Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment. *World Development*, 138, 105223. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105223>
- Arif, L. (2023). New Public Management Critical Riview. *Journal Research of Social Science, Economics, and Management*, 2(9), 1911–1919. <https://doi.org/10.59141/jrssem.v2i09.419>
- Aristovnik, A., Murko, E., & Ravšelj, D. (2022). From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government. *Administrative Sciences*, 12(1). <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>
- Aruan, C. D. (2015). HRM Reform in the Indonesian Civil Service: Towards Strategic Fit? *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 211, 49–54. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.008>
- Azam, M., & Bouckaert, G. (2025). *The narrative path of Indonesian public sector reforms 1998-2023*. 6, 17–44. <https://doi.org/10.46996/dina.v6i1.8985>
- Bastian, I., Effendi, R., Susanto, E. A., Unggara, I., & Sumiyana, S. (2022). The government of Indonesia’s smart city development: Fiscal capacity, cognitive models in decision making, excessive caution about future accrual of benefits, and null regulatory leadership. *Frontiers in Built Environment*, 8(November), 1–12. <https://doi.org/10.3389/fbuil.2022.1065652>
- Berenschot, W. (2018a). Incumbent bureaucrats: Why elections undermine civil service reform in Indonesia. *Public Administration and Development*, 38(4), 135–143. <https://doi.org/10.1002/pad.1838>
- Berenschot, W. (2018b). The Political Economy of Clientelism: A Comparative

- Study of Indonesia's Patronage Democracy. *Comparative Political Studies*, 5(12), 1563–1593. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0010414018758756>
- Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. (2013). Performance-based public management reforms: Experience and emerging lessons from service delivery improvement in Indonesia. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 433–457. <https://doi.org/10.1177/0020852313491059>
- Bueno, D. C., & Salapa, A. C. (2021). The transformation of organizational theories from classical to contemporary: Analysis in the context of public administration. *Institutional Multidisciplinary Research and Development Journal IMRaD Journal*, 4(January), 1–14. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32190.41286>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Common, R. (2017). Public management and policy transfer in south-east asia. In *Policy Transfer in Global Perspective* (Issue October). <https://doi.org/10.4324/9781315246574-9>
- Dewi, P. A., & Ratri, D. (2024). Evaluating the Efficiency of Public Administration in Today's Dynamic Environment. *Advances in Administration*, 1(1), 13–24.
- Djarmiko, G. H., Sinaga, O., & Pawirosumarto, S. (2025). Digital Transformation and Social Inclusion in Public Services: A Qualitative Analysis of E-Government Adoption for Marginalized Communities in Sustainable Governance. *Sustainability (Switzerland)*, 17(7), 1–28. <https://doi.org/10.3390/su17072908>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9–16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

- Fayol, H. (2013). *General and Industrial Management*. Martino Publishing.
- Ferdous, J. (2016a). Organization Theories: From Classical Perspective. *International Journal of Business, Economics and Law*, 9(2), 1–6.
- Ferdous, J. (2016b). The Journey Of New Public Management: An Analysis. *International Journal of Business, Economics and Law*, 11(2), 1–6.
- Gaus, N., Sultan, S., & Basri, M. (2017). State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview. *International Journal of Public Administration*, 40(8), 658–669. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186179>
- Guleria, D., & Kaur, G. (2021). Bibliometric analysis of ecopreneurship using VOSviewer and RStudio Bibliometrix, 1989–2019. *Library Hi Tech*, 39(4), 1001–1024. <https://doi.org/10.1108/LHT-09-2020-0218>
- Hadiz, V. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective*. Stanford University Press.
- Haleem, A., Javaid, M., & Singh, R. P. (2024). Perspective of leadership 4.0 in the era of fourth industrial revolution: A comprehensive view. *Journal of Industrial Safety*, 1(1), 100006. <https://doi.org/10.1016/j.jinse.2024.100006>
- Harun, H., Mir, M., Carter, D., & An, Y. (2019). Examining the unintended outcomes of NPM reforms in Indonesia. *Public Money and Management*, 39(2), 86–94. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1580892>
- Hood, C. (1991). All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Houtgraaf, G., & Borst, R. T. (2025). Does bureaucracy demotivate public servants? An assessment of psychological mechanisms and the moderating role of age. *Public Management Review*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2504723>
- Hughes, O. E. (2012). Public Management and Administration. In *Public Management and Administration*. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-00305-8>
- Ibrahim, A. H. H. (2024). Decentralization and its impact on improving public services. *International Journal of Social Sciences*, 7(2), 45–53. <https://doi.org/10.21744/ijss.v7n2.2278>
- Indrayanti, I., Ulfia, N., & Hidayat, T. (2025). From bureaucracy to innovation :

- How authentic leadership and empowerment drive change in Indonesian State-Owned Enterprises. *Journal of Open Innovation : Technology , Market , and Complexity*, 11(1), 1–12.
- Ingram, K., & Nitsenko, V. (2021). Comparative Analysis of Public Management Models. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*, 2021(4), 122–127. <https://doi.org/10.33271/nvngu/2021-4/122>
- Islam, F. (2015). New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors. *African Journal of Political Science and International Relations*, 9(4), 141–151. <https://doi.org/10.5897/ajpsir2015.0775>
- Joseph, J., & Sengul, M. (2025). Organization Design: Current Insights and Future Research Directions. *Journal of Management*, 51(1), 249–308. <https://doi.org/10.1177/01492063241271242>
- Kitchenham, B., Pearl Brereton, O., Budgen, D., Turner, M., Bailey, J., & Linkman, S. (2009). Systematic literature reviews in software engineering - A systematic literature review. *Information and Software Technology*, 51(1), 7–15. <https://doi.org/10.1016/j.infsof.2008.09.009>
- Kraus, S., Durst, S., Ferreira, J. J., Veiga, P., Kailer, N., & Weinmann, A. (2022). Digital transformation in business and management research: An overview of the current status quo. *International Journal of Information Management*, 63(August 2020). <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102466>
- Kristiansen, S., Dwiyanto, A., Pramusinto, A., & Putranto, E. A. (2009). Public sector reforms and financial transparency: Experiences from Indonesian districts1. *Contemporary Southeast Asia*, 31(1), 64–87. <https://doi.org/10.1355/cs31-1c>
- Lesmana, D., Rosadi, B., Hermana, D., Liu, R., & Winarno, A. (2015). *Analyzing the Effect of Bureaucratic Leadership on Public Service Motivation and Job Performance Dina*. 5(2), 114–127.
- Lestari, I., Abdullah, M. T., Hasniati, & Nara, N. (2025). Enhancing public Services through Agile Governance: A case study of the online queue application at RSUD Sawerigading Palopo city. *Edelweiss Applied Science and Technology*, 9(3), 1466–1472. <https://doi.org/10.55214/25768484.v9i3.5561>

- Lewis, B. D., McCulloch, N., & Sacks, A. (2016). Measuring Local Government Service Delivery Performance: Challenges and (PARTIAL) Solutions in Indonesia. *Journal of International Development*, 28(5), 808–817. <https://doi.org/10.1002/jid.3106>
- Lewis, H. (2002). The Coronavirus Is a Disaster for Feminism. *Jama*, 288(8).
- Madjid, U. (2024). Quality of Public Services: The Role of State Civil Apparatus in Realizing Good Governance. *Journal of Ecohumanism*, 3(7), 4804–4809. <https://doi.org/10.62754/joe.v3i7.4590>
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516–523. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.07.004>
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291–298. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.04.003>
- Merz, F. (2011). *Max Weber's Theory of Bureaucracy and Its Negative Consequences*. GRIN Verlag.
- Negara, S. D., & Hutchinson, F. E. (2021). The Impact of Indonesia's Decentralization Reforms Two Decades On: Introduction. *Journal of Southeast Asian Economies*, 38(3), 289–295. <https://doi.org/10.1355/ae38-3a>
- Nurmandi, A., & Kim, S. (2015). Making e-procurement work in a decentralized procurement system: A comparison of three Indonesian cities. *International Journal of Public Sector Management*, 28(3), 198–220. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2015-0035>
- Ónday, Ó. (2016). Classical To Modern Organization Theory. *International Journal of Business and Management Review*, 4(2), 15–59.
- Ortega-Rodríguez, C., Licerán-Gutiérrez, A., & Moreno-Albarracín, A. L. (2020).

- Transparency as a key element in accountability in non-profit organizations: A systematic literature review. *Sustainability (Switzerland)*, 12(14). <https://doi.org/10.3390/su12145834>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. In *The BMJ* (Vol. 372). BMJ Publishing Group. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pananrangi, A. R., Ismail, I., Mustafa, D., Askar, A., & Rizal, A. (2024). Analyzing public policy effectiveness in enhancing accountability and transparency in service quality. *JPPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)*, 10(4), 696. <https://doi.org/10.29210/020244750>
- Pati, D., & Lorusso, L. N. (2018). How to Write a Systematic Review of the Literature. *Health Environments Research and Design Journal*, 11(1), 15–30. <https://doi.org/10.1177/1937586717747384>
- Patino, C. M., & Ferreira, J. C. (2018). Inclusion and exclusion criteria in research studies: definitions and why they matter. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, 44(2), 84–84. <https://doi.org/10.1590/s1806-37562018000000088>
- Poljašević, B. Z., Gričnik, A. M., & Žižek, S. Š. (2025). Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change. *Administrative Sciences*, 15(3). <https://doi.org/10.3390/admsci15030094>
- Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471–492. <https://doi.org/10.1080/14616670110071847>
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). *Reformasi Birokrasi dan Good Governance : Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*. 1–15.
- Pratiwi, P. (2016). *Bureaucratic Reform in Indonesia : Innovation , Challenges and*

Typologies. August 2014.

- Salam, R. (2023). Improving Public Services in Realizing Good Governance in Indonesia. *Endless: International Journal of Future Studies*, 6(2), 439–452. <https://doi.org/10.54783/endllessjournal.v6i2.192>
- Salomo, R. V., & Rahmayanti, K. P. (2023). Progress and Institutional Challenges on Local Governments Performance Accountability System Reform in Indonesia. *SAGE Open*, 13(4), 1–14. <https://doi.org/10.1177/21582440231196659>
- Selcuk, A. A. (2019). A Guide for Systematic Reviews: PRISMA. *Turkish Archives of Otorhinolaryngology*, 57(1), 57–58. <https://doi.org/10.5152/tao.2019.4058>
- Septian, E., Wulandari, S., Suharto, D. G., & Pratama, O. (2024). Challenges in Long-Term Public-Private Partnership: Impacts on Public Resource Utilisation. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 13(4), 726–734. <https://doi.org/10.46222/ajhtl.19770720.558>
- Sihotang, D. M., Hidayanto, A. N., & Kurnia, S. (2025). The e-government adoption ecosystem from the perspective of stakeholder theory: A case study on the village information systems in Indonesia. *Information Development*, 41(4), 1342–1355. <https://doi.org/10.1177/026666669231192879>
- Spicer, A., & Alvesson, M. (2025). Critical Management Studies: A Critical Review. *Journal of Management Studies*, 62(1), 446–483. <https://doi.org/10.1111/joms.13047>
- Taylor, F. W. (2006). *The Principles of Scientific Management*. New York.
- Tricco, A. C., Lillie, E., Zarin, W., O'Brien, K. K., Colquhoun, H., Levac, D., Moher, D., Peters, M. D. J., Horsley, T., Weeks, L., Hempel, S., Akl, E. A., Chang, C., McGowan, J., Stewart, L., Hartling, L., Aldcroft, A., Wilson, M. G., Garritty, C., ... Straus, S. E. (2018). PRISMA extension for scoping reviews (PRISMA-ScR): Checklist and explanation. In *Annals of Internal Medicine* (Vol. 169, Issue 7). <https://doi.org/10.7326/M18-0850>
- 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>

- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167–178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- Ugyel, L. (2021). Relationship between public sector reforms and culture: The implementation of NPM-related performance management reforms in a collectivist and risk averse culture. *Public Administration and Development*, 41(5), 257–266. <https://doi.org/10.1002/pad.1962>
- van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010). Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. *Scientometrics*, 84(2), 523–538. <https://doi.org/10.1007/s11192-009-0146-3>
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). Embarking On The Social Innovation Journey : A Systematic Review Regarding The Potential Of Co-Creation With Citizens. *SPECIAL INTEREST GROUP ON INNOVATION AND CHANGE IN PUBLIC SERVICES Department*, 320090, 1–44.
- Wihantoro, Y., Lowe, A., Cooper, S., & Manochin, M. (2015). Bureaucratic reform in post-Asian Crisis Indonesia: The Directorate General of Tax. *Critical Perspectives on Accounting*, 31, 44–63. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.04.002>
- Yusuph & Guohua, W. (2017). Challenges for Implementing New Public Management Reforms in Local Government in Tanzania: Evidence from Six Selected Local Government Authorities. *Public Policy and Administration Research*, 7(6), 32–45.

LAMPIRAN

Bukti Submit Jurnal Penelitian

The screenshot shows the author dashboard for a submission. The page title is "Jurnal Studi Pemerintahan" and the submission ID is 472. The article title is "Paradigm Shifts in Administrative Thought within Indonesian Governance: A Systematic Literature Review" by wulandari et al. The submission is in the "Publication" stage, with sub-steps for "Submission", "Review", "Copyediting", and "Production". Under "Submission Files", there is one file: "1031 | JGP Template Articles_Translate_compressed[1].docx", dated November 4, 2025. There are buttons for "Download All Files" and "Add discussion".

The screenshot shows the "About the Journal" page for "JURNAL STUDI PEMERINTAHAN". The journal is published by the Department of Government Affairs and Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. The E-ISSN is 2337-8220 and the P-ISSN is 1907-8374. The page includes a navigation menu with "Home", "About", "Current", "Archives", "Announcements", and "Contact". The main content area features the journal's logo and a description: "Jurnal Studi Pemerintahan (or known internationally as Journal of Smart Government) Print ISSN: 1907-8374 & Online ISSN: 2337-8220 is the journal published three annual issues: February, July, and November under the Department of Government Affairs and Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia in collaborate with Asia Pacific Society For Public Affairs (APSPA) http://apspa.org and Asosiasi Dosen Ilmu Pemerintahan Indonesia". A sidebar on the right lists "General Info" including "About", "Contact", "Editorial Team", "Policies", "Focus & Scope", "Peer Review Process", "Publication Frequency", "Copyright Notice", and "Open Access Policy".