



Evolusi Paradigma Pelayanan Publik: Dari Old Public Administration hingga Network Governance

Sri Yulianty Mozin^{1*}, Mohamad Nazril Abjul², Fazrurrahman Gunibala³, Rosita Y. Abuba⁴, Israh Miranti Wahab⁵

¹⁻⁵ Jurusan Administrasi Publik, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

*Penulis Korespondensi: yulimozin@ung.ac.id

Abstract. *Public service plays a fundamental role in fulfilling citizens' rights and needs within modern governance systems. The increasing complexity of social, economic, and technological changes has encouraged the transformation of public administration paradigms. This study aims to analyze the evolution of public service paradigms from Old Public Administration to Network Governance, identify the key characteristics of each paradigm, and explain the shift in values and the role of the state in public service delivery. This research employs a qualitative approach using a literature review method by examining various academic sources related to public administration theories and public service governance. The analysis was conducted through content analysis and comparative analysis to identify conceptual developments and paradigm differences in public administration. The results indicate that public service paradigms have evolved from hierarchical and rule-based governance toward more collaborative and participatory governance models. Old Public Administration emphasizes bureaucratic hierarchy and administrative control, New Public Management focuses on efficiency and performance-based management, while New Public Service highlights citizen participation and democratic values. The most recent paradigm, Network Governance, promotes collaboration among government, private sector, and civil society in addressing complex public issues. These findings suggest that contemporary public administration increasingly adopts a hybrid governance approach that integrates elements of various paradigms to enhance the effectiveness and responsiveness of public service delivery.*

Keywords: *Collaborative Governance; Network Governance; New Public Management; New Public Service; Old Public Administration.*

Abstrak. Pelayanan publik memiliki peran fundamental dalam memenuhi hak dan kebutuhan warga negara dalam sistem pemerintahan modern. Perkembangan sosial, ekonomi, dan teknologi yang semakin kompleks mendorong terjadinya perubahan paradigma dalam administrasi publik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis evolusi paradigma pelayanan publik dari Old Public Administration hingga Network Governance, mengidentifikasi karakteristik utama setiap paradigma, serta menjelaskan pergeseran nilai dan peran negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur melalui penelaahan berbagai sumber akademik yang berkaitan dengan teori administrasi publik dan tata kelola pelayanan publik. Analisis data dilakukan menggunakan analisis isi dan analisis komparatif untuk mengidentifikasi perkembangan konseptual serta perbedaan karakteristik antarpadigma administrasi publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa paradigma pelayanan publik mengalami perkembangan dari model birokrasi yang hierarkis dan berbasis aturan menuju tata kelola yang lebih kolaboratif dan partisipatif. Old Public Administration menekankan hierarki birokrasi dan pengendalian administratif, New Public Management berorientasi pada efisiensi dan manajemen berbasis kinerja, sedangkan New Public Service menekankan partisipasi warga dan nilai-nilai demokrasi. Paradigma terbaru, Network Governance, menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam menangani permasalahan publik yang kompleks. Temuan ini menunjukkan bahwa administrasi publik modern cenderung mengadopsi pendekatan tata kelola hibrida yang mengintegrasikan berbagai paradigma untuk meningkatkan efektivitas dan responsivitas pelayanan publik.

Kata kunci: Governance Jaringan; New Public Management; New Public Service; Old Public Administration; Pelayanan Publik.

1. LATAR BELAKANG

Pelayanan publik merupakan instrumen fundamental negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan warga negara. Dalam konteks globalisasi, demokratisasi, dan perkembangan teknologi informasi, penyelenggaraan pelayanan publik mengalami perubahan yang semakin dinamis. Keterhubungan lintas negara membuat standar dan ekspektasi terhadap pelayanan

publik tidak lagi semata-mata bersifat lokal, melainkan turut dipengaruhi praktik tata kelola yang berkembang secara global. Di saat yang sama, digitalisasi mempercepat arus informasi dan memperluas akses masyarakat terhadap layanan serta informasi publik. Kondisi tersebut mendorong meningkatnya tuntutan masyarakat atas pelayanan yang transparan, akuntabel, responsif, dan berkualitas.

Salah satu wujud perubahan tersebut tampak pada transformasi digital melalui penerapan e-government. Digitalisasi layanan dipandang mampu mempersingkat prosedur administratif, mengurangi praktik birokrasi berbelit, dan meningkatkan keterbukaan informasi layanan. Maharudin (2025) menunjukkan bahwa sistem pelayanan berbasis elektronik dapat memperkuat transparansi serta menyediakan instrumen yang lebih terukur bagi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan kinerja pelayanan. Namun, digitalisasi juga menghadapi kendala yang tidak sederhana, seperti kesenjangan infrastruktur teknologi, keterbatasan kompetensi aparatur, dan belum meratanya budaya kerja digital di organisasi publik. Temuan ini menegaskan bahwa modernisasi pelayanan tidak hanya soal teknologi, tetapi juga soal cara pandang, nilai, dan desain tata kelola pelayanan publik.

Di luar isu teknologi, kompleksitas permasalahan publik modern—seperti kemiskinan multidimensional, krisis kesehatan, dan dampak perubahan iklim—semakin menuntut pemerintah untuk tidak bekerja secara sektoral dan tertutup. Karakter masalah publik yang lintas bidang mendorong kebutuhan koordinasi antarinstansi, kolaborasi lintas sektor, serta keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan evaluasi kebijakan. Karena itu, pelayanan publik modern tidak lagi dapat dipahami sebatas aktivitas administratif, melainkan sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan yang menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan responsivitas.

Perubahan tuntutan dan konteks tersebut berkaitan erat dengan perkembangan paradigma administrasi publik. Supriyadi (2021) menjelaskan bahwa perubahan paradigma berlangsung bertahap dari model tradisional menuju model yang lebih partisipatif dan kolaboratif. Old Public Administration menekankan struktur hierarkis, aturan formal, dan kepatuhan administratif dengan negara sebagai aktor dominan dalam pelayanan. Sebagai respons atas kritik terhadap kekakuan dan rendahnya responsivitas birokrasi, muncul New Public Management yang mengadopsi pendekatan manajerial dan orientasi kinerja, serta memposisikan masyarakat sebagai pengguna layanan yang dinilai melalui ukuran efisiensi dan efektivitas. Kritik terhadap orientasi pasar dan dominasi indikator kuantitatif kemudian melahirkan New Public Service yang menempatkan warga sebagai citizens, menekankan etika pelayanan, dialog publik, dan partisipasi demokratis. Perkembangan selanjutnya mengarah

pada Network Governance yang menegaskan pentingnya kolaborasi multiaktor—pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil—dalam jejaring yang saling bergantung untuk menangani persoalan publik yang kompleks.

Meskipun kajian mengenai masing-masing paradigma telah banyak dilakukan, pembahasan sering kali terfragmentasi—misalnya menekankan satu paradigma tertentu atau menyoroti isu modernisasi pelayanan tanpa memetakan secara komparatif perubahan konsep, landasan teoretis, serta indikator yang membedakan OPA, NPM, NPS, dan Network Governance. Akibatnya, pemahaman mengenai pergeseran nilai, perubahan peran negara, dan relasi pemerintah–masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik kerap belum tersusun secara utuh sebagai satu rangkaian evolusi paradigma. Kebaruan artikel ini terletak pada penyusunan sintesis komparatif yang menelusuri evolusi keempat paradigma sekaligus, serta merumuskan ciri dan indikator yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi paradigma dominan dalam praktik pelayanan publik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis evolusi paradigma pelayanan publik dari Old Public Administration hingga Network Governance, mengidentifikasi karakteristik serta indikator utama masing-masing paradigma, dan menjelaskan pergeseran nilai serta peran negara yang menyertai perubahan paradigma tersebut. Sejalan dengan tujuan tersebut, pembahasan diarahkan untuk menjawab bagaimana perkembangan paradigma pelayanan publik terjadi, bagaimana ciri utama setiap paradigma dapat dibedakan, serta bagaimana transformasi nilai tata kelola membentuk cara baru pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2. KAJIAN TEORITIS

Paradigma dalam Administrasi Publik

Paradigma merupakan seperangkat keyakinan, nilai, asumsi, serta metode yang digunakan oleh komunitas ilmiah untuk memahami suatu fenomena dalam periode tertentu. Thomas S. Kuhn dalam *The Structure of Scientific Revolutions* menjelaskan bahwa perkembangan ilmu pengetahuan tidak selalu berlangsung secara linear, melainkan melalui perubahan paradigma ketika paradigma lama tidak lagi mampu menjelaskan berbagai anomali yang muncul dalam praktik ilmiah Kuhn (2021). Konsep ini membantu menjelaskan bagaimana administrasi publik mengalami perubahan cara pandang dari model birokrasi klasik menuju pendekatan manajerial dan tata kelola kolaboratif.

Dalam perspektif metodologis, paradigma juga mencerminkan asumsi ontologis, epistemologis, dan metodologis yang membentuk perkembangan suatu disiplin ilmu E. Guba

& Lincoln (1994). Dalam administrasi publik, paradigma klasik menekankan rasionalitas, efisiensi, serta struktur hierarkis yang tercermin dalam konsep birokrasi rasional-legal Weber (1947). Seiring berkembangnya tuntutan masyarakat modern, muncul paradigma baru seperti New Public Management yang berorientasi pada efisiensi dan mekanisme pasar Hood (1991), New Public Service yang menekankan partisipasi warga negara dalam proses pemerintahan Denhardt & Denhardt (2000), serta pendekatan governance yang mengedepankan kolaborasi antaraktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Old Public Administration (OPA)

Old Public Administration berkembang pada akhir abad ke-19 hingga awal abad ke-20 seiring dengan meningkatnya kompleksitas fungsi negara modern. Pada periode ini, administrasi publik dipandang sebagai instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan pemerintah secara profesional dan efisien. Gagasan dikotomi politik-administrasi yang dikemukakan oleh Woodrow Wilson menegaskan bahwa politik bertugas merumuskan kebijakan, sementara administrasi berfungsi melaksanakan kebijakan secara netral dan profesional Wilson (1887). Selain itu, teori birokrasi rasional-legal Weber memberikan dasar konseptual bagi organisasi pemerintahan yang berbasis aturan formal, hierarki yang jelas, dan pembagian kerja yang sistematis Weber (1947).

Secara konseptual, OPA memiliki beberapa karakteristik utama, yaitu struktur organisasi yang hierarkis, sentralisasi kewenangan, penerapan aturan formal, serta netralitas birokrasi. Dalam paradigma ini masyarakat lebih diposisikan sebagai objek kebijakan dibandingkan sebagai aktor yang terlibat secara langsung dalam proses pelayanan publik. Secara operasional, paradigma ini dapat diidentifikasi melalui indikator seperti struktur organisasi formal, standar operasional prosedur yang ketat, sistem pengawasan administratif berlapis, serta penekanan pada stabilitas organisasi.

Meskipun berhasil membangun fondasi birokrasi modern, pendekatan ini sering dikritik karena menghasilkan organisasi yang kaku dan kurang responsif terhadap perubahan lingkungan. Kritik tersebut kemudian mendorong munculnya paradigma administrasi publik yang lebih menekankan efisiensi dan inovasi dalam pelayanan publik.

New Public Management (NPM)

New Public Management muncul pada akhir 1970-an hingga 1980-an sebagai respons terhadap krisis fiskal dan meningkatnya tekanan terhadap efisiensi sektor publik di berbagai negara Barat. Paradigma ini dipengaruhi oleh gagasan neoliberalisme yang menekankan pentingnya mekanisme pasar dan prinsip manajemen sektor swasta dalam meningkatkan kinerja organisasi publik Hood (1991). Osborne & Gaebler (1994) juga menegaskan bahwa

pemerintah seharusnya berperan sebagai pengarah (steering) daripada sebagai pelaksana langsung (rowing) dalam penyediaan layanan publik.

Karakteristik utama NPM meliputi manajerialisme, kompetisi antarunit layanan, privatisasi atau pelibatan sektor swasta, serta penggunaan sistem pengukuran kinerja berbasis hasil. Dalam paradigma ini masyarakat dipandang sebagai pelanggan (customer) yang harus memperoleh layanan berkualitas secara efisien. Penerapan NPM dapat diidentifikasi melalui indikator seperti performance budgeting, kontrak kinerja, benchmarking, serta survei kepuasan masyarakat.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pendekatan NPM mampu meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan publik, namun juga menimbulkan kritik karena terlalu berorientasi pada logika pasar dan indikator kuantitatif. Denhardt & Denhardt (2000) menilai bahwa orientasi pelanggan dalam NPM berpotensi mereduksi warga negara menjadi sekadar konsumen, sehingga mengabaikan dimensi demokrasi dan partisipasi publik dalam proses pemerintahan.

New Public Service (NPS)

New Public Service berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan manajerial dalam NPM. Paradigma ini menempatkan warga negara sebagai citizens yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan. Denhardt & Denhardt (2000) menegaskan bahwa tujuan utama administrasi publik bukan sekadar meningkatkan efisiensi organisasi, melainkan melayani kepentingan publik melalui proses demokratis.

NPS berlandaskan pada prinsip demokrasi partisipatif dan konsep public interest. Pelayanan publik dipandang sebagai proses kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat dalam mencapai tujuan bersama Alamsyah (2016). Karakteristik utama paradigma ini meliputi keterlibatan warga (citizen engagement), deliberasi publik, akuntabilitas sosial, serta peran pemerintah sebagai fasilitator kepentingan masyarakat.

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip NPS dapat meningkatkan legitimasi kebijakan serta memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan evaluasi kebijakan dinilai mampu menghasilkan pelayanan publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat Ratna Bila et al. (2025).

Network Governance

Perkembangan administrasi publik modern selanjutnya mengarah pada pendekatan network governance, yang menekankan pentingnya kolaborasi antara berbagai aktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik Anggraini et al. (2025). Pendekatan ini muncul dari pergeseran konsep government menuju governance, di mana pengelolaan urusan publik tidak

lagi didominasi oleh pemerintah, melainkan melibatkan sektor swasta dan masyarakat sipil dalam suatu jaringan kerja yang saling bergantung.

Karakteristik utama network governance meliputi keterlibatan multi-aktor, kolaborasi horizontal, co-production, serta interdependensi antarorganisasi. Keberhasilan tata kelola jaringan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan, komunikasi, serta koordinasi antaraktor yang terlibat dalam jaringan kebijakan Mozin et al. (2025).

Dalam praktiknya, network governance dapat diidentifikasi melalui keberadaan kemitraan publik–swasta, terbentuknya policy networks, serta penerapan prinsip shared accountability dalam penyediaan layanan publik. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pendekatan jaringan mampu meningkatkan efektivitas kebijakan publik, terutama dalam menghadapi permasalahan yang kompleks dan lintas sektor Iswanto (2025).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (literature review) untuk menganalisis perkembangan paradigma pelayanan publik dari Old Public Administration, New Public Management, New Public Service, hingga Network Governance. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis konseptual terhadap teori, konsep, dan hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan perkembangan paradigma administrasi publik.

Desain penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif-komparatif, yaitu dengan menelaah berbagai sumber literatur untuk mengidentifikasi karakteristik utama setiap paradigma serta membandingkan perbedaan nilai, peran negara, dan mekanisme tata kelola yang berkembang dalam setiap periode paradigma administrasi publik. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya mendeskripsikan masing-masing paradigma, tetapi juga menganalisis hubungan evolusioner di antara paradigma tersebut.

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data sekunder, yaitu buku referensi administrasi publik, artikel jurnal ilmiah nasional maupun internasional, serta dokumen akademik yang relevan dengan topik perkembangan paradigma pelayanan publik. Literatur yang digunakan dipilih berdasarkan kriteria relevansi dengan tema penelitian, kredibilitas sumber, serta kontribusinya dalam menjelaskan konsep dan karakteristik paradigma administrasi publik.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dan telaah literatur menggunakan basis data akademik seperti jurnal ilmiah, buku teks administrasi publik, serta publikasi ilmiah lain yang relevan. Literatur yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi dan

dianalisis untuk mengidentifikasi konsep utama, indikator, serta temuan penelitian yang berkaitan dengan paradigma Old Public Administration, New Public Management, New Public Service, dan Network Governance.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis isi (content analysis) dan analisis komparatif. Analisis isi digunakan untuk mengidentifikasi konsep, karakteristik, serta indikator yang terdapat dalam masing-masing paradigma administrasi publik. Sementara itu, analisis komparatif digunakan untuk membandingkan perbedaan dan perkembangan nilai antarparadigma, khususnya terkait peran negara, hubungan pemerintah dengan masyarakat, serta mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik.

Melalui proses analisis tersebut, penelitian ini menghasilkan sintesis konseptual mengenai evolusi paradigma pelayanan publik serta memberikan pemahaman yang lebih sistematis mengenai karakteristik utama dari setiap paradigma administrasi publik.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Evolusi Paradigma Pelayanan Publik

Perkembangan administrasi publik menunjukkan adanya transformasi paradigma yang berlangsung secara bertahap sebagai respons terhadap perubahan sosial, ekonomi, dan politik. Evolusi paradigma tersebut dapat dipahami melalui empat pendekatan utama, yaitu Old Public Administration, New Public Management, New Public Service, dan Network Governance. Setiap paradigma mencerminkan cara pandang yang berbeda mengenai peran negara, hubungan antara pemerintah dan masyarakat, serta mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik.

Paradigma Old Public Administration menekankan struktur birokrasi yang hierarkis, sentralisasi kewenangan, serta kepatuhan terhadap aturan formal. Dalam paradigma ini, pemerintah berperan sebagai aktor dominan yang mengendalikan seluruh proses pelayanan publik melalui sistem birokrasi yang terorganisasi secara ketat. Masyarakat diposisikan sebagai objek kebijakan yang menerima layanan yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Perkembangan selanjutnya melahirkan paradigma New Public Management yang menekankan efisiensi dan kinerja organisasi publik. Pendekatan ini mengadopsi prinsip manajemen sektor swasta dalam pengelolaan organisasi publik, seperti kompetisi, pengukuran kinerja, serta orientasi pada hasil. Dalam paradigma ini, masyarakat dipandang sebagai pelanggan yang berhak memperoleh layanan publik secara efisien dan berkualitas.

Kritik terhadap pendekatan manajerial kemudian mendorong munculnya paradigma New Public Service, yang menempatkan warga negara sebagai aktor demokratis dalam proses

pemerintahan. Paradigma ini menekankan pentingnya partisipasi publik, dialog kebijakan, serta akuntabilitas sosial dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai penyedia layanan, tetapi juga sebagai fasilitator yang membantu masyarakat mencapai kepentingan bersama.

Perkembangan terbaru dalam administrasi publik mengarah pada pendekatan Network Governance, yang menekankan pentingnya kolaborasi antara berbagai aktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam paradigma ini, pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya aktor dalam pengelolaan urusan publik, melainkan bekerja sama dengan sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, serta komunitas lokal dalam suatu jaringan kebijakan yang saling bergantung.

Pergeseran Nilai dalam Paradigma Pelayanan Publik

Perubahan paradigma administrasi publik tidak hanya mencerminkan perubahan struktur organisasi pemerintahan, tetapi juga menunjukkan transformasi nilai yang mendasari penyelenggaraan pelayanan publik. Pergeseran nilai tersebut dapat dilihat dari perubahan orientasi peran negara, hubungan antara pemerintah dan masyarakat, serta mekanisme tata kelola pelayanan publik.

Pada paradigma Old Public Administration, peran negara sangat dominan sebagai pengendali administratif yang mengatur seluruh proses pelayanan melalui struktur birokrasi yang terpusat. Dalam paradigma ini, hubungan antara pemerintah dan masyarakat bersifat satu arah, di mana masyarakat berperan sebagai penerima layanan.

Dalam paradigma New Public Management, peran negara mulai bergeser dari pengendali menjadi manajer yang berfokus pada peningkatan efisiensi dan kinerja organisasi publik. Masyarakat dipandang sebagai pelanggan yang memiliki hak untuk memperoleh layanan berkualitas dengan biaya yang efisien.

Selanjutnya, paradigma New Public Service menempatkan warga negara sebagai subjek aktif dalam proses pelayanan publik. Hubungan antara pemerintah dan masyarakat menjadi lebih partisipatif, di mana masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.

Pada tahap perkembangan berikutnya, pendekatan Network Governance menekankan kolaborasi antaraktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah berperan sebagai fasilitator yang mengoordinasikan berbagai aktor dalam jaringan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan publik yang kompleks.

Perbandingan Paradigma Pelayanan Publik

Tabel berikut menggambarkan perbedaan karakteristik utama dari masing-masing paradigma administrasi publik.

Tabel 1. Perbandingan Paradigma Pelayanan Publik.

Aspek	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service	Network Governance
Peran negara	Pengendali	Manajer	Pelayan masyarakat	Fasilitator jaringan
Struktur organisasi	Hierarkis	Desentralisasi manajerial	Partisipatif	Kolaboratif
Relasi dengan masyarakat	Objek kebijakan	Pelanggan	Warga negara	Mitra kolaboratif
Orientasi utama	Kepatuhan aturan	Efisiensi dan kinerja	Kepentingan publik	Kolaborasi jaringan

Sumber: Diolah dari Wilson (1887), Weber (1947), Hood (1991), Denhardt dan Denhardt (2007)

Perbandingan paradigma pada Tabel 1 menunjukkan adanya perubahan mendasar dalam orientasi penyelenggaraan pelayanan publik. Pergeseran dari paradigma *Old Public Administration* menuju paradigma *Network Governance* menggambarkan transformasi dari sistem pemerintahan yang bersifat hierarkis menuju tata kelola yang lebih kolaboratif dan partisipatif. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya aktor dalam penyediaan pelayanan publik, melainkan berperan sebagai koordinator yang menghubungkan berbagai aktor dalam jaringan kebijakan.

Perubahan ini juga mencerminkan pergeseran relasi antara pemerintah dan masyarakat. Dalam paradigma awal, masyarakat diposisikan sebagai objek pelayanan, sedangkan dalam paradigma yang lebih baru masyarakat dipandang sebagai mitra strategis dalam proses pelayanan publik. Pergeseran tersebut menunjukkan bahwa efektivitas pelayanan publik tidak hanya bergantung pada kapasitas birokrasi, tetapi juga pada kemampuan pemerintah membangun kolaborasi dengan berbagai pihak dalam sistem tata kelola yang lebih terbuka dan adaptif.

Implikasi Teoretis dan Praktis

Secara teoretis, penelitian ini menegaskan bahwa perkembangan administrasi publik tidak dapat dipahami sebagai pergantian paradigma secara linear, melainkan sebagai proses evolusi konseptual yang menghasilkan integrasi berbagai pendekatan dalam praktik tata kelola pemerintahan modern. Dengan demikian, paradigma administrasi publik kontemporer cenderung mengadopsi pendekatan *hybrid governance* yang menggabungkan prinsip birokrasi,

manajemen kinerja, partisipasi masyarakat, serta kolaborasi jaringan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara praktis, pemahaman mengenai evolusi paradigma pelayanan publik dapat membantu pemerintah dalam merancang kebijakan pelayanan yang lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan. Pendekatan kolaboratif yang dikembangkan dalam Network Governance dapat menjadi alternatif dalam menghadapi permasalahan publik yang semakin kompleks dan lintas sektor.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa perkembangan paradigma pelayanan publik mencerminkan transformasi konseptual dalam administrasi publik yang dipengaruhi oleh perubahan sosial, ekonomi, dan tuntutan masyarakat modern. Evolusi paradigma dari *Old Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Service*, hingga *Network Governance* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Paradigma *Old Public Administration* menekankan struktur birokrasi yang hierarkis, kepatuhan terhadap aturan formal, serta dominasi peran negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Paradigma *New Public Management* kemudian memperkenalkan pendekatan manajerial dengan orientasi pada efisiensi, kinerja, dan mekanisme pasar. Perkembangan selanjutnya melalui paradigma *New Public Service* menempatkan warga negara sebagai aktor demokratis yang memiliki hak untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Pada tahap yang lebih mutakhir, paradigma *Network Governance* menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam suatu jaringan kerja untuk menyelesaikan permasalahan publik yang semakin kompleks.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa perubahan paradigma pelayanan publik tidak berlangsung secara linier dengan menggantikan paradigma sebelumnya secara sepenuhnya, melainkan bersifat evolusioner dan saling melengkapi. Dalam praktik administrasi publik modern, unsur-unsur dari setiap paradigma masih dapat ditemukan secara bersamaan, tergantung pada konteks kebijakan, karakter organisasi, dan dinamika lingkungan pemerintahan. Pergeseran paradigma tersebut mencerminkan perubahan cara pandang terhadap peran negara, hubungan antara pemerintah dan masyarakat, serta mekanisme tata kelola pelayanan publik yang semakin mengedepankan prinsip kolaborasi dan partisipasi.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi dalam memperjelas hubungan evolusioner antara berbagai paradigma administrasi publik serta mengidentifikasi karakteristik utama yang membedakan masing-masing paradigma. Secara praktis, pemahaman mengenai

evolusi paradigma pelayanan publik dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam merancang kebijakan pelayanan yang lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan sosial dan teknologi. Pendekatan kolaboratif yang dikembangkan dalam *network governance* dapat menjadi alternatif strategis dalam menghadapi permasalahan publik yang kompleks dan lintas sektor.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan studi literatur sehingga analisis yang dilakukan lebih menekankan pada sintesis konseptual terhadap berbagai sumber ilmiah tanpa menguji secara empiris implementasi paradigma tersebut dalam praktik pelayanan publik. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan studi empiris yang menganalisis penerapan paradigma pelayanan publik pada berbagai konteks pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun daerah, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai dinamika implementasi paradigma administrasi publik dalam praktik tata kelola pemerintahan.

DAFTAR REFERENSI

- Alamsyah, A. (2016). Perkembangan paradigma administrasi publik (New Public Administration, New Public Management dan New Public Service). *Jurnal Politik Profetik*, 04(2), 1–28.
- Anggraini, D., Sudirman, F. A., Atnan, N., & Husain, M. N. (2025). E-government utilization and the political logic of network governance in Indonesia's local administration. *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 10(3), 348–356. <https://doi.org/10.24198/jwp.v10i3.62691>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving rather than steering. In Osborne, D., & Plastrik, P. (Eds.).
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In *Handbook of qualitative research*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Iswanto, D. (2025). Membangun network governance sebagai upaya preventif tindakan korupsi bagi penyelenggara pemerintahan desa. *Jurnal Inspektorat*, 1(1), 1.
- Kuhn, T. (2021). The structure of scientific revolutions. In *Philosophy after Darwin* (pp. 176–177). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1jk0jrs.26>
- Maharudin, D. (2025). Good governance dalam pelayanan publik: Systematic literature review terhadap model dan best practices di berbagai negara. *Jurnal Kelitbangan*, 13(3), 1–11. <http://journalbalitbangdalampung.org>
- Mozin, S. Y., Daud, F., & Melikuestri, E. (2025). Network governance dalam regulasi kebijakan investasi pemerintah Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Bisnis*, 3(6), 1172–1180.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New American Library.

- Ratna Bila, D., Gangga Sari, A., Hayuningrat, B., & Hilda Adzania, K. (2025). New Public Service theory dalam reformasi ASN Indonesia: ASN sebagai pelayan publik bukan alat politik. *Paradigma: Jurnal Ilmu Administrasi*, 14(2), 150–158. <https://journal.stia-aan.ac.id/index.php>
- Supriyadi, E. I. (2021). Pergeseran dalam paradigma ilmu administrasi publik. *Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 3(1), 9.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Free Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>