

Birokrasi Pelayanan Publik

Nama Penulis:
Irwan Ade Saputra



Birokrasi Pelayanan Publik

Penulis :

Irwan Ade Saputra

ISBN : 978-634-05-3841-0

Penerbit Azriel Alfarizqi Akbar, Makassar-Indonesia
Cetakan Pertama, Juli 2026

Editor : Andi Muh Akbar Saputra

Cover : Indra Farman

Email : ptazrielalfarizqiakbar@gmail.com

Website: www.aaapublisher.com

Copyright © Azriel Alfarizqi Akbar, 2026

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang memperbanyak, mencetak ataupun menerbitkan sebagian
maupun seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan kemudahan-Nya sehingga Buku Ajar "**Birokrasi Pelayanan Publik**" ini dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai referensi akademis yang komprehensif, mutakhir, dan berorientasi pada Outcome-Based Education (OBE), khususnya bagi mahasiswa Administrasi Publik, Ilmu Pemerintahan, dan bidang ilmu sosial terkait.

Buku ini terdiri atas 14 bab yang membahas konsep dasar birokrasi, perkembangan paradigma, sejarah birokrasi di Indonesia, hingga tantangan dan prospeknya di era digitalisasi dan Society 5.0. Setiap bab dilengkapi dengan capaian pembelajaran, rangkuman, soal evaluasi HOTS, diskusi, dan studi kasus kontekstual guna mendukung pengembangan kemampuan analitis dan berpikir kritis mahasiswa.

Penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, bimbingan, dan kontribusi dalam penyusunan buku ini. Penulis juga menyadari bahwa buku ini masih memiliki kekurangan, sehingga kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan demi penyempurnaannya. Semoga buku ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta mendukung terwujudnya reformasi birokrasi dan pelayanan publik yang lebih baik di Indonesia.

Makassar, 23 Juli 2026

Irwan Ade Saputra

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB 1 PENGANTAR BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK	1
Capaian Pembelajaran	2
Pendahuluan	2
1.1. Pendahuluan Buku Ajar	2
1.1.1. Latar Belakang dan Urgensi	3
1.1.2. Tujuan Pembelajaran Buku Ajar	3
1.1.3. Struktur dan Sistematika Buku	4
1.2. Konsep Dasar Birokrasi	5
1.2.1. Definisi dan Karakteristik Birokrasi	5
1.2.2. Fungsi dan Peran Birokrasi	6
1.2.3. Birokrasi dalam Konteks Pemerintahan	7
1.2.4. Evolusi Pemikiran Birokrasi	8
1.3. Konsep Dasar Pelayanan Publik	8
1.3.1. Pengertian Pelayanan Publik	9
1.3.2. Hakikat dan Tujuan Pelayanan Publik	10
1.3.3. Jenis-Jenis Pelayanan Publik	11
1.4. Keterkaitan Birokrasi dan Pelayanan Publik	11
1.4.1. Hubungan Struktural dan Fungsional	12
1.4.2. Tantangan dalam Keterkaitan	13
1.4.3. Pentingnya Sinergi	13
1.4.4. Studi Kasus Awal	14
Rangkuman	17

Soal Evaluasi.....	17
Diskusi Naratif	17
Studi Kasus.....	18
BAB 2 TEORI DAN PENDEKATAN BIROKRASI.....	20
Capaian Pembelajaran.....	21
Pendahuluan.....	21
2.1. Teori Klasik Birokrasi	21
2.1.1. Max Weber dan Birokrasi Ideal	22
2.1.2. Kritik terhadap Teori Weber	23
2.1.3. Relevansi Teori Klasik	23
2.2. Pendekatan Rasional-Legal.....	24
2.2.1. Dasar Hukum dan Aturan	25
2.2.2. Hierarki dan Spesialisasi.....	25
2.2.3. Impersonalitas dan Objektivitas.....	26
2.2.4. Efisiensi dan Prediktabilitas.....	27
2.3. Pendekatan Human Relations.....	28
2.3.1. Pentingnya Faktor Manusia	28
2.3.2. Motivasi dan Kepuasan Kerja.....	29
2.3.3. Partisipasi dan Komunikasi	30
2.4. Pendekatan New Public Management (NPM)	31
2.4.1. Konsep dan Prinsip NPM	31
2.4.2. Orientasi Pasar dan Pelanggan.....	32
2.4.3. Kritik dan Implikasi NPM.....	33
2.4.4. Perbandingan dengan Pendekatan Lain	34
Rangkuman	36
Soal Evaluasi.....	37
Diskusi Naratif	37

Studi Kasus.....	38
BAB 3 RUANG LINGKUP DAN ASUMSI DASAR BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK.....	39
Capaian Pembelajaran.....	40
Pendahuluan.....	40
3.1. Lingkup Kajian Birokrasi Pelayanan Publik.....	40
3.1.1. Dimensi Kebijakan.....	41
3.1.2. Dimensi Organisasi.....	42
3.1.3. Dimensi Manajemen	42
3.2. Asumsi Dasar Birokrasi	43
3.2.1. Rasionalitas dan Efisiensi.....	44
3.2.2. Netralitas dan Objektivitas.....	45
3.2.3. Akuntabilitas dan Responsivitas.....	45
3.2.4. Hierarki dan Kontrol	46
3.3. Asumsi Dasar Pelayanan Publik.....	47
3.3.1. Kebutuhan Masyarakat.....	48
3.3.2. Keadilan dan Pemerataan.....	48
3.3.3. Partisipasi Masyarakat.....	49
3.4. Batasan dan Tantangan Ruang Lingkup	50
3.4.1. Kompleksitas Isu Publik.....	51
3.4.2. Perubahan Lingkungan Strategis.....	51
3.4.3. Dilema Etika dan Moral	52
3.4.4. Globalisasi dan Dampaknya.....	53
Rangkuman	56
Soal Evaluasi.....	56
Diskusi Naratif	57
Studi Kasus.....	57

BAB 4 PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK.....	59
Capaian Pembelajaran.....	60
Pendahuluan.....	60
4.1. Evolusi Paradigma Pelayanan Publik	60
4.1.1. Paradigma Tradisional (Old Public Administration).....	61
4.1.2. Paradigma New Public Management (NPM).....	62
4.1.3. Paradigma New Public Service (NPS).....	62
4.2. Karakteristik Masing-Masing Paradigma.....	63
4.2.1. Fokus dan Nilai Utama	64
4.2.2. Peran Pemerintah dan Warga Negara.....	64
4.2.3. Mekanisme Pelayanan.....	65
4.2.4. Pengukuran Kinerja	66
4.3. Implementasi Paradigma di Berbagai Negara	67
4.3.1. Studi Kasus Negara Maju	67
4.3.2. Studi Kasus Negara Berkembang.....	68
4.3.3. Perbandingan Implementasi	69
4.4. Tantangan dan Arah Perkembangan Paradigma	70
4.4.1. Adaptasi terhadap Perubahan Sosial	70
4.4.2. Integrasi Teknologi.....	71
4.4.3. Peningkatan Partisipasi Publik.....	72
4.4.4. Menuju Pelayanan Publik Berkelanjutan	73
Rangkuman	76
Soal Evaluasi.....	76
Diskusi Naratif	76
Studi Kasus.....	77
BAB 5 PRINSIP DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK.....	79
Capaian Pembelajaran.....	80

Pendahuluan.....	80
5.1. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik.....	80
5.1.1. Transparansi dan Akuntabilitas.....	81
5.1.2. Partisipasi dan Kesetaraan.....	82
5.1.3. Efisiensi dan Efektivitas	82
5.2. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik.....	83
5.2.1. Tangibles (Bukti Fisik).....	84
5.2.2. Reliability (Keandalan).....	84
5.2.3. Responsiveness (Daya Tanggap).....	85
5.2.4. Assurance (Jaminan)	86
5.3. Pengukuran Kualitas Pelayanan Publik.....	87
5.3.1. Metode Survei Kepuasan Masyarakat.....	87
5.3.2. Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)	88
5.3.3. Standar Pelayanan Minimal (SPM)	89
5.4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas	90
5.4.1. Sumber Daya Manusia.....	90
5.4.2. Sistem dan Prosedur	91
5.4.3. Sarana dan Prasarana.....	92
5.4.4. Komitmen Pimpinan	93
Rangkuman	95
Soal Evaluasi.....	96
Diskusi Naratif	96
Studi Kasus.....	97
BAB 6 BENTUK-BENTUK PELAYANAN PUBLIK	98
Capaian Pembelajaran.....	99
Pendahuluan.....	99
6.1. Klasifikasi Pelayanan Publik.....	99

6.1.1. Berdasarkan Sifatnya (Barang, Jasa, Administratif)	100
6.1.2. Berdasarkan Sektor (Pendidikan, Kesehatan, Transportasi)	101
6.1.3. Berdasarkan Tingkat Urgensi	102
6.2. Mekanisme Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	102
6.2.1. Pelayanan Langsung (Face-to-Face).....	103
6.2.2. Pelayanan Tidak Langsung (Online, Telepon).....	104
6.2.3. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)	105
6.2.4. Kemitraan Pemerintah-Swasta.....	105
6.3. Inovasi dalam Pelayanan Publik.....	106
6.3.1. E-Government dan Digitalisasi.....	107
6.3.2. Pelayanan Berbasis Komunitas	108
6.3.3. Co-Production Pelayanan.....	108
6.4. Tantangan dalam Penyelenggaraan Bentuk Pelayanan.....	109
6.4.1. Kesenjangan Digital.....	110
6.4.2. Birokratisasi yang Berlebihan.....	111
6.4.3. Resistensi Perubahan	111
6.4.4. Keterbatasan Anggaran	112
Rangkuman	115
Soal Evaluasi.....	115
Diskusi Naratif	116
Studi Kasus.....	116
BAB 7 GOOD GOVERNANCE DALAM PELAYANAN PUBLIK	118
Capaian Pembelajaran.....	119
Pendahuluan.....	119
7.1. Konsep Good Governance.....	119
7.1.1. Definisi dan Pilar Good Governance.....	120

7.1.2. Prinsip-Prinsip Good Governance.....	121
7.1.3. Indikator Good Governance.....	122
7.2. Implementasi Good Governance dalam Birokrasi.....	122
7.2.1. Reformasi Birokrasi	123
7.2.2. Peningkatan Akuntabilitas	124
7.2.3. Transparansi dalam Pengambilan Keputusan.....	125
7.2.4. Partisipasi Masyarakat.....	125
7.3. Peran Good Governance dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan	126
7.3.1. Pencegahan Korupsi.....	127
7.3.2. Peningkatan Efisiensi	128
7.3.3. Peningkatan Kepercayaan Publik.....	128
7.4. Tantangan dan Hambatan Penerapan Good Governance.....	129
7.4.1. Budaya Organisasi	130
7.4.2. Politik dan Kepentingan	130
7.4.3. Kapasitas Sumber Daya	131
7.4.4. Regulasi dan Penegakan Hukum.....	132
Rangkuman	134
Soal Evaluasi.....	135
Diskusi Naratif	135
Studi Kasus.....	136
BAB 8 AKAR HISTORIS DINAMIKA BIROKRASI DI INDONESIA	137
Capaian Pembelajaran.....	138
Pendahuluan.....	138
8.1. Birokrasi Era Kolonial.....	138
8.1.1. Struktur Birokrasi Hindia Belanda	139
8.1.3. Dampak terhadap Masyarakat Pribumi	140

8.2. Birokrasi Awal Kemerdekaan	141
8.2.1. Transisi dari Birokrasi Kolonial	142
8.2.2. Pembentukan Struktur Birokrasi Nasional	142
8.2.3. Tantangan Awal Pembangunan	143
8.2.4. Pengaruh Politik Terhadap Birokrasi.....	144
8.3. Birokrasi Era Orde Lama.....	145
8.3.1. Karakteristik Birokrasi Orde Lama.....	145
8.3.2. Peran Birokrasi dalam Pembangunan	146
8.3.3. Sentralisasi Kekuasaan	147
8.4. Profil Birokrasi pada Masa Orde Baru.....	148
8.4.1. Struktur dan Organisasi Birokrasi Orde Baru	148
8.4.2. Dwifungsi ABRI dan Birokrasi	149
8.4.3. Pembangunan Ekonomi dan Birokrasi.....	150
8.4.4. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)	151
Rangkuman	153
Soal Evaluasi.....	154
Diskusi Naratif	154
Studi Kasus.....	155
BAB 9 BIROKRASI ERA ORDE BARU DAN TANTANGANNYA	156
Capaian Pembelajaran.....	157
Pendahuluan.....	157
9.1. Karakteristik Birokrasi Orde Baru.....	157
9.1.1. Stabilitas dan Pembangunan	158
9.1.2. Sentralisasi dan Kontrol Ketat	159
9.1.3. Depolitisasi Birokrasi	159
9.2.1. Pelaksanaan Program Pembangunan	161
9.2.2. Pengendalian Sosial dan Politik	162

9.2.3. Mobilisasi Sumber Daya	162
9.2.4. Pembentukan Aparatur Negara.....	163
9.3. Masalah dan Kritik terhadap Birokrasi Orde Baru	164
9.3.1. Korupsi dan Penyalahgunaan Wewenang.....	164
9.3.2. Inefisiensi dan Lambatnya Pelayanan	165
9.3.3. Kurangnya Akuntabilitas.....	166
9.4. Faktor Pemicu Krisis Kepercayaan.....	167
9.4.1. Krisis Ekonomi 1997/1998	167
9.4.2. Tuntutan Reformasi	168
9.4.3. Peran Media Massa.....	169
9.4.4. Gerakan Mahasiswa dan Masyarakat Sipil.....	170
Rangkuman	172
Soal Evaluasi.....	172
Diskusi Naratif	173
Studi Kasus.....	173
BAB 10 BIROKRASI ERA TRANSISI DAN REFORMASI.....	175
Capaian Pembelajaran.....	176
Pendahuluan.....	176
10.1. Transisi Pasca-Orde Baru.....	176
10.1.1. Jatuhnya Rezim Orde Baru.....	177
10.1.2. Awal Era Reformasi	178
10.1.3. Perubahan Konstitusi dan Regulasi	178
10.2. Agenda Reformasi Birokrasi.....	179
10.2.1. Tujuan dan Sasaran Reformasi	180
10.2.2. Kebijakan dan Program Reformasi	180
10.2.3. Tahapan Implementasi Reformasi.....	181
10.2.4. Peran Lembaga Negara	182

10.3. Tantangan dalam Proses Reformasi.....	183
10.3.1. Resistensi Internal Birokrasi	183
10.3.2. Pengaruh Politik dan Kepentingan.....	184
10.3.3. Keterbatasan Sumber Daya	185
10.4. Pencapaian dan Hambatan Reformasi Birokrasi	186
10.4.1. Peningkatan Kualitas Pelayanan	186
10.4.2. Pemberantasan Korupsi	187
10.4.3. Peningkatan Akuntabilitas.....	188
10.4.4. Budaya Kerja Baru.....	189
Rangkuman	191
Soal Evaluasi.....	192
Diskusi Naratif	192
Studi Kasus.....	193
BAB 11 PERILAKU BIROKRASI DAN RESPONS KRISIS	194
Capaian Pembelajaran.....	195
Pendahuluan.....	195
11.1. Konsep Perilaku Birokrasi.....	195
11.1.1. Faktor Individu dan Organisasi	196
11.1.2. Etika dan Moral Birokrat.....	197
11.1.3. Budaya Organisasi Birokrasi.....	197
11.2. Perilaku Birokrasi dalam Konteks Pelayanan	198
11.2.1. Responsivitas terhadap Kebutuhan Publik.....	199
11.2.2. Profesionalisme dan Integritas.....	199
11.2.3. Diskresi dan Akuntabilitas.....	200
11.2.4. Perilaku Inovatif.....	201
11.3. Kemampuan Birokrasi Merespons Krisis.....	202
11.3.1. Manajemen Krisis dalam Birokrasi.....	202

11.3.2. Koordinasi Antar-Lembaga	203
11.3.3. Adaptasi dan Fleksibilitas	204
11.4. Studi Kasus Respons Birokrasi terhadap Krisis	205
11.4.1. Analisis Kebijakan	205
11.4.2. Implementasi Program	206
11.4.3. Evaluasi Dampak	207
11.4.4. Pembelajaran dari Krisis	207
Rangkuman	210
Soal Evaluasi	210
Diskusi Naratif	211
Studi Kasus	211
BAB 12 KRISIS KEPERCAYAAN DAN EUFORIA REFORMASI	213
Capaian Pembelajaran	214
Pendahuluan	214
12.1. Krisis Kepercayaan Publik terhadap Birokrasi	214
12.1.1. Penyebab Krisis Kepercayaan	215
12.1.2. Dampak Krisis Kepercayaan	216
12.1.3. Upaya Membangun Kembali Kepercayaan	216
12.2. Euforia Reformasi dan Harapan Publik	217
12.2.1. Tuntutan Perubahan	218
12.2.2. Janji-Janji Reformasi	218
12.2.3. Ekspektasi Masyarakat	219
12.2.4. Peran Media dalam Membentuk Opini	220
12.3. Kesenjangan antara Harapan dan Realitas	221
12.3.1. Hambatan Struktural	221
12.3.2. Hambatan Kultural	222
12.3.3. Hambatan Politik	223

12.4. Strategi Pemulihan Kepercayaan.....	224
12.4.1. Peningkatan Transparansi.....	224
12.4.2. Perbaikan Kualitas Pelayanan	225
12.4.3. Penegakan Hukum dan Etika.....	226
12.4.4. Komunikasi Publik yang Efektif.....	227
Rangkuman	229
Soal Evaluasi.....	229
Diskusi Naratif	230
Studi Kasus.....	230
BAB 13 FAKTOR-FAKTOR PENENTU KUALITAS APARATUR...	232
Capaian Pembelajaran.....	233
Pendahuluan.....	233
13.1. Perlindungan dan Kesejahteraan Aparatur	233
13.1.1. Sistem Penggajian dan Tunjangan.....	234
13.1.2. Jaminan Sosial dan Kesehatan	235
13.1.3. Lingkungan Kerja yang Kondusif	235
13.2. Undang-Undang dan Regulasi Kepegawaian	236
13.2.1. Dasar Hukum Kepegawaian	237
13.2.2. Rekrutmen dan Seleksi	237
13.2.3. Pengembangan Karir dan Promosi	238
13.2.4. Disiplin dan Sanksi.....	239
13.3. Sikap Mental dan Etos Kerja Aparatur	240
13.3.1. Integritas dan Profesionalisme.....	240
13.3.2. Orientasi Pelayanan.....	241
13.3.3. Inisiatif dan Inovasi	242
13.4. Potensi dan Kapasitas Birokrasi	242
13.4.1. Pendidikan dan Pelatihan	243

13.4.2. Penguasaan Teknologi.....	244
13.4.3. Kemampuan Adaptasi.....	245
13.4.4. Kepemimpinan dan Manajerial	245
Rangkuman	248
Soal Evaluasi.....	248
Diskusi Naratif	249
Studi Kasus.....	249
BAB 14 MASA DEPAN BIROKRASI DAN PELAYANAN REPUBLIK DI INDONESIA	251
Capaian Pembelajaran.....	252
Pendahuluan.....	252
14.1. Tantangan Global dan Lokal	252
14.1.1. Revolusi Industri 4.0 dan 5.0	253
14.1.2. Perubahan Demografi.....	254
14.1.3. Isu Lingkungan dan Keberlanjutan	254
14.2. Arah Kebijakan dan Reformasi Berkelanjutan.....	255
14.2.1. Digitalisasi Birokrasi.....	256
14.2.2. Birokrasi Berbasis Kinerja.....	257
14.2.3. Penguatan Partisipasi Masyarakat	257
14.2.4. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan	258
14.3. Peran Masyarakat dan Stakeholder	259
14.3.1. Pengawasan Publik.....	260
14.3.2. Kemitraan Strategis	260
14.3.3. Advokasi dan Kritik Konstruktif.....	261
14.4. Visi Birokrasi Pelayanan Publik Ideal.....	262
14.4.1. Birokrasi yang Melayani dan Berintegritas	263
14.4.2. Pelayanan Publik yang Inklusif dan Berkeadilan	263

14.4.3. Adaptif dan Inovatif.....	264
14.4.4. Kontribusi terhadap Pembangunan Nasional.....	265
Rangkuman	267
Soal Evaluasi.....	268
Diskusi Naratif	268
Studi Kasus.....	269
DAFTAR PUSTAKA.....	274
PROFIL PENULIS.....	282