

# KESENJANGAN BIROKRASI PENDIDIKAN MENUAI TANYA DI MATA PUBLIK

**Dewi Maria**

*Institut Agama Islam Negeri Samarinda*

*Email: mdewi4348@gmail.com*

**Silpiya**

*Institut Agama Islam Negeri Samarinda*

*Silpiya7@gmail.com*

**Muhammad Khairul Rijal**

*Institut Agama Islam Negeri Samarinda*

*rijalforza@gmail.com*

## Abstrak

Kebijakan birokrasi merupakan ranah penting yang harus diselaraskan dalam menjalankan roda pendidikan. Hal ini disebabkan, karena faktor tersebut diberikan mandat khusus yang dapat mempengaruhi kualitas serta kuantitas pendidikan yang menjadi salah satu tolak ukur kemajuan suatu bangsa. Administrasi akan mandul tanpa adanya kebijakan birokrasi yang profesional, ketimpangan inilah yang mengakibatkan kesenjangan birokrasi pendidikan yang selalu menuai tanda tanya dimata publik. Artikel ini merupakan potret dalam mengemukakan beberapa konsep gagasan perihal masalah mengenai praktik kerja sistem administrasi dan kebijakan birokrasi pendidikan. Penulisan ini bertujuan untuk menanamkan kesadaran terhadap rancunya progres dunia pendidikan saat ini, baik dari sistem administrasi yang memiliki kompleksitas yang tinggi maupun perihal seluk beluk kebijakan birokrasi pendidikan di Indonesia. Selain menganalisa kesenjangan birokrasi pendidikan di Indonesia, penulis juga akan menawarkan sumbangsih dalam pengambilan langkah preventif guna mengatasi permasalahan terhadap rancunya kebijakan birokrasi di Indonesia. Cara yang beracuan untuk memupuk etos yang lebih baik dalam menggenggam pendidikan melalui struktur administrasi dan birokrasi pendidikan yang sehat serta kondusif. Desain penelitian yang digunakan adalah metode studi pustaka (*library research*), yaitu penulisan yang mengumpulkan sejumlah referensi yang relevan (penilaian autentik) di dunia pendidikan. Bahan rujukan yang dijadikan acuan adalah buku, tesis, artikel, jurnal dan berbagai bahan lainnya.

**Kata Kunci:** *Administrasi, Birokrasi, Pendidikan*

## Abstract

Bureaucracy policy is an important domain that must be harmonized in running the wheels of education. This is caused, because these factors are given a special mandate that can affect the quality and quantity of education which is one of the benchmarks for the progress of a nation. Administration will be barren without a professional bureaucratic policy, this inequality is what causes the education bureaucracy gap which always raises question marks in the public eye. This article is a portrait in presenting several concepts of ideas regarding issues concerning the work practices of administrative systems and educational bureaucratic policies. This writing aims to instill awareness of the current ambiguous progress in the world of education, both from an administrative

system that has a high complexity and about the ins and outs of the policy of the education bureaucracy in Indonesia. In addition to analyzing the disparity in the education bureaucracy in Indonesia, the author will also offer a contribution in taking preventive steps to overcome problems with the ambiguous bureaucratic policy in Indonesia. A poisonous way to foster a better ethos in grasping education through a healthy and conducive educational and administrative bureaucratic structure. The research design used is a library study method, namely writing that collects a number of relevant references (authentic assessment) in the world of education. Reference material used as references are books, theses, articles, journals and various other materials.

**Keywords:** *Administration, Bureaucracy, Education*

## **A. Pendahuluan**

Istilah birokrasi telah diperkenalkan oleh Marthin Albrow sejak tahun 1745 dan hingga kini masih menjadi pembicaraan hangat di masyarakat terutama kalangan akademisi. Sejak manusia lahir hingga meninggal selalu terlibat dalam urusan birokrasi. Anak lahir harus memiliki akta kelahiran, mati pun harus memiliki akta kematian. Kenyataan ini membernarkan pernyataan Etzioni Amitai dan Gerald Caiden bahwa hidup ini selalu membutuhkan birokrasi dan birokrasi tidak bisa dihindarkan dari kehidupan manusia. Birokrasi dapat dikatakan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia. Kendati demikian, mengapa banyak orang yang membenci dan mencemooh birokrasi? Apa yang salah dengan birokrasi? Apa sebenarnya birokrasi itu? Seperti apakah wajah birokrasi pendidikan kita?

Hal ini disebabkan oleh peran birokrasi di Indonesia hingga saat ini masih belum efektif. Para birokrat di mata publik memiliki citra buruk dan cenderung korup. Mereka tidak dapat mengikuti situasi ekonomi, sosial, politik dan kebijakan pendidikan yang sedang berkembang dan menuntut adanya sikap dinamis dan terbuka. Para analis kebijakan pendidikan tidak saja dituntut agar dapat menguasai teknis penelitian kebijakan pendidikan, tetapi juga diharapkan menguasai isu-isu pendidikan yang relevan dengan kondisi kekinian. Bicara tentang isu pendidikan pada dasarnya masih dalam konteks netral, tidak positif dan tidak pula negatif. Namun kedua istilah antara isu dan masalah dalam suatu organisasi pendidikan, lembaga pendidikan, kelompok yang peduli pendidikan atau institusi menyelenggarakan pendidikan yang membutuhkan penanganan, atau penyelesaian timbulnya perdebatan orang atau perbedaan harapan dengan realitas para pihak atau *stakeholder a gap between practice and expectations*.

Selain mengemban isu atau permasalahan yang kompleksitasnya tinggi dimata public, dalam segi pengertian cakupan konten birokrasi juga sangat luas, termasuk didalamnya skema administrasi pendidikan. Birokrasi dalam administrasi pendidikan dapat diartikan sebagai suatu organisasi pada semua tingkatan tersebut. Menurut Sergiovani dan Starratt menggambarkan karakteristik: (1) organisasinya dipengaruhi oleh spesialisasi dan pembagian tugas, (2) hierarki otoritas yang kaku dan jelas dirumuskan; (3) menitikberatkan pada penggunaan peraturan umum untuk mengontrol perilaku anggotanya; (4) impersonalitas dalam hubungan organisasi; (5) pekerjaan dalam organisasi pendidikan didasarkan pada kompetensi teknis. Karakteristik ini memperjelas bahwa ada perbedaan yang mendasar antara organisasi pemerintah dengan organisasi sekolah mengurus pendidikan.

Dari konsep diatas dapat ditarik kesimpulan, bahwa birokrasi dan pendidikan merupakan dua kesatuan yang saling terikat berkesinambungan, dimana kebijakan birokrasi membentuk suatu piramida atau rantai yang saling terikat dan membentuk struktur administratif dalam dunia pendidikan. Selain itu, birokrasi menjadi dasar penting yang tidak lagi terelakkan dalam dunia pendidikan dan sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia sehari-hari. Kendati demikian birokrasi masih

menuai pro dan kontra dimata publik?. Bagaimana kacamata birokrasi dalam dunia publik? Kebijakan apa yang dilakukan para birokrat dalam berkontribusi dalam dunia pendidikan? Mengapa fakta berbanding terbalik dengan ekspektasi? Ada apa dengan etos kerja birokrasi dalam manajemen administrasi pendidikan? Pertanyaan ini merupakan meta permasalahan dalam artikel ini yang akan penulis bahas. Selain itu penulis juga akan berusaha memberikan sepatah argument yang dapat dijadikan saran terhadap langkah dalam menanggulangi kerancuan kebijakan yang telah dipatenkan oleh para birokrat dalam pendidikan di Indonesia.

## B. Metode Penelitian

Desain penulisan yang digunakan adalah metode studi pustaka (*library research*), suatu penelitian yang didasari dengan mengumpulkan sejumlah referensi yang relevan (penilaian autentik) mengenai topik atau masalah yang menjadi objek penelitian, *Kesenjangan Birokrasi Menuai Tanya*. Literatur yang dijadikan bahan rujukan ialah buku, jurnal tesis, maupun dokumen peraturan pemerintah yang terkait. Referensi tersebut dikaji secara seksama untuk memperoleh penjelasan yang rinci terkait penilaian autentik di dunia pendidikan. Mengacu pada kajian tersebut, peneliti kemudian merumuskan pandangannya terhadap masalah-masalah yang terjadi pada ruang lingkup birokrasi pendidikan.

## C. Hasil dan Pembahasan

Pada awalnya birokrasi memiliki makna positif yaitu suatu metode organisasi yang rasional dan efektif, sebagai metode untuk menggantikan pelaksanaan kekuasaan yang sewenang-wenang oleh rezim otoriter. Namun Kini birokrasi lebih banyak memiliki makna negatif karena banyak terjadi penyimpangan dalam kekuasaan para birokrat. Bahkan Gould menyatakan bahwa birokrasi adalah makhluk yang mengerikan, mempunyai alat-alat penangkap yang senantiasa memperluas genggamannya, dan sekaligus merupakan lembaga yang paling korup dan merusak dalam masyarakat.<sup>1</sup> Berangkat dari hal ini, peneliti terfokus pada masalah-masalah yang menghambat kebijakan birokrasi dalam manajemen administrasi pendidikan.

Solichin Mujiyanto menyatakan implementasi kebijakan sebagai proses panjang penyelesaian masalah, bagaimana para pelaku kebijakan menjalankan keputusan kebijakan. Dimana keseluruhan tindakan pemangku kepentingan (stakeholder) diarahkan pada pencapaian tujuan kebijakan.<sup>2</sup> Hal senada dijelaskan implementasi kebijakan merupakan cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan organisasi dapat mencapai tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan dengan cara langsung menerapkannya dalam bentuk program kegiatan atau melalui formulasi kebijakan derivat (turunan) dari kebijakan itu sendiri sebagai kebijakan penjelas atau sering disebut dengan peraturan pelaksanaan. Proses mencapai tujuan itu dilakukan dengan serangkaian aktivitas program dan keputusan kebijakan yang memudahkan terwujud kedalam praktik organisasi.

Dari konsep di atas dapat ditarik kesimpulan bahkan implementasi kebijakan pendidikan diamanahi oleh para birokrat atau pemangku kepentingan yang diarahkan pada tujuan serta sasaran tertentu. Dalam mencapai tujuan tersebut, para birokrat mempunyai kekuasaan yang dapat mempengaruhi seluk beluk dunia administrasi pendidikan. Namun sangat disayangkan kebijakan itu mengalami ketimpangan, dimana pro dan kontra terjadi, tingkat kompleksitas permasalahan pun sudah tak lagi terelakkan.

Contoh isu kebijakan pendidikan, antara lain perubahan kurikulum, pendidikan gratis, fasilitas sekolah di pedesaan, ujian nasional, sekolah bertaraf internasional, biaya

---

<sup>1</sup> Mochtar Lubis dan James C. Scott, *Mafia dan Korupsi Birokrasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987), hal. 73.

<sup>2</sup> Solichin Mujiyanto, (2015). Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Peran Birokrasi, Jombang; vol 6, Nomor 2, hal. 151.

pendidikan, kompetensi guru, sertifikasi guru, kapasitas guru dan banyak lagi. Semakin tinggi tingkatan isu pendidikan itu, maka semakin timbang sebuah kebijakan birokrasi pendidikan dimata publik, hal ini mengakibatkan saling ketergantungan, subjektif, artifisial dan dinamis. Meski demikian, isu-isu tersebut ada yang memerlukan kebijakan strategis, taktis ada juga yang hanya memerlukan kebijakan operasional. Kebijakan strategis adalah kebijakan yang akibat-akibat keputusannya tak dapat diubah, sedangkan kebijakan operasional akibat-akibat keputusannya relatif bisa diubah/berubah sesuai situasi dan dinamikanya. Segala isu-isu kebijakan pendidikan yang cenderung berkonotasi negatif itulah yang disebut masalah, bisa muncul setiap saat sebagai situasi yang merugikan dan tidak diinginkan yang memerlukan jalan keluar, melalui analisis kebijakan pendidikan.

Dalam kenyataannya juga banyak masalah pendidikan jalan keluarnya tidak didapatkan melalui proses analisis yang memadai sehingga sering menimbulkan penafsiran yang berbeda bahkan bertentangan tergantung pada sudut pandang stakeholder kebijakan pendidikan tersebut. Masalah kebijakan pendidikan adalah kebutuhan yang tidak terealisasi, nilai-nilai, atau kesempatan untuk perbaikan pendidikan yang memerlukan tindakan masyarakat. Mengingat pandangan terhadap masalah kebijakan pendidikan bervariasi, maka analisis kebijakan pendidikan perlu secara cermat melakukan penyusunan, pedoman serta menentukan indikator keberhasilan tahapan-tahapan dalam analisis kebijakan pendidikan.

Sebelum merombak serta membenahi permasalahan birokrasi yang berkecimpung didunia pendidikan, maka penulis merasa perlu untuk menelaah serta menganalisa terlebih dahulu, aspek permasalahan yang lebih spesifik dalam dunia birokrasi pendidikan. Birokrasi pendidikan dapat ditelaah dan dianalisa melalui empat pokok bahasan. Pertama, memperhatikan peran pelaku pendidikan mulai dari sekolah/UPT pendidikan, serta dinas pendidikan dan bagaimana karakteristik birokrasi didalamnya. Kedua, dilihat dari tingkat pelayanan dalam konsep administrasi publik (karena objek utamanya adalah peran utama publik). Ketiga, profesional para birokrat dalam mencapai tujuan tertentu. Keempat, kewenangan untuk mengambil keputusan pendidikan secara mandiri.

Hasil analisis birokrasi dari keempat rumusan diatas adalah sebagai berikut. Pertama, tingkah laku para pelaku pendidikan belum menunjukkan sikap kerja yang baik serta kondusif. Hal ini terbukti dengan data yang didapat pada 2 bulan terakhir pada tahun 2013, menurunnya penyerapan anggaran secara merata dan terjadinya serapan anggaran yang membuat hasil kerja tidak efektif. Kedua, dilihat dari tingkat pelayanan para pelaku pendidikan banyak sekali sikap apatis, yang bertindak acuh tak acuh terhadap struktur administratif pendidikan. Ketiga, kualitas birokrat pendidikan banyak yang tidak berkualitas karena pengangkatan jabatan banyak dilatar belakangi oleh pertimbangan politis, dan bahkan mengesampingkan kompetensi. Keempat, beberapa lembaga pendidikan tidak memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan tertentu secara mandiri terutama dalam pembinaan penilaian serta kebijakan pendidikan.

Selain itu, tak kalah pentingnya adalah terjadi pula kendala evaluasi kebijakan Pendidikan, antara lain: 1) kendala psikologis, banyak para birokrat masih anti terhadap kegiatan evaluasi serta melakukan inovasi baru. Masih banyak yang ragu, karena takut akan kegagalan dalam mengeksplor perubahan baru. Evaluasi kebijakan hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan, bukan sebuah kewajiban, 2) kendala ekonomis, kegiatan evaluasi kebijakan membutuhkan biaya yang relatif besar untuk pengumpulan dan pengolahan data. Hal inilah yang dapat menghambat jalannya evaluasi karena tidak diimbangi dengan dukungan finansial, 3) kendala teknis, evaluator sering dihadapkan pada masalah kurangnya informasi yang relevan dalam memperhitungkan substansinya, 4) kurang tersedianya evaluator yang memiliki kapabilitas dan kapasitas yang memadai. Kegiatan administratif hanya sebagai kegiatan formal, tapi sangat timpang dengan optimal.

Melihat kenyataan di atas, penting untuk segera dilakukan reformasi birokrasi pendidikan secara sungguh-sungguh melalui: peningkatan kapasitas sumber daya manusia, peningkatan kewenangan daerah untuk mengelola urusan pendidikan, dan memberikan kesempatan masing-masing satuan pendidikan untuk mengambil keputusan secara mandiri. Dengan cara ini, setidaknya kerancuan pandangan birokrat dimata public dapat diminimalisir, kegiatan birokrasi pendidikan juga dapat berjalan secara efisien dan efektif.

Selain itu *critical thinking* penulis terhadap peliknya permasalahan yang ada penulis berasumsi bahwa, untuk memperbaiki struktur administrasi serta kebijakan birokrasi pendidikan maka dapat dilakukan melalui penanaman tentang kesadaran bahwa pendidikan adalah kebijakan publik yang diamanahi oleh para birokrat. perbaikan tingkah laku karyawan, sistem dan prosedur keorganisasian, pemberian kewenangan yang lebih kepada para pelaku pendidikan, dan peningkatan kapasitas para birokrat pendidikan. Evaluasi setiap tahun juga perlu ditingkatkan, agar para birokrat dapat melihat hasil positif serta negative dari setiap kebijakan, dan jangan pernah takut dalam melakukan gebrakan inovasi.

Dibalik semua permasalahan yang telah disebutkan, peran birokrasi sebetulnya telah berkerja dengan semaksimal mungkin. Selain itu, telah banyak capaian yang dihasilkan guna meningkatkan etos di dunia pendidikan, seperti berkembangannya sistem *E-Learning*, terobosan baru kegiatan GSL (Gerakan Sekolah Literasi), pendanaan beasiswa yang memudahkan mahasiswa dalam melanjutkan kuliah dan masih banyak lagi. Hanya saja penulis di sini, hanya berspekulasi dibidang permasalahan, menjawab pertanyaan “mengapa birokrat pendidikan rancu dimata public?”.

#### **D. Kesimpulan**

Tingkah laku para birokrat dalam manajemen sistem pendidikan masih buruk dan hal ini menjadi salah satu masalah serius dalam tatanan birokrasi terkait pandangan dimata public. Tingkah laku birokrat yang terkesan apatis terhadap kewajibannya di dunia pendidikan mengakibatkan buramnya potret birokrasi pendidikan di Indonesia. Oleh karena, kinerja birokrasi melalui penanaman kesadaran dalam mengemban amanat negara harus terus ditingkatkan untuk menciptakan pelayanan prima dalam merespon kepentingan publik. Dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut, dibutuhkan adanya birokrasi pendidikan yang mampu beradaptasi dengan dinamika perubahan lingkungan dan memahami kebutuhan masyarakat yang dilayani. Peningkatan kualitas birokrat pendidikan dan perbaikan sistem administrasi pendidikan menjadi prioritas mendesak yang harus disegerakan agar wajah birokrasi pendidikan menjadi lebih baik dimata public.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Aan Komariah dan Engkoswara. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Alfabeta, 2010.
- Arwildayanto, dkk. *Analisis Kebijakan Pendidikan Kajian Teoritis, Eksploratif, Aplikatif*. Cendikia Press: Bandung, 2018.
- Aziz, Rosmity. *Pengantar Administrasi Pendidikan*. Yogyakarta: Sibuku, 2016.
- Baswedan, Anies R. *Gawat Darurat Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2014.
- Benveniste, Guy. *Birokrasi*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali, 1991.
- Burhanuddin, Yusak. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: CV Pustaka Setia, 1998.

- Cahyani, G. P., & Marom, A. "Evaluasi Kebijakan Retribusi Tempat Rekreasi Di Kabupaten Kudus". *Journal of Public Policy and Management Review*, Vol. 6, No. 2. (2017): 270-282.
- Daryanto, M. *Administrasi Pendidikan*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2005.
- Hadijaya, Yusuf. *Administrasi Pendidikan*. Medan: Perdana Publishing, 2012.
- Mujianto, Solichin. "Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Peran Birokrasi". *Jurnal Studi Islam*, Vol. 6, No. 2 (2015): 148-178.
- Nawawi, Zaidan. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013.
- Nurkholis. "Potret Birokrasi Pendidikan Di Indonesia". *JPM*, Vol. 2, No. 1 (2013): 44-55.
- Sagala, H. S. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: Alfabeta, 2013.
- Sagala, Syaiful. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: Alfabeta, 2009.
- Sagala, Syaiful. *Konsep dan Makna Pembelajaran Untuk Membantu Memecahkan Problematika Belajar dan Mengajar*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- Thoha, Miftah. *Prilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012. Ahmadi, Farid. *Media Literasi Sekolah (Teori Dan Praktik)*. Semarang: CV. Pilar Nusantara, 2018. (contoh daftar pustaka untuk buku)