

POTRET BIROKRASI PENDIDIKAN DI INDONESIA

Nurkolis

PPs IKIP PGRI Semarang, Jl. Lingga No. 6 Dr. Cipto 50125

email:nurkolis@gmail.com

Abstract. Birokrasi dapat dipahami sebagai prosedur kerja, sistem keorganisasian, dan kekuasaan untuk mengambil keputusan. Analisis birokrasi pendidikan dapat dilakukan melalui empat pendekatan. *Pertama*, melalui tingkah laku para pelaku pendidikan mulai dari sekolah/UPT pendidikan, serta dinas pendidikan dan karakteristik birokrasi. *Kedua*, dilihat dari tingkat pelayanan dalam konsep administrasi publik (karena membahas birokrasi tidak lengkap tanpa melongok bahasan administrasi public). *Ketiga*, kewenangan untuk mengambil keputusan pendidikan secara mandiri. *Keempat*, kualitas para birokrat bidang pendidikan. Hasil analisis birokrasi dari keempat telaah tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, tingkah laku para pelaku pendidikan belum menunjukkan perilaku yang baik sebagai birokrat dan didukung belum adanya sistem organisasi yang baik. Hal ini dapat ditunjukkan dari rendahnya penyerapan anggaran secara merata, dan biasanya serapan anggaran terjadi besar-besaran terjadi pada 2 bulan terakhir pada setiap tahun sehingga hasilnya tidak efektif. *Kedua*, dilihat dari tingkat pelayanan para penyedia layanan pendidikan banyak sekali sikap apatis, menolak berurusan, sikap dingin, memandang rencah masyarakat, para pegawai pendidikan bekerja secara mekanis dan taat prosedur. *Ketiga*, lembaga pendidikan di kabupaten dan sekolah tidak memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan pendidikan secara mandiri terutama dalam penilaian pendidikan dan pembiayaan pendidikan. *Keempat*, kualitas birokrat pendidikan banyak yang tidak berkualitas karena pengangkatan birokrat pendidikan tidak didasarkan pada kompetensi tapi lebih banyak pertimbangan politis. Untuk memperbaiki birokrasi pendidikan maka dapat dilakukan melalui perbaikan tingkah laku karyawan, sistem dan prosedur keorganisasian, pemberian kewenangan yang lebih kepada para pelaku pendidikan, dan peningkatan kapasitas para birokrat pendidikan.

Abstrak. Burocracy can be mean as work procedure, organization system, and power to make decisions. This analisis of education birocracy through four approachs. *First*, the attitude of birocrat either at school, subdistrict, district, provinsi and national level besides organization characteristics. *Second*, level of services given by education birocrats. *Thirth*, the power to make decisions. *Fourth*, the quality of personel. The result of analisis shows as follows. *First*, attitude of birocrats and organizational characteristics did'nt support to finish their duties well. It was proven from the the low of budget absorbtion, usually the budget absorbtion happen on the last two month of the year. When it's happen the program and activities in education sector will not effective. *Second*, level of services given by education birocrast are still low as shown from the apaty of personel, brush off, coldness, condesclusion, robotism, role book, and round a round. *Thirth*, education birocrat have no power to make decision of education problems especially on evaluation and finance of education. *Fourth*, the quality of education personel did not qualified because they were selected politically rather than by their capability background. The betterment of education birocracy will happen through the betterment of attitudes of education personel, organizational system and prosedures, give higher power to make decisions, and capacity building to education personel.

Kata Kunci: birokrasi pendidikan, otonomi pendidikan, pengambilan keputusan.

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 membertarkan pernyataan Etziomi Amitai dan Gerald Caiden bahwa hidup ini selalu membutuhkan birokrasi dan birokrasi tidak bisa dihindarkan dari kehidupan manusia.

Birokrasi sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia sehari-hari. Bila kenyataannya birokrasi adalah bagian kental dari kehidupan manusia, kenapa banyak yang membenci dan mencemooh birokrasi? Apa yang salah dengan birokrasi? Apa sebenarnya birokrasi itu? Seperti apakah wajah birokrasi pendidikan kita?

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan birokrasi sebagai: (a) sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan, dan (b) cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tataaturan yang banyak liku-likunya.

Wikipedia mendefinisikan birokrasi sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida dan biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam organigram. Organisasi ini pun memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Ciri lainnya adalah biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi.

Ditinjau dari sudut etimologi, birokrasi berasal dari kata *bureau* dan *kratia* (Yunani), *bureau* artinya meja atau kantor dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi birokrasi berarti pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dari meja ke meja.

Birokrasi adalah alat kekuasaan untuk menjalankan keputusan-keputusan politik. Kekuasaan melekat pada jabatan pimpinan organisasi untuk mengatur organisasi (Thoha, 2012: 61). Pejabat yang disebut birokrat itu melaksanakan tugasnya sesuai dengan peran dan fungsinya.

Birokrasi terjadi dalam suatu organisasi (pemerintah), sementara itu dalam suatu organisasi terdiri dari individu-individu yang bekerja. Individu-individu yang bekerja itulah yang memainkan peran dalam birokrasi. Untuk itu penting juga untuk memahami motivasi karir individu dalam organisasi.

Seorang individu yang bekerja dalam organisasi ada yang memiliki motivasi untuk meniti karir tertinggi, tapi ada juga yang ingin tetap pada satu posisi yang saat ini

diduduki. Permasalahan sering muncul ketika seorang individu yang menduduki posisi tertentu tidak lagi mampu melaksanakan tugas dan fungsi seperti yang diinginkan. Dalam kondisi semacam ini seringkali individu menerapkan strategi “tidak melakukan apa-apa” (Benveniste, 1991: 137-163).

Dari paparan di atas dapat dipahami bahwa birokrasi dapat berarti: (a) prosedur kerja, (b) sistem keorganisasian, dan (c) kekuasaan untuk mengambil keputusan. Dalam analisis ini tidak memfokuskan pada salah satu pengertian, namun menggunakan secara bersilangan yang artinya makna birokrasi bisa bersentuhan dengan birokrasi sistem keorganisasi, prosedur kerja, dan pengambilan keputusan. Penulis berpendapat bahwa ketiganya tidak dapat dipisahkan secara diskrit. Dalam ketiga pengertian tersebut birokrasi hanyalah alat yang digunakan oleh manusia untuk menjalankan kehidupan di masyarakat.

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. Makna positif dari birokrasi muncul karena adanya harapan baru dalam proses pengambilan keputusan negara yang semula hanya ditentukan oleh para pemimpin diktator (seperti Lenin dan Joseph Stalin di Uni Soviet, Benito Mussolini di Italia, Mustafa Kemal Ataturk di Turki, Adolf Hitler di Jerman, atau Gamal Abdul Naser di Mesir) yang otokratik, kemudian berubah dengan memberi peluang adanya partisipasi masyarakat. Pada jaman diktator, penguasa yang memutuskan segala permasalahan negara tanpa adanya konsultasi apalagi memutuskan secara bersama-sama dengan masyarakat/rakyat. Istilah diktator berasal dari bahasa Latin *dictare* yang artinya berkata atau bersabda, dan istilah itu muncul pertama kali pada tahun 501 SM. Perkataan atau sabda pimpinan adalah keputusan dan harus dilaksanakan.

Makna positif birokrasi semakin menguat berbarengan dengan era industrialisasi pada akhir abad 18 hingga abad 19 dimana logika birokrasi dalam kerja pemerintahan dipersamakan dengan jalur perakitan di pabrik. Proses kerja di lembaga pemerintahan bagaikan proses kerja perakitan di pabrik dengan adanya pembagian pekerjaan antar bagian dan antara meja.

Makna birokrasi yang mula-mula positif dan semakin menguat nilai positifnya di era industrialisasi tersebut bergeser menjadi negatif karena ulah pelakunya yang tidak lain adalah manusia. Hal ini karena manusia memiliki Biogramar yaitu serangkaian instruksi biologis

dasar manusia yang mempengaruhi tingkah laku, dan salah satunya adalah kecenderungan mendominasi seperti keinginan berkuasa (Mahmud,2010: 48).

Kecenderungan berkuasa yang berlebihan pada manusia yang sedang berkuasa dikombinasikan dengan struktur pemerintahan (yang birokratis dan penguasa memiliki kekuasaan yang besar) merupakan salah satu penyebab suburnya korupsi.Oleh karena itu Sorokin dan Lunden menyatakan pentingnya membatasi kekuasaan birokrat.Hal itu senada dengan yang dinyatakan Acton bahwa kekuasaan memang korup dan kekuasaan yang absolut niscaya korup secara absolut pula (Alatas, 1986: 68-69).

Memudarnya makna positif birokrasi terjadi ketika dunia ini memasuki abad 20.Pada tahun 1980-an masyarakat Amerika menganggap bahwa pemerintahannya telah mati. Sekolah-sekolah negeri adalah yang terburuk diantara negara maju, sistem kesehatan tidak terkendali, pengadilan tidak baik, dan banyak negara bagian yang pailit. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menurun. Hingga tahun 1990-an hanya 5 % orang Amerika yang menyatakan akan memilih jabatan dalam pemerintahan sebagai karier yang lebih mereka sukai (Osborne dan Gaebler, 1995: 1) Itu semua akibat birokrasi yang tidak jalan dan birokrasi pemerintahan yang berbelit-belit. Era itu disebut sebagai kebangkrutan birokrasi.

Bila tidak ingin terus terpuruk dan ditinggalkan masyarakat, maka birokrasi yang sudah bangkrut tersebut harus diubah menjadi pemerintahan wirausaha. Pemerintahan wirausaha yang dimaksud adalah lembaga pemerintah yang memiliki kebiasaan menggunakan sumber dayanya dengan cara baru untuk mempertinggi efisiensi, efektivitas, dan produktivitas.

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 (Lubis dan Scoot, 1987: 73).

Itulah gambaran birokrasi di dunia ketiga yang ingin menjelaskan betapa birokrasi yang buruk tersebut telah menjadi ladang yang subur terjadinya korupsi yang sistematis.Gambaran birokrasi di dunia ketiga yang disampaikan Gould lebih banyak mengaca di Zaire. Namun bila melihat kenyataan akhir-akhir ini di Indonesia, kondisi kita tidak jauh berbeda dengan di Zaire pada tahun 1960an-1970an. Naomi dan Gerald Caiden sebagaimana ditulis David J.Gould sampai menyebutkan bahwa korupsi adalah keadaan dimana perbuatan yang salah telah menjadi norma dan diterima sebagai patokan tingkah laku yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisatoris menurut pengertian tanggung jawab umum. Dalam kondisi ini korupsi telah terjadi secara teratur dan melembaga (Lubis dan Scoot, 1987: 72).

Buruknya makna birokrasi pada abad 20-an menimbulkan keinginan baru untuk memunculkan istilah baru dalam sistem organisasi, yang semula hanya dikenal organisasi birokrasi timbul sistem organisasi yang lain yaitu organisasi dinamis. Hal ini tidak lain karena besarnya image negatif dari makna birokrasi.

Sejak tahun 1960-an telah dikenal dikotomi antara organisasi birokrasi dan organisasi dinamis. Organisasi birokrasi biasanya dianut oleh lembaga pemerintahan sedangkan organisasi dinamis biasanya dianut oleh organisasi yang berorientasi keuntungan. Adanya perubahan lingkungan strategis yang cepat sebagai akibat gelombang informasi dan kemajuan teknologi, memaksa organisasi birokrasi harus mengikuti tuntutan masyarakat yang dilayani (Sudarsono dan Ruwiyanto, 1999: 151). Perbedaan antara organisasi dinamis dan birokrasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1
Ciri-ciri Organisasi Berdasarkan Dinamiknya

No	Organisasi Dinamik	Organisasi Birokrasi
1	Lingkungan sosial budaya yang cepat berubah (<i>volatil</i>)	Lingkungan sosial budaya yang relatif stabil
2	Dinamis dan proaktif	Lamban dan responsif
3	Rantai pengambilan keputusan yang pendek	Rantai pengambilan keputusan yang panjang
4	Cenderung desentralisasi	Cenderung sentralisasi
5	Interaksi internal tinggi	Koordinasi internal tinggi
6	Mobilisasi struktural tinggi	Mobilisasi struktural rendah
7	Mementingkan aspek material daripada formal	Mementingkan aspek formal daripada material

Buruknya birokrasi menginspirasi Osborne dan Gaebler (1995) untuk mewirausahakan birokrasi. Banyak alasan untuk merubah birokrasi menjadi pemerintahan wirausaha. *Pertama*, munculnya abad informasi dimana setiap orang bisa memanfaatkan informasi secara cepat. *Kedua*, adanya globalisasi ekonomi dimana batas-batas negara tidak menjadi penting lagi. *Ketiga*, tingginya tingkat persaingan. *Keempat*, tingkat pendidikan masyarakat yang semakin baik sehingga menuntut adanya otonomi dan tidak senang akan komando. Alam lingkungan yang demikain birokratis sudah tidak cocok dan menuntut pelayanan pemerintah yang lebih fleksibel dan mampu beradaptasi (Osborne dan Gaebler, 1995: 17).

Menurut penelitian Rainer Rohdewohld, birokrasi di Indonesia pada era Orde Baru telah menguasai dan menyusuri hal-hal yang berkaitan dengan pengenalan, pengarahan, dan penerapan kegiatan-kegiatan pembangunan termasuk dalam urusan-urusan pribadi. Hal

semacam ini menurut Gaetano Mosca, telah terjadi keserakahan birokrasi (Rohman, 2012: 125).

Pada era Orde Baru birokrasi pemerintah sangat kuat melebihi kekuasaan rakyat sehingga birokrasi pemerintahan diibaratkan sebagai kerajaan pejabat (*officialdome*). Kekuasaan birokrasi yang besar, besarnya ruang gerak mempergunakan kekuasaan, lemahnya akuntabilitas publik, dan kecilnya kontrol masyarakat merupakan tempat persemaian korupsi yang subur (Thoha, 2012: 1).

Orde terus bergulir dari Orde Baru ke Orde Reformasi, justru kondisi birokrasi tidak semakin baik, sebaliknya kondisi birokrasi semakin memburuk. Diakui atau tidak, terus memburuknya birokrasi mendorong sebagian penguasa yang masih memiliki hati nurani berupaya untuk memperbaiki kebobrokan tersebut dengan melakukan reformasi birokrasi. Di era reformasi ini berbagai upaya untuk memperbaiki birokrasi dilakukan dengan membentuk lembaga-lembaga *ad hoc* dalam bentuk komisi-komisi, dewan, atau staf khusus (Thoha, 2012: 2).

Tetapi birokrasi tidak semakin efisien melainkan semakin kacau. Korupsi tidak semakin berkurang sebaliknya semakin meluas dan terang-terangan. Penguasa banyak yang terjerat kasus penyalahgunaan kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri dan golongan, mulai dari tingkat menteri hingga bupati/walikota dan jajarannya.

Bukti belum berhasilnya reformasi birokrasi sebagaimana dilaporkan Kompas (24 Desember 2012: 8) tertuang pada tabel di bawah ini. Dengan demikian birokrasi dalam praktik pelayanan masyarakat saat ini telah menyimpang dari apa yang dicita-citakan oleh Max Weber yang menulis buku *Bureaucracy in Modern Society* (1956) bahwa birokrasi adalah organisasi yang bisa memaksimalkan efisiensi dalam administrasi.

Tabel 2
Agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia

No	Agenda	Hasil yang Diharapkan	Kondisi Nyata
1	Sumber Daya Manusia	Aparatur yang berintegritas, kompeten, profesional, kinerja yang tinggi	Hasil Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah th 2009 menunjukkan baru 24 instansi pemerintah yang akuntabel
2	Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN	Catatan <i>Transparency International</i> th 2009 menunjukkan indeks korupsi indonesia masih rendah (2,8 dari 10).
3	Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Audit BPK atas laporan keuangan Pemda masih banyak yang perlu ditingkatkan menuju penilaian opini wajar tanpa pengecualian

4	Pelayanan Publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat	Survey integritas yang dilakukan KPK th 2009 menunjukkan kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai 6,64 dari skala 10.
5	Budaya Kerja	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi	

Selanjutnya Kompas melaporkan bahwa permasalahan birokrasi yang dirasakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi antara lain organisasi yang gemuk, kewenangan yang tumpang tindih, budaya kerja yang belum melayani, pelayanan yang multi tafsir, SDM yang sebaran dan kualitasnya tidak merata, dan kebijakan politik yang tidak transparan.

Wajah birokrasi secara umum di negeri yang sedemikian buruk tidak dapat dielakkan juga tercermin dalam birokrasi pendidikan. Birokrasi pendidikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari birokrasi pemerintahan secara umum juga terasuki keserakahan birokrasi. Birokrasi pendidikan seperti itu keberadaannya lebih banyak merusak dari pada membangun pendidikan. Keberadaan kantor-kantor pendidikan dari tingkat kabupaten hingga ke pusat, lebih banyak menggerogoti daripada menyumbang perkembangan pendidikan (Rohman, 2012: 126).

Di sektor pendidikan secara sengaja diciptakan birokrasi yang melelahkan. Jenjang-jenjang layanan pendidikan yang panjang dan berliku dari tingkat satuan pendidikan terendah sampai kementerian adalah bentuk birokrasi yang sangat sering dikeluhkan. Oleh karena itu penting untuk mengetahui wajah birokrasi pendidikan setelah berbagai upaya reformasi birokrasi ini diupayakan.

Dalam menganalisis birokrasi pendidikan ini dilakukan melalui berbagai sudut pandang. *Pertama*, melalui tingkah laku para pelaku pendidikan mulai dari sekolah/UPT pendidikan, dinas pendidikan, dan instansi birokrasi di atasnya.

Birokrasi sebagai sebuah sistem yang terdiri dari berbagai perilaku dalam organisasi yang merupakan hasil interaksi antara individu-individu dalam organisasi. Maka perilaku birokrasi ditentukan oleh karakteristik individu dan karakteristik organisasi. Karakteristik individu diantaranya kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, harapan, dll. Karakteristik organisasi diantaranya susunan hirarki, pembagian kerja, tugas-tugas dalam jabatan tertentu, wewenang dan tanggung jawab, sistem penggajian, sistem pengendalian, dll (Thoah, 2012: 9).

Bila formulasi psikologi menyatakan bahwa perilaku (P) adalah fungsi (f) dari individu (I) dan lingkungan (L) atau $P = f(I, L)$, maka perilaku birokrasi (Pb) adalah fungsi (f) dari karakteristik individu (Ki) dan karakteristik organisasi (Ko) atau $Pb = f(Ki, Ko)$. Karakteristik individu dilihat dari kemampuan dan pengalaman sementara itu karakteristik organisasi dilihat dari wewenang dan tanggung jawab serta pengendalian.

Tingkah laku para biokrat dan karakteristik organisasi pemerintah masih buruk dan hal ini menjadi salah satu masalah serius dalam birokrasi terkait pelayanan publik. Kualitas pegawai negeri sipil (PNS) yang belum ada sebuah sistem yang memungkinkan pegawai berkinerja baik. Bukti rumitnya birokrasi dan budaya kerja yg rendah di kalangan PNS tampak pada rendahnya daya serap anggaran hingga pertengahan tahun 2012 yang menunjukkan semua kementerian dibawah 50%, bahkan ada enam kementerian yang baru menyerap anggaran kurang dari 20 %. Kementerian Perumahan Rakyat 1,9 %, Kementerian Pemuda dan Olahraga 4,2 %, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral 10,8 %, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal 10,9 %, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif 17,8 %, dan Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat 19,3 % (Kompas, 24 Desember 2012: 8). Khususnya dalam birokrasi pendidikan, serapan anggaran terjadi secara besar-besaran pada 2 bulan terakhir menjelang tutup tahun. Cara kerja yang demikian seringkali terkesan bahwa program kerja dan kegiatan-kegiatannya dilakukan asal-asalan, yang penting uang bisa dikeluarkan tanpa mempedulikan hasilnya.

Kedua, dilihat dari tingkat pelayanan dalam konsep administrasi publik (karena membahas birokrasi tidak lengkap tanpa melongok bahasan administrasi public). Denhardt and Denhardt (2007) menyebutkan ada 3 perubahan paradigma administrasi publik yaitu: (a) *old public administration* yang salah satunya dicirikan dengan struktur organisasi terpusat secara birokratik, (b) *new public management* yang dicirikan dengan masuknya sektor swasta ke dalam sektor public, dan (c) *new public service* dimana para birokrat mengabdikan dan melayani warga Negara (Siswadi, 2012: xi-xix).

Pada generasi ketiga administrasi publik Raining menyebutkan bahwa pelayanan publik harus menghindari kesalahan-kesalahan dalam pelayanan yaitu: sikap apatis (*apaty*), menolak berurusan (*brush off*), sikap dingin (*coldness*), memandang rendah (*condescension*), bekerja secara mekanis (*robotism*), ketat para prosedur (*role book*), dan pingpong (*round a round*) (Siswadi, 2012: 5). Untuk menggali perilaku birokrasi pendidikan, maka bisa dilihat dari berbagai kesalahan dalam memberikan pelayanan pendidikan.

Dalam pelayanan pendidikan masih banyak kita jumpai kesalahan-kesalahan dalam pelayanan seperti di kemukakan Raining di atas. Walaupun pemerintah sudah melindungi kepentingan masyarakat melalui UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Bahkan guna menjamin kualitas pelayanan publik maka sejak tahun 2008 telah ada UU No. 37 tentang Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Pengawasan diberikan kepada penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ombudsman RI Wilayah DIY-Jateng selama tahun 2012 menerima setidaknya 168 keluhan mengenai berbagai buruknya layanan publik di institusi pemerintah. Hingga akhir 2012 setidaknya ada 942 orang mengakses layanan Ombudsman Perwakilan DIY-Jateng melalui sarana SMS, telepon, maupun datang langsung. Terdapat 168 keluhan terdiri dari, 73 orang atau 43% laporan yang masuk mengeluhkan lambannya dan tingginya biaya pelayanan publik oleh pemerintahan daerah. Urutan kedua instansi yang paling banyak dikeluhkan masyarakat adalah instansi Kepolisian yang mencapai 29 laporan. Keluhan berikutnya ditujukan ke institusi pemerintah pusat yang ada di daerah seperti kementerian, inspektorat, dan sebagainya. Keluhan juga ditujukan kepada BUMN/BUMD, kantor pertanahan, pengadilan, dan kejaksaan. Di wilayah Jateng, ada 76 laporan masuk ke Ombudsman. Keluhan paling tinggi adalah Kota Semarang, yakni layanan publik di instansi pemerintah daerah. Substansi yang paling banyak dikeluhkan oleh masyarakat adalah pelayanan yang berlarut-larut (www.seputarindonesia.com/news diakses pada tgl 2 Januari 2013).

Pendidikan sebagai salah satu perwujudan pelayanan publik bisa termasuk yang dikeluhkan tersebut, namun untuk mengetahui lebih mendalam perlu dilakukan penelitian lebih lanjut tentang birokrasi layanan pendidikan.

Ketiga, kewenangan untuk mengambil keputusan pendidikan secara mandiri. Ketika pemerintah mendesentralisasikan mayoritas kewenangannya kepada pemerintah daerah

melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/ 1999 jo UU No. 32 tahun 2004), sektor pendidikan adalah salah satu urusan yang didesentralisasikan menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Namun dalam kenyataannya kewenangan pengambilan keputusan pendidikan belum banyak berubah.

Birokrasi pendidikan dan keputusan-keputusan pendidikan masih panjang dan berbelit-belit dan hampir semua keputusan penting pendidikan masih ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah Daerah hampir tidak memiliki kewenangan apa-apa dalam setiap keputusan strategis pendidikan. Mulai dari sistem pembiayaan, penilaian, dan kelulusan semua ditentukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini kementerian pendidikan dan kebudayaan.

Lemahnya kemampuan pemerintah dalam pengambilan keputusan pendidikan karena rendahnya kapasitas fiskal masing-masing daerah. Pendapatan daerah berasal dari 3 sumber yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah (UU No. 33 tahun 2004). Kenyataannya sebagian besar pendapatan daerah bersumber dari dana perimbangan terutama DAU (Dana Alokasi Umum). Kondisi inilah yang menyebabkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap setiap keputusan pendidikan pada pemerintah pusat.

Seiring dengan desentralisasi pemerintah tersebut juga telah digulirkan pengelolaan pendidikan mandiri yang disebut Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang intinya adalah memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada masing-masing sekolah dalam mengambil keputusan pendidikan. Namun MBS tidak pernah ada, karena pada dasarnya sekolah-sekolah tidak pernah mendapatkan kewenangan mengambil keputusan terkait pembiayaan, penilaian, kelulusan, apalagi sumber daya manusia.

Dalam pembiayaan pendidikan melalui Keputusan Menteri Pendidikan No. 60 tahun 2011 dan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 44 tahun 2012 tentang larangan pungutan biaya pendidikan jelas-jelas memberangus kewenangan sekolah untuk mengelola dirinya sendiri. Sekolah tidak ada otonomi sama sekali dalam mengelola rumah tangganya, tergantung sepenuhnya pada pemerintah pusat. Bahkan para kepala daerah dan kepala dinas pendidikan tidak berhadapan menghadapi hal ini.

Keempat, kualitas para birokrat bidang pendidikan masih lemah hal ini dapat dilihat dari banyaknya pejabat pendidikan yang masuk penjara karena kesalahan prosedur dan administrasi. Penyebabnya adalah tidak ada persiapan yang matang bagi para pejabat pendidikan baru, apalagi akhir-akhir ini para pejabat pendidikan lebih banyak diangkat karena kedekatan politik.

Ketika ada peluang untuk mengambil keputusan sendiri, para birokrat pendidikan banyak yang tidak mengindahkan asas legalitas dan diskresi. Hal ini dikarenakan rendahnya kapasitas pejabat pendidikan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Kesalahan dalam pengambilan keputusan menyebabkan kesalahan administrasi dan substansi, dan menyeretnya dalam penjara.

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 birokrasi pendidikan adakan dapat berjalan secara efisien dan efektif.

SIMPULAN DAN SARAN

Tingkah laku birokrat dan karakteristik organisasi pendidikan saat ini belum baik, hal ini mengakibatkan buramnya potret birokrasi pendidikan di Indonesia. Peningkatan kualitas birokrat pendidikan dan perbaikan sistem serta organisasi pendidikan menjadi prioritas mendesak agar wajah birokrasi pendidikan menjadi lebih baik.

Buruknya perilaku birokrat pendidikan dan karakteristik organisasi pendidikan yang lebih baik menyebabkan tingkat layanan pendidikan kepada masyarakat juga belum baik. Penerapan standar pelayanan pendidikan menjadi kebutuhan mendesak dan mendasar agar pelayanan pendidikan bisa diberikan dengan layak.

Satuan pendidikan baik tingkat sekolah, kabupaten, dan provinsi sudah seharusnya diberikan keleluasaan untuk mengambil keputusan terkait urusan pendidikan secara mandiri. Urusan pendidikan sudah selayahkan dijauhkan dari urusan-urusan politik sehingga para pelaku pendidikan memiliki kemandirian dalam menyelesaikan masalahnya secara kreatif dan bertanggung jawab.

Berdasarkan hasil penelitian ini disarankan untuk dilakukan penelitian yang lebih mendalam dan dicari alternative solusi untuk perbaikan birokrasi pendidikan.

DAFTAR PURTAKA

Alatas, S. Hussien. 1986. *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penyelajahan dengan Data Kontemporer* diterjemahkan oleh Al Ghazie Usman. Jakarta: LP3ES.

Benveniste, GUY. 1991. *Birokrasi*. Jakarta.

Kompas, 24 Desember 2012. *Memimpikan Birokrasi yang Melayani*.

- Lubis, Mochtar dan Scoot, J. C. (Penyunting). 1987. *Mafia dan Korupsi Birokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mahmud. 2010. *Psikologi Pendidikan*. Bandung: Pustaka Setia.
- Osborne, D. dan Ted Gaebler, T. 1995. *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Rohman, Arif . 2012. *Kebijakan Pendidikan: Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. Yogyakarta, Aswaja Pressindo.
- Siswadi, Edi . 2012. *Birokrasi Masa Depan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Prima*. Bandung: Mutiara Press.
- Sudarsono, Juwono dan Ruwiyanto, W. , 1999. *Reformasi Birokrasi dalam Era Globalisasi*. Jakarta: Wacha Widia Perdana.
- Thoha, Miftah. 2012. *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*.
- Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.
- Undang-Undang No. 37 tahun 2008 tentang *Ombudsman RI*.
- www.seputarindonesia.com/news diakses pada tgl 2 Januari 2013