
PUBLICIO JURNAL ILMIAH POLITIK, KEBIJAKAN DAN SOSIAL

E-ISSN : 2656-0305

DOI : [10.51747/9r80tr09](https://doi.org/10.51747/9r80tr09)

**KAJIAN TEORETIS EDUKASI ADMINISTRASI
NEGARA DALAM PEMBELAJARAN DI SEKOLAH
DASAR**

Ani Anjarwati ¹, Dzaky Isyuniandri ², Muhammad Qoiri Fahmi ³

Fakultas Keguruan dan Ilmu Kependidikan, Universitas Panca Marga ^{1,2,3}

anianjarwati.upm@gmail.com

ABSTRACT

Administrasi publik sebagai disiplin ilmu terus mengalami perluasan ruang lingkup seiring dengan perubahan relasi antara negara, pasar, dan masyarakat sipil. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan ruang lingkup teori administrasi publik dengan menelusuri pergeseran paradigma dari Administrasi Publik Klasik (Old Public Administration), New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), hingga New Public Governance (NPG) serta tata kelola digital (digital governance). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (library research) melalui penelusuran dan analisis literatur akademik yang terbit dalam rentang tahun 2015 hingga 2023. Hasil kajian menunjukkan bahwa ruang lingkup administrasi publik saat ini tidak lagi terbatas pada organisasi dan manajemen birokrasi semata, tetapi telah meluas mencakup jejaring kebijakan, kolaborasi lintas sektor, partisipasi warga, etika penyelenggaraan negara, dan transformasi digital layanan publik. Paradigma NPS dan NPG dinilai lebih relevan dengan konteks pelayanan publik kontemporer karena menempatkan warga negara sebagai mitra, bukan sekadar klien atau pelanggan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa teori administrasi publik bersifat multiparadigma dan terus berkembang secara dinamis mengikuti kompleksitas persoalan publik, sehingga pemahaman yang komprehensif atas ruang lingkupnya menjadi penting bagi akademisi maupun praktisi pemerintahan.

Keywords: administrasi publik; ruang lingkup; paradigma; tata kelola; governance

1. PENDAHULUAN

Administrasi publik merupakan bidang kajian yang menempatkan dirinya sebagai jembatan antara ilmu politik, ilmu manajemen, dan ilmu hukum dalam upaya memahami bagaimana negara menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Sebagai **applied science**, relevansi administrasi publik ditentukan oleh sejauh mana teori yang dikembangkan mampu menjelaskan, memprediksi, sekaligus memperbaiki praktik penyelenggaraan pemerintahan yang nyata. Dalam beberapa dekade terakhir, ruang lingkup administrasi publik mengalami perluasan yang sangat signifikan. Kajian administrasi publik tidak lagi terbatas pada persoalan struktur birokrasi, tata usaha pemerintahan, dan mekanisme administrasi,

tetapi telah berkembang mencakup manajemen kebijakan publik, tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*), inovasi sektor publik, kepemimpinan, etika administrasi negara, hingga transformasi digital dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Perkembangan tersebut tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil evolusi paradigma administrasi publik yang saling melengkapi dan mengoreksi. Paradigma *Old Public Administration* menempatkan birokrasi sebagai instrumen utama negara yang berorientasi pada kepatuhan terhadap aturan, hierarki organisasi, dan netralitas aparatur. Namun, paradigma ini dinilai kurang adaptif terhadap dinamika kebutuhan masyarakat. Kritik tersebut melahirkan *New Public Management* (NPM) yang mengedepankan efisiensi, efektivitas, akuntabilitas kinerja, serta adopsi praktik-praktik manajemen sektor swasta. Meskipun mampu meningkatkan orientasi hasil, NPM juga menuai kritik karena cenderung memandang masyarakat sebagai pelanggan (*customer*) semata. Selanjutnya berkembang paradigma *New Public Service* yang menempatkan warga negara sebagai pemilik kepentingan publik (*citizens*), sehingga pelayanan publik diarahkan pada penguatan partisipasi demokratis. Perkembangan terkini melahirkan paradigma *New Public Governance* yang menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, komunitas, dan masyarakat sipil dalam menghasilkan nilai publik (*public value*).

Perubahan paradigma administrasi publik tersebut memiliki implikasi yang luas terhadap berbagai sektor pembangunan, termasuk sektor pendidikan. Sekolah sebagai organisasi publik merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan dasar kepada masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pendidikan tidak hanya memerlukan kompetensi pedagogik, tetapi juga membutuhkan pemahaman mengenai administrasi negara, tata kelola organisasi publik, akuntabilitas, transparansi, penyusunan kebijakan, pengelolaan sumber daya, pelayanan publik, serta pengambilan keputusan berbasis data. Implementasi prinsip-prinsip administrasi publik di lingkungan sekolah tercermin dalam pengelolaan kurikulum, administrasi peserta didik, tata kelola keuangan sekolah, pelayanan kepada masyarakat, penyusunan program kerja, hingga penerapan Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI) sebagai bagian dari peningkatan kualitas layanan pendidikan.

Dalam konteks Program Studi Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD), pembelajaran Administrasi Negara memiliki peran strategis dalam membentuk calon guru yang tidak hanya kompeten dalam proses pembelajaran di kelas, tetapi juga memahami sistem administrasi pendidikan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan. Guru sekolah dasar pada masa kini dituntut mampu berpartisipasi dalam manajemen sekolah, penyusunan rencana kerja, pengelolaan program pendidikan, pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan, pengembangan budaya organisasi sekolah, hingga pemanfaatan teknologi digital dalam administrasi pembelajaran. Dengan demikian, pembelajaran Administrasi Negara di PGSD menjadi fondasi penting untuk membangun kapasitas guru sebagai tenaga profesional sekaligus aparatur pendidikan yang mampu mewujudkan tata kelola sekolah yang efektif, akuntabel, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik.

Selain itu, implementasi pembelajaran Administrasi Negara pada mahasiswa PGSD juga sejalan dengan arah kebijakan transformasi pendidikan di Indonesia yang menekankan penguatan tata kelola pendidikan, digitalisasi sekolah, kepemimpinan pembelajaran, serta peningkatan kualitas pelayanan kepada peserta didik dan masyarakat. Pemahaman terhadap teori administrasi publik memungkinkan calon guru memahami hubungan antara kebijakan nasional, pemerintah daerah, dinas pendidikan, dan satuan pendidikan dalam penyelenggaraan layanan pendidikan. Pengetahuan tersebut menjadi bekal penting agar lulusan PGSD mampu beradaptasi dengan perubahan regulasi, mengembangkan inovasi layanan

pendidikan, serta berkontribusi dalam penguatan tata kelola sekolah berbasis kolaborasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab pertanyaan: bagaimana ruang lingkup teori administrasi publik dipetakan dari berbagai paradigma yang berkembang, bagaimana relevansinya dengan konteks penyelenggaraan pemerintahan kontemporer termasuk transformasi digital, serta bagaimana implementasi konsep-konsep administrasi publik dalam pembelajaran Administrasi Negara di lingkungan sekolah dan Program Studi Pendidikan Guru Sekolah Dasar. Tujuan penelitian ini adalah: (1) mengidentifikasi berbagai ruang lingkup dan paradigma teori administrasi publik; (2) menganalisis pergeseran orientasi administrasi publik dari sistem birokrasi hierarkis menuju tata kelola kolaboratif dan digital; (3) menjelaskan implementasi teori administrasi publik dalam penyelenggaraan administrasi sekolah dan pembelajaran Administrasi Negara pada Program Studi PGSD; serta (4) merumuskan implikasi teoretis dan praktis dari perkembangan administrasi publik bagi peningkatan kualitas tata kelola pendidikan dan pelayanan publik di Indonesia.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (library research) yang dipadukan dengan analisis konseptual (conceptual analysis). Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian bukan menguji hubungan kausal antarvariabel melalui data empiris, melainkan mengidentifikasi, membandingkan, menginterpretasikan, serta mensintesis perkembangan paradigma administrasi publik dan implementasinya dalam penyelenggaraan pendidikan, khususnya pada Program Studi Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD). Studi kepustakaan memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai evolusi teori administrasi publik, mulai dari paradigma klasik hingga tata kelola digital, serta relevansinya terhadap tata kelola sekolah sebagai organisasi publik.

Sumber data penelitian seluruhnya merupakan data sekunder yang berasal dari berbagai literatur ilmiah yang memiliki kredibilitas akademik tinggi. Literatur tersebut meliputi artikel jurnal internasional bereputasi yang terindeks Scopus dan Web of Science, artikel jurnal nasional terakreditasi SINTA, buku referensi administrasi publik, administrasi pendidikan, dan manajemen pendidikan, prosiding ilmiah, serta dokumen kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan dan administrasi publik di Indonesia. Dokumen regulasi yang digunakan meliputi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, serta berbagai peraturan mengenai standar nasional pendidikan, tata kelola pendidikan, dan kebijakan transformasi digital pendidikan.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur secara sistematis menggunakan basis data ilmiah seperti Google Scholar, Scopus, Web of Science, ScienceDirect, SpringerLink, Taylor & Francis Online, dan Emerald Insight. Kata kunci yang digunakan antara lain *public administration*, *public governance*, *new public management*, *new public service*, *digital governance*, *educational administration*, *school governance*, *teacher education*, *primary school education*, serta padanan dalam Bahasa Indonesia seperti administrasi publik, administrasi pendidikan, tata kelola sekolah, Pendidikan Guru Sekolah Dasar, dan transformasi digital pendidikan. Literatur yang dipilih diprioritaskan merupakan publikasi sepuluh tahun terakhir agar mampu menggambarkan perkembangan paradigma administrasi publik yang paling mutakhir, meskipun beberapa karya klasik tetap digunakan sebagai landasan teoritis karena memiliki pengaruh yang kuat terhadap perkembangan disiplin ilmu.

Seleksi literatur dilakukan menggunakan beberapa kriteria inklusi, yaitu: (1) membahas teori,

paradigma, atau ruang lingkup administrasi publik; (2) menjelaskan implementasi administrasi publik atau administrasi pendidikan; (3) dipublikasikan oleh penerbit atau jurnal ilmiah yang memiliki reputasi akademik; dan (4) relevan dengan konteks penyelenggaraan pendidikan, tata kelola sekolah, maupun pendidikan guru. Sebaliknya, literatur yang bersifat opini, tidak melalui proses peer review, atau memiliki keterkaitan yang rendah dengan fokus penelitian dikeluarkan dari proses analisis.

Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis isi kualitatif (qualitative content analysis) yang dipadukan dengan analisis tematik (thematic analysis). Tahapan analisis diawali dengan membaca secara mendalam seluruh literatur yang telah dipilih untuk memperoleh pemahaman menyeluruh terhadap isi dokumen. Selanjutnya dilakukan proses pengkodean (coding) terhadap konsep-konsep utama, seperti paradigma administrasi publik, karakteristik setiap paradigma, prinsip tata kelola, pelayanan publik, kolaborasi, digitalisasi administrasi, administrasi pendidikan, dan kompetensi guru. Konsep-konsep yang memiliki kesamaan makna kemudian dikelompokkan ke dalam tema-tema utama sehingga membentuk kategori analisis yang sistematis.

Tahap berikutnya adalah melakukan sintesis konseptual dengan membandingkan berbagai pandangan para ahli mengenai perkembangan administrasi publik serta menghubungkannya dengan praktik penyelenggaraan pendidikan di sekolah dasar. Analisis difokuskan pada bagaimana perubahan paradigma administrasi publik memengaruhi tata kelola sekolah, peran kepala sekolah sebagai administrator pendidikan, profesionalisme guru, implementasi kebijakan pendidikan, serta penguatan kompetensi mahasiswa PGSD dalam memahami administrasi negara. Hasil sintesis tersebut kemudian digunakan untuk menyusun kerangka konseptual mengenai implementasi teori administrasi publik dalam pembelajaran Administrasi Negara di Program Studi PGSD.

Untuk meningkatkan validitas penelitian, dilakukan triangulasi sumber pustaka, yaitu membandingkan informasi dari berbagai buku, artikel ilmiah, dan dokumen kebijakan sehingga diperoleh interpretasi yang konsisten. Selain itu, peneliti menerapkan prinsip transparansi dalam proses penelusuran, seleksi, dan analisis literatur agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Pendekatan tersebut diharapkan mampu menghasilkan kajian yang komprehensif mengenai perkembangan teori administrasi publik sekaligus memberikan kontribusi konseptual terhadap pengembangan pembelajaran Administrasi Negara dalam pendidikan guru sekolah dasar serta penguatan tata kelola pendidikan yang efektif, akuntabel, partisipatif, dan adaptif terhadap transformasi digital.

3. TINJAUAN LITERATUR

3.1. Administrasi Publik Klasik dan Birokrasi Weberian

Administrasi publik klasik menempatkan birokrasi sebagai instrumen rasional-legal untuk melaksanakan kebijakan negara secara netral, hierarkis, dan berbasis aturan formal. Pendekatan ini menekankan pemisahan tegas antara ranah politik dan administrasi, di mana administrator publik berperan sebagai pelaksana teknis kebijakan yang telah diputuskan oleh otoritas politik. Kajian kontemporer atas paradigma reformasi manajemen publik menempatkan model *Neo-Weberian State* sebagai varian pembaruan dari birokrasi klasik yang tetap mempertahankan supremasi hukum dan profesionalisme aparatur, namun diperkaya dengan orientasi hasil dan responsivitas terhadap warga (Pollitt Bouckaert, 2017).

Dalam konteks pendidikan dasar, prinsip-prinsip birokrasi Weberian tercermin pada sistem administrasi pendidikan yang dijalankan secara berjenjang mulai dari kementerian, dinas pendidikan,

hingga satuan pendidikan. Sekolah dasar sebagai organisasi publik melaksanakan berbagai regulasi mengenai kurikulum, pengelolaan peserta didik, administrasi kepegawaian, pengelolaan anggaran, serta pelaporan kinerja sesuai standar yang telah ditetapkan pemerintah. Kepala sekolah bertindak sebagai administrator pendidikan yang memastikan seluruh proses berjalan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan guru melaksanakan tugas profesional berdasarkan standar kompetensi dan kode etik.

Bagi Program Studi Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD), pemahaman terhadap paradigma administrasi publik klasik menjadi dasar pembentukan kompetensi calon guru dalam memahami sistem birokrasi pendidikan nasional. Mahasiswa PGSD tidak hanya dipersiapkan menjadi pendidik di ruang kelas, tetapi juga menjadi bagian dari organisasi publik yang harus memahami mekanisme administrasi sekolah, tata kelola kelembagaan, penyusunan dokumen administrasi pembelajaran, serta implementasi kebijakan pendidikan secara akuntabel.

3.2. New Public Management (NPM)

New Public Management berkembang sebagai kritik atas kekakuan birokrasi klasik dengan mengadopsi prinsip manajerialisme, efisiensi, dan orientasi pasar ke dalam sektor publik. Kajian atas tiga dekade reformasi manajemen sektor publik di Inggris menunjukkan bahwa NPM mendorong desentralisasi kewenangan manajerial, kontraktualisasi layanan, dan pengukuran kinerja berbasis hasil sebagai instrumen utama reformasi (Hood Dixon, 2015). Meskipun demikian, pendekatan ini banyak dikritik karena cenderung memperlakukan warga negara sebagai pelanggan pasif dan mengabaikan dimensi demokratis penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam sektor pendidikan, prinsip NPM terlihat melalui penerapan manajemen berbasis sekolah (*School-Based Management*), penyusunan indikator kinerja utama (IKU), evaluasi mutu pendidikan, akreditasi sekolah, pengelolaan anggaran berbasis kinerja, serta penggunaan berbagai instrumen penjaminan mutu. Sekolah didorong untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya sekaligus menghasilkan capaian pembelajaran yang terukur.

Implementasi konsep tersebut dalam pembelajaran PGSD penting agar calon guru memahami bahwa keberhasilan sekolah tidak hanya ditentukan oleh proses pembelajaran di kelas, tetapi juga oleh kemampuan organisasi mengelola sumber daya manusia, sarana prasarana, keuangan, dan program kerja secara efektif. Oleh karena itu, mahasiswa PGSD perlu dibekali kemampuan dasar mengenai manajemen pendidikan, evaluasi program sekolah, dan budaya mutu sebagai bagian dari profesionalisme guru.

3.3. New Public Service (NPS)

New Public Service diajukan sebagai koreksi atas orientasi pasar NPM dengan menempatkan pelayanan kepada warga negara, bukan pengarahan atau pengendalian, sebagai inti tugas administrator publik. Dalam peninjauan ulang gagasan tersebut, ditegaskan bahwa birokrasi seharusnya berperan sebagai fasilitator dialog dan negosiasi kepentingan publik, dengan warga negara diposisikan sebagai pemilik kedaulatan yang aktif berpartisipasi, bukan sekadar klien atau pelanggan (Denhardt Denhardt, 2015). Nilai-nilai demokrasi, kepentingan publik, dan akuntabilitas menjadi landasan normatif utama dalam paradigma ini.

Di lingkungan sekolah dasar, paradigma NPS diwujudkan melalui penyelenggaraan pendidikan yang berpusat pada peserta didik, keterlibatan orang tua dalam pengambilan keputusan sekolah, penguatan

komite sekolah, transparansi pengelolaan dana pendidikan, serta penyediaan layanan pendidikan yang inklusif. Sekolah tidak hanya berfungsi sebagai penyelenggara pembelajaran, tetapi juga sebagai institusi pelayanan publik yang harus memberikan layanan pendidikan yang adil, berkualitas, dan mudah diakses oleh seluruh masyarakat.

Bagi mahasiswa PGSD, paradigma ini menumbuhkan kesadaran bahwa guru merupakan pelayan publik yang memiliki tanggung jawab sosial dalam memenuhi hak pendidikan setiap anak. Kompetensi komunikasi, kolaborasi dengan orang tua, pelayanan kepada peserta didik berkebutuhan khusus, serta penguatan karakter demokratis menjadi bagian integral dari pembelajaran administrasi negara di program studi.

3.4. New Public Governance (NPG) dan Tata Kelola Jejaring

New Public Governance memandang penyelenggaraan urusan publik sebagai hasil interaksi jejaring antaraktor yang saling bergantung, meliputi pemerintah, sektor swasta, organisasi nirlaba, dan masyarakat sipil. Paradigma ini dipandang sebagai gelombang ketiga dalam perkembangan ilmu administrasi publik setelah administrasi publik tradisional dan NPM, dengan penekanan pada koproduksi nilai publik melalui kemitraan dan tata kelola jejaring (Runya, Qigui, & Wei, 2015). Kajian atas jejaring tata kelola sektor publik juga menunjukkan bahwa efektivitas jejaring kolaboratif sangat ditentukan oleh kepercayaan, kepemimpinan bersama, dan mekanisme koordinasi horizontal antaraktor (Klijn & Koppenjan, 2016).

Dalam penyelenggaraan pendidikan dasar, paradigma ini terlihat melalui kolaborasi antara sekolah dengan dinas pendidikan, perguruan tinggi, dunia usaha, organisasi profesi guru, lembaga swadaya masyarakat, serta masyarakat sekitar. Penguatan jejaring tersebut mendukung peningkatan mutu pendidikan melalui pelatihan guru, pengembangan kurikulum, program literasi, pendidikan karakter, hingga implementasi berbagai program nasional.

Mahasiswa PGSD perlu memahami bahwa keberhasilan pendidikan tidak hanya bergantung pada kompetensi guru, tetapi juga pada kemampuan membangun kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan. Pembelajaran administrasi negara memberikan bekal mengenai kepemimpinan kolaboratif, komunikasi organisasi, manajemen kemitraan, dan pengelolaan konflik sebagai kompetensi yang dibutuhkan guru pada abad ke-21.

3.5. Transformasi Digital dan Tata Kelola Elektronik

Perkembangan teknologi informasi turut memperluas ruang lingkup administrasi publik ke ranah *digital governance* dan *e-government*. Kajian mengenai perubahan organisasional akibat penerapan teknologi informasi dalam pelayanan publik menunjukkan bahwa digitalisasi tidak sekadar menggantikan proses manual dengan sistem elektronik, tetapi turut mengubah relasi kekuasaan, akuntabilitas, dan pola kerja birokrasi itu sendiri (Cordella & Tempini, 2015). Dalam konteks Indonesia, penerapan tata kelola digital dihadapkan pada tantangan kesenjangan infrastruktur, kapasitas aparatur, dan interoperabilitas data antarlembaga, meskipun potensinya besar untuk mendorong transparansi dan efisiensi layanan (Alfian & Prabowo, 2021).

Transformasi digital juga mengubah tata kelola sekolah dasar melalui pemanfaatan berbagai sistem informasi pendidikan seperti Dapodik, Platform Merdeka Mengajar, e-Rapor, Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI), aplikasi kehadiran digital, hingga berbagai platform pembelajaran berbasis Learning

Management System (LMS). Digitalisasi tersebut menuntut guru tidak hanya memiliki kompetensi pedagogik, tetapi juga kompetensi administrasi digital.

Oleh karena itu, pembelajaran Administrasi Negara pada Program Studi PGSD perlu mengintegrasikan literasi digital administrasi pendidikan agar lulusan mampu mengelola data sekolah, menyusun laporan berbasis sistem informasi, memanfaatkan teknologi dalam pengambilan keputusan, serta mendukung transparansi dan akuntabilitas tata kelola pendidikan.

3.6. Ruang Lingkup Administrasi Publik dalam Konteks Indonesia

Dalam literatur Indonesia, ruang lingkup administrasi publik umumnya dipetakan ke dalam beberapa area utama, yaitu organisasi publik, manajemen publik, implementasi kebijakan publik, hubungan antarpemerintahan (*intergovernmental relations*), serta etika administrasi (Pasolong, 2020). Kajian mengenai pelayanan publik berbasis prinsip *good governance* menegaskan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia sangat dipengaruhi oleh derajat transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (Dwiyanto, 2018). Selain itu, partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik berbasis teknologi menjadi bagian penting dari ruang lingkup kontemporer administrasi publik di tingkat lokal (Effendi & Hardiyansyah, 2021).

Dalam bidang pendidikan dasar, ruang lingkup administrasi publik mencakup pengelolaan organisasi sekolah, implementasi kebijakan pendidikan nasional, manajemen sumber daya manusia pendidikan, pengelolaan pembiayaan sekolah, pelayanan kepada peserta didik, penjaminan mutu pendidikan, serta pengembangan budaya organisasi yang mendukung pembelajaran. Seluruh aspek tersebut merupakan bagian dari sistem administrasi negara yang diterapkan pada sektor pendidikan.

Bagi Program Studi PGSD, pemahaman ruang lingkup administrasi publik menjadi landasan penting dalam membentuk lulusan yang mampu menjalankan peran sebagai pendidik sekaligus administrator pendidikan. Guru sekolah dasar pada era transformasi pendidikan diharapkan tidak hanya mampu melaksanakan proses pembelajaran secara efektif, tetapi juga mampu berpartisipasi dalam penyusunan program sekolah, pelaksanaan kebijakan pendidikan, pengelolaan administrasi akademik, penjaminan mutu, serta pengembangan inovasi pelayanan pendidikan berbasis kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, pembelajaran Administrasi Negara di PGSD menjadi sarana untuk mengintegrasikan kompetensi pedagogik, profesional, sosial, dan manajerial sehingga menghasilkan guru yang adaptif terhadap perubahan tata kelola pendidikan di Indonesia.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil

Hasil kajian literatur menunjukkan bahwa ruang lingkup teori administrasi publik dapat dipetakan ke dalam lima area utama yang saling berkaitan, sebagaimana dirangkum pada tabel berikut.

Pembahasan literatur menunjukkan adanya pergeseran orientasi mendasar dari administrasi publik klasik yang bersifat top-down dan berorientasi kontrol, menuju paradigma yang menekankan pelayanan dan kemitraan dengan warga. Pergeseran dari NPM menuju NPS mencerminkan koreksi atas kelemahan pendekatan pasar, di mana warga negara yang semula diposisikan sebagai pelanggan pasif kini ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan yang aktif terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini

Tabel 1: Ruang Lingkup Administrasi Publik dan Paradigma Terkait

Ruang Lingkup	Fokus Kajian	Paradigma Terkait
Organisasi Publik	Struktur, desain kelembagaan, dan budaya organisasi sektor publik	Administrasi Publik Klasik; Neo-Weberian State
Manajemen Publik	Perencanaan, penganggaran, pengukuran kinerja, dan manajemen sumber daya	New Public Management
Kebijakan dan Pelayanan Publik	Formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan serta kualitas layanan	New Public Service
Jejaring dan Kolaborasi	Kemitraan lintas sektor, koproduksi, dan tata kelola jejaring	New Public Governance
Etika dan Tata Kelola Digital	Akuntabilitas, transparansi, integritas, dan transformasi digital layanan	Digital Governance; Good Governance

sejalan dengan penegasan bahwa NPS memandang kepentingan publik sebagai hasil dialog nilai-nilai bersama, bukan sekadar agregasi kepentingan individu sebagaimana logika pasar (Denhardt & Denhardt, 2015).

Pada saat yang sama, kemunculan NPG memperluas fokus dari relasi bilateral pemerintah-warga menjadi relasi multilateral yang melibatkan berbagai aktor dalam jejaring tata kelola. Kompleksitas persoalan publik kontemporer, seperti kemiskinan, perubahan iklim, dan pelayanan kesehatan, dinilai tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor tunggal sehingga menuntut mekanisme koordinasi horizontal antarlembaga dan sektor (Klijn & Koppenjan, 2016).

Transformasi digital memperluas ruang lingkup administrasi publik dengan menghadirkan dimensi baru berupa tata kelola data, keamanan siber, dan interoperabilitas sistem informasi antarlembaga. Digitalisasi layanan publik berpotensi meningkatkan efisiensi dan transparansi, namun juga berisiko memunculkan bentuk baru kesenjangan akses (digital divide) apabila tidak diimbangi dengan penguatan kapasitas aparatur dan infrastruktur yang merata (Cordella & Tempini, 2015; Alfian & Prabowo, 2021). Dalam konteks Indonesia, tantangan tersebut menuntut sinergi antara reformasi birokrasi, penguatan kapasitas digital aparatur, dan partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan layanan berbasis teknologi (Effendi & Hardiyansyah, 2021).

Kajian ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sesungguhnya mengandung unsur dari berbagai paradigma sekaligus: struktur birokrasi yang masih berciri Weberian, praktik manajemen berbasis kinerja yang dipengaruhi NPM, semangat pelayanan publik partisipatif yang sejalan dengan NPS, serta kian menguatnya pola kemitraan pemerintah dengan masyarakat sipil dan sektor swasta yang mencerminkan NPG. Prinsip tata kelola yang baik, yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi, menjadi benang merah yang menghubungkan berbagai paradigma tersebut dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia (Dwiyanto, 2018).

4.2. Pembahasan

Hasil analisis literatur menunjukkan bahwa perkembangan teori administrasi publik mengalami transformasi yang cukup signifikan dari paradigma yang berorientasi pada struktur birokrasi menuju paradigma yang menekankan tata kelola kolaboratif, pelayanan publik, dan transformasi digital. Pergeseran

tersebut memperluas ruang lingkup administrasi publik sehingga tidak lagi dipahami semata sebagai aktivitas administratif dalam organisasi pemerintahan, tetapi juga sebagai pendekatan multidisipliner yang memengaruhi penyelenggaraan berbagai layanan publik, termasuk sektor pendidikan. Berdasarkan hasil sintesis literatur, ruang lingkup administrasi publik dapat dipetakan ke dalam lima dimensi utama sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1, yaitu organisasi publik, manajemen publik, kebijakan dan pelayanan publik, jejaring dan kolaborasi, serta etika dan tata kelola digital.

Kelima dimensi tersebut saling berkaitan dan mencerminkan perkembangan paradigma administrasi publik dari Old Public Administration, New Public Management, New Public Service, hingga New Public Governance. Perubahan paradigma tersebut juga menunjukkan adanya pergeseran orientasi penyelenggaraan pemerintahan dari sistem birokrasi yang berpusat pada kepatuhan terhadap prosedur menuju sistem pelayanan publik yang berorientasi pada penciptaan nilai publik (public value), kolaborasi, dan inovasi. Dalam konteks pendidikan, perubahan tersebut berimplikasi langsung terhadap tata kelola sekolah sebagai organisasi publik sekaligus terhadap kompetensi yang harus dimiliki oleh calon guru sekolah dasar.

Paradigma administrasi publik klasik masih menjadi fondasi utama dalam penyelenggaraan administrasi pendidikan di Indonesia. Struktur organisasi pendidikan yang berjenjang mulai dari Kementerian Pendidikan, pemerintah daerah, dinas pendidikan, hingga satuan pendidikan menunjukkan karakteristik birokrasi Weberian yang menekankan hierarki, pembagian tugas, profesionalisme aparatur, dan kepatuhan terhadap regulasi. Di sekolah dasar, implementasi paradigma ini terlihat pada penyusunan kalender akademik, administrasi peserta didik, administrasi kepegawaian, penyusunan dokumen pembelajaran, pengelolaan sarana prasarana, serta pelaksanaan berbagai standar nasional pendidikan.

Bagi mahasiswa Program Studi Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD), pemahaman terhadap administrasi publik klasik memiliki fungsi strategis sebagai dasar untuk memahami bagaimana sistem pendidikan nasional diselenggarakan. Guru tidak hanya bertugas melaksanakan pembelajaran, tetapi juga menjadi bagian dari organisasi publik yang wajib memahami mekanisme administrasi sekolah, prosedur pelayanan pendidikan, tata kelola kelembagaan, serta hubungan antara kebijakan pemerintah dengan implementasinya di tingkat sekolah. Oleh karena itu, pembelajaran Administrasi Negara di PGSD tidak dapat dibatasi pada teori birokrasi semata, tetapi harus dikaitkan dengan praktik administrasi pendidikan yang akan dihadapi oleh calon guru ketika memasuki dunia kerja.

Perkembangan selanjutnya ditandai dengan munculnya paradigma New Public Management (NPM) yang menempatkan efisiensi, efektivitas, dan pengukuran kinerja sebagai indikator utama keberhasilan organisasi publik. Dalam bidang pendidikan, paradigma ini mendorong lahirnya berbagai instrumen penjaminan mutu seperti akreditasi sekolah, indikator kinerja utama, evaluasi diri sekolah, manajemen berbasis sekolah (School-Based Management), serta pengelolaan anggaran berbasis kinerja. Sekolah tidak lagi hanya dinilai berdasarkan kepatuhan terhadap aturan administratif, tetapi juga berdasarkan capaian mutu layanan pendidikan dan hasil belajar peserta didik.

Implementasi paradigma tersebut dalam pembelajaran Administrasi Negara di PGSD memiliki implikasi penting terhadap pengembangan kompetensi manajerial calon guru. Guru sekolah dasar masa kini dituntut mampu menyusun perencanaan pembelajaran berbasis capaian, melakukan evaluasi kinerja pembelajaran, memanfaatkan data hasil asesmen sebagai dasar pengambilan keputusan, serta berpartisipasi dalam penyusunan program kerja sekolah. Dengan demikian, konsep efisiensi dan efektivitas dalam administrasi publik diterjemahkan ke dalam kemampuan guru mengelola proses pembelajaran secara sistematis dan berbasis bukti (evidence-based decision making).

Meskipun demikian, dominasi orientasi efisiensi yang dikembangkan oleh NPM mendapat kritik karena kurang memperhatikan dimensi demokrasi dan partisipasi masyarakat. Kritik tersebut melahirkan paradigma New Public Service (NPS) yang memandang pelayanan publik sebagai proses memenuhi kepentingan warga negara melalui partisipasi aktif dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks pendidikan dasar, paradigma ini sangat relevan karena sekolah pada hakikatnya merupakan institusi pelayanan publik yang bertugas memenuhi hak konstitusional setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang berkualitas.

Implementasi NPS di sekolah dasar terlihat melalui keterlibatan komite sekolah, orang tua, masyarakat, serta peserta didik dalam berbagai proses pengambilan keputusan sekolah. Guru tidak lagi diposisikan sebagai satu-satunya sumber pengetahuan, melainkan sebagai fasilitator pembelajaran yang membangun komunikasi dengan peserta didik dan orang tua. Transparansi penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), pelibatan masyarakat dalam penyusunan program sekolah, serta pengembangan budaya sekolah yang inklusif merupakan bentuk nyata implementasi paradigma pelayanan publik di sektor pendidikan.

Bagi mahasiswa PGSD, paradigma NPS memberikan perspektif bahwa profesi guru merupakan profesi pelayanan publik. Guru memiliki tanggung jawab untuk menjamin akses pendidikan yang adil, menghormati keberagaman peserta didik, membangun komunikasi yang efektif dengan keluarga, serta mengembangkan lingkungan belajar yang partisipatif. Oleh karena itu, pembelajaran Administrasi Negara perlu mengintegrasikan nilai-nilai demokrasi, etika pelayanan publik, kepemimpinan pelayanan (*servant leadership*), dan akuntabilitas sosial sebagai bagian dari kompetensi profesional guru.

Perkembangan administrasi publik kemudian memasuki paradigma New Public Governance (NPG) yang menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor dalam menyelesaikan berbagai persoalan publik. Paradigma ini berangkat dari asumsi bahwa pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya aktor penyelenggara pelayanan publik, melainkan harus bekerja sama dengan masyarakat, sektor swasta, organisasi profesi, perguruan tinggi, serta komunitas lokal. Dalam bidang pendidikan dasar, pendekatan tersebut diwujudkan melalui pengembangan jejaring kemitraan sekolah dengan berbagai pemangku kepentingan untuk meningkatkan kualitas pembelajaran.

Implementasi NPG dapat ditemukan pada berbagai program kolaboratif seperti kemitraan sekolah dengan perguruan tinggi dalam kegiatan pengabdian masyarakat, pelaksanaan Program Kampus Mengajar, kerja sama dengan dunia usaha dalam penyediaan sarana pembelajaran, pelibatan organisasi masyarakat dalam pendidikan karakter, hingga kolaborasi dengan pemerintah daerah dalam peningkatan mutu pendidikan. Keberhasilan penyelenggaraan pendidikan tidak lagi hanya ditentukan oleh kemampuan internal sekolah, tetapi juga oleh kualitas jejaring kolaborasi yang dibangun.

Dalam pembelajaran Administrasi Negara di PGSD, paradigma NPG menjadi dasar pengembangan kompetensi kolaboratif calon guru. Guru sekolah dasar perlu dibekali kemampuan membangun jejaring dengan orang tua, komunitas, pemerintah daerah, organisasi profesi guru, serta berbagai institusi pendidikan lainnya. Kompetensi komunikasi organisasi, negosiasi, manajemen konflik, dan kepemimpinan kolaboratif menjadi bagian penting dalam membentuk guru abad ke-21 yang mampu mengelola sekolah sebagai organisasi pembelajar.

Selain perubahan paradigma tata kelola, hasil kajian juga menunjukkan bahwa transformasi digital telah memperluas ruang lingkup administrasi publik menuju digital governance. Digitalisasi tidak hanya mengubah prosedur administrasi menjadi berbasis elektronik, tetapi juga mengubah budaya organisasi,

mekanisme akuntabilitas, serta pola pelayanan publik. Dalam konteks pendidikan Indonesia, transformasi digital diwujudkan melalui pemanfaatan berbagai sistem informasi seperti Dapodik, Platform Merdeka Mengajar, e-Rapor, Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI), Sistem Informasi Kepegawaian, Learning Management System (LMS), serta berbagai aplikasi administrasi sekolah lainnya.

Perubahan tersebut membawa konsekuensi bahwa guru tidak cukup hanya menguasai kompetensi pedagogik, tetapi juga harus memiliki kompetensi administrasi digital. Guru dituntut mampu mengelola data peserta didik, menyusun perangkat pembelajaran secara digital, memanfaatkan data hasil asesmen, melakukan pelaporan berbasis sistem informasi, serta menggunakan teknologi dalam mendukung pengambilan keputusan sekolah. Dengan demikian, pembelajaran Administrasi Negara pada PGSD perlu memasukkan materi mengenai tata kelola digital, keamanan data pendidikan, literasi digital birokrasi, serta etika penggunaan teknologi dalam pelayanan publik.

Hasil sintesis literatur juga menunjukkan bahwa praktik penyelenggaraan administrasi pendidikan di Indonesia sesungguhnya merupakan kombinasi berbagai paradigma administrasi publik. Struktur birokrasi pendidikan masih mempertahankan karakteristik Weberian, pengelolaan mutu pendidikan mengadopsi prinsip-prinsip New Public Management, pelayanan pendidikan mengembangkan nilai-nilai New Public Service, sedangkan berbagai program transformasi pendidikan mulai mengarah pada pendekatan New Public Governance melalui penguatan kolaborasi lintas sektor dan digitalisasi layanan. Keseluruhan paradigma tersebut dipersatukan oleh prinsip good governance yang menekankan transparansi, akuntabilitas, efektivitas, partisipasi, supremasi hukum, dan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.

Temuan ini menunjukkan bahwa pembelajaran Administrasi Negara di Program Studi PGSD tidak lagi memadai apabila hanya berorientasi pada teori birokrasi dan struktur organisasi pemerintahan. Kurikulum perlu dikembangkan secara lebih kontekstual dengan mengintegrasikan administrasi pendidikan, manajemen sekolah, pelayanan publik, kepemimpinan pendidikan, kolaborasi multipihak, serta tata kelola digital. Pendekatan tersebut akan menghasilkan lulusan PGSD yang tidak hanya kompeten dalam melaksanakan proses pembelajaran, tetapi juga mampu berperan sebagai administrator pendidikan, pengelola organisasi sekolah, agen perubahan, serta pelayan publik yang profesional. Dengan demikian, pembelajaran Administrasi Negara menjadi instrumen strategis dalam membentuk guru sekolah dasar yang adaptif terhadap dinamika kebijakan pendidikan dan mampu mendukung terwujudnya tata kelola pendidikan yang efektif, partisipatif, akuntabel, dan berorientasi pada peningkatan kualitas layanan pendidikan di Indonesia.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian literatur yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup teori administrasi publik bersifat dinamis dan terus berkembang mengikuti perubahan relasi antara negara, pasar, dan masyarakat sipil. Ruang lingkup tersebut mencakup organisasi publik, manajemen publik, kebijakan dan pelayanan publik, jejaring kolaborasi, serta etika dan tata kelola digital. Pergeseran paradigma dari administrasi publik klasik menuju New Public Management, New Public Service, dan New Public Governance mencerminkan upaya berkelanjutan untuk menjawab persoalan publik yang semakin kompleks, dengan orientasi yang bergerak dari kontrol hierarkis menuju pelayanan dan kemitraan kolaboratif. Transformasi digital semakin memperluas ruang lingkup tersebut dengan menghadirkan tantangan sekaligus peluang baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemahaman yang komprehensif atas berbagai ruang lingkup dan paradigma ini penting bagi akademisi dan praktisi administrasi publik agar

mampu merumuskan kebijakan dan tata kelola pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik. Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan kajian empiris guna menguji relevansi paradigma-paradigma tersebut pada konteks pemerintahan daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

1. Alfian, F., & Prabowo, H. (2021). Digital governance in Indonesia: Challenges and opportunities. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 11(2), 123–138.
2. Cordella, A., & Tempini, N. (2015). E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32(3), 279–286. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.03.005>
3. Creswell, J. W. (2017). *Research design: Pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed* (6th ed.). Bandung: Pustaka Pelajar.
4. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
5. Dwiyanto, A. (2018). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
6. Effendi, M. I., & Hardiyansyah. (2021). Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik berbasis teknologi di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 8(1), 45–59.
7. Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford: Oxford University Press.
8. Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
9. Pasolong, H. (2020). *Teori administrasi publik*. Bandung: Alfabeta.
10. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
11. Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11–21.