

## **Ilusi Kohesivitas Tim Bayangan Kemendikbudristek Pendekatan *Groupthink* Teori**

**Tumpal Daniel S**

Sekolah Tinggi Agama Islam Muslim Asia Afrika

Email: [tumpaldaniels@gmail.com](mailto:tumpaldaniels@gmail.com)

### **Abstrak**

Penelitian kualitatif dengan pendekatan teori groupthink mendeskripsikan realitas kebijakan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Nadiem Makarim dengan mengangkat 400 “Tim Bayangan” di dalam kementeriannya. Persoalan prosedural birokrasi hingga produk kebijakan yang dihasilkan “Tim Bayangan” telah menimbulkan pro dan kontra di ruang publik. Data primer digali dari nomenklatur organisasi Kemendikbudristek, pernyataan resmi Menteri Pendidikan dan respon stakeholder pendidikan Indonesia. Data sekunder diperoleh dari literatur dan penelitian terdahulu yang terkait. Data–data dianalisis dengan groupthink theory Irving L Janis, dengan penekanan pada asumsi dominasi struktural dan ilusi kohesivitas para stakeholder pendidikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa “Tim Bayangan” direspon negatif dan berdampak kepada reputasi institusi dan SDM Kemendikbudristek dipertanyakan. Hal ini tentu berdampak kepada trust kebijakan-kebijakan dari Kemendikbudristek tidak berjalan lancar, seperti ditundanya pembahasan revisi UU Sistem Pendidikan Nasional.

**Kata Kunci:** Tim Bayangan, Kemendikbudristek, Groupthink

### **Abstract**

Qualitative research with a groupthink theory approach describes the reality of the policies of the Minister of Education, Culture, Research and Technology, Nadiem Makarim by appointing 400 “Shadow Teams” within his ministry. Bureaucratic procedural issues to policy products produced by “the Shadow Team have raised pros and cons in the public sphere. Primary data was extracted from the organizational nomenclature of the Ministry of Education and Culture, official statements of the Minister of Education and responses from Indonesian education stakeholders. Secondary data were obtained from the literature and related previous studies. The data were analyzed using Irving L Janis' groupthink theory, with an emphasis on the assumption of structural dominance and the illusion of cohesiveness among education stakeholders. The results showed that the "Shadow Team" responded negatively and had a questionable impact on the reputation of the Ministry of Education and Technology's human resources and institutions. This of course has an impact on trust that the policies of the Ministry of Education and Technology do not run smoothly, such as the delay in discussing the revision of the National Education System Law.

**Keywords:** Shadow Team, Ministry of Education and Technology, Groupthink

## PENDAHULUAN

Pada praktik birokrasi sering terjadi, apabila pemimpin telah memutuskan sesuatu, umumnya struktur dibawahnya terkondisi untuk bersikap taat, sekadar mengikuti apa yang sudah diputuskan oleh puncak kekuasaan. Sekalipun dalam perspektif anggota kelompok atau struktur bawahannya, bahkan masyarakat luas, masih terdapat kekurangan atas kebijakan / keputusan tersebut. Namun apabila sang pemimpin memiliki keputusan yang telah bulat terhadap hasil akhir, maka anggota tidak dapat berbuat apa-apa lagi. Kasusitis sebagaimana terjadi di Kementerian Pendidikan, Budaya, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) dengan hadirnya “Tim Bayangan atau *Shadow Organization*”, memperkuat premis ini. Dalam kasus ini, satu hal tampak menonjol (meskipun tidak disadari oleh Kementerian), adalah kurangnya tipikal kepemimpinan imparial yang berujung pada terjadinya selisih pemikiran antar anggota birokrasi dan bahkan masyarakat luas. Kurangnya Tipikal imparial seorang pemimpin birokrasi berakibat, melihat segala kepentingan dari perspektifnya sendiri, sehingga dapat diyakini orientasi proses dan orientasi hasil adalah output yang memusat kepada dirinya. Namun orientasi keputusannya itu, dialihkan dengan dalih sosiologis yakni demi kepentingan institusi, atau yang pernah dikatakan Gubernur New York, Mario Cuomo “Kewajiban Pemerintah bukanlah memberikan pelayanan, melainkan mengawasi apakah pelayanan itu sudah diberikan”.<sup>1</sup>

Dalam hal ini ada semacam realitas yang tidak sesuai antara eksekusi pemikiran dan kebijakan pemimpin dengan fakta sosiologis di masyarakat. Dalam pandangan yang lebih filosofis, penguasa sedang memberi tanda bagi eksistensinya. “Tim Bayangan” hasil kerja sebuah groupthink diharapkan sebagai artifak penguasa pada masa yang akan datang betapa ada jejak kreatif yang telah ditorehkan dalam sejarah perjalanan Kemendiknas di bawah menterinya, Nadiem Makarim. Orientasi personal salah satu diantaranya adalah memasang tiang pancang eksistensi seorang penguasa dalam sebuah interval waktu, untuk dikenang. Jika Rene Descartes mengatakan aku berpikir, maka aku ada, sementara dalam konteks kasuistik ini, penguasa hendak mengatakan aku berkreasi, maka aku ada.

## METODE PENELITIAN

Menurut Muri Yusuf<sup>2</sup>, bahwa metode penelitian adalah sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan suatu pengetahuan tertentu sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif<sup>3</sup>, dimana peneliti mengkaji tentang “Tim Bayangan atau *Shadow Organization*” Kemendiknas dalam membangun kohesivitas. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan analisis tema groupthink theory. Data primer diambil dari nomenklatur organisasi Kementerian Pendidikan budaya, Riset dan Teknologi, pernyataan resmi Menteri Pendidikan Nasional dan respon stakeholder pendidikan Indonesia. Data sekunder diperoleh dari literatur dan penelitian terdahulu yang terkait<sup>4</sup>. Data-data dianalisis dengan

<sup>1</sup> David Osborn, Ted Gaebler, Mewirasahakan Biokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik, h. 36

<sup>2</sup> Muri Yusuf, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Penelitian Gabungan, h. 328

<sup>3</sup> Lawrence W. Neuman, Social Research Methods Qualitative and Quantitative Ap[roaches, h. 477

<sup>4</sup> Distra Asniar dan Sarwititi Sarwoprasodjo, Hubungan Fenomena Groupthink dengan Gaya Kepemimpinan Ketua RT Desa Cikarawang: Estining Pamungkas, dkk, Dominasi groupthink

groupthink theory Irvin L Janis, dengan penekanan pada asumsi dominasi struktural dan ilusi kohesivitas para stakeholder. Kemudian, lebih rinci, prosedur penelitian yang ditempuh adalah: (1) peneliti melakukan inventarisasi dan identifikasi kepustakaan yang berkaitan dengan groupthink dan formulasi kebijakan publik, (2) menganalisis faktor-faktor yang menjelaskan hubungan groupthink dan formulasi kebijakan publik, dan (3) mengkritisi proses pembuatan keputusan itu, dan terakhir adalah memformulasi kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Teori Groupthink

Lahirnya Teori Pemikiran Kelompok (*groupthink*) sebagai salah satu teori komunikasi tak lepas dari riset panjang Irvin L Janis<sup>5</sup>. Terminologi *groupthink* menunjuk pada satu mode berpikir sekelompok orang yang bersifat kohesif, terangkai dalam padupadan sempurna, dalam suasana upaya maksimal para anggota kelompok untuk mencapai kesepakatan. Di titik ini muncul peluang menegasi motivasi untuk menilai pilihan – pilihan tindakan secara realistis. Groupthink dapat dipahami sebagai situasi dalam proses pengambilan keputusan yang menunjukkan timbulnya kemerosotan efisiensi mental, pengujian realitas, dan penilaian moral yang disebabkan oleh tekanan-tekanan kelompok). Pengertian lain menurut West dan Turner (2008) adalah suatu cara pertimbangan yang digunakan anggota kelompok ketika keinginan mereka akan kesepakatan melampaui motivasi mereka untuk menilai semua rencana tindakan yang ada. Jadi *groupthink* merupakan proses pengambilan keputusan yang terjadi pada kelompok yang sangat kohesif, dimana anggota-anggota berusaha mempertahankan konsensus kelompok sehingga kemampuan kritisnya tidak efektif lagi<sup>6</sup>.



Gambar 1

Selanjutnya, anggota grup sering kali terlibat di dalam sebuah gaya atau suasana pertimbangan dimana pencarian konsensus lebih dipentingkan, daripada rasionalitas. Dalam kehidupan nyata, kita mungkin pernah terlibat dalam sebuah kelompok, dimana keinginan untuk mencapai satu tujuan bersama lebih penting daripada secara rasional menyelesaikan persoalan. Sebuah grup yang menyandang kemiripan antar anggotanya dan memiliki relasi intim, umumnya tak sadar akan

Birokrasi dan Ilusi Kohesivitas Pemngku kepentingan Di Purbalingga; Zahara A, Pengaruh kepemimpinan kelompok, groupthink, dan pengetahuan terhadap pengambilan keputusan kelompok.

<sup>5</sup> Littlejohn, S. W., & Foss, K. A. (2017). *Theories of human communication* (11th ed.).h.297

<sup>6</sup> Daiton & Zalley, *Applying Communication Theory for Professional Life*,h.227

adanya pendapat yang berlawanan. Mereka menekan konflik hanya agar mereka dapat bergaul dengan baik, atau ketika anggota kelompok tidak sepenuhnya mempertimbangkan semua solusi yang ada, mereka rentan dalam *groupthink*. Pada konteks suasana seperti ini *groupthink* enyah dari pikiran individu dan memusatkan perhatian pada proses level kelompok.

Keputusan dalam kelompok merupakan pemecahan masalah yang dihadapi oleh semua anggota kelompok. Pada umumnya kelompok akan menggunakan salah satu dari ketiga metode berikut<sup>7</sup>: (1) *wewenang*: para anggota menyuarakan perasaan dan pendapat mereka, tapi pimpinan, bos, atau direksi membuat keputusan akhir. (2) *aturan mayoritas*: kelompok menyetujui untuk mematuhi keputusan mayoritas dan mengizinkan adanya pemungutan suara untuk mencari penyelesaian satu masalah, dan (3) *konsensus* : kelompok hanya akan sampai pada suatu keputusan jika semua anggota kelompok menyetujuinya. Kemudian terdapat tiga asumsi utama yang penting (dari *groupthink* yaitu (1) terdapat kondisi-kondisi di dalam kelompok yang mempromosikan kohesivitas yang tinggi. Asumsi pertama ini menyatakan bahwa kelompok memiliki karakteristik yaitu kohesivitas. Pengertian kohesivitas mengacu semangat kebersamaan (*esprit de corps*) yang tinggi, dimana secara anggota kelompok memiliki kemauan untuk saling bekerjasama dalam batas-batas tertentu. Adanya kohesivitas ini membuat anggota kelompok menjadi bersatu, seumpama lem yang mampu merekatkan satu sama lainnya.



Gambar 2

Selanjutnya, yang ke (2) Pemecahan masalah kelompok pada intinya merupakan proses menyatu. Pemecahan masalah yang terjadi dalam kelompok merupakan kegiatan yang selalu ada dalam kelompok kecil. Anggota-anggota di dalam kelompok kecil akan berusaha untuk saling berhubungan satu sama lainnya. setiap anggota kelompok akan benar-benar berpartisipasi karena sesungguhnya mereka takut mengalami penolakan. Kondisi ini membuat anggota kelompok cenderung menahan masukan dari orang lain karena mereka takut mengalami penolakan. Mereka memiliki kecenderungan untuk memelihara hubungan antar anggota kelompok daripada memfokuskan perhatiannya pada issue-issue yang masih dipertimbangkan oleh kelompok. Terakhir, yang ke (3) pengambilan keputusan oleh kelompok seringkali bersifat kompleks. Asumsi yang ketiga ini mengacu pada situasi yang terjadi pada kelompok pengambilan keputusan dan kelompok yang berorientasi pada tugas. Proses pengambilan keputusan pada kelompok kecil seringkali bersifat kompleks. Perbedaan usia, sifat kompetitif,

<sup>7</sup> De Vito, Yoseph.A. *Komunikasi Antarmanusia*. Jakarta : Proffesional Books Knapp, Duanne E, 2001. *The Brand Mindset*. Yogyakarta, 1997.

ukuran kelompok, kecerdasan, komposisi gender dan gayakepemimpinan adalah beberapa hal yang menjadi penyebab kompleksnya pengambilan keputusan tersebut.

**Dampak Negatif *Groupthink***  
Menurut Littlejohn (2014, hlm. 346) menyatakan bahwa pemikiran kelompok dapat berdampak negatif yaitu sebagai berikut:

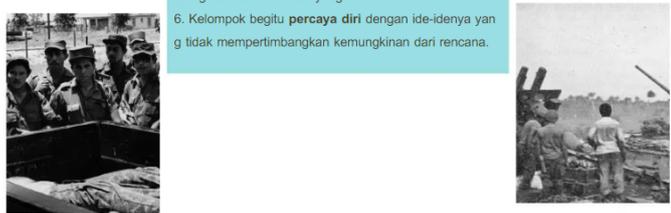
1. Kelompok **membatasi** diskusi hanya untuk beberapa alternatif saja tanpa mempertimbangkan kemungkinan kreatif.
2. Pemecahan masalah yang sejak semula sudah cenderung **dipilih**, tidak lagi dievaluasi atau dikaji ulang untuk mencari hal lain yang tak terduga
3. Kelompok **menolak** untuk menguji kembali semua alternatif yang bukan dari mayoritas.
4. Pendapat para ahli **tidak dicari**. Kelompok puas dengan pendapat dan kemampuannya sendiri.



Gambar 3<sup>8</sup>

**Dampak Negatif *Groupthink***  
Menurut Littlejohn (2014, hlm. 346) menyatakan bahwa pemikiran kelompok dapat berdampak negatif yaitu sebagai berikut:

5. Kelompok sangat **selektif** dalam mengumpulkan dan menghadirkan informasi yang ada.
6. Kelompok begitu **percaya diri** dengan ide-idenya yang tidak mempertimbangkan kemungkinan dari rencana.



Gambar 4

**Cara Mencegah *Groupthink***  
Menurut Janis permasalahan pemikiran kelompok dapat diselesaikan dengan mengikuti langkah-langkah ini dalam pengambilan keputusan. (Morissan, 2013)

1. Mendorong semua orang untuk menjadi evaluator kritis dan menunjukkan tempat mereka kapan pun mereka hadir.
2. Pemimpin tidak buru-buru mengemukakan pandangannya.
3. Membentuk beberapa kelompok pembuat kebijakan yang independen & terpisah.
4. Membagi kelompok ke dalam kelompok-kelompok yang lebih kecil (subkelompok)
5. Membahas masalah yang terjadi dengan orang luar
6. Mengundang orang luar ke dalam kelompok untuk memberikan ide-ide segar.
7. Menugaskan seseorang untuk memberikan pendapat berbeda (*devil's advocate*) dari pendapat subkelompok.
8. Menyediakan waktu untuk melihat tanda-tanda peringatan.
9. Mengadakan pertemuan kedua untuk mempertimbangkan kembali keputusan.

Gambar 5<sup>9</sup>

### Tim Bayangan Kemendikbudristek

Mendikbudristek Nadiem Makarim membuat kehebohan publik. Lewat akun Instagram miliknya, Nadiem menjelaskan ada 400 orang yang ahli di bidang teknologi informasi, termasuk product manager, software engineer dan data scientists. “Yang bekerja sebagai organisasi bayangan, yang bekerja sebagai tim, yang melekat untuk kementerian,” kata Nadiem dalam unggahan tersebut. Nadiem

<sup>8</sup> Littlejohn, S. W., & Foss, K. A. (2017). *Theories of human communication* (11th ed), h.346

<sup>9</sup> *ibid*, h.297-298

juga menegaskan 400 orang yang direkrut bukan berstatus vendor. Ia sebut product manager dan ketua tim berposisi setara dengan direktur jenderal. Tim ini akan menjadi penilai sebelum kebijakan diimplementasikan. Ia pun mengaku tim ini membuat sejumlah aplikasi seperti situs belanja online di sekolah.

Penjelasan Nadiem Makarim soal Tim Bayangan Nadiem sempat berbicara soal keberadaan tim bayangan tersebut. Ia menjelaskan bahwa shadow organization yang disebut dalam paparannya pada acara Transforming Education Summit adalah tim teknologi yang bekerja secara intensif sebagai mitra dengan tim internal Kemendikbudristek. "Artinya setiap Direktur Jenderal yang menyediakan layanan, dapat menggunakan suatu tim teknologi yang terdedikasi untuk bekerja sama dengan tim internal guna merealisasikan dan mengimplementasikan kebijakannya melalui platform teknologi," kata Nadiem. Nadiem menuturkan, inovasi yang dipicu adalah transformasi teknologi yang dihadirkan Kemendikbudristek dalam bentuk kolaborasi antara ASN Kemendikbudristek bersama tim GovTech Edu, bagian dari anak perusahaan Telkom. Kementerian melakukan pengadaan jasa sesuai peraturan yang berlaku dan tim GovTech Edu menjadi mitra dalam mengimplementasikan kebijakan kementerian melalui platform teknologi.

Pola kemitraan gaya baru antara ASN Kemendikbudristek dengan GovTech Edu, kata dia, menjadi poin penting yang mendapatkan apresiasi oleh peserta Transforming Education Summit. Transformasi teknologi yang dihadirkan bukan saja melalui beragam platform teknologi yang memahami kebutuhan pengguna. Namun, pola kerja Kemendikbudristek dalam berkolaborasi dengan para profesional muda di bidang teknologi untuk menghadirkan beragam platform teknologi gratis untuk masyarakat. "Cara ASN kami yang hebat adalah tidak menganggap mereka vendor, tetapi sebuah tim yang selalu siap bekerja sama dalam mendorong dan mengimplementasikan kebijakan melalui platform teknologi. Dan itulah yang sebenarnya dipuji, bukan karena kami mengeluarkan produk platform teknologi, tetapi cara kami bekerja bersama," kata dia. Tim GovTech Edu yang bekerja bersama tim teknis di Kemendikbudristek terdiri dari para profesional dengan latar belakang perusahaan teknologi, jelas Nadiem.<sup>10</sup> Latar Belakang Nadiem Makarim. Nadiem Makarim dilantik sebagai Mendikbudristek pada tahun 2019. Latar belakang Nadiem Makarim sebelum menjabat sebagai pembantu Jokowi adalah petinggi di sejumlah perusahaan. Dia kala itu dikenal sebagai pendiri Gojek. Berikut jejak karir Nadiem: Konsultan di McKinsey & Co, Co-Founder dan Managing Director Zalora Indonesia, Chief Innovation Officer Kartuku di tahun 2013-2014 dan pendiri Gojek.<sup>11</sup>

"Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Mendikbudristek) Nadiem Makarim pernah menyatakan ada 400 anggota tim bayangan yang membantu dirinya di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbud Ristek). Pernyataan itu disampaikan Nadiem dalam rangkaian United Nations Transforming Education Summit di Markas Besar PBB. Baca juga: Menteri Nadiem Buka Suara Terkait 400 Tim Bayangan Adanya 400 anggota tim bayangan itu membuktikan bahwa Menteri Nadiem tidak bisa membangun sumber daya manusia (SDM) aparatur sipil negara (ASN) di bawah komandonya. "Makanya, beliau (Menteri Nadiem) harus ambil dari luar 400 tim bayangan itu," ungkap pengamat pendidikan dari Vox Populi Institut, Indra Charismiadji, kepada

---

<sup>10</sup><https://tirto.id> > Pendidikan

<sup>11</sup> <https://news.detik.com/berita/d-6316868/awal-mula-nadiem-makarim-ungkap-shadow-organization-hingga-ngaku-salah>.

Kompas.com, Rabu (28/9/2022). Kemungkinan besar, dia bilang, akibat Nadiem tidak punya kepercayaan diri untuk membangun ASN Kemendikbud Ristek menjadi tim yang solid. "Bisa jadi, karena dari sisi ilmu dan pengalaman, ASN Kemendikbud Ristek jauh lebih mumpuni dari beliau (Nadiem)," ungkap dia. Hal ini, kata dia, menunjukkan inkompetensi dari Nadiem dalam membangun manusia. Padahal, tugas utama Nadiem adalah menjadi panglima dalam program pembangunan sumber daya manusia (SDM) unggul yang digadang-gadang oleh Presiden Jokowi. Baca juga: Sosok Alvin, Sarjana Terbaik ITS dengan IPK 3,96 "Jelas beliau (Nadiem) bukan orang yang tepat untuk membangun SDM karena kompetensinya bukan di situ. Membangun SDM tidak sama dengan membangun aplikasi," tegas dia. Indra sangat menyayangkan Nadiem berbohong di forum internasional PBB. "Dia bilang di sana 400 tim bayangan itu bukan vendor, tapi saat rapat di DPR justru dia mengatakan kalau organisasi bayangan ini vendor," jelas dia. "Jadi, bagaimana mungkin bangsa ini memercayakan pendidikan kepada pejabat yang mempermalukan bangsa dengan berbohong di forum internasional?" cetus Indra. Untuk diketahui, 400 anggota tim bayangan milik Nadiem sempat menghebohkan kalangan publik belakangan ini. Hal itu dilontarkan Nadiem dalam rangkaian United Nations Transforming Education Summit di Markas Besar PBB. Menteri Nadiem mengaku bahwa tim yang berisikan 400 orang itu bukan vendor untuk kementerian. Baca juga: Menteri Nadiem Dapat Apresiasi di PBB, tetapi Belum di Negeri Sendiri Namun yang jelas, kata dia, tim tersebut memiliki sejumlah leader yang setara dengan direktur jenderal (dirjen) pada direktorat yang ada di Kemendikbud Ristek. Namun yang jelas, kata dia, tim tersebut memiliki sejumlah leader yang setara dengan direktur jenderal (dirjen) pada direktorat yang ada di Kemendikbud Ristek."<sup>12</sup>

"*Tim Bayangan*" merupakan terminologi baru pada birokrasi Kemendikbudristek. Menurut Muhammad Sawir dalam buku *Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi* (2020), secara etimologi, birokrasi diambil dari kata "bureau" dalam Bahasa Prancis dan "kratos" dalam Bahasa Yunani. "Bureau" berarti meja tulis. Sedangkan "kratos" artinya pemerintahan. Maka dapat disimpulkan jika birokrasi merupakan sekumpulan orang yang bekerja di balik meja tulis, baik di perkantoran ataupun bidang pemerintahan. Birokrasi diartikan sebagai perwujudan aparat pemerintahan negara dalam melakukan dan mengimplementasikan berbagai kebijakan lewat serangkaian tahapan yang telah ditentukan. Definisi birokrasi menurut para ahli Beberapa para ahli terkemuka menyampaikan definisi birokrasi. Max Weber dalam jurnal *Manajemen Strategik Birokrasi dalam Era "Disruption"* (2018) karya Wawan Risnawan, dituliskan jika Max Weber mendefinisikan birokrasi sebagai bentuk organisasi yang penerapannya sesuai atau berhubungan dengan tujuan bersama yang ingin dicapai. Artinya birokrasi digunakan untuk mengorganisasikan pekerjaan secara teratur. Menurut Fritz Morstein Marx, birokrasi adalah tipe organisasi yang biasa digunakan pemerintahan modern untuk melaksanakan tugas yang sifatnya spesialis, dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam suatu sistem administrasi. Blau dan Page dikutip dari buku *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance, 2018)* oleh

---

<sup>12</sup> <https://www.kompas.com/edu/read/2022/09/28/090159671/punya-400-anggota-tim-bayangan-pengamat-nadiem-tak-percaya-asn-kemendikbud?page=all>

Muhammad, menjelaskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang digunakan untuk menjalankan tugas administratif yang besar, dengan cara mengoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis atau teratur<sup>13</sup>

Salah satu karakteristik utama dari birokrasi ialah biasanya digunakan oleh organisasi besar, seperti pemerintahan, dan sifatnya formal. Selain karakteristik tersebut, birokrasi memiliki sejumlah karakteristik lainnya, yaitu: Pekerjaannya sangat ketat dan berorientasi pada peraturan. Tugasnya bersifat spesialisasi atau khusus atau spesifik. Biasanya bersifat kaku dan sederhana. Penyelenggaraannya dilakukan secara resmi atau formal. Bersifat sentral atau terpusat. Biasanya tidak melanggar ketentuan yang telah disepakati. Bentuknya terstruktur. Artinya memiliki susunan organisasi yang jelas. Taat dan patuh terhadap peraturan atau ketentuan yang ada. Adanya kewenangan hierarki secara vertikal.<sup>14</sup>

### **Dominasi Struktur Birokrasi**

Dalam organisasi pemerintahan, hierarki kekuasaan tentu berisi hirarki kewenangan yang mempunyai kekuasaan bersifat otoritatif dan administratif, kekuasaan yang paling tinggi sanggup memaksakan ide dan pemikiran yang bersifat personal. Sekalipun ide itu berdampak luas kepada bawahannya. Kekuatan memaksa sulit untuk dibendung. Apalagi Menteri atau Kementerian mempunyai payung hukum yang standar dan diskresi. Faktor struktural merupakan faktor lain yang menyebabkan terjadinya groupthink. Faktor ini meliputi: *isolasi kelompok* dan *kurangnya kepemimpinan komunikatif*.

Isolasi kelompok maksudnya adalah saat dimana suatu kelompok berusaha keras agar tidak dipengaruhi oleh situasi dan dunia pemikiran yang berada di luarnya<sup>15</sup>. Kondisi ini sengaja ditempuh, dan mengakibatkan struktur terbatas kelompok itu menjadi imun dengan realitas eksternal atau situasi yang terjadi di luar kelompoknya. Lebih dari itu, andai ada elemen eksternal mau dan mampu berkontribusi, kelompok terbatas ini cenderung akan menegasi. Dengan motif tertentu, mereka begitu kuat untuk tidak terpengaruh dan sengaja menghindar untuk tidak berpapasan. Situasi semacam ini tentu saja tidak selalu baik untuk diterapkan. bagaimanapun setiapkelompok seharusnya tidak buta terhadap apa yang terjadi di sekitarnya. Utamanya pada saat mengambil keputusan, kelompok memerlukan masukan yang berarti sehingga apa yang akan diputuskan dapat berakibat baik bagi kelompoknya.

**fakta-fakta tim bayangan Nadiem Makarim sebagaimana dirangkum *Tribunnews.com*:**<sup>16</sup>

#### **1. Bekerja sebagai Product Manager hingga Data Scientist**

Nadiem Makarim mengungkapkan dirinya memiliki tim yang membantu merumuskan produk kebijakan Kemendikbud Ristek. Nadiem menjelaskan,

<sup>13</sup> Muhammad, Birokrasi: Kajian Konsep Teori Menuju Good Governance, hal.55

<sup>14</sup> Birokrasi: Definisi Para Ahli, Karakteristik, Jenis, dan Contohnya", <https://www.kompas.com/skola/read/2021/07/12/150000969/birokrasi--definisi-para-ahli-karakteristik-jenis-dan-contohnya?page=all>.

<sup>15</sup>Estining Pamungkas,dkk, Dominasi groupthink Birokrasi dan Ilusi Kohesivitas Pemngku kepentingan Di Purbalingga,Intelktiva Junal EkonomiSoial dan Humaniora,September 30,2019.

<sup>16</sup> <https://www.tribunnews.com/nasional/2022/09/28/fakta-tim-bayangan-nadiem-makarim-yang-jadi-sorotan-posisi-ketua-setara-dirjen-peran-400-anggota>

400 orang itu bekerja sebagai product manager, software engineer, dan data scientist. ungkapnya dalam video di akun Instagram @nadiemmakarim.

## 2. Posisi Ketua Tim Setara Direktur Jenderal

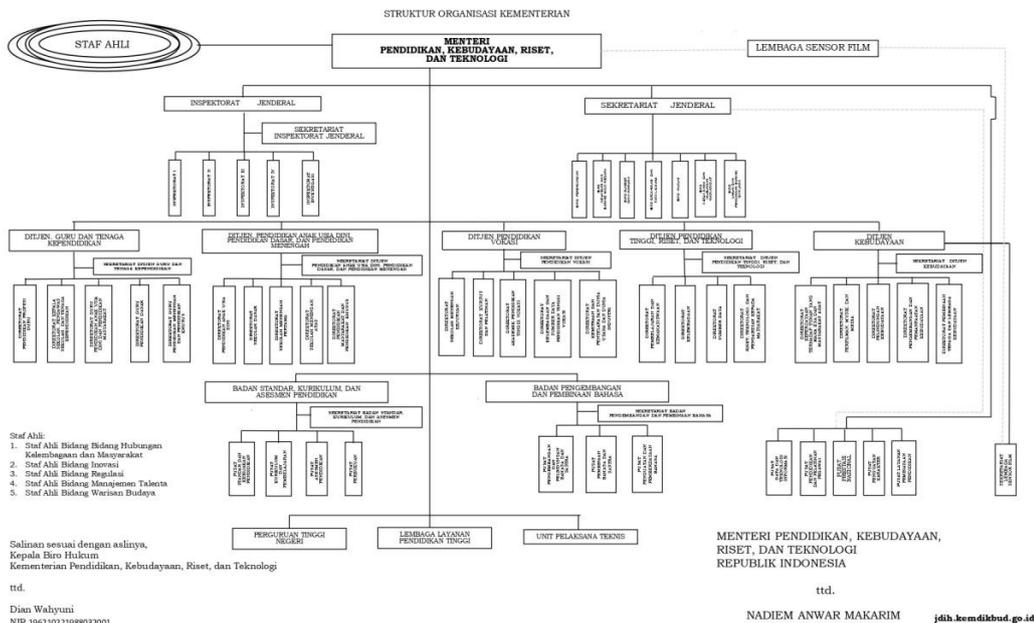
Nadiem Makarim mengungkapkan, setiap ketua tim memiliki posisi yang sama dengan Direktur Jenderal pada direktorat yang ada di Kemendikbudristek. "Setiap product manager dan ketua tim posisinya hampir setara dengan direktur jenderal yang beberapa di antaranya hadir di sini."

## 3. Peran Tim Bayangan

Selanjutnya, Nadiem menyebut, tim bayangan berperan sebagai rekan bertukar pikiran dalam mendesain pendidikan di Indonesia. "Jadi kementerian akan menyampaikan arahan kepada mereka dan tim produk akan mengatakan, 'Sebentar, kami akan cek dulu ke para guru dan melakukan survei untuk memvalidasi yang kami kerjakan'."

## 4. Disebut Dapat Majukan Kemendikbudristek

Nadiem Makarim mengatakan, 400 anggota tim bayangan tersebut tidak memberi kesan negatif.



Struktur Organisasi Kemendikbudristek diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 28 Tahun 2021.<sup>17</sup>

## Ilusi Kohesivitas

Dalam kasus pembentukan “Tim Bayangan” Kemedikbudristek, fenomena isolasi kelompok benar – benar terjadi. Struktur puncak birokrasi , Kementerian mengisolasi diri dari kelompok lain dalam perumusan itu. Nadiem Klarifikasi Soal Tim Bayangan, Kenapa Masih Dianggap tak Jelas? Istilah *shadow organization*’ atau tim bayangan yang disampaikan Menteri Pendidikan Kebudayaan dan Ristek Nadiem Makarim dalam forum United Nations Transforming Education Summit di Markas Besar PBB, New York, Amerika Serikat, Senin pekan lalu masih

<sup>17</sup> [Perpres Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kemendikbudristek](#)

beresonansi kuat di Tanah Air. Meski Nadiem telah memberi klarifikasi dalam rapat kerja di DPR pada Senin 26 September 2022. Sebelumnya Nadiem menjabarkan kalau tim bayangannya itu beranggotakan 400 orang dan berperan membantu akselerasi digitalisasi di Kementerian Pendidikan. Belakangan, ia mengatakan tim itu adalah GovTech Edu, vendor atau pelaksana kegiatan digitalisasi di Kementeriannya. "Ada satu kesalahan dalam menggunakan kata 'shadow organization', yang saya maksud itu organisasi 'mirroring' terhadap kementerian kami," kata Nadiem. Artinya, dia menambahkan, "Setiap dirjen yang menyediakan layanan bisa menggunakan tim yang bekerja sama untuk mendorong dan menerapkan kebijakan melalui platform teknologi." Menurut Max Weber, pendekatan manajemen birokrasi menekankan pada kebutuhan organisasi untuk berfungsi secara seimbang daripada mengikuti keinginan yang sewenang-wenang atau emosi dan niat yang tidak masuk akal dari manajemen dan pengawas.<sup>18</sup>

Elemen kelompok yang lain terbukti memberikan reaksinya atas *output* dari "Tim Bayangan". Misalnya:

1. Pengamat dan juga praktisi pendidikan, Doni Koesoema, klarifikasi Menteri Nadiem tak membuat jelas perihal tim eksternal Kementerian terdiri dari ratusan orang tersebut. Pasalnya, tak ikut dijelaskannya bagaimana mekanisme kerja tim bayangan itu. Selain isi klarifikasi yang dinilainya jauh berbeda dari apa yang sudah disampaikan di forum PBB. "Nadiem Makarim bilang bahwa mereka adalah vendor, sementara di forum PBB dia bilang bukan vendor," ucap Doni dalam pesan tertulis kepada *Tempo.co*, Kamis 29 September 2022.
2. Koordinator Nasional Perhimpunan Pendidikan dan Guru (P2G), Satriwan Salim, memberi pandangan yang sama. Ia merinci 4 hal utama yang terkandung dalam ketidakjelasan pernyataan Nadiem sebelumnya. "Penjelasan Nadiem Makarim mengandung 4 isu utama untuk dipersoalkan, yaitu prinsip *good and clean governance*, prinsip negara hukum, tata kelola organisasi, dan kebijakan pendidikan," tuturnya saat dihubungi, Jumat, 30 September 2022. Menurutnya, penunjukan 400 orang anggota tim itu menjelaskan ketidaktransparan Mendikbud dalam mengelola lembaga pemerintahan. Ia juga menyayangkan sikap Nadiem yang tidak terbuka tentang Tim Bayangan pada forum-forum, baik dengan khalayak umum ataupun dengan DPR sekalipun. "Tiba-tiba di forum pemimpin internasional dengan bangga memperkenalkan organisasi bayangan sebagai bagian dari struktur kelembagaan," kata dia, "Sangat wajar dan sudah semestinya publik mempertanyakan." Satriwan juga mengomentari optimalisasi sumber daya manusia di internal Kemendikbudristek. Menurutnya, keanggotaan jumbo sampai 400 orang berpotensi menggeser peran pegawai atau ASN di kementerian itu, yang menurutnya, bisa dilakukan dengan pola *transfer knowledge* atau *experiences* dan transfer teknologi.<sup>19</sup>
3. Anggota Komisi X DPR RI Fraksi Demokrat, Anita Jacoba Gah, mengkritik Mendikbudristek, Nadiem Makarim, terkait tim bayangan tersebut. "Anda boleh bangga ditepuk-tangan di PBB. Tapi bagi kami tidak. Kami tidak bangga sama sekali," ujarnya di ruang rapat Komisi X DPR, Senayan, Jakarta Pusat, Senin (26/9/2022), dikutip dari *Kompas.com*. Anita Jacoba Gah menyebut, persoalan di dunia pendidikan Indonesia masih banyak. Menurutnya, anggota DPR dan rakyat Indonesia tidak bisa dibodoh-bodohi dalam menjalankan sebuah program. Lantas, apa yang dimaksud tim bayangan di

<sup>18</sup> Martin Albrow, *Birokrasi*, Terjemahan, hal. 35

<sup>19</sup> <https://tekno.tempo.co › read › nadiem-klarifikasi-soal>

Kemendikbudristek itu?<sup>20</sup>

4. Pengamat Pendidikan dari Vox Populi Institut, Indra Charismiadi mengatakan, kehadiran tim bayangan Nadiem membuat ASN di lingkungan Kemendikbudristek tidak nyaman. Pasalnya mereka dianggap merusak susunan kerja di kementerian tersebut. “Merusak suasana kerja di Kemendikbud sudah mulai banyak yang curhat kalau ASN Kemendikbud sangat tidak nyaman dengan kehadiran organisasi bayangan ini,” kata Indra ketika dikonfirmasi Asumsi.co, Kamis (29/9/2022). Indra menerangkan, tim ini berlaku layaknya bos. Sehingga membuat ASN di kementerian hanya menjadi pesuruh dan tukang stempel. “Justru mereka yang seolah menjadi bos seperti kata Nadiem kan, setara Dirjen. Jadi sekarang ASN Kemendikbud cuma jadi pesuruh dan tukang stempel,” katanya. ASN Kemendikbudristek seakan hanya diperlukan jika ramuan kebijakan mendapat respons negatif dari publik. Baru jika ada kondisi itu mereka didorong untuk menghadapi kecaman masyarakat. “Tapi kalau ada apa-apa mereka yang suruh tanggung jawab. Kayak sekarang lagi diperiksa BPK, ASN yang ‘disetrap’ padahal yang ngawur ya tim bayangan ini,” ujarnya.<sup>21</sup>
5. Berkaca pada kasus Sambo di institusi kepolisian, penggunaan satgas semacam ini sangat rentan penyalahgunaan,” kata Kepala Bidang Advokasi P2G, Iman Zanatul Haeri lewat keterangan tertulis. Iman menyoalkan besaran honor yang diberikan untuk tim tersebut. Ia menilai, Nadiem harus menjelaskan kepada publik bila tim tersebut digaji menggunakan budget APBN. Jika bukan dari APBN, P2G meminta BPK untuk melakukan audit khusus. “P2G mendesak BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) merespons ini, harus diperiksa saya rasa dari segi anggarannya.”<sup>22</sup>
6. Kepala Bidang Diklat dan Peningkatan Kompetensi Guru P2G, Fauzi Abdillah dalam keterangan tertulis yang sama. Fauzi khawatir shadow team ini dapat merusak tatanan birokrasi di internal Kemendikbudristek, sehingga kinerja ASN-nya terganggu, bahkan berpotensi mengalami demotivasi kerja. “Apa boleh buat jika Mas Menteri (Nadiem) lebih yakin dan percaya kepada kinerja shadow team ini ketimbang ASN di internal Kemendikbudristek, meskipun ini preseden tidak baik dalam konteks tata kelola lembaga,” kata Fauzi. Fauzi juga menyoalkan hasil kerja tim bayangan Nadiem. Mengutip Data hasil Asesmen Nasional 2021 dari Kemendikbudristek bahwa 50 persen siswa belum mampu mencapai kompetensi dasar di bidang literasi. 3 dari 4 siswa belum mampu mencapai kompetensi minimum bidang numerasi. Mereka juga mengutip data Programme for International Student Assessment (PISA) yang menunjukkan bahwa kemampuan literasi, numerasi, dan sains anak Indonesia juga masih konsisten rendah di bawah rata-rata negara di dunia. Di sisi lain, sekitar 193 ribu guru lulus tes pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) pada 2021, hingga sekarang belum kunjung diangkat diberi surat keputusan (SK). Ia pun menyinggung bahwa puluhan ribu pegawai daerah belum digaji berbulan-bulan. “Apa kira-kira inovasi sebagai solusi dari tim khusus Nadiem untuk menanggulangi ini? Lantas apa gerakan inovasi yang sudah dihasilkan oleh

---

<sup>20</sup> <https://www.tribunnews.com/nasional/2022/09/28/fakta-tim-bayangan-nadiem-makarim-yang-jadi-sorotan-posisi-ketua-setara-dirjen-peran-400-anggota>.

<sup>21</sup> <https://www.asumsi.co/post/pakar-sebut-tim-bayang...>

<sup>22</sup> <https://news.detik.com/berita/d-6316868/awal-mula-nadiem-makarim-ungkap-shadow-organization-hingga-ngaku-salah>

shadow team yang dibanggakan Nadiem tersebut bagi guru dan siswa?” kata dia mempertanyakan.<sup>23</sup>

7. Pengamat kebijakan publik dari Universitas Trisakti, Trubus Rahadiansyah menilai, keberadaan 400 orang sebagai anggota tim bayangan Kemendikbudristek ini berpotensi malaadministrasi. “Menurut saya sih itu berpotensi menimbulkan maladministrasi, karena anggaran itu, kan, tidak tercantum di dalam APBN. Berarti, kan, ada penyalahgunaan wewenang toh, penyalahgunaan kekuasaan. Nah, di situlah potensi malaadministrasi terjadi,” ujar dia ketika dihubungi Tirto pada Kamis (29/9/2022). Terkait hal itu, Trubus menyebut segala sesuatunya juga menjadi tidak transparan, seperti 400 orang itu siapa saja, tupoksinya apa, dan urgensinya apa? Padahal, kata dia, dalam organisasi pemerintah itu semuanya harus legal formal. “Nah kalau di situ (Kemendikbudristek) kan sudah ada yang namanya tenaga ahli, staf ahli, semuanya ada. Jadi, menurut saya, ya buat apa kemudian perlu membentuk yang namanya 400 tim bayangan itu dan kalau satu orang misalnya dianggarkan Rp10 juta, itu sudah berapa duit yang keluar [dari] negara?” ucap dia. Karena itu, Trubus mendorong agar BPK bisa melakukan investigasi atau audit keuangan terkait tim bayangan tersebut.<sup>24</sup>
8. Hal senada diungkapkan Wakil Ketua Komisi X DPR RI dari Fraksi PKS, Abdul Fikri Faqih. Ia menyebut, tim bayangan atau shadow organization di internal Kemendikbudristek rawan bermasalah. “Kalau memang menteri menganggap tim tersebut penting, tuangkan semuanya di dalam regulasi, karena kalau tidak, mesti akan ada problematika, terutama akuntabilitas,” kata Fikri dalam rapat kerja dengan Kemendikbudristek pada Senin (26/9/2022). Fikri juga menyorot soal urgensi pembentukan tim tersebut. Ia mengakui bahwa pembelajaran harus diikuti teknologi, tetapi tetap harus mengikuti regulasi. Ia mengingatkan bahwa Peraturan Presiden Nomor 68/2019 yang diubah menjadi Perpres 32/2021 dan diturunkan ke Permendikbudristek 28/2021 tidak memberikan amanah pada tim bayangan tersebut. “Padahal Permendikbud Ristek 28/2021 itu ada 335 pasal dan 1 lampiran, kalau ada supporting system mau shadowing, mau mirroring, atau mau apalah tetap harus ada cantolannya, saya sarankan kalau mau selamat, mestinya dituangkan [dalam regulasi]” tegasnya. Menurut Fikri, apabila nantinya dilakukan audit pada internal Kemendikbudristek, tim bayangan tersebut rawan menimbulkan kecurigaan. Terutama mengenai pertanyaan apakah merugikan negara atau tidak. “Ini kemudian bila nanti diaudit akan salah, karena saya kira audit, kan, ada dua, apakah dia bertindak sesuai aturan atau merugikan keuangan negara atau tidak,” kata dia.<sup>25</sup>

## KESIMPULAN

Relasi kuasa dalam struktur birokrasi adalah sebuah keniscayaan, yang menyatu dengan tubuh penguasa itu sendiri. Desain keputusan yang menyangkut publik seringkali terperangkap dalam relasi kuasa itu. Disinilah groupthink itu bercokol karena pada kenyataannya bertalian erat dengan dimensi politik. Penguasa bisa tunduk kepada penopang kekuasaannya dan juga tunduk pada ego diri sendiri. Pucuk pimpinan dan struktur birokrasi dibawahnya menjadi groupthink yang pengaruhnya dapat meluas kepada publik. Dan manifestasi groupthink adalah

<sup>23</sup> *ibid*

<sup>24</sup> *Op.cit*

<sup>25</sup> *Op.cit*

manifestasi politik. Kasus “Tim Bayangan atau *Shadow Organization*” adalah cerita bahwa groupthink yang berbumbu kekuasaan itu nyata adanya.

Fenomena terjadinya *groupthink* seperti itu sebenarnya dapat dicegah dengan melakukan beberapa langkah. Usaha preventif ini dimaksudkan agar proses pengambilan keputusan kelompok berjalan secara egaliter dan demokratis. Langkah pengawasan dan mempertimbangkan idea atau bahkan sanggahan anggota kelompok (*stakeholder*) membuat proses pengambilan keputusan bisa berjalan secara demokratis. Langkah itu memberikan probabilitas kepada semua anggota kelompok untuk berkontribusi dan berperan aktif. Sintesis fungsi saling mengontrol secara otomatis akan terbangun, sehingga terjadinya fenomena *groupthink* dapat dicegah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Daiton & Zalley, *Applying Communication Theory for Professional Life, 4 edition*, Saga Publication.Inc, Calipornia, 2019.
- David Osborn, Ted Gaebler, *Mewirauahakan Biokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*, Pustaka Binaman Presindo, Jakarta, 1996.
- De Vito, Yoseph.A. *Komunikasi Antarmanusia*. Jakarta: Proffesional BooksKnapp, Duanne E, 2001. *The Brand Mindset*. Yogyakarta, 1997.
- Lawrence W. Neuman, *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Aproaches, 7th edition*, Pearson New International, USA, 2014.
- Littlejohn, S. W., & Foss, K. A. (2017). *Theories of human communication* (11th ed.). Thomson/Wadsworth.
- Martin Albrow, *Birokrasi, Terjemahan*, PT. Tiara Wacana, Yogya, 1989.
- Muhammad, *Birokrasi: Kajian Konsep Teori Menuju Good Governance*, Unimal Press, Jakarta, 2018
- Muri Yusuf, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Penelitian Gabungan*, edisi pertama, Kencana, Jakarta, 2014.
- West, R. L., & Turner, L. H. (2010). *Introducing communication theory: Analysis and application* (6th ed.). McGraw-Hill Education.

### Jurnal Ilmiah

- Distra Asniar dan Sarwititi Sarwoprasodjo, Hubungan Fenomena Groupthink Dengan Gaya Kepemimpinan Ketua RT Desa Cikarawan (Relationship between Groupthink Phenomena and Neighborhood Leadership Style in Cikarawang Village), *Jurnal Komunikasi Pembangunan e-ISSN 2442-4102 Februari 2019, Volume 17, No. 1 28*
- Estining Pamungkas,dkk, Dominasi groupthink Birokrasi dan Ilusi Kohesivitas Pemngku kepentingan Di Purbalingga, Intelktiva *Jurnal EkonomiSoidal dan Humaniora*,September 30,2019.
- Zahara A. 2017. Pengaruh kepemimpinan kelompok, groupthink, dan pengetahuan terhadap pengambilan keputusan kelompok. [Internet]. [Skripsi]. [Diunduh pada 2019 Januari 6]. Dapat diunduh di <https://repository.ipb.ac.id/handle/>

### Peraturan

- Kementerian Pendidikan,Kebudayaan,Riset dan Teknologi, Perpres Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kemendikbudristek
- Struktur Organisasi Kemendikbudristek, Permendikbudristek, Nomor 28 Tahun 2021

## **Website**

Awal Mula Nadiem Makarim Ungkap Shadow Organization hingga Ngaku Salah"  
<https://news.detik.com/berita/d-6316868/awal-mula-nadiem-makarim-ungkap-shadow-organization-hingga-ngaku-salah>.

FAKTA Tim Bayangan Nadiem Makarim yang Jadi Sorotan: Posisi Ketua Setara Dirjen, Peran 400 Anggota,  
<https://www.tribunnews.com/nasional/2022/09/28/fakta-tim-bayangan-nadiem-makarim-yang-jadi-sorotan-posisi-ketua-setara-dirjen-peran-400-anggota>.

Kontroversi 400 Orang Tim Bayangan ala Menteri Nadiem ..<https://tirto.id>  
[Pendidikan](https://tirto.id)

Nadiem Klarifikasi Soal Tim Bayangan, Kenapa Masih ...<https://tekno.tempo.co>  
[read > nadiem-klarifikasi-soal](https://tekno.tempo.co)

Punya 400 Anggota Tim Bayangan, Pengamat: Nadiem Tak Percaya ASN Kemendikbud",  
<https://www.kompas.com/edu/read/2022/09/28/090159671/punya-400-anggota-tim-bayangan-pengamat-nadiem-tak-percaya-asn>.  
[kemendikbud?page=allReformasi](https://www.kompas.com/edu/read/2022/09/28/090159671/punya-400-anggota-tim-bayangan-pengamat-nadiem-tak-percaya-asn) rahyang Menggembirakan