

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN TINGGI:  
PELAKSANAAN REFORMASI PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA**

**Daelami Ahmad**

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Banten

Email: daelami.ahmad@gmail.com

**ABSTRAK**

*Education policy is public policy, and is one of the state policies that serve as a guide to decision-making in the field of legal education-neutral and adapted to the environment. Along with the reform era and regional autonomy, education policy direction generally directed towards the decentralization of education. Government policy in the field of higher education stipulated in Law No. 12 of 2012 on Higher Education. Law No. 12 of 2012 was a response to the problems of higher education both micro and macro. The important thing was carried in the law is the governance of the college and university autonomy. Crucial issues that arise from this law lies in: the autonomy of higher education and liberalization of education, government responsibility, etatisme, half-hearted implementation of decentralization, autonomy restrictions, and commercialization of college. In the implementation of higher education policy implementation, the Government encourages the implementation of governance better colleges and universities autonomy in accordance with the rules, norms, and the main purpose of education.*

*Key Word: Implementation of policies, reforms, and the Higher Education Policy.*

**A. PENDAHULUAN**

**1. Latar Belakang**

Kebijakan dan pembangunan adalah dua konsep yang terkait. Sebagai sebuah proses peningkatan kualitas hidup manusia, pembangunan adalah konteks di mana kebijakan beroperasi. Sementara itu, kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek. Salah satu bentuk kebijakan dan pembangunan yang terkait untuk meningkatkan kualitas hidup manusia adalah kebijakan tentang pendidikan. Pendidikan merupakan hajat hidup manusia. Pendidikan merupakan hal yang sangat penting. Kualitas kecerdasan manusia dilihat dari seberapa tinggi seseorang tersebut mengenyam pendidikan. Demikian juga, kualitas

pendidikan suatu bangsa terlihat dari bagaimana kualitas perguruan tingginya. Pendidikan tinggi identik dengan kehidupan yang lebih layak dan lebih mapan. Karena, dengan pendidikan tinggi diharapkan mudah mendapatkan pekerjaan dan dapat meningkatkan kualitas kehidupan menjadi lebih baik. Oleh karena itu, bukan hal yang istimewa lagi jika banyak orang berlomba-lomba untuk mengenyam pendidikan setinggi-tingginya.

Pemerintah berusaha meningkatkan kualitas pengelolaan dan kualitas pendidikan tinggi. Terbitnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan berbagai aturan turunannya membuktikan upaya yang lebih serius dan perhatian yang lebih dari Pemerintah untuk menangani pendidikan tinggi. Pembentukan Kementerian Riset dan Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemristekdikti)

merupakan kebijakan yang tepat setelah bertahun-tahun pihak perguruan tinggi beserta elemen masyarakat secara terus-menerus menyuarakannya. Pembentukan Kemenristekdikti di tengah-tengah carut marutnya sistem pendidikan tinggi memberikan harapan baru. Pemerintah lebih berani mengeksekusi kebijakan-kebijakan baru yang sebenarnya sudah ada pada era sebelumnya tapi belum dilaksanakan dengan konsisten.

Munculnya fenomena ijazah palsu, kampus jarak jauh, kampus abal-abal, ditambah persoalan yang tak unjung usai tentang akreditasi dan rasio dosen, merupakan titik balik yang mendorong Pemerintah untuk 'menertibkan' perguruan tinggi. Berdasarkan data di PDPT per Desember 2014, terdapat total 4341 perguruan tinggi dengan 21050 program studi, yang didominasi oleh prodi-prodi kependidikan dan keguruan sebanyak 4205 prodi. Dominasi prodi kependidikan dan keguruan itu tidak dapat dilepaskan dari adanya keharusan bagi guru untuk sekurang-kurangnya mempunyai latar belakang pendidikan sarjana mulai tahun 2016. Situasi ini telah dimanfaatkan secara tidak bertanggungjawab oleh sejumlah perguruan tinggi dengan memberikan pendidikan tinggi yang tidak bermutu, di antaranya dalam bentuk rasio mahasiswa terhadap dosen hingga di atas 400. Baru-baru ini Kemenristekdikti telah mengumumkan 243 perguruan tinggi yang telah dinonaktifkan dan dihapus. Bahkan pada tahun 2014, Kemenristekdikti sudah mencabut izin operasional 71 prodi, dan sedang diproses saat ini untuk penutupan atau pencabutan izin operasional 21 perguruan tinggi.

Menjelang akhir periode kedua kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan Permendikbud Nomor 49 Tahun 2014 tentang Standar Pendidikan Tinggi. Permendikbud ini

mengatur tentang standar ideal pendidikan tinggi. Pemerintah berkeinginan seluruh perguruan tinggi memiliki standar yang sama dan kualitas yang tinggi yang sejajar dengan perguruan tinggi luar negeri. Namun demikian, permendikbud ini juga banyak menuai pro dan kontra. Persoalan perguruan tinggi yang begitu luar biasa berdampak sistemik dan massif. Dampak dari kebijakan tersebut adalah perguruan tinggi dan masyarakat. Belum ada solusi yang tepat dari dampak yang sistemik dan massif tersebut. Sebagai contoh, untuk perguruan tinggi yang ditutup izin operasionalnya, bagaimana nasib mahasiswanya. Kalau di wilayah tersebut ada perguruan tinggi yang sejenis mungkin mahasiswa bisa dipindahkan ke perguruan tinggi tersebut. Tetapi, bagaimana dengan perguruan tinggi di daerah-daerah terpencil yang tidak ada perguruan tinggi mitra? Dalam hal ini jelas yang dirugikan adalah masyarakat.

Tidak semua perguruan tinggi mampu melaksanakan ketentuan peraturan tersebut. Persoalan pemerataan pendidikan tinggi di daerah yang sangat timpang, kemampuan SDM dan penyediaan sarana dan prasarana yang kurang merata di daerah akibat dari kelemahan pembangunan, serta kesulitan masyarakat untuk mengakses pendidikan tinggi merupakan isu yang sangat mendasar. Sebagian besar perguruan tinggi berada di wilayah Barat Indonesia, sedangkan wilayah Timur Indonesia sangat tertinggal baik dalam kualitas maupun kuantitas. Kemenristekdikti berusaha bijaksana dengan mengakomodir segala masukan dan usulan dari perguruan tinggi dan masyarakat. Kemenristekdikti menanggukkan pelaksanaan peraturan tersebut dan tengah melakukan revisi terhadap isi dan substansi peraturan yang menuai pro dan kontra.

Untuk mendapatkan kualitas pendidikan tinggi yang baik dirasakan

sangat mahal bagi sebagian masyarakat. Pendidikan tinggi identik dengan biaya mahal. Paradigma baru tentang pendidikan nasional pasca reformasi mengedepankan otonomi pendidikan, khususnya pendidikan tinggi. Hal ini berdampak pada mahalnya akses memperoleh pendidikan. Hal ini disebabkan oleh minimnya alokasi anggaran pemerintah untuk pendidikan tinggi sehingga salah satu jalan keluarnya adalah dengan memberikan payung hukum terhadap otonomi pendidikan tinggi. Isu kebijakan pendidikan tinggi yang bergeser ke arah perdagangan jasa terlihat dari fenomena semakin mahalnya biaya masuk perguruan tinggi negeri (adanya kebijakan UKT) dan peraturan pemerintah mengenai pendidikan tinggi yang memberikan kebebasan perguruan tinggi negeri dalam hal tata kelola keuangan. Hal ini terjadi karena ketidakmampuan negara dalam menyediakan fasilitas karena tuntutan untuk mengejar tuntutan pendidikan global. Sekali lagi, yang menanggung akibat dari kebijakan itu adalah perguruan tinggi dan masyarakat.

## 2. Rumusan Masalah

Melihat uraian dan fenomena di atas, penulis mencoba menyusun pokok permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah di bidang pendidikan secara umum?
- b. Bagaimanakah kebijakan pendidikan tinggi dan implementasinya di Indonesia?
- c. Bagaimanakah arah kebijakan pendidikan tinggi dikaitkan dengan reformasi pendidikan tinggi?

## B. KAJIAN TEORETIS

### 1. Konsep Kebijakan Publik

#### a. Definisi

Istilah kebijakan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008: 190)

diartikan dengan kepandaian; kemahiran; kebijakan; rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dipelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (pemerintahan, organisasi dan sebagainya) pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan. Sementara itu, Islamy dalam Suwitri (2009: 5) berpendapat bahwa kata kebijakan berasal dari kata *policy* yang pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik.

Sedangkan Thoha (2010: 106) memberikan arti yang lebih luas terhadap arti *policy*. *Policy* mempunyai dua aspek pokok, yakni: pertama, *policy* merupakan praktika sosial, ia bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kedua, *policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan *claim* dari pihak-pihak konflik, atau untuk menciptakan *incentive* bagi tindakan bersama untuk pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari berbagai definisi tentang konsep kebijakan publik dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat dua pendapat umum yang mengemuka. Pertama, pendapat yang memandang bahwa kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Pendapat ini beranggapan bahwa pada umumnya semua tindakan yang dilakukan pemerintah adalah kebijakan publik.

Kedua, pendapat yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan (*Policy Implementation*). Pandangan yang pertama melihat bahwa kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau sasaran tertentu, dan pandangan yang kedua beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat dan dampak yang dapat diramalkan atau diantisipasi sebelumnya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan program yang dibuat oleh pemerintah dalam suatu negara yang ditujukan untuk mengatasi segala persoalan ataupun masalah-masalah yang ada ditengah-tengah masyarakat, baik yang sudah diterapkan maupun yang masih direncanakan. Pada dasarnya kebijakan publik dicanangkan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam setiap pembuatan kebijakan, pemerintah harus mengacu kepada masyarakat karena objek dari kebijakan publik adalah kepentingan masyarakat.

**b. Karakteristik dan Sifat Kebijakan Publik**

Menurut Leo Agustino (2014:8), karakteristik kebijakan publik adalah sebagai berikut. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliuti keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang

sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Sifat kebijakan publik sebagai bagian dari suatu kegiatan dapat dimengerti secara baik bila dibagi-bagi dalam beberapa kategori. Setidaknya ada beberapa kategori (Leo Agustino, 2014: 9-10) yang dapat dijelaskan:

- 1) *Policy demand* atau permintaan kebijakan, yaitu permintaan/kebutuhan/klaim yang dibuat oleh warga masyarakat secara pribadi/kelompok dengan resmi dalam sistem politik karena adanya masalah yang mereka rasakan. Permintaan tersebut dapat berupa desakan secara umum kepada pemerintah ataupun berupa usulan untuk bertindak dalam masalah tertentu.
- 2) *Policy decisions* atau putusan kebijakan, adalah putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintahkan untuk memberikan arahan pada kegiatan-kegiatan kebijakan.
- 3) *Policy statement* atau pernyataan kebijakan, adalah ungkapan secara formal atau artikulasi dari

keputusan politik yang telah ditetapkan.

- 4) *Policy output* atau hasil kebijakan, yaitu 'perwujudan nyata' dari kebijakan publik. Dengan kata lain, apa yang dikerjakan pemerintah. Hal ini dapat dibedakan dengan apa yang akan dikerjakan pemerintah.
- 5) *Policy outcomes* atau akibat dari kebijakan, adalah konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, baik yang diinginkan atau yang tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

### c. Domain Kebijakan Publik

Kehidupan kenegaraan modern saat ini tidak lepas dari dampak yang ditimbulkan oleh apa yang sekarang ini disebut sebagai kebijakan publik. Dengan demikian, domain atau wilayah studi kebijakan publik mencakup area yang luas. Menurut Amir Santoso dalam Budi Winarno (2002: 24-25), secara tradisional, bila kebijakan publik dipandang sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka domain studi kebijakan publik dapat dilihat dari ruang lingkup aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah. Area kegiatan tersebut dapat dikatakan terbatas pada masalah pertahanan, hubungan luar negeri, dan masalah mempertahankan hukum dan ketertiban. Oleh karena itu, kebijakan publik dapat juga dikatakan meliputi ketiga bidang tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya, domain kebijakan publik telah melampaui ketiga bidang yang disebutkan di atas. Saat ini, studi tentang kebijakan publik telah mencakup berbagai bidang, seperti misalnya pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan maupun transportasi atau perhubungan (Budi

Winarno, 2002, 25). Selanjutnya, menurut Lester dan Stewart, sebagaimana dikutip Budi Winarno, studi kebijakan publik kini telah meliputi berbagai tahap seperti terangkum dalam lingkaran kebijakan publik (*public cycle*) atau tahapan-tahapan kebijakan publik. Dengan demikian, wilayah yang dapat dikaji oleh kebijakan publik meliputi wilayah yang luas tidak lagi terpaku pada embaga-lembaga formal pemerintahan seperti yang dilakukan oleh ilmu politik tradisional. Namun, bila merujuk pada tahap-tahap yang ditawarkan oleh O'Jones dan beberapa ahli yang lain, maka domain kebijakan publik meliputi: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan penilaian kebijakan.

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Berdasarkan pendapat beberapa ahli dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top down, maksudnya menurunkan dan menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkret atau mikro.

Berbagai indikator telah dikembangkan untuk mengukur keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik karena biasanya suatu kebijakan itu mudah dalam formulasinya akan tetapi dalam mengimplementasikannya sangatlah sulit. Berikut ini adalah model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Meter dan Horn dalam Leo Agustino (2014: 141-144):

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan.

- 2) Sumber daya.
- 3) Karakteristik agen pelaksana.
- 4) Sikap/kecenderungan pelaksana.
- 5) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana.
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Menurut Grindle (dalam Subarsono, 2005:93) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*konteks of policy*). Edward III (dalam Subarsono, 2005: 90) lebih lanjut mengemukakan dua premis untuk keperluan studi implementasi kebijakan yaitu prakondisi-prakondisi apakah yang diperlukan untuk keberhasilan implementasi kebijakan serta hambatan-hambatan apa yang dihadapi dalam penerapannya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut kemudian diidentifikasi faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan sebagai variabel independen yang mempengaruhi kinerja dari implementasi. Faktor-faktor tersebut meliputi empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi;
2. Sumber daya;
3. Disposisi; dan
4. Struktur birokrasi.

Keempat faktor tersebut tidak hanya secara langsung mempengaruhi implementasi, akan tetapi juga tidak secara langsung masing-masing faktor berpengaruh terhadap faktor lainnya.

### 3. Kebijakan Pendidikan

#### a. Definisi

Kebijakan pendidikan berhubungan dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pendidikan (Gaffar, 2007 dalam Prasajo). Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik, bukan kebijakan pendidikan bagian dari kebijakan publik.

Pendidikan merupakan milik publik dan tiap warga negara mendapat kesempatan yang sama untuk memperoleh akses pendidikan yang layak. Oleh karena itu kebijakan publik adalah program-program yang direncanakan oleh pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul di bidang pendidikan demi memenuhi kewajiban pemerintah dalam memberikan pendidikan bagi warganya.

Ali Imron (2010) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan negara. Carter V Good (1959) memberikan pengertian kebijakan pendidikan (*educational policy*) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian atas factor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengopersikan pendidikan yang bersifat melembaga (Rahmawati Indriani dalam <https://indrycanthiq84.wordpress.com/>, diunduh pada tanggal 5 Oktober 2015). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu produk yang dijadikan sebagai panduan pengambilan keputusan pendidikan yang legal-netral dan disesuaikan dengan lingkungan.

#### b. Fungsi Kebijakan Pendidikan

Faktor yang menentukan perubahan, pengembangan, atau restrukturisasi organisasi adalah terlaksananya kebijakan organisasi sehingga dapat dirasakan bahwa kebijakan tersebut benar-benar berfungsi dengan baik. Hakikat kebijakan ialah berupa keputusan yang substansinya adalah tujuan, prinsip dan aturan-aturan. Format kebijakan biasanya dicatat dan dituliskan sebagai pedoman oleh pimpinan, staf, dan personel

organisasi, serta interaksinya dengan lingkungan eksternal. Kebijakan diperoleh melalui suatu proses pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan (policy making) adalah terlihat sebagai sejumlah proses dari semua bagian dan berhubungan kepada sistem sosial dalam membuat sasaran sistem. Proses pembuatan keputusan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, input (masukan), proses (transformasi), output (keluaran), dan feedback (umpan balik) dari lingkungan kepada pembuat kebijakan. Sedangkan Pendidikan adalah tanggung jawab bersama antara orang tua, masyarakat dan pemerintah. Dengan dasar kata – kata bijak itu, maka perbaikan kualitas pendidikan di Indonesia menjadi beban bersama orang tua, Masyarakat dan pemerintah. Dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem pendidikam nasional disebutkan beberapa peran yang dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan.

Berdasarkan penegasan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam pendidikan atau organisasi atau sekolah dengan masyarakat dan pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, kebijakan merupakan garis umum untuk bertindak bagi pengambilan keputusan pada semua jenjang pendidikan atau organisasi.

### c. Karakteristik Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang khusus. Menurut Rahmawati Indriani dalam <https://indrycanthiq&4.wordpress.com> (diunduh pada 5 Oktober 2015), karakteristik kebijakan pendidikan

adalah sebagai berikut. Pertama, memiliki tujuan pendidikan. Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan. Kedua, memenuhi aspek legal-formal. Kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan, maka perlu adanya pemenuhan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah. Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut. Sehingga, dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.

Ketiga, memiliki konsep operasional. Kebijakan pendidikan sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Apalagi kebutuhan akan kebijakan pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan. Keempat, dibuat oleh yang berwenang. Kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.

Kelima, dapat dievaluasi. Kebijakan pendidikan itu pun tentunya tak luput dari keadaan yang

sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif. Keenam, memiliki sistematika. Kebijakan pendidikan tentunya merupakan sebuah sistem jua, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi dan sustainabilitas yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus bersepadu dengan kebijakan lainnya, misalnya kebijakan politik, kebijakan moneter, dan lain-lain.

#### 4. Reformasi

Makna Reformasi secara etimologis berasal dari kata "*reformation*" dari akar kata "*reform*", sedangkan secara harfiah reformasi mempunyai pengertian suatu gerakan yang memformat ulang, menata ulang, menata kembali hal-hal yang menyimpang, untuk dikembalikan pada format atau bentuk semula sesuai dengan nilai-nilai ideal yang di cita-citakan rakyat. Reformasi juga di artikan pembaharuan dari paradigma, pola lama ke paradigma, pola baru untuk memenuju ke kondisi yang lebih baik sesuai dengan harapan. Untuk melakukan reformasi, ada beberapa syarat yang harus terpenuhi, yaitu:

1. Adanya suatu penyimpangan.

2. Berdasar pada suatu kerangka struktural tertentu.
3. Gerakan reformasi akan mengembalikan pada dasar serta sistem Negara demokrasi.
4. Reformasi dilakukan ke arah suatu perubahan kearah kondisi serta keadaan yang lebih baik.
5. Reformasi dilakukan dengan suatu dasar moral dan etik sebagai manusia yang Berketuhanan Yang Maha Esa, serta terjaminnya persatuan dan kesatuan bangsa.

Menurut L. Misbah Hidayat (2007:1) Reformasi adalah perbaikan atau perubahan bentuk, sedangkan administrasi berkaitan dengan organisasi dan manajemen pemerintahan yang mencakup seluruh domain kekuasaan negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan demikian, reformasi administrasi adalah perbaikan atau perubahan atas organisasi dan manajemen pemerintahan negara dari bentuk yang berlaku sebelumnya. Montgomery (1960) mendefinisikan reformasi adminstrasi sebagai suatu proses politik yang didesain untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dan elemen-elemen lain dalam masyarakat, atau di dalam birokrasi itu sendiri, dengan kenyataan politik.

Tujuan reformasi dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Melakukan perubahan secara serius dan bertahap untuk menemukan nilai-nilai baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
2. Menata kembali seluruh struktur kenegaraan, termasuk perundangan dan konstitusi yang menyimpang dari arah perjuangan dan cita-cita seluruh masyarakat bangsa;
3. Melakukan perbaikan di segenap bidang kehidupan baik politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan;
4. Menghapus dan menghilangkan cara-cara hidup dan kebiasaan dalam

masyarakat bangsa yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi, seperti KKN, kekuasaan sewenang-wenang atau otoriter, penyimpangan, dan penyelewengan yang lain.

### C. METODE PENELITIAN

#### 1. Desain Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepastakaan (*library research*). Penelitian kepastakaan merupakan penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepastakaan), baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian dari penelitian terdahulu (Hasan, 2002: 11).

#### 2. Data dan Teknik Pengumpulan Data.

Adapun dalam teknik pengumpulan data, penulis melakukan identifikasi wacana dari buku-buku, makalah atau artikel, majalah, jurnal, web internet, ataupun informasi lainnya yang berhubungan dengan judul penulisan untuk mencari hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, dan sebagainya yang berkaitan dengan kajian yang akan diteliti. Langkah-langkah yang dilakukan dalam teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut:

- a) Mengumpulkan data-data yang ada baik melalui buku-buku, dokumen, majalah internet (web), dan lain-lain.
- b) Menganalisa data tersebut sehingga peneliti bisa menyimpulkan tentang masalah yang dikaji.

#### 3. Analisis Data.

Setelah dilakukan pengumpulan data, maka data tersebut dianalisis untuk mendapatkan kesimpulan. Bentuk teknik dalam analisa data sebagai berikut:

##### a) Analisis deskriptif.

Metode analisis deskriptif adalah usaha untuk mengumpulkan dan menyusun suatu data, kemudian dilakukan analisis terhadap data tersebut (Surachman, 1990: 139). Dalam analisis deskriptif, data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data dan pengolahan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.

##### b) Content analysis.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis isi (content analysis). Dalam content analysis, data deskriptif sering hanya dianalisis menurut isinya (Suryabrata, 1983: 94). Analisis isi dalam penelitian dilakukan untuk mengungkapkan sebuah buku yang menggambarkan situasi penulis dan masyarakatnya pada waktu buku itu ditulis. Menurut Burhan Bungin (2007: 232), content analysis adalah teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi yang dapat ditiru (replicable), dan sah data dengan memperhatikan konteksnya. Analisis ini berhubungan dengan komunikasi atau isi komunikasi. Dalam penelitian kualitatif, analisis dilakukan pada

bagaimana peneliti melihat keajegan isi komunikasi secara kualitatif, pada bagaimana peneliti memaknakan isi komunikasi interaksi simbolik yang terjadi dalam komunikasi.

#### D. PEMBAHASAN

##### 1. Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Desentralisasi Pendidikan

Salah satu bidang dalam urusan pemerintahan yang mendapat perhatian adalah pendidikan. Menurut Veithzal Rivai dan Sylviana Murni (2009: 81), pendidikan mendapat perhatian khusus karena pendidikan adalah kunci kemajuan dalam semua bidang. Oleh karenanya terhadap argumen pendidikan sebagai hak asasi manusia perlu ditambahkan bahwa pendidikan adalah alat yang sangat diperlukan dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Dari sini juga dapat diketahui bahwa urusan pemerintahan bidang pendidikan merupakan urusan yang bersifat sama, artinya untuk urusan pendidikan terdapat bagian yang dikerjakan oleh pemerintah pusat dan ada bagian yang didesentralisasikan.

Desentralisasi pendidikan diperlukan karena pendidikan bersifat kompleks. Berbagai studi tentang desentralisasi (Veithzal Rivai dan Sylviana Murni, 2009:82) menunjukkan bahwa pekerjaan yang bersifat kompleks, dikerjakan dalam tim mengandung unsur ketidakpastian, dan berada dalam lingkungan yang cepat berubah tidak bisa dikelola secara sentralistik. Pendidikan yang prosesnya berlangsung di sekolah, yang selama ini dikelola secara sentralistik kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Manajemen pendidikan yang sentralistik tersebut telah

menyebabkan kebijakan yang seragam yang tidak dapat mengakomodasi perbedaan keragaman/kepentingan daerah/sekolah/peserta didik, mematikan partisipasi masyarakat dalam proses pendidikan, serta mendorong terjadinya pemborosan dan kebocoran alokasi anggaran pendidikan, yaitu masalah mutu, pemerataan, relevansi, efisiensi, dan manajemen, dapat dipecahkan.

Hakikat desentralisasi adalah "apa dan kepada siapa" (*what and whom*) dan bukan semata-mata aturan-aturannya (*regulation*). Untuk itu, mengacu kepada prinsip-prinsip dasar dan kriteria pembagian urusan bidang pendidikan, maka berkenaan dengan "apa dan kepada siapa" desentralisasi urusan bidang pendidikan diberikan secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Pusat berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, keuangan, supervisi, fasilitasi, dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional ataupun antarprovinsi dan antarnegara. Urusan perguruan tinggi diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat melalui Kemenristekdikti.
- 2) Pemerintah Provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas kabupaten/kota). Urusan pendidikan menengah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi.
- 3) Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu kabupaten/kota). Urusan pendidikan prasekolah dan pendidikan dasar dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pada dasarnya, bahwa kebijakan pemerintah Indonesia memiliki basis orientasi yang mengacu pada amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 31 tentang pendidikan, Ketetapan MPR Nomor VII/ MPR/ 2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, PP Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, PP Nomor 66 Tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, dan Permendikbud Nomor 49 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi.

Setiap kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan akan berdampak pada pengambilan keputusan oleh para pembuat kebijakan dalam bidang pendidikan, baik di tingkat nasional maupun daerah dan tingkat satuan pendidikan. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk membuat sebuah kebijakan paling tinggi di Indonesia tentunya sangat mempengaruhi eksistensi dan prosesi pendidikan yang diharapkan memiliki standar mutu yang layak di dalam lingkungan masyarakat dalam negeri maupun luar negeri. Kemudian keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan

Pemerintah Pusat yang dipimpin oleh presiden dan seorang wakil presiden, jajaran kementerian, dan jajaran badan/ lembaga kelengkapan eksekutif negara adalah para pembuat kebijakan yang bisa mempengaruhi dunia pendidikan nasional.

Namun, khususnya pada tingkat nasional, para pengambil keputusan khusus masalah pendidikan di tingkat DPR RI adalah Komisi X DPR RI Presiden RI, dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Sehingga, segala bentuk kebijakan pendidikan nasional yang dihasilkan oleh ketiga elemen ini akan mempengaruhi kebijakan pendidikan di seluruh daerah dan seluruh satuan pendidikan di Indonesia. Adapun, dengan peran pengambil kebijakan yang bisa mempengaruhi masalah pendidikan di tingkat daerah ialah DPRD dan Pemerintah Daerah (Pemda). Khususnya dalam masalah pendidikan, posisi Komisi Pendidikan di DPRD dan Dinas Pendidikan di Pemda sangatlah berperan untuk memfasilitasi adanya pemberlakuan kebijakan pendidikan di tingkat daerahnya masing-masing yang didasari oleh peraturan perundang-undangan dari hasil permusyawaratan policy maker nasional. Akhirnya, keberadaan satuan pendidikan pun tak kalah pentingnya untuk membuat kebijakan pendidikan yang akan mempengaruhi fenomena pendidikan yang berlangsung di satuan pendidikannya masing-masing.

Sehubungan dengan evaluasi kebijakan pendidikan Era Otonomi masih belum terformat secara jelas maka di lapangan masih timbul bermacam-macam metode dan cara dalam melaksanakan program peningkatan mutu pendidikan. Sampai saat ini hasil dari kebijakan tersebut belum tampak, namun berbagai improvisasi di daerah telah menunjukkan warna yang lebih baik.

Pada praktiknya, setiap kebijakan mengandung multi tujuan yaitu untuk menjadikan kebijakan itu sebagai kebijakan yang adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. Kebijakan pendidikan nasional disebut memperkuat peran negara dengan memastikan 20% anggaran negara untuk pendidikan nasional, namun di sisi lain ada pasal yang memperkuat peran publik.

## 2. Kebijakan Pendidikan Tinggi di Indonesia

Kebijakan pendidikan tinggi tidak lepas dari ayat 1 pasal 31, konsitusi memberi peluang pada pemerintah untuk mengaturnya, dengan catatan aturan tersebut tidak lepas dari jiwa pasal 31 ayat 1 dan ayat 4. Hal inilah yang menjadi ratio legis Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Indonesia menjalankan pendidikan melalui satu Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Sisdiknas merupakan sistem utuh bagi negara dalam menyelenggarakan pendidikan nasional dengan landasan Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Amanat UUD tersebut dituangkan kembali secara lebih terperinci dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas).

Salah satu isu penting pendidikan tinggi adalah persoalan tata kelola perguruan tinggi yang kerap dikaitkan dengan isu komersialisasi, privatisasi, dan sebagainya. Sementara pengaturan yang menjamin serta memagari pemenuhan hak, serta pengaturan sistem tata kelola dengan prinsip tata kelola yang baik ini masih lemah. Diperlukan payung hukum setingkat undang-undang yang secara khusus

mengatur pendidikan tinggi terutama terkait tata kelola perguruan tinggi.

Pada tanggal 13 Juli 2012 Pemerintah mengesahkan sebuah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (selanjutnya disebut UU Dikti). UU yang telah dibahas sejak 2010 (setelah UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum –selanjutnya disebut UU BHP—Pendidikan dibatalkan) ini akhirnya disahkan, walau menghadapi berbagai penolakan publik, terutama dari *civitas* perguruan tinggi. Pemerintah mengklaim bahwa UU Pendidikan Tinggi dibuat untuk ‘memulihkan kondisi perguruan tinggi, terutama perguruan tinggi yang telah memiliki otonomi.’ Dalam naskah akademik Rancangan UU tersebut, pemerintah menyatakan bahwa untuk meningkatkan daya saing dalam interaksi global, perlu adanya perguruan tinggi yang sehat, bermutu, otonom, dan maju. Untuk itulah, UU Pendidikan Tinggi diperlukan agar pendidikan tinggi dapat memenuhi keinginan pemerintah sebagai ‘sumber inovasi dan solusi bagi pertumbuhan dan pengembangan bangsa.’

Salah satu hal penting yang diatur dalam UU Dikti ini adalah persoalan tata kelola dan otonomi perguruan tinggi. Berbagai pro-kontra mengenai otonomi dan tata kelola perguruan tinggi seringkali dikaitkan dengan anggapan bahwa pengaturan yang ada dalam UU Dikti ini merupakan upaya pelepasan tanggung jawab pemerintah dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi, etatisme, komersialisasi, pendidikan tinggi menjadi mahal, serta persoalan lainnya. Selain itu, pengaturan mengenai tata kelola perguruan tinggi yang diatur dalam UU Dikti ini dianggap telah mengebiri kebebasan akademik serta hak otonomi yang

dimiliki oleh perguruan tinggi menjadi pengaturan yang terlalu berlebihan oleh pemerintah pusat.

Pada umumnya Perguruan tinggi sebagai lembaga pendidikan masih mempunyai kelemahan. Kehidupan moral, etos kerja, kemampuan dan ketrampilan masih rendah. Kehidupan global menuntut penguasaan dan penerapan iptek. Namun demikian perguruan tinggi belum sepenuhnya dapat memenuhi tuntutan tersebut. Kualitas pendidikan tinggi kita dilaporkan dari berbagai penelitian termasuk terendah di kawasan Asia (Tilaar, 2010:136). Selain itu, manajemen kelembagaan juga lemah. Secara sederhana manajemen kelembagaan perguruan tinggi di Indonesia tumbuh alamiah dan karena itu tidak memiliki daya gerak dan daya responsive yang tinggi dan kemampuan untuk memberikan layanan yang efektif dan efisien. Manajemen kelembagaan belum bergerak dengan kecepatan yang diharapkan (berita.upi.edu. 2012).

Arah kebijakan perguruan tinggi sudah saatnya dievaluasi, apakah sudah mempersiapkan lulusannya menghadapi perubahan-perubahan yang begitu pesatnya. Tilaar, sebagaimana dikutip oleh Hayatun Nufus, mengungkapkan bahwa dalam merumuskan kebijakan pendidikan tinggi, tidak lepas dari analisis dimensi lokal dan global. Dimensi lokal meliputi:

1. Akuntabilitas, di mana perguruan tinggi perlu melibatkan masyarakat di dalam pengelolaannya. Dalam hal ini perguruan tinggi tidak saja sebagai lembaga untuk menggali ilmu pengetahuan tetapi juga sebagai industri jasa. Hal ini dilaksanakan di Amerika dengan istilah Land-grant College yakni program pendidikan tinggi untuk

memenuhi pembangunan suatu daerah.

2. Relevansi, dimana pendidikan tinggi tidak saja dalam artian ilmu pengetahuan, teknologi dan ketrampilan serta budaya, tetapi juga kebutuhan akan moral, etika serta agama yang masih berkembang dalam masyarakat.
3. Kualitas. Pendidikan tinggi merupakan sumber daya manusia tingkat tinggi, yang akan menjadi penggerak dan pemimpin masyarakat. Untuk itu perguruan tinggi senantiasa membutuhkan dosen yang bermutu, melaksanakan riset untuk kebutuhan masyarakat dan pengembangan ilmu pengetahuan.
4. Otonomi kelembagaan. Pendidikan tinggi tidak hanya membutuhkan otonomi dalam bentuk kebebasan akademik dan mimbar akademik (pasal 8 dan 9 UU No. 12 tahun 2012), tetapi juga otonomi lembaga di dalam masalah manajemen, penyusunan program, anggaran, agar perguruan tinggi lebih kreatif.
5. Jaringan kerjasama. Pendidikan tinggi sebaiknya menajalin kerjasama antar perguruan tinggi, dengan dunia industry, dan lembaga riset, agar memperkaya sumber daya dalam mengembangkan perguruan tinggi.

Adapun dimensi global meliputi:

1. Kompetitif. Dunia tanpa batas selalu penuh dengan tantangan dan persaingan, dan ini sudah menjadi kenyataan. Program unggulan dengan taraf internasional akan dapat menjawab tantangan ini.
2. Kualitas, Pada saat ini sudah saatnya pendidikan tinggi mengembangkan universitas riset (research university) dengan tenaga dosen yang berkualitas

international, sehingga akan menerbitkan hasil penelitian dan jurnal untuk konsumsi international. Untuk itu dosen harus mempunyai keahlian dalam bahasa Inggris dan bahasa digital.

3. Jaringan kerjasama. Membangun jaringan kerjasama antar perguruan tinggi baik di tingkat regional maupun dunia internasional, saat ini sudah merupakan keharusan. Ini akan mempercepat pengembangan ilmu pengetahuan dan riset yang diadakan. Bentuk kerjasama yang sudah dimulai yakni program studi Double Degree, di mana mahasiswa mengikuti kuliah di dalam dan di luar negeri. Contohnya Fakultas Psikologi UI dengan perguruan tinggi di Australia.

Saat ini kampus tidak lagi disekat-sekat seperti gedung sekarang ini. Mahasiswa bisa saja belajar dengan menggunakan nara sumber dari universitas di luar negeri. Dosen bisa memberikan materi pelajaran yang bersifat interaktif untuk mahasiswa di beberapa universitas dari berbagai belahan dunia dalam waktu yang bersamaan dan dengan biaya yang murah. Program ini disebut dengan istilah *the virtual college*. Program ini menggunakan akses internet dan ini akan merupakan universitas masa depan (Tilaar, 2010, hal: 115). Lingkungan pendidikan formal dan non formal semakin kecil peranannya, justru pendidikan informal akan mempunyai peran yang sangat besar. Masyarakat hidup di dunia tanpa batas, kemajuan teknologi komunikasi dan peran media informasi telah membuka sekat-sekat yang ada baik di dunia pendidikan, keluarga maupun masyarakat. Untuk memasuki era dunia terbuka, perguruan tinggi juga harus mengutamakan pengembangan

profesionalisme. Lulusan perguruan tinggi harus seorang yang professional yang terus menerus menerus mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (*trainable*), sehingga mereka mempunyai daya saing dengan masyarakat dunia lainnya.

Arah pengembangan kebijakan pendidikan tinggi Indonesia beberapa tahun mendatang dilatarbelakangi oleh hadirnya globalisasi (MEA 2016), dengan implikasi berupa kebutuhan peningkatan kemampuan berkompetisi bangsa Indonesia dalam masyarakat dunia yang semakin berbasis pengetahuan (*knowledge based society*). Pendidikan tinggi harus mampu menghasilkan dua hal penting untuk menghadapi itu:

1. Insan berkarakter dan kreatif yang berbasis pada penguasaan ilmu pengetahuan, dan
2. Inovasi teknologi melalui konvergensi berbagai cabang keilmuan. Inovasi dalam arti teknologi yang telah diwujudkan dalam bentuk kegiatan industri yang menciptakan lapangan kerja sehingga berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kedua hal ini mustahil diwujudkan tanpa pembangunan budaya mutu di perguruan tinggi.

Mutu sendiri secara umum didefinisikan sebagai pemenuhan tuntutan standar. Sesuatu disebut bermutu apabila memenuhi standar. Di era yang semakin kompetitif ini, keberlanjutan akan sangat ditentukan oleh mutu. Hal ini juga berlaku bagi perguruan tinggi. Cepat atau lambat perguruan tinggi yang tidak bermutu akan mati karena ditinggalkan oleh masyarakat sebagai pengguna jasa pendidikannya. Daya beli masyarakat akan terus meningkat dengan semakin menguatnya ekonomi bangsa dan

masyarakat juga akan semakin cerdas dalam menilai suatu perguruan tinggi.

Kehadiran perguruan tinggi kelas dunia di Indonesia hanya soal waktu saja. Waktu bagi perguruan tinggi Indonesia semakin sempit untuk mempersiapkan diri menghadapi kompetisi memperebutkan pangsa pasar. Berbagai kebijakan pendidikan tinggi Indonesia di antaranya adalah untuk mendorong peningkatan mutu perguruan tinggi. Kehadiran Standar Nasional Pendidikan Tinggi dimaksudkan untuk hal tersebut. Setiap perguruan tinggi di Indonesia terikat untuk memenuhi standar ini yang sesungguhnya pemenuhannya merupakan mutu minimum yang harus dimiliki oleh setiap perguruan tinggi di Indonesia. Standar ini mempunyai dua fungsi penting, pertama menjadi acuan mutu minimum dan kedua menjadi penangkal masuknya PT asing abal-abal. Oleh karena itu betapapun sulitnya untuk dipenuhi namun standar ini tidak mungkin diturunkan.

### **3. Implementasi Kebijakan Pendidikan Tinggi: Pelaksanaan Reformasi Pendidikan**

#### **1. Paradigma Otonomi Perguruan Tinggi dan Liberalisasi Pendidikan**

Perlu disadari bahwa otonomi merupakan prinsip universal yang harus dimiliki oleh perguruan tinggi, bukan hanya di Indonesia tetapi di seluruh belahan dunia. Piagam Magna Charta Universitatum, menyatakan bahwa perguruan tinggi merupakan institusi otonom yang harus dikelola secara khusus karena menghasilkan dan menguji ilmu pengetahuan berdasarkan riset dan pengajaran, oleh karena itu perguruan tinggi harus otonom.

Menurut para penentang paradigma baru yang diusung oleh Undang-undang Dikti ini, ruh dari paradigma otonomi kampus ini adalah liberalisasi pendidikan. Menurut mereka, persoalan-persoalan mendasar yang berkaitan dengan pendidikan tinggi tidak akan terselesaikan, bahkan akan menjadi semakin tajam. Dikhawatirkan akan terjadi persaingan yang tidak sehat antarperguruan tinggi, biaya kuliah akan semakin mahal, perguruan tinggi lokal tidak dapat bersaing dengan perguruan tinggi dari luar negeri yang datang ke Indonesia, dan rakyat akan semakin sulit untuk mengakses pendidikan di negeri sendiri. Umar dalam "Pendidikan Tinggi Dalam Jerat Kapitalisme" (<http://indoprogess.com>), yang mengutip pendapat Mok (2010) dan Mamdani (2007), menyatakan bahwa jerat kapitalisme pendidikan ditampilkan melalui sebuah wacana yang cukup 'menyilaukan' bagi birokrat pendidikan di Indonesia: Reformasi Pendidikan Tinggi. Berbagai kampus dan birokrat pendidikan seakan berlomba mengadopsi wacana ini dalam pengelolaan perguruan tinggi di kampus masing-masing. Reformasi Pendidikan Tinggi (*Higher Education Reform*) menjadi isu yang sangat krusial di Indonesia pasca-1998.

Reformasi pendidikan tinggi di Indonesia dimulai dari adanya proses pemberian otonomi pada tujuh institusi pendidikan tinggi negeri di Indonesia. Proses otonomi tersebut sudah dimulai sejak munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999, tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum (PP No.61/1999). Konsep

Badan Hukum Milik Negara (BHMN) yang dilandasi oleh PP No. 61/1999 ini memberikan otonomi bagi Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang berubah menjadi BHMN (Nalle, 2011: 565). Beberapa perguruan tinggi yang memperoleh status otonomi tersebut antara lain UI, UGM, IPB, ITB, USU, UPI, dan Unair. Dari PP 61/1999 tersebut, lahirlah serangkaian Peraturan Pemerintah yang menjadi dasar hukum (Statuta) dari PP BHMN tersebut pada tahun 2000. Pada tahun 2003, menyusul disahkan UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pada pasal 53 ayat 1 UU tersebut, diperkenalkanlah terminologi 'Badan Hukum Pendidikan' (Nalle, 2011: 565-566). Terminologi ini kemudian diacu pada UU berikutnya tentang badan hukum pendidikan.

Umar dalam "Pendidikan Tinggi Dalam Jerat Kapitalisme" (<http://indoprogress.com>), mengemukakan beberapa argumentasi yang diajukan untuk menjadi dasar penolakan Undang-undang ini. Salah satunya adalah *Penetrasi Kapitalisme Global*. Semangat dan substansi UU Pendidikan Tinggi masih tidak bisa lepas dari kooptasi kepentingan lembaga keuangan internasional. Ada dua wacana (*discourse*) besar yang cukup hegemonik dalam pembangunan pendidikan tinggi di negara-negara dunia ketiga, yaitu 'globalisasi pendidikan tinggi' yang dikampanyekan oleh WTO dan 'reformasi Pendidikan Tinggi' yang dikampanyekan oleh Bank Dunia. Dalam 'perjanjian GATS ditandatangani pada tahun 1994, ada 12 sektor jasa yang sepakat untuk diliberalisasi, salah satunya sektor pendidikan tinggi. GATS dan kebijakan-kebijakan WTO tersebut

didesain untuk 'membuka pintu kerjasama internasional perguruan tinggi sehingga membuka keran investasi' (Hawkins, 2010: 40). Sementara itu, Bank Dunia melakukan penetrasi agenda '*higher education reform*' sejak dokumen *policy framework*-nya yang berjudul 'Higher Education: *Lessons of Experience*' dan diterbitkan pada tahun 1994. Agenda 'reformasi' tersebut dapat disarikan ke dalam 4 hal: *Pertama*, mendorong iferensiasi Institusi PT; *kedua*, mendorong diferensiasi pendanaan dari publik; *ketiga*, mendefinisi ulang peran pemerintah; dan *keempat*, fokus pada kualitas, performativitas, dan persamaan (World Bank, 1994).

Masalah pendidikan mahal ini perlu pula dilihat dalam kerangka proses dan cara berpengetahuan yang ada di kampus. Privatisasi pendidikan membuat kampus menjadi alat reproduksi dari ketimpangan sosial. Kampus dan civitas akademika di dalamnya justru 'melayani *status quo*' dan tidak memberikan alternatif keadilan, tradisi, atau kemanusiaan di dalamnya. Cara berpengetahuan seperti ini lahir dari biaya kuliah yang mahal, berakibat pada hilangnya dimensi kemanusiaan (*humanity*) dari pendidikan sehingga berakibat pada 'kematian' dari nafas universitas itu sendiri.

Nafas yang sama juga diperlihatkan dalam studi Mamdani (2007), yang melihat reformasi pendidikan neoliberal yang dipromosikan Bank Dunia di Uganda, justru berakibat pada perubahan cara berpengetahuan, di mana pendidikan justru menjadi wahana komersialisasi, subversi institusi publik oleh kepentingan

privat dan mengakibatkan proses pendidikan dilakukan di atas fondasi komersial, bukan pada *knowledge sharing* atau pengembangan pengetahuan. Dalam studinya di Universitas Makerere, Uganda, Mamdani melihat bahwa reformasi pendidikan gaya neoliberal yang dikampanyekan Bank Dunia, memberi implikasi kepada cara-cara berpengetahuan di universitas tersebut. Sebagai contoh sederhana, ia melihat fenomena *'the winners and the losers'*: Departemen dan Fakultas yang tidak memiliki kesempatan *pasar* yang kuat akan cenderung untuk mengajarkan hal-hal yang sifatnya *practice-industrial* ketimbang teoretik atau berbau pengetahuan. Hal ini, menurut Mamdani, ditopang oleh kebijakan-kebijakan universitas pada bidang *kurikulum* yang sangat berorientasi pada permintaan pasar, mengakibatkan struktur kurikulum dengan mudah diubah menjadi lebih *friendly* dengan kepentingan pasar. Akibatnya, kebijakan menjadi sangat desentralistik. Hal ini secara otomatis mengubah cara universitas dalam memproduksi pengetahuan di berbagai bidang studi yang ada.

Belajar dari analisis ini, liberalisasi pendidikan tinggi bukan sekadar subversi kepentingan modal atas institusi pendidikan. Lebih dari itu, ia juga merupakan sebuah subversi atas praktik berpengetahuan yang dilakukan di areal produksi pengetahuan paling vital: kampus. Dengan ditariknnya tanggung jawab negara atas pendidikan tinggi, kepentingan-kepentingan privat mulai masuk pada praktik-praktik berpengetahuan di kampus.

## **b. Implementasi Otonomi dan Tata Kelola Perguruan Tinggi**

Istilah otonomi dan keharusan perguruan tinggi untuk menjalankan otonomi pengelolaan perguruan tinggi secara khusus diatur pada batang tubuh UU Dikti yang terdapat dalam Pasal 62 ayat (1) yang berbunyi "Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma". Hal ini mengisyaratkan bahwa otonomi sebagai kemampuan untuk mengelola sendiri, mengatur sendiri, mengurus rumah tangga sendiri (Tim Sosialisasi Undang-Undang Pendidikan Tinggi, 2012: 9-22). Otonomi pengelolaan yang diberikan kepada perguruan tinggi terdiri dari otonomi pengelolaan di bidang akademik dan otonomi pengelolaan di bidang nonakademik. Otonomi pengelolaan perguruan tinggi di bidang akademik dan nonakademik tercantum dalam Pasal 64 UU Dikti.

### **1) Otonomi Bidang Akademik.**

Otonomi pengelolaan bidang akademik merupakan kebebasan perguruan tinggi dalam mencari kebenaran, menciptakan dan mentransfer ilmu, serta upaya menggali dan menjawab permasalahan melalui metoda ilmiah. Sebagai penyelenggara pendidikan tinggi dan pengembangan ilmu pengetahuan, perguruan tinggi harus bebas dari berbagai kepentingan individu atau kelompok, kepentingan politik, panjangnya birokrasi, dan hambatan lainnya. Perguruan tinggi harus otonom dalam menjalankan Tridharma perguruan tinggi. Otonomi pengelolaan bidang akademik

dilaksanakan dalam penyelenggaraan Tridharma perguruan tinggi yang secara tegas dinyatakan dalam batang tubuh UU Dikti. Pada dharma pendidikan dan pengembangan ilmu, otonomi pengelolaan di bidang akademik tercantum dalam Pasal 8 dan 9, dharma penelitian tercantum dalam Pasal 45, sedangkan dharma pengabdian masyarakat tercantum dalam Pasal 47.

Kebebasan mimbar akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan wewenang profesor dan/atau dosen yang memiliki otoritas dan wibawa ilmiah untuk menyatakan secara terbuka dan bertanggung jawab mengenai sesuatu yang berkenaan dengan rumpun ilmu dan cabang ilmunya. (3) Otonomi keilmuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan otonomi sivitas akademika pada suatu cabang ilmu pengetahuan dan/atau teknologi dalam menemukan, mengembangkan, mengungkapkan, dan/atau mempertahankan kebenaran ilmiah menurut kaidah, metode keilmuan, dan budaya akademik.

Otonomi pengelolaan bidang akademik tergambar dalam pelaksanaan Tridharma pendidikan tinggi berbentuk kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, serta otonomi keilmuan. Dalam dharma pendidikan, otonomi pengelolaan bidang akademik mencakup penerimaan dan pemberhentian mahasiswa, penyusunan dan penetapan kurikulum, pengangkatan dan

penugasan tenaga pendidik, pelaksanaan proses pengajaran, pemberian gelar kepada lulusan, penetapan dan pengaturan kegiatan mahasiswa, pemberian ijazah, dan kegiatan lainnya. Sementara untuk dharma penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, otonomi pengelolaan bidang akademik adalah kewenangan untuk melaksanakan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat secara ilmiah serta mengkomunikasikan hasilnya.

## **2) Otonomi Bidang Nonakademik.**

Otonomi pengelolaan bidang nonakademik merupakan kewenangan yang diberikan kepada perguruan tinggi untuk penetapan norma dan kebijakan operasional untuk mengelola sendiri organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, serta sarana prasarana (Pasal 64 ayat (3)). Pengaturan mengenai organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, serta sarana prasarana diatur tersebar dalam beberapa pasal dalam UU Dikti sebagai rambu-rambu dalam melaksanakan pengelolaan perguruan tinggi. Ketentuan mengenai organisasi penyelenggara perguruan tinggi dalam pelaksanaan otonomi nonakademik tercantum dalam Pasal 61 UU Dikti. Organisasi penyelenggara perguruan tinggi dalam melaksanakan otonomi perguruan tinggi secara bersama melaksanakan kegiatan Tridharma dan fungsi manajemen sumber daya. Hal ini dikarenakan perangkat organisasi penyelenggara perguruan tinggi merupakan

bagian dari sivitas akademika yang tugas utamanya adalah menjalankan Tridharma perguruan tinggi.

Unsur-unsur organisasi penyelenggara perguruan tinggi paling sedikit terdiri dari unsur penyusun kebijakan, pelaksana akademik, pengawas dan penjaminan mutu, penunjang akademik atau sumber belajar, dan pelaksana administrasi atau tata usaha. Pengembangan dan penambahan organisasi penyelenggara diserahkan kepada perguruan tinggi masing-masing. Pengaturan mengenai keuangan tercantum dalam Pasal 83 sampai dengan Pasal 89 UU Dikti yang berisi tentang pendanaan dan pembiayaan perguruan tinggi yang terdiri dari tanggung jawab dan sumber pendanaan pendidikan tinggi serta pembiayaan dan pengalokasian dana perguruan tinggi oleh negara.

Pengaturan mengenai kemahasiswaan terdapat dalam Pasal 73 sampai dengan Pasal 77 UU Dikti yang memberikan panduan dasar dalam penerimaan mahasiswa baru, pemenuhan hak mahasiswa, serta organisasi kemahasiswaan. Pengaturan mengenai kemahasiswaan ini tentunya disusun dengan memperhatikan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang beragam, dan upaya pemenuhan hak yang sama terhadap seluruh warga masyarakat untuk mengenyam pendidikan.

Pengaturan mengenai Ketenagaan secara khusus diatur dalam pasal Pasal 69

sampai dengan Pasal 72 UU Dikti yang berisi mengenai pengangkatan, penempatan, dan jenjang jabatan akademik. Ketenagaan perguruan tinggi terdiri atas dosen dan tenaga kependidikan yang diangkat dan ditempatkan di perguruan tinggi oleh pemerintah atau badan penyelenggara (Pasal 69). Pengaturan mengenai ketenagaan khususnya dosen juga diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Pengaturan mengenai sumber belajar serta sarana dan prasarana terdapat dalam Pasal 41 UU Dikti dimana sumber belajar pada lingkungan pendidikan tinggi wajib disediakan, difasilitasi, atau dimiliki oleh perguruan tinggi sesuai dengan program studi yang dikembangkan. Sumber belajar tersebut dapat digunakan secara bersama oleh beberapa perguruan tinggi. Perguruan tinggi harus menyediakan sarana dan prasarana untuk memenuhi keperluan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, potensi, dan kecerdasan Mahasiswa.

Pengembangan otonomi terhadap unsur-unsur tersebut di atas menjadi panduan umum dalam pengelolaan perguruan tinggi yang oleh perguruan tinggi disusun dalam statuta perguruan tinggi masing-masing. Statuta merupakan peraturan dasar bagi perguruan tinggi yang digunakan sebagai landasan untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, dan mengembangkan kegiatan akademik dan nonakademik perguruan tinggi. Penetapan

statuta perguruan tinggi ditetapkan berdasarkan siapa yang mendirikan perguruan tinggi tersebut.

Terdapat dua macam perguruan tinggi berdasarkan siapa yang mendirikannya, yaitu perguruan tinggi yang didirikan oleh pemerintah yang disebut dengan PTN ada juga perguruan tinggi yang didirikan oleh masyarakat yaitu PTS (Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2)). Otonomi pengelolaan perguruan tinggi yang diberikan kepada PTN dan PTS tentu saja berbeda. Untuk PTN, otonomi pengelolaan perguruan tinggi diberikan secara bertahap, sementara otonomi pengelolaan perguruan tinggi untuk PTS diserahkan kepada kebijakan badan penyelenggara yang mendirikan PTS tersebut.

### c. Prinsip Otonomi Perguruan Tinggi

Dalam melaksanakan otonomi perguruan tinggi, UU Dikti menegaskan dalam Pasal 63 bahwa otonomi pengelolaan perguruan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip: (a) akuntabilitas; (b) transparansi; (c) nirlaba; (d) penjaminan mutu; dan (e) efektivitas dan efisiensi. Lima prinsip yang melekat seperti tertuang dalam Pasal 63 berikut ini:

#### 1) Akuntabilitas.

Prinsip akuntabilitas pengelolaan perguruan tinggi diuraikan dalam Pasal 78 UU Dikti. Prinsip akuntabilitas merupakan kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan perguruan tinggi kepada semua pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan perundang-

undangan. Prinsip akuntabilitas terdiri dari akuntabilitas akademik dan nonakademik yang wajib diwujudkan dengan pemenuhan standar nasional pendidikan tinggi yang terdiri dari sepuluh standar yaitu standar nasional pendidikan ditambah dengan standar penelitian dan pengabdian pada masyarakat (Pasal 54 UU Dikti). Akuntabilitas diwujudkan melalui keseimbangan jumlah maksimum mahasiswa dalam setiap jurusan (sesuai Pasal 73 ayat 4, kata yang dipakai sebenarnya bukan "jurusan" tetapi "program studi") dengan kapasitas sarana dan prasarana, dosen dan tenaga kependidikan, pelayanan, sumber daya pendidikan lainnya serta sistem pelaporan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Prinsip akuntabilitas harus melekat pada pelaksanaan otonomi pengelolaan perguruan tinggi sebagai bentuk kontrol yang terukur, sehingga bebas dari penyalahgunaan wewenang pengelolaan yang diberikan kepada perguruan tinggi. Salah satu bentuk akuntabilitas pengelolaan perguruan tinggi adalah diselenggarakannya akreditasi yang dilakukan oleh lembaga akreditasi mandiri (Pasal 55 ayat (5)). Akreditasi merupakan kegiatan penilaian sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan berdasarkan Standar Nasional Pendidikan Tinggi (Pasal 55 ayat (1))

#### 2) Transparansi.

Prinsip transparansi berarti bahwa pengelolaan perguruan tinggi harus terbuka dan

mampu menyajikan informasi yang relevan, secara tepat dan akurat kepada pemangku kepentingan untuk mencegah terjadinya praktik-praktik kecurangan dalam pengelolaan perguruan tinggi yang dapat merugikan masyarakat.

3) Nirlaba.

Prinsip nirlaba wajib dijalankan dalam seluruh aspek pendidikan di Indonesia termasuk pendidikan tinggi. Prinsip nirlaba menekankan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan perguruan tinggi tidak bertujuan untuk mencari keuntungan atau sisa hasil usaha. Jika ada sisa hasil usaha, seluruhnya harus digunakan untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan perguruan tinggi tersebut. Penerapan prinsip nirlaba menepis anggapan bahwa otonomi pengelolaan perguruan tinggi bertujuan untuk mengambil dana sebesar-besarnya untuk mengambil keuntungan karena ada indikasi bahwa PTN BHMN “mencari dana” dengan membebaskan biaya kuliah tinggi kepada mahasiswa dengan dalih otonomi pengelolaan keuangan. Otonomi juga kerap disalah persepsikan sebagai privatisasi dimana universitas beroperasi dengan mengacu pada cara dan logika perusahaan yang mencari untung. Oleh karena itu, dengan mewajibkan prinsip “nirlaba”, kecenderungan ini diharapkan bisa dihilangkan.

4) Penjaminan Mutu.

Prinsip penjaminan mutu dimaksudkan untuk menjamin adanya kegiatan sistemik bahwa untuk memberikan

layanan pendidikan tinggi yang memenuhi atau melampaui standar nasional pendidikan tinggi serta peningkatan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan. Pengelolaan perguruan tinggi harus memenuhi prinsip penjaminan mutu dengan mengacu pada standar nasional pendidikan tinggi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi di manapun dan dalam bentuk apapun. Hal ini menghindari praktik perguruan tinggi “abal-abal” yang tidak sesuai dengan standar nasional perguruan tinggi.

5) Efektivitas dan Efisiensi.

Prinsip efektivitas dan efisiensi berarti bahwa setiap kegiatan pengelolaan perguruan tinggi harus dilakukan secara sistemik untuk memanfaatkan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi agar tepat sasaran dan tidak terjadi pemborosan. Prinsip ini menyesuaikan dengan standar nasional perguruan tinggi yang direncanakan dan ditetapkan dengan tetap bertujuan pada upaya meningkatkan mutu pengelolaan perguruan tinggi.

Menurut data dari Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PDPT) tanggal 7 Juni 2015, Indonesia memiliki 4273 perguruan tinggi, baik PTN maupun PTS. Ini terdiri dari PTN di bawah Kemenristekdikti sebanyak 121 buah, PTS di bawah Kemenristekdikti sebanyak 3003 buah, PTN di bawah Kemenag sebanyak 70 buah, PTS di bawah Kemenag sebanyak 907 buah, dan perguruan tinggi kedinasan di bawah berbagai kementerian sebanyak 172 buah. Setiap perguruan tinggi memiliki kemampuan yang berbeda dalam

pengelolaan baik akademik maupun nonakademik. Oleh karena itu, pola otonomi perguruan tinggi yang telah disebutkan di atas bukan merupakan sebuah keharusan. Belum semua perguruan tinggi mampu menjalankan otonomi pengelolaan perguruan tinggi.

Pemberian pola otonomi pengelolaan pada perguruan tinggi negeri dilakukan secara selektif berdasarkan hasil penilaian yang dikategorikan sebagai: a) PTN sebagai satuan kerja, b) PTN dengan menerapkan PPK-BLU, atau c) PTN badan hukum. Masing-masing pola memiliki tingkat otonomi yang berbeda. Seleksi kemampuan yang dilakukan terhadap PTN tersebut bukan merupakan upaya pengkotak-kotakan perguruan tinggi atau kastanisasi namun lebih bertujuan untuk memacu semangat pengelola perguruan tinggi berlomba untuk meningkatkan kemampuannya dalam berkontribusi terhadap kemajuan bangsa dan Negara. Semakin tinggi tingkat kemampuan perguruan tinggi memberikan kontribusi terhadap kemajuan bangsa dan negara, maka semakin besar luas pula lingkup otonomi yang akan diberikan.

Sedangkan untuk tata kelola PTS, Pemerintah memberlakukan ketentuan yang sedikit berbeda. PTS merupakan perguruan tinggi yang dimiliki dan diselenggarakan masyarakat melalui badan hukum nirlaba atau yayasan. Awalnya terdapat dilema yang terjadi akan aturan mengenai pengelolaan PTS. Di satu sisi, pemerintah dianggap lepas tanggung jawab terhadap penyelenggaraan PTS yang merasa dianaktirikan karena tidak banyak diatur dalam UU Dikti. Di sisi lain PTS, tidak mau terlalu banyak

diatur karena pengelolaannya sangat berbeda dengan perguruan tinggi negeri.

Sebenarnya, terkait penyelenggaraan pendidikan tinggi, baik yang dilakukan oleh PTN maupun PTS, tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan tinggi tetap berada di tangan pemerintah. Namun, dalam hal pengelolaan PTS, pemerintah memberikan keleluasaan kepada badan hukum nirlaba atau yayasan untuk mengatur sendiri pengelolaan bidang nonakademik seperti pengelolaan keuangan, pengelolaan kepegawaian, serta pengelolaan aset dan sarana. Karenanya, pengelolaan PTS diserahkan sepenuhnya kepada badan hukum nirlaba yang mendirikannya. Akan tetapi untuk bidang akademik tetap mengacu pada standar nasional pendidikan tinggi yang ditetapkan pemerintah.

Pengaturan otonomi pengelolaan PTS tertuang dalam pasal 67 UU Dikti yang berbunyi "Penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 pada PTS diatur oleh badan penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Selain itu statuta PTS ditetapkan dengan surat keputusan badan penyelenggara atau yayasan. Meski demikian, UU Dikti tetap memberikan perhatian terhadap PTS di mana Pemerintah dan Pemerintah Daerah turut serta membiayai PTS, antara lain dengan pemberian tunjangan jabatan dosen, tunjangan kehormatan profesor, dana penelitian, beasiswa bagi dosen untuk studi lanjut, beasiswa bagi mahasiswa, bahkan bantuan untuk biaya investasi dan pengembangan.

**d. Isu-isu Krusial Sekitar Otonomi Pendidikan Tinggi**

Kebijakan Pemerintah di bidang pendidikan tinggi sudah jelas dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun demikian, terkait UU Dikti, terdapat berbagai isu krusial yang patut untuk dicermati, di antaranya (Tim Sosialisasi Undang-undang Pendidikan Tinggi, Otonomi dan Tata Kelola Perguruan Tinggi: 23-34):

- 1) Pemerintah tidak lepas tanggung jawab terhadap perguruan tinggi.

UU Dikti mempertegas tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia tercermin dari berbagai kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Kewajiban tersebut termasuk menetapkan kebijakan umum, jaminan akan kebijakan umum, keterjangkauan, mutu, pemerataan, akses, serta pembiayaan pendidikan tinggi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah. Hal ini dilakukan untuk mencegah kemungkinan timbulnya praktik-praktik penyalahgunaan otonomi yang diberikan kepada perguruan tinggi. Pemerintah tetap harus berada pada posisinya dalam mengatur, merencanakan, mengawasi, memantau, dan mengevaluasi serta melakukan pembinaan dan koordinasi terhadap perguruan tinggi. Secara eksplisit beberapa tanggung jawab pemerintah tertuang dalam berbagai pasal seperti memfasilitasi kerjasama dan kemitraan antar perguruan tinggi dengan dunia usaha dan dunia industri (Pasal 48 dan

Pasal 79), menyelenggarakan sistem penjaminan mutu (Pasal 51), membentuk pangkalan data untuk melakukan pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi Program Studi dan Perguruan Tinggi (Pasal 56), dan masih banyak lagi. Dalam hal pendanaan, pemerintah juga memiliki kewajiban menyediakan dana untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi yang dialokasikan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Perguruan Tinggi juga bisa mendapatkan dukungan dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Hal ini tertuang dalam Pasal 83 UU Dikti. Tanggung jawab pemerintah bagi masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi secara tegas tertuang dalam Pasal 76 ayat (1) dimana pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau perguruan tinggi berkewajiban memenuhi hak mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi untuk dapat menyelesaikan studinya sesuai dengan peraturan akademik.

- 2) Etatisme.

UU Dikti memberikan dasar-dasar umum pendidikan tinggi yang pengaturan operasionalnya diatur dalam PP dan Permen. Etatisme yang tercermin dalam UU Dikti diperlukan untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dari berbagai hal yang merugikan masyarakat. Intinya, Pemerintah wajib melindungi kepentingan masyarakat sehingga Pemerintah perlu mengatur

sistem pendidikan tinggi tanpa mencampuri kebebasan akademik dan otonomi keilmuan yang ada di dalam masing-masing perguruan tinggi.

3) UU Dikti Bukan Otonomi Setengah Hati.

UU Dikti menjamin otonomi perguruan tinggi, kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan. Kebebasan akademik merupakan prinsip penting dalam pendidikan tinggi, agar ilmu pengetahuan dan teknologi bisa berkembang dengan baik. Namun Otonomi harus disertai dengan akuntabilitas dan transparansi. Akuntabilitas merupakan prinsip yang wajib diusung dalam penyelenggaraan otonomi yang berarti terukur, proporsional, dan dapat dipertanggungjawabkan, kepada masyarakat. Sementara transparansi merupakan keterbukaan dan kemampuan perguruan tinggi menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan standar pelaporan yang berlaku kepada pemangku kepentingan. Akuntabilitas dan transparansi dimaksudkan untuk memagari praktik pengelolaan yang tidak wajar, asal, dan tidak sesuai.

4) UU Dikti bukan pengebirian otonomi.

Ada anggapan bahwa beberapa pengaturan bidang akademik dalam UU Dikti membatasi otonomi bidang akademik perguruan tinggi,

seperti yang terdapat dalam pengaturan mengenai rumpun ilmu (Pasal 10 UU Dikti), kurikulum (Pasal 35 UU Dikti), dan beberapa pasal lainnya. Pengaturan mengenai rumpun ilmu serta kurikulum merupakan panduan dasar yang harus diikuti agar perguruan tinggi tetap menjalankan kegiatan akademik sesuai standar minimal sementara pengembangan selanjutnya diserahkan kepada perguruan tinggi masing-masing dengan otonomi pengelolaan bidang akademik yang dimiliki. Pencantuman rumpun ilmu dalam UU Dikti dimaksudkan sebagai acuan untuk perguruan tinggi dalam membuat fakultas, program studi, serta jenjang karir. Rumpun ilmu akan memudahkan seseorang untuk berada pada jalur karirnya, karena jika rumpun ilmu tidak diatur, maka konsistensi karir yang bersangkutan bisa menjadi masalah. Misalnya kasus seseorang tidak dapat menjadi guru besar karena tidak jelas rumpun ilmunya. Pengaturan mengenai kurikulum dimaksudkan agar penyelenggaraan pendidikan tinggi tetap mengacu pada standar nasional pendidikan tinggi sehingga mutunya tetap terjaga, mengingat banyaknya kasus-kasus perguruan tinggi yang belum memenuhi standar nasional perguruan tinggi.

5) Menghindari Komersialisasi Pendidikan Tinggi.

Salah satu prinsip yang harus dipegang dalam melaksanakan otonomi pengelolaan

perguruan tinggi adalah nirlaba, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 53 UU Sisdiknas dan Pasal 63 UU Dikti. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, prinsip nirlaba menjadi roh penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan di perguruan tinggi tidak bertujuan untuk mencari keuntungan. Bila perguruan tinggi memiliki sisa hasil usaha yang bersumber dari pengelolaan perguruan tinggi, harus ditanamkan kembali ke perguruan tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.

Mahalnya biaya pendidikan tinggi untuk setiap program studi, disinyalir disebabkan oleh penyalahgunaan wewenang perguruan tinggi dalam menentukan biaya pendidikan tanpa memperhatikan standar biaya operasional pada setiap program studi. Hal ini terjadi apabila tidak ada transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan perguruan tinggi. Penentuan satuan biaya operasional setiap program studi diatur dalam Pasal 88 UU Pendidikan Tinggi. Penetapan standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi menjadi dasar alokasi dana pemerintah dan biaya yang ditanggung oleh mahasiswa. Penetapan biaya pendidikan tinggi negeri yang ditanggung oleh mahasiswa harus melalui persetujuan menteri. Biaya yang ditanggung oleh mahasiswa harus disesuaikan

dengan kemampuan ekonomi mahasiswa, orangtua mahasiswa, atau pihak lain yang membiayainya. Penetapan standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi dikuatkan dengan adanya pengaturan untuk PTN badan hukum yang secara khusus ditugaskan untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi yang terjangkau (Pasal 65 ayat (4)). Kekhawatiran lain terkait otonomi pengelolaan perguruan tinggi adalah mahasiswa miskin tidak dapat masuk perguruan tinggi apalagi memilih program studi favorit. Kekhawatiran ini juga telah diatur melalui beberapa pasal yang menjamin pelayanan pendidikan yang tidak membeda-bedakan kemampuan ekonomi, ras, agama, dan lainnya, namun murni berdasarkan kemampuan akademik calon mahasiswa tersebut. Jaminan perolehan hak untuk dapat mengenyam pendidikan tinggi bagi mereka yang memiliki kemampuan akademik yang memadai telah dijamin melalui pengaturan yang ada dalam UU Dikti mulai dari seleksi masuk perguruan tinggi sampai lulus. Pemerintah akan menanggung biaya ujian saringan masuk secara nasional yang merupakan sebuah proses seleksi akademis dan tidak dikaitkan dengan tujuan komersial. Pengaturan mengenai akses dan keterjangkauan tertuang dalam pasal 73, 74, dan 76. Pengaturan tersebut merupakan salah satu upaya perluasan akses pendidikan. Masuknya calon mahasiswa ke

perguruan tinggi harus berdasarkan kemampuan akademik yang memadai dan tidak bisa dikaitkan dengan alasan lain apapun termasuk alasan finansial. Setelah sang calon mahasiswa diterima di perguruan tinggi, ada jaminan bahwa mahasiswa tersebut dapat menyelesaikan pendidikannya. Bagi calon mahasiswa yang memiliki kemampuan akademik yang tinggi namun tidak mampu secara ekonomi, diberikan tempat khusus paling sedikit dua puluh persen. Perguruan tinggi berkewajiban secara aktif mencari dan menjaring calon mahasiswa yang masuk dalam kualifikasi tersebut. Pembiayaan untuk membantu mahasiswa yang tidak mampu secara ekonomi, dapat berupa beasiswa bagi yang berprestasi, bantuan atau pembebasan biaya pendidikan, maupun pinjaman dana tanpa bunga yang dapat dilunasi setelah lulus atau yang bersangkutan telah memperoleh pekerjaan. Dalam membantu pembiayaan dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi masyarakat juga didorong untuk ikut mendanai pendidikan tinggi dalam berbagai bentuk. Peran serta masyarakat diatur dalam Pasal 84, Pasal 85, dan Pasal 86 UU Dikti. Unsur masyarakat seperti yang dimaksud dalam pasal tersebut diatas dapat terdiri dari alumni, dunia usaha, dan industri serta kalangan mahasiswa itu sendiri. Namun untuk mahasiswa, diberlakukan kembali prinsip bahwa dana pendidikan yang diambil harus

disesuaikan dengan kemampuan mahasiswa yang bersangkutan. Untuk kalangan industri yang memberikan bantuan dana pendidikan, pemerintah memberikan kepada mereka insentif tertentu dalam bentuk yang dimungkinkan oleh aturan perundangan.

## E. SIMPULAN

Dari uraian dan pembahasan tentang implementasi kebijakan pendidikan tinggi di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik dan merupakan salah satu kebijakan negara yang dijadikan sebagai panduan pengambilan keputusan di bidang pendidikan yang legal-netral dan disesuaikan dengan lingkungan. Seiring dengan bergulirnya era reformasi dan otonomi daerah, arah kebijakan pendidikan secara umum diarahkan menuju desentralisasi pendidikan. Pelaksanaan urusan bidang pendidikan 'dibagi-bagi' kewenangannya sesuai dengan jenjang dan tingkatannya. Untuk kebijakan umum dan bidang pendidikan tinggi dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Untuk pendidikan menengah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi, dan untuk pendidikan pra sekolah dan pendidikan dasar dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Kebijakan pendidikan tinggi tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 ini merupakan jawaban dari permasalahan pendidikan tinggi baik mikro maupun makro. Hal yang penting diusung dalam UU tersebut adalah tata kelola perguruan tinggi dan otonomi perguruan tinggi. Isu-isu

krusial yang muncul dari undang-undang ini adalah terletak pada: otonomi perguruan tinggi dan liberalisasi pendidikan, tanggung jawab pemerintah, etatisme, pelaksanaan otonomi yang setengah hati, pembatasan otonomi, dan komersialisasi perguruan tinggi. Akhirnya pro dan kontra ini berhenti dan selesai di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi menolak uji publik terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012.

3. Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan tinggi, Pemerintah mendorong terlaksananya tata kelola perguruan tinggi yang lebih baik dan pelaksanaan otonomi perguruan tinggi sesuai dengan kaidah-kaidah, norma, dan tujuan utama pendidikan. Dalam pelaksanaannya, setiap perguruan tinggi memiliki kemampuan yang berbeda dalam pengelolaan baik akademik maupun nonakademik. Oleh karena itu, pola otonomi perguruan tinggi bukan merupakan sebuah keharusan. Belum semua perguruan tinggi mampu menjalankan otonomi pengelolaan perguruan tinggi. Oleh karena itu, pemberian otonomi pengelolaan perguruan tinggi pun tidak dapat disamaratakan. Bagi PTN, pola otonomi pengelolaan perguruan tinggi diberikan secara selektif yang disesuaikan dengan kemampuan lembaganya. Kemampuan tersebut diukur melalui penilaian terhadap perguruan tinggi yang hasilnya memberikan gambaran mengenai kemampuan perguruan tinggi yang bersangkutan untuk mengelola dirinya secara otonom sepenuhnya atau tidak. Sedangkan untuk tata kelola PTS, Pemerintah memberlakukan ketentuan yang sedikit berbeda. Dalam hal pengelolaan PTS, pemerintah memberikan keleluasaan kepada badan hukum nirlaba atau yayasan untuk mengatur sendiri

pengelolaan bidang nonakademik seperti pengelolaan keuangan, pengelolaan kepegawaian, serta pengelolaan aset dan sarana. Karenanya, pengelolaan PTS diserahkan sepenuhnya kepada badan hukum nirlaba yang mendirikan. Akan tetapi untuk bidang akademik tetap mengacu pada standar nasional pendidikan tinggi yang ditetapkan pemerintah.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeta, 2014.
- Alamsyah, Kamal. *Reformasi Administrasi Republik Indonesia*. Bandung: Program Magister dan Doktor Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Pasundan, 2009.
- Amnur, Muhdi Ali. *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta: Pustaka Fahim, 2007.
- Anonim, *Universiteit van Indonesie, Gids voor het Academiejaar 1949-1950*, Batavia: Landsdrukkerij, 1950.
- Bakry, Aminuddin. 'Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik', Jurnal MEDTEK, Volume 2, Nomor 1, April 2010.  
<[http://www.medtek%2FJurnal\\_Medtek\\_Vol.2\\_No.1\\_April\\_2010%2FAminuddin%2520Bakry.pdf](http://www.medtek%2FJurnal_Medtek_Vol.2_No.1_April_2010%2FAminuddin%2520Bakry.pdf)>
- Basundoro, Purnawan, *Sejarah Pendidikan Tinggi di Indonesia*. <<http://www.manajemenpendidikantinggi.net/index.php/opini/21-opini/175-sejarah-pendidikan-tinggi-di-indonesia>>
- Basundoro, Purnawan. *Sejarah Pendidikan Tinggi di Indonesia*. 24 Feb. 2012.  
<[http://basundoro-fib.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-42085-Sejarah-SEJARAH%20PENDIDIKAN%20TINGGI%20DI%20INDONESIA.html](http://basundoro-fib.web.unair.ac.id/artikel_detail-42085-Sejarah-SEJARAH%20PENDIDIKAN%20TINGGI%20DI%20INDONESIA.html)>
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2007.
- Chan, Sam M dkk. *Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- H. Lumbantoruan, Edward. *Diktat Kebijakan Publik*. Jakarta: Program Pascasarjana STIA YAPPAN, 2012.
- Hidayat, L. Misbah. *Reformasi Administrasi: Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden*. Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2007.  
<https://april04thiem.wordpress.com/2010/11/12/studi-kepustakaan/>  
<http://www.eurekapedidikan.com/2014/12/kajian-pustaka.html>
- Imron, Ali. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk dan Masa Depan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010
- Indrajit, R. Eko dan R. Djokopranoto. *Manajemen Pendidikan Tinggi Modern*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2006.
- Keban, T, Yeremias. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media, 2008.
- Koch, D.M.G. *Menuju Kemerdekaan*. Djakarta: Jajasan Pembangunan, 1951.
- Mamdani, Mahmood. *Scholars in The Marketplace: Dilemmas of Higher Education Reform in Uganda*. Cape Town: HRSC Press, 2007.
- N. Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Nalle, Victor Nalle Williamson. "Mengembalikan Tanggung Jawab Negara dalam Pendidikan: Kritik Terhadap Undang-undang Sisdiknas dan Undang-undang BHP". *Jurnal Konstitusi*. Volume 8 Nomor 4, Agustus 2011: 551-578.
- Nazir, M. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005.
- Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014.

- Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Prasojo, Lantip Diat. 'Financial Resources Sebagai Faktor Penentu Dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan'. *Jurnal Internasional Manajemen Pendidikan*. Vol. 4 No. 02 (2010): 19-27.  
<<http://www.journal.uny.ac.id>>
- Prastowo, A. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2012.
- Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional dan Gramedia, 2008.
- Ricklefs, M.C. *Sejarah Indonesia Modern*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Rivai, H. Veitzal dan Sylviana Murni. *Education Management: Analisis Teori dan Praktik*. Jakarta: PT Rajawali Pers, 2009.
- Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: CV Alfabeta, 2010.
- Surachman, Winarno. *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Jakarta: Tarsita, 1990.
- Suryabrata, Sumadi. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: CV. Rajawali, 1983.
- Suwitri, Sri. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2009.
- Syafaruddin. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- The World Bank (1994). *Higher Education: Lessons of Experience*. Washington: IBRD/World Bank.
- The World Bank. (2012). *Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia*. World Bank East Asia and Pacific Regional Report, 2012.
- Thoha, Miftah, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Tilaar, H.A.R. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Tim Sosialisasi Undang-undang Pendidikan Tinggi. *Otonomi dan Tata Kelola Perguruan Tinggi*. 2012.
- Umar, Ahmad Rizky Mardhatillah. 'RUU Pendidikan Tinggi: Bentuk Liberalisasi Pendidikan Gaya Baru?'. 18 Maret 2013.  
<<http://indoprogress.com/2013/03/uu-pendidikan-tinggi-dalam-jerat-kapitalisme/>>
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Wibawa, Samodra. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Widohariadi dan Bambang Permono (ed.). *Peringatan 70 Tahun Pendidikan Dokter di Surabaya*. Surabaya: Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga, 1983.
- Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2002.