

ANALISIS KEBIJAKAN TENTANG OTONOMI PERGURUAN TINGGI DALAM BENTUK BADAN HUKUM PENDIDIKAN

POLICY ANALYSIS ON HIGHER EDUCATION AUTONOMY THROUGH EDUCATION LAW ENTITY

Carolina Magdalena Lasambouw
(Staf Pengajar UP MKU Politeknik Negeri Bandung)

ABSTRAK

Perguruan tinggi harus memiliki daya saing. Kebijakan otonomi perguruan tinggi memungkinkan penyelenggara pendidikan berupaya meningkatkan kualitas pendidikannya secara mandiri. Perguruan tinggi yang telah memiliki kewenangan dalam aspek akademik sebagai bagian dari otonomi pendidikan, perlu meningkatkan kemampuan inovatif dan kreatifitasnya untuk mendapatkan sumber-sumber dana yang dapat mendukung kegiatan pendidikannya. Studi pustaka dan kajian empirik dalam tulisan ini bertujuan untuk menganalisis Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi, khususnya peluang untuk perguruan tinggi menjadi otonomi melalui status Badan Hukum Pendidikan.

Kata kunci: Kebijakan, Otonomi, Perguruan Tinggi, Badan Hukum Pendidikan.

ABSTRACT

Higher education need to be competitive. Higher education autonomy policy provides possibility for higher education to improve their educational quality independently. Higher education which has academic authority as part of their autonomy need to improve their innovative and creativity ability in order to obtain funding to support their education. Literature studies and empirical review in this paper aim to analyzed Indonesia Law Number 12 Year 2012 on Higher Education, especially opportunity for higher education to be autonomous as Education Law Entity.

Keywords: Policy, Higher Education, Autonomous, Education Law Entity.

PENDAHULUAN

Pendidikan Nasional memiliki fungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Pada butir menimbang dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan bahwa: "sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global" (URI No.20 Tahun 2003)

Upaya untuk mencapai tujuan pendidikan tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui penerapan berbagai kebijakan, termasuk kebijakan di bidang pendidikan. Kebijakan adalah kompas atau pedoman untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya (Riant Nugroho, 2008). Kebijakan sebagai sebuah pedoman terdiri atas dua nilai luhur, yaitu pertama kebijakan harus cerdas (*intelligent*), yang secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu cara yang mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan masalahnya. Jadi sebuah kebijakan harus disusun setelah meneliti data dan disusun dengan cara-cara yang ilmiah. Kedua, kebijakan haruslah "bijaksana", yaitu menyelesaikan masalah tanpa membuat masalah (baru). Selain itu, kebijakan publik haruslah memberikan harapan kepada semua pihak bahwa kebijakan akan membawa kearah perubahan yang lebih baik dari sekarang.

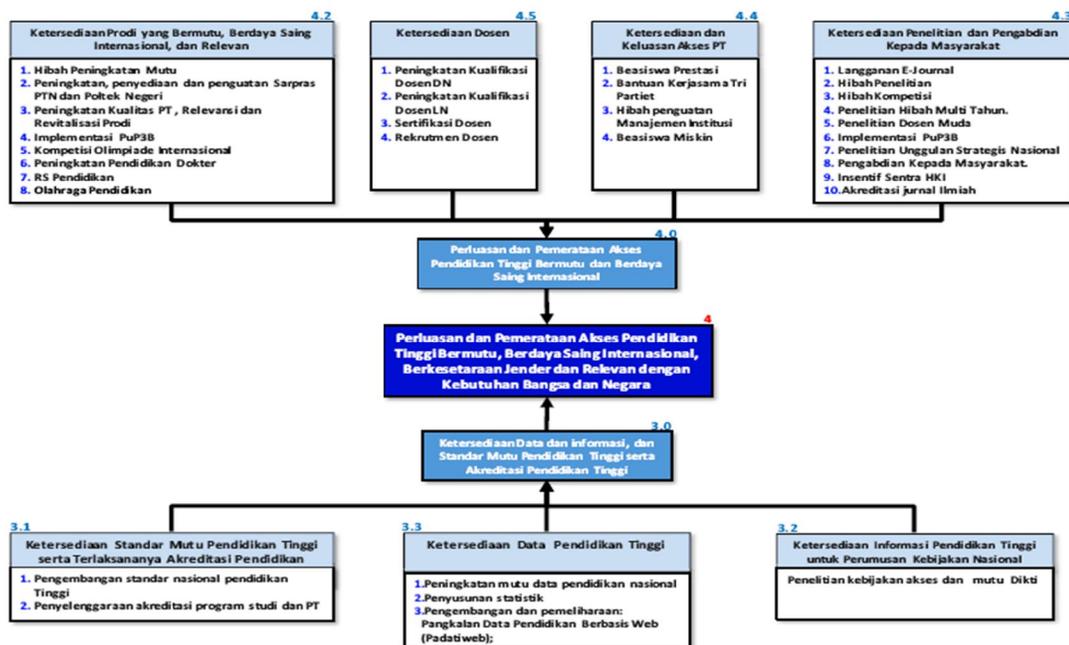
Melihat fakta globalisasi yang meningkatkan terjadinya persaingan dalam berbagai aspek dengan demikian ketat, maka pemerintah Indonesia telah membuat sejumlah rencana strategis agar dapat mengimbangi persaingan antar negara. Agar Indonesia memiliki kesiapan dalam menghadapi tantangan globalisasi dan mampu memanfaatkan peluang yang datang, maka dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005—2025 Pemerintah mencanangkan untuk meningkatkan kemampuan manusia bangsa ini, sehingga memiliki daya saing yang seimbang dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Secara khusus dibidang pendidikan, keseluruhan rencana pemerintah disusun dalam Renstra Kementerian Pendidikan nasional (Kemendikbud) yang memuat target strategis Kementerian Pendidikan Nasional dan Kebudayaan (Kemdiknasbud), yaitu bahwa pada tahun 2025 diharapkan mayoritas bangsa Indonesia merupakan insan cerdas, komprehensif dan kompetitif (diistilahkan insan kamil). Visi jangka panjang tersebut kemudian dirinci untuk ditempuh melalui Visi Kemdiknasbud periode 2010 sampai dengan 2014, yaitu terselenggaranya layanan prima pendidikan nasional untuk membentuk insan Indonesia yang cerdas dan komprehensif. Visi ini dijabarkan dalam bentuk lima misi Kemdiknasbud yang disebut "5 (lima) K", yaitu: (1) meningkatkan ketersediaan layanan pendidikan; (2) meningkatkan keterjangkauan layanan pendidikan; (3) meningkatkan kualitas/mutu dan relevansi layanan pendidikan;

(4)meningkatkan kesetaraan memperoleh layanan pendidikan; dan (5)meningkatkan kepastian/keterjaminan memperoleh layanan pendidikan (Kemdiknasbud, 2010).

Jenjang pendidikan tinggi diyakini merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional yang memiliki peran strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora serta pembudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan. Pendidikan tinggi yang dilaksanakan melalui enam jenis perguruan tinggi (termasuk akademi komunitas) memiliki makna startegis

untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang, sehingga perlu diupayakan agar pendidikan tinggi mampu mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta menghasilkan individu yang intelektual, ilmuwan, dan/atau profesional yang berbudaya dan kreatif, toleran, demokratis, berkarakter tangguh, serta berani membela kebenaran untuk kepentingan bangsa (Renstra Kemendikbud, 2010).

Adapun kerangka berpikir penerapan strategi pencapaian tujuan yang dikaitkan dengan program kegiatan pembangunan pendidikan nasional 2010-2014 dapat dikaji dari gambar berikut:



Gambar 5.4 Kerangka berpikir penerapan strategi perluasan dan pemerataan akses pendidikan tinggi bermutu, berdaya saing internasional, berkesetaraan gender, dan relevan dengan kebutuhan bangsa dan negara

Wujud keleluasaan bagi perguruan tinggi untuk mencapai tujuan dari Renstra Kemendikbud tersebut adalah diberikannya otonomi penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dinyatakan pada pasal 24 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 yaitu:

- (1) Dalam penyelenggaraan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan, pada perguruan tinggi berlaku kebebasan akademik dan kebebasan mimbar akademik serta otonomi keilmuan.
- (2) Perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat.
- (3) Perguruan tinggi dapat memperoleh sumber dana dari masyarakat yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas publik.
- (4) Ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pemikiran tersebut sejalan dengan hakekat perguruan tinggi, dimana perguruan tinggi merupakan institusi yang memiliki tugas dan tanggungjawab untuk:

1. mencari;
2. menemukan;
3. mempertahankan; dan
4. menjunjung tinggi kebenaran.

Tugas mencari, menemukan, mempertahankan, dan menjunjung tinggi kebenaran diwujudkan melalui penerapan otonomi keilmuan dan kebebasan

akademik. Oleh karena itu, perguruan tinggi harus otonom atau mandiri sehingga bebas dari berbagai pengaruh kekuatan ekonomi, politik, sosial, dan kekuatan lainnya.

Namun, dalam pelaksanaannya terdapat berbagai permasalahan operasional dalam penyelenggaraan perguruan tinggi (Dikti, 2012), termasuk: 1) belum adanya bentuk kelembagaan yang memadai untuk mendukung otonomi perguruan tinggi, baik PTN maupun PTS; 2) belum adanya kerangka tata kelola yang baik bagi semua perguruan tinggi dalam mengelola sumber dayanya; 3) belum setaranya pendidikan yang mengutamakan pengetahuan (akademik) dan keterampilan (vokasi) serta profesi. 4) masih besarnya hambatan untuk memperoleh pendidikan tinggi, baik dari segi ekonomi, geografi maupun sosial; 5) Belum adanya Standar Pendidikan Tinggi yang mencakup pengembangan dan pemanfaatan IPTEK dengan nilai humaniora beserta penjaminan kepatuhannya, dan (5) kurang dianggap pentingnya penelitian, komitmen pendanaan dan penghargaan bagi peneliti (Dikti, 2012).

Dalam rangka mengatasi hal tersebut maka pada tanggal 10 Agustus 2012 Dewan Perwakilan Rakyat mensahkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dalam amar pertimbangannya dinyatakan bahwa tujuan diterbitkannya undang-undang ini adalah untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan yang berkeadilan dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan

masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan. Karena itu diperlukan penataan pendidikan tinggi secara terencana, terarah, dan berkelanjutan dengan memperhatikan aspek demografis dan geografis. Selain itu, undang-undang tersebut juga merupakan dasar hukum dan kepastian hukum.

RUMUSAN MASALAH

Permasalahannya adalah bagaimana kita dapat yakin bahwa kebijakan otonomi pendidikan tinggi akan semakin kuat dalam mencapai tujuannya melalui implementasi Undang-undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi. Terutama mengingat bahwa undang-undang tersebut merupakan jawaban atau respon penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (BHP) dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan yang mendapat cukup banyak tantangan dari *stakeholder* pendidikan bahkan kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

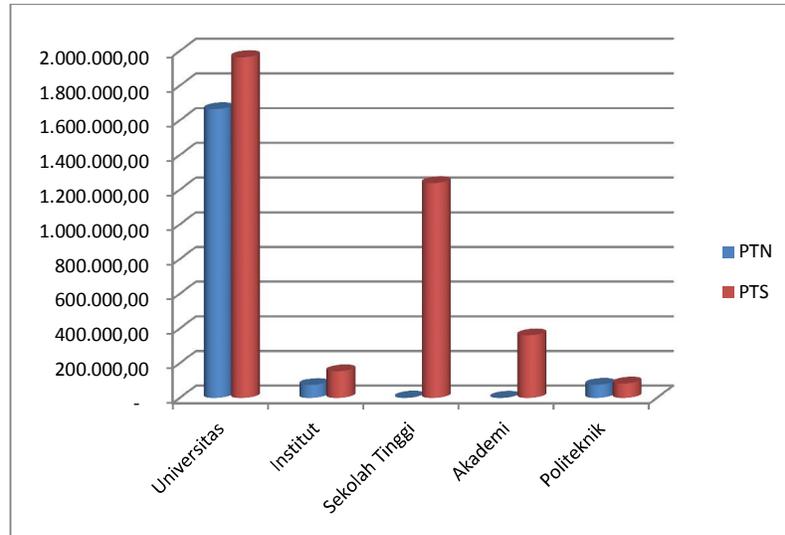
A. LATAR BELAKANG KEBIJAKAN BADAN HUKUM PENDIDIKAN

Pendidikan Tinggi di Indonesia mengalami ekspansi yang cepat sejak

kemerdekaan.

Mengacu kepada data statistik pendidikan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nasional tahun 2012, saat ini jumlah mahasiswa yang terdaftar di institusi pendidikan tinggi nasional sebanyak hampir 6 juta. Peningkatan ini secara khusus terjadi karena tersedianya pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh lembaga swasta, yang pada tahun 2012 memiliki 3.820.279 mahasiswa yaitu lebih dari dua kali lipat jumlah mahasiswa perguruan tinggi negeri. Sistem pendidikan tinggi di Indonesia saat ini didukung oleh 92 perguruan tinggi negeri dan 3.078 lembaga pendidikan tinggi swasta (Kemendikbud, 2012).

Meskipun institusi negeri hanya mencakup sekitar 3 persen dari total jumlah lembaga pendidikan tinggi, namun mereka mencakup 32 persen dari total pendaftaran sedangkan sisanya 68 persen terdaftar di lembaga pendidikan tinggi swasta. Dengan hadirnya penyedia layanan pendidikan tinggi swasta, maka pendaftaran pendidikan tinggi di Indonesia telah mampu melebihi pertumbuhan populasi, yang mengakibatkan peningkatan angka partisipasi pendaftaran. Saat ini proporsi pendaftaran dibandingkan dengan populasi penduduk usia 18-22 adalah sekitar 27 persen sebagaimana tertera pada Gambar 1.1.



Gambar 1.1 Rasio Mahasiswa PTN dan PTS

Meskipun peningkatan angka pendaftaran mahasiswa sejak tahun 2010 cukup stabil, namun akses kepada pendidikan tinggi dan partisipasi penduduk pedesaan serta kondisi sosioekonomis kelompok yang kurang beruntung masih perlu mendapat perhatian khusus (World Bank, 2010).

Pemerintah juga terus berupaya untuk memperbaiki relevansi pendidikan tinggi agar dapat menyediakan lulusan yang sesuai dengan bidang yang paling dibutuhkan oleh bidang ekonomi yang berkembang dengan pesat dan mengalami perubahan struktural dalam perekonomian global yang sangat kompetitif. Salah satu indikator dari ketidakcocokan antara *output* dari sistem pendidikan tinggi dan kebutuhan ekonomi adalah masa tunggu yang panjang antara waktu kelulusan dan waktu memperoleh pekerjaan.

Strategi Jangka Panjang terbaru Pendidikan Tinggi (2010-2014) adalah

melanjutkan reformasi institusional, dengan Kelembagaan otonomi bagi pendidikan tinggi sebagai landasan strategi. Strategi saat ini difokuskan pada desentralisasi pendidikan tinggi negeri dan membuat mereka sebagai lembaga otonomi, mengubah peran DIKTI dari lembaga yang secara ketat mengatur pendidikan tinggi menjadi salah satu lembaga yang menciptakan kerangka kerja yang memungkinkan dan serangkaian infrastruktur untuk pengembangan lembaga yang beragam. Konsisten dengan tren yang lebih luas terhadap desentralisasi pelayanan publik dan demokratisasi di Indonesia. Strategi Jangka Panjang Perguruan Tinggi (SJPPT) bertujuan untuk mendekatkan pembuat keputusan kepada *stakeholder* utama untuk memberikan kebebasan dan kapasitas manajemen yang dibutuhkan lembaga agar menjadi tidak terlalu birokratis, lebih responsif terhadap

perubahan, dan mampu untuk menjadi lebih efisien dan mampu meningkatkan hasil belajar. DIKTI juga berusaha untuk menyeimbangkan hak-hak otonomi untuk pendidikan tinggi dan tanggung jawab mereka yang meningkat terhadap publik - sehingga membuat pendidikan tinggi lebih akuntabel terhadap hasil yang mereka capai sesuai sumber daya publik yang mereka gunakan (Kemendikbud, 2010).

A.1 Otonomi Pendidikan Tinggi melalui Kebijakan Badan Hukum Pendidikan (BHP)

Otonomi pendidikan tinggi diawali pada tahun 1999, ketika pemerintah Indonesia mensahkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 untuk memfasilitasi rencana perubahan universitas negeri menjadi universitas yang otonomi atau Universitas Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Otonomi perguruan tinggi ditujukan antara lain untuk: (a) percepatan pengembangan institusi. Hal ini disebabkan terdapat perbedaan kemampuan masing-masing institusi tanpa harus tergantung satu dengan lainnya, (b) akuntabilitas, (c) transparansi, dan (d) efisiensi pendidikan tinggi.

Empat Universitas Negeri terbesar, yaitu Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada, Institut Pertanian Bogor, dan Institut Teknologi Bandung menjadi pionir perubahan yang secara sah menjadi badan hukum atau Universitas BHMN berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 152/2000, 153/2000, 154/2000, dan 155/2000. Setelah berubah status menjadi BHMN, metode keuangan dari pemerintah

berubah. Anggaran tradisional yang sebelumnya berupa metoda komponen pembiayaan untuk biaya operasional telah diganti dengan hibah berdasarkan kinerja setiap perguruan tinggi (*block grant*). Sedangkan anggaran investasi didukung oleh pemerintah melalui persaingan terbuka atau hibah kompetitif. Tiga universitas, yaitu: Universitas Sumatera Utara (2003), Univesitas Pendidikan Indonesia (2004) dan Universitas Airlangga (2006) juga BHMN.

Melanjutkan kebijakan otonomi pendidikan tinggi, pemerintah menerbitkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan untuk mengisi kesenjangan peraturan dan memberikan landasan hukum kepada sektor pendidikan untuk secara menyeluruhan menjadi lembaga pendidikan yang otonomi. Peraturan yang dikenal sebagai "UU BHP" secara keseluruhan bertujuan untuk menyediakan dasar hukum untuk mempromosikan "otonomi manajemen pendidikan pada institusi formal" di tingkat pendidikan dasar, menengah dan tinggi. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa sekolah dasar dan menengah yang memiliki nilai akreditasi "A" dan didirikan oleh pemerintah pusat atau daerah, bersama-sama semua lembaga pendidikan tinggi negeri dapat segera menjadi badan hukum (Pasal 8). Peraturan tersebut lebih lanjut menetapkan struktur manajemen dan penataan aset manajemen yang diperlukan oleh setiap entitas lembaga pendidikan.

Selain itu, Undang-undang BHP memiliki kerangka rincian pendanaan untuk sebuah "Badan Hukum Pendidikan".Salah satu

bab kunci (Bab IV) di UU tersebut adalah pengaturan pembiayaan badan hukum. Hal ini menyatakan bahwa "sumber dana untuk pelayanan pendidikan formal yang diberikan oleh badan hukum pendidikan harus ditetapkan dengan mempertimbangkan konsep kesetaraan, kecukupan dan prinsip-prinsip keberlanjutan"; dan "pendanaan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh badan hukum pendidikan berada di bawah tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku ". Terkait pendidikan tinggi, ditetapkan bahwa "Pemerintah, bersama-sama dengan Badan Pendidikan Pemerintah, Badan Hukum Pendidikan Pemerintah, menanggung seluruh biaya investasi, beasiswa dan bantuan pendidikan BHPP "dan Pemerintah bersama-sama dengan BHPP harus menanggung minimal $\frac{1}{2}$ (setengah) dari operasional BHPP dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi berdasarkan standar pelayanan minimum". Lebih lanjut peraturan tersebut menjelaskan bahwa biaya per mahasiswa harus sesuai dengan tetapi tidak melebihi $\frac{1}{3}$ dari biaya operasional keseluruhan (Pasal 41). UU ini juga mensyaratkan 20% mahasiswa berpenghasilan termiskin berhak untuk menerima beasiswa Pemerintah (Pasal 46).

Setelah diterbitkannya Undang-undang BHP, semua lembaga pendidikan mulai mempersiapkan diri agar dapat ditetapkan menjadi BHP. Bahkan lembaga donor seperti Bank Dunia dan ADB ikut serta mendukung kebijakan pemerintah tersebut

melalui berbagai kegiatan persiapan lembaga pendidikan tinggi (World Bank, 2010). Namun sementara kegiatan persiapan menuju otonomi sedang belangsung, tiba-tiba pada tanggal 31 Maret 2010, permohonan *judicial review* terhadap UU BHP dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yang kemudian memutuskan untuk mencabut UU tersebut. Dalam amar pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Peraturan Pemerintah tentang BHP tidak selaras dengan amanah UUD 1945 dan menciptakan ketidak pastian hukum. Lebih lanjut, putusan yang dibuat oleh 9 hakim Mahkamah Konstitusi tersebut menjelaskan 5 alasan sebagai dasar pertimbangan pembatalan BHP:

- (1) UU BHP memiliki banyak kekurangan dalam hal kejelasan yuridis, obyektif, dan keselarasan dengan hukum lain yang sudah ada;
- (2) UU BHP mengasumsikan bahwa lembaga pendidikan memiliki manajemen dan kapasitas pembiayaan yang sama, yang sebenarnya tidak terjadi di Indonesia;
- (3) Pemberian otonomi kepada lembaga-lembaga pendidikan akan mengarah pada terjadinya kekurangan dana pada banyak institusi, dan berpengaruh negatif terhadap pendidikan;
- (4) UU BHP tidak menjamin pencapaian tujuan pendidikan nasional, dan hal itu bertentangan dengan komitmen UUD 1945; dan
- (5) Prinsip non-for-profit untuk lembaga pendidikan dapat diterapkan dalam

bentuk hukum lainnya, tidak harus dalam bentuk BHP.

Selanjutnya dalam rangka mengisi kekosongan hukum tentang penyelenggaraan pendidikan tinggi karena dicabutnya Undang-undang tentang BHP dan sementara menunggu terbitnya undang-undang baru sebagai penggantinya, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum yang kemudian diikuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Pada saat yang bersamaan dipersiapkan undang-undang baru yang lebih sempurna dan mengakomodasi pertimbangan keputusan Mahkamah Konstitusi, sampai kemudian pada tanggal 10 Agustus 2012 Dewan Perwakilan Rakyat mensahkan Undang-undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi dimana pada pasal 65 diatur mengenai Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum Pendidikan.

A.2 Mengapa perlu Badan Hukum Pendidikan?

Pada pasal 1 butir 1 diuraikan arti Badan Hukum Pendidikan sebagai badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal (UURI, 2009) dengan tujuan memajukan pendidikan nasional dengan menerapkan otonomi perguruan tinggi pada jenjang pendidikan tinggi. Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah mengapa pendidikan tinggi perlu diatur oleh UURI tentang Badan Hukum

Pendidikan. Dasar hukum untuk menjawab pertanyaan ini terdapat pada pasal 53 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan:

- 1) penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan;
- 2) badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan;
- 3) ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan undang-undang.

Namun dikarenakan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka amanah pasal 53 ayat 3 tersebut selanjutnya diakomodasi pada ayat 65 dan 66 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa: Penyelenggaraan otonomi Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dapat diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri kepada PTN dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum atau dengan membentuk PTN badan hukum untuk menghasilkan Pendidikan Tinggi bermutu (pasal 65). Sedangkan pasal 66 ayat 2 menyatakan "Statuta PTN Badan Hukum ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah".

A.3 Manfaat Undang-undang tentang BHP/ Pendidikan Tinggi

Dalam sosialisasinya, Dikti memaparkan mengenai manfaat adanya Undang-undang tentang perguruan tinggi sebagai berikut:

- **Masyarakat**
 - ✓ Memiliki banyak pilihan jenis pendidikan tinggi yang setara.
 - ✓ Jaminan dapat kuliah sesuai dengan kemampuan akademiknya.
 - ✓ Biaya kuliah yang dikendalikan, sehingga terjangkau.
 - ✓ Jaminan memperoleh layanan pendidikan bermutu.
 - **Dunia Usaha**
 - ✓ Memanfaatkan penelitian di perguruan tinggi untuk inovasinya.
 - ✓ Memperoleh insentif bagi yang memberikan bantuan ke Pendidikan Tinggi.
 - **Perguruan Tinggi**
 - ✓ Jaminan terhadap otonomi akademiknya.
 - ✓ Memiliki fleksibilitas mutunya.dalampengelolaan sumber daya untukmeningkatkan
 - ✓ Memperoleh dukungan pendanaan dari pemerintah
- melalui bantuan operasional pendidikan tinggi.
- **Pemerintah**
 - ✓ Dapat mendorong perguruan tinggi untuk memajukan iptek melalui pelaksanaan Tridharma secara komprehensif dan terpadu.
 - ✓ Dapat memberikan layanan pendidikan tinggi yang berkesetaraan.
 - **Dosen**
 - ✓ Jaminan memperoleh dana penelitian.
 - ✓ Kesetaraan dalam jenjang karir akademik.
 - **Mahasiswa/i**
 - ✓ Manfaat terhadap adanya jaminan untuk memperoleh layanan pendidikan yang berkualitas.
 - ✓ Kesempatan untuk memperoleh pengalaman mengimplementasikan hasil belajarnya melalui pemanfaatan kerjasama perguruan tinggi dan dunia Industri.
 - ✓ Meningkatnya potensi bagi peserta belajar untuk ikut serta dalam kegiatan penelitian.

B. Kajian Empirik.

Mengacu kepada paparan Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat, kebijakan tentang otonomi pendidikan yang diwujudkan dalam bentuk kebijakan Badan Hukum Pendidikan didasarkan kepada tiga hal, yaitu:

<ul style="list-style-type: none"> • Masalah KETERBATASAN DAYA TAMPUNG perguruan tinggi bermutu (Jumlah PTN dan PTS keseluruhan adalah 3.170, hanya 60 PTN yang menyelenggarakan SNMPTN). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Daya tampung PTN bermutu bagi siswa yang hendak melanjutkan ke jenjang pendidikan tinggi jumlahnya sangat terbatas. (Jumlah PTN dan PTS keseluruhan 3170, hanya 60 PTN yg menyelenggarakan SNMPTN) ✓ Apabila siswa ybs tidak tertampung di PTN bermutu, pilihan berikutnya mencari PT lainnya didalam negeri (PTN maupun PT), walaupun biaya relatif lebih mahal dan mutu tdk terjamin, atau bagi yang mampu mencari PT di luar negeri. ✓ Siswa yang tidak bisa melanjutkan ke PT jumlahnya meningkat sehingga tingkat APK rendah (18 %) → daya saing SDM kita rendah.
<ul style="list-style-type: none"> • Masalah KETERJANGKAUAN biaya pendidikan tinggi (Biaya termurah kuliah Rp 20 juta/tahun, penghasilan masyarakat hanya 26,3 juta/pertahun). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Biaya belajar di PT relatif masih tinggi bagi penghasilan rata-rata masyarakat yang tingkat pendapatan masyarakat masih rendah. ✓ Biaya pengelolaan PT yang dibebankan kepada masyarakat masih cukup tinggi yang akan berdampak pada komersialisasi pendidikan.
<ul style="list-style-type: none"> • RELEVANSI pendidikan tinggi dengan kebutuhan dunia kerja dan industri. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Terjadi kesenjangan antara keluaran sarjana utk prodi tertentu perguruan tinggi dengan kebutuhan pasar kerja, sehingga terjadi pengangguran sarjana. Hal ini diakibatkan, minat masyarakat pada pendidikan tinggi umumnya lebih memilih untuk mendapatkan gelar akademik yang dinilai lebih bergengsi ketimbang mencari keahlian untuk bisa pengembangan ilmu, profesi dan karir dalam bekerja (mispersepsi terhadap pendidikan Vokasi), perguruan tinggi belum menjalankan perannya sebagai lembaga riset dan inovasi dengan baik sementara dunia industri belum memanfaatkan potensi riset yang dapat dilakukan perguruan tinggi dalam rangka meningkatkan daya saing industri. Terjadi kesenjangan PT dan dunia Industri.

Strategi yang digunakan dalam proses perancangan sampai pengesahan undang-undang tentang perguruan tinggi ini adalah:

- Mensosialisasikan rancangan undang-undang dengan berbagai pemangku kepentingan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat (RDP).
- Konsultasi publik di berbagai daerah seperti Yogyakarta, Kalimantan dan NTT.
- Sejumlah rapat kerja antara Kemendiknas dengan Komisi X DPR.
- Kunjungan kerja ke luar negeri (Belanda dan Kanada) oleh PANJA DPR dalam rangka penyempurnaan RUU.
- Uji publik.

Sejumlah pendapat pro dan kontra terhadap kebijakan Badan Hukum Pendidikan antara lain:

- UU tentang BHP ini akan mengantarkan setiap penyelenggara pendidikan pada persaingan yang tinggi, solusi dalam memenangkan persaingan tersebut adalah orientasi mutu pada setiap aktivitas penyelenggara pendidikan sehingga produk yang ditawarkan oleh lembaga tetap diminati oleh *customers, stakeholders* dan *user*.
- Penyelenggara pendidikan yang jeli melihat peluang akan merasakan bahwa UU tersebut merupakan tiket untuk menuju pada *world class* sehingga segmentasi pasarnya tidak lagi

berorientasi di dalam negeri akan tetapi merambah ke seluruh dunia, senjatanya adalah menciptakan nilai dan menerapkannya menjadi budaya lembaga yang memiliki standarisasi sesuai dengan standar internasional. (Nurdin, 2009).

- Undang-undang tersebut menyediakan waktu yang cukup (4 Tahun) untuk perguruan tinggi menyiapkan diri untuk menjadi BHP (Bustama R, 2010).
- Peraturan pelaksana Undang-undang masih janggal dan menimbulkan kendala di beberapa perguruan tinggi. (Sobri, 2012).
- Ada kekuatiran dari beberapa perguruan tinggi bahwa kebebasan akademisnya menjadi terbatas atau dikurangi.
- Keberadaan undang-undang menguntungkan karena pendirian program studi baru menjadi lebih sederhana dan mudah.
- Pemerintah menjadi lebih mudah untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan, terutama jika ada indikasi penyimpangan-penyimpangan.
- Keberadaan undang-undang tersebut dapat mencegah terjadinya tindak korupsi intelektual (*intellectual corruption*) dan turut mengendalikan mutu pendidikan.
- HAR Tilaar (2009) menegaskan bahwa: “Pendidikan tinggi harus diberikan otonomi penuh, karena ilmu pengetahuan tidak akan berkembang tanpa otonomi”.

- Undang-undang PT sudah mengomodasi amar putusan yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi saat membatalkan Undang-undang BHP.

C. Analisis Kebijakan otonomi perguruan tinggi - BHP

Michael E Porter (1998) mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap Negara ditentukan oleh seberapa mampu Negara tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap pelaku di dalamnya. Dalam konteks persaingan global, tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap pelaku, baik bisnis maupun nirlaba, untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif, bukan hanya secara lokal melainkan global. Kebijakan publik yang terbaik adalah yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjurumuskan ke pola kebergantungan (Nugroho, 2008).

Istilah kebijakan atau policy digunakan untuk merujuk kepada arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang pelaku (misalnya pejabat pemerintah) atau sejumlah pelaku dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Arti kebijakan publik menurut Riant Nugroho (2008:55) adalah:” keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang

bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan”.

Analisis kebijakan perlu dilakukan karena pada dasarnya suatu kebijakan dijalankan untuk mendapatkan dampak tertentu terhadap suatu masalah. Dengan kata lain, suatu kebijakan ditujukan untuk menjadi “alat” *problem solving* bagi masalah-masalah publik yang hendak diselesaikan (Winarno,2007). Namun dalam kenyataannya banyak masalah-masalah publik yang belum dapat diselesaikan oleh kebijakan publik atau bahkan kebijakan publik tersebut gagal mencapai tujuan yang ditargetkan, sebagaimana yang terjadi pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan.

Analisis terhadap suatu kebijakan memerlukan suatu “alat” untuk membantu pemaparan yaitu model analisis kebijakan. Winarno (2002) menegaskan bahwa antara model-model perumusan kebijakan dan model-model analisis kebijakan terdapat perbedaan yang mendasar. Model perumusan kebijakan difokuskan kepada bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan, sedangkan model-model analisa kebijakan lebih merujuk kepada aktor-aktor yang terlibat dalam pembentukan kebijakan serta nilai-nilai yang berpengaruh terhadap kebijakan.

Dunn (2004) mengemukakan dua model dalam analisis kebijakan yaitu model deskriptif dan model normatif. Model deskriptif bertujuan untuk

menjelaskan dan/atau memprediksi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi pilihan-pilihan kebijakan, sedangkan model normatif selain memiliki tujuan yang sama dengan model deskriptif juga memberikan rekomendasi untuk meningkatkan pencapaian nilai dan kemanfaatan hasil analisis. Dunn menjelaskan bahwa analisis kebijakan merupakan aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang kebijakan dan prosesnya. Dalam proses pembuatan kebijakan, perlu diteliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan. Apalagi jika mengingat bahwa masalah kebijakan merupakan masalah yang berkaitan dengan nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Umumnya metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu (Patton dan Sawicky, 1993; Dunn, 2004):

1. **Definisi:** menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. **Prediksi:** menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternative kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. **Preskripsi:** menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa mendatang.
4. **Deskripsi:** menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan

masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

5. **Evaluasi:** menyediakan informasi mengenai kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Model sistem yang dikemukakan oleh David Easton (1965) juga dapat dijadikan alat untuk menganalisa kebijakan. Model deskriptifnya berusaha untuk menggambarkan keadaan nyata yang terjadi dalam proses pembentukan maupun implementasi kebijakan. Sudut pandang model sistem cenderung difokuskan kepada sudut pandang pembuat kebijakan, yaitu melihat peran para pembuat kebijakan dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan: 1) mengidentifikasi kesempatan dan memanfaatkan dukungan internal dan eksternal; 2) memenuhi kebutuhan lingkungan; dan 3) secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri. Pada model sistem, kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas sistem politik. Kekuasaan-kekuasaan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) bagi sistem politik. Sistem politik adalah sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Luaran (*outputs*) sistem politik merupakan alokasi nilai-

nilai otoritatif dari sistem dan alokasi ini merupakan kebijakan publik.

Berkenaan dengan analisa terhadap kebijakan Badan Hukum Pendidikan yang diwujudkan melalui sejumlah peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dikemukakan pada awal makalah ini,

maka akan digunakan lima prosedur umum (Dunn, 2004) dalam table berikut ini.

Pertanyaannya adalah mengapa PT memerlukan status Badan Hukum Pendidikan?

Masalah apa yang terjadi ?	Mengapa masalah tersebut terjadi? Dan apa penyebabnya?	Apa kemungkinan solusinya?
<p>A. DEFINISI <u>Menurut sudut pandang PT</u></p> <p>1. Penyelenggaraan pendidikan tinggi telah diberi kewenangan Otonomi namun masih sangat bergantung kepada pemerintah (belum mandiri).</p> <p>2. PT harus mampu menghasilkan lulusan yang kompeten sesuai kebutuhan industri. Karenanya PT perlu memiliki sarana dan prasarana yang cukup untuk menyelenggarakan pembelajaran yang berkualitas.</p> <p>3. Dukungan dana yang diperlukan cukup tinggi, yang tentunya tidak mungkin hanya mengandalkan anggaran pemerintah. PT perlu mengupayakan sumber-sumber <i>income</i> lainnya seperti kerjasama (selain menaikkan biaya kuliah).</p>	<p>Penyelenggaraan pendidikan pada tingkat teknis melibatkan berbagai aspek lintas sektoral. Dalam hal ini antara Kemendikbud dan Kemenkeuangan. Masing-masing memiliki aturannya masing-masing yang terkadang kurang mendukung otonomi pendidikan.</p> <p>Pendidikan harus memiliki daya saing. Otonomi memungkinkan penyelenggara pendidikan untuk berupaya meningkatkan kualitas pendidikannya secara mandiri. Namun jika tidak ada atau tidak mencukupi dukungan dananya, maka menjadi sulit bagi pimpinan pendidikan untuk memelihara atau bahkan meningkatkan kualitas pendidikannya untuk menghasilkan lulusan yang berkualitas.</p> <p>Penyebab yang lain adalah otonomi yang dikelola PT cenderung kepada masalah pengelolaan administrasi akademik, sedangkan terkait keuangan ada keterbatasan kewenangan. Misalnya dana yang</p>	<p>Aturan teknis untuk implementasi UURI tentang Pendidikan Tinggi perlu segera dibuat sebagai pedoman teknis pelaksanaan undang-undang tersebut.</p> <p>Sistem keuangan sebagai sumber dana penyelenggaraan pendidikan perlu konsisten dan saling membangun.</p> <p>PT yang telah memiliki kewenangan dalam aspek akademik sebagai bagian dari otonomi pendidikan, perlu ditingkatkan kemampuan inovatif dan kreatifitasnya untuk mendapatkan sumber-sumber dana selain menaikkan biaya pendidikan.</p>

<p>4. Kewenangan pengelolaan keuangan yang diterapkan saat ini kurang memadai bagi PT untuk berkembang sesuai kebutuhan lingkungan yang dinamis.</p> <p><u>Menurut sudut pandang Pemerintah.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Masalah KETERBATASAN DAYA TAMPUNG perguruan tinggi bermutu (Jumlah PTN dan PTS keseluruhan = 3.170 hanya 60 PTN yang menyelenggarakan SNMPTN). • Masalah KETERJANGKAUAN biaya pendidikan tinggi (Biaya termurah kuliah Rp 10 juta, penghasilan masyarakat hanya 26,3 juta/pertahun). • RELEVANSI pendidikan tinggi dengan kebutuhan dunia kerja dan industri. 	<p>diperoleh PT melalui kerjasama harus disetorkan dahulu ke kas Negara, kemudian dapat “ditarik” kembali dalam bentuk kegiatan. Itupun kegiatan yang berkaitan dengan komponen alokasi dana. Selain sering terjadi ketidaksesuaian antara waktu ketersediaan dana dan waktu kebutuhan dana.</p> <p>Untuk mengatasi hal ini dapat dilihat dari apa yang terjadi di masyarakat akhir-akhir ini yaitu bahwa PT meningkatkan jumlah penerimaan peserta didik baru yang seringkali tidak diikuti dengan peningkatan sumber daya sarpras yang diperlukan untuk mendukung proses pembelajaran.</p> <p>Pendidikan cenderung diikuti oleh masyarakat yang mampu membayar biaya kuliah. Pertanyaannya bagaimana dengan masyarakat yang kurang mampu?</p>	<p>Sosialisasi dan partisipatif masyarakat untuk implementasi UURI tentang PT ini perlu dilakukan dengan baik.</p>
<p>B. PREDIKSI menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternative kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.</p>	<p>Kebijakan BHP tetap dipertahankan dan terakhir dimasukkan sebagai pasal pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012.</p> <p>Issue BHP lebih disederhanakan dan tidak monopoli.</p>	<p>Meningkatkan potensi PT untuk memanfaatkan peluang BHP yang muncul dari penerapan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012.</p> <p>Mis: Meningkatnya peluang kerjasama penelitian dengan</p>

		industri.
C. <u>PRESKRIPSI</u> menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa mendatang.	Keberadaan UURI tentang PT khususnya pasal terkait BHP memerlukan peraturan pelaksanaan teknis operasional agar dapat dilaksanakan dengan tepat untuk mencapai tujuannya. Yaitu memperkuat otonomi PT.	Membangun sistem informasi kebijakan internal dengan memanfaatkan akses free web based yang tersedia.
D. <u>DESKRIPSI</u> menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.	UURI tentang PT merupakan penyempurnaan terhadap UURI tentang BP dimana masukan dan keputusan Mahkamah Konstitusi menjadi perhatian untuk perbaikan.	Sama dengan diatas
E. <u>EVALUASI</u> menyediakan informasi mengenai kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.	Belum dapat dilakukan karena masih terlalu dini untuk melakukan evaluasi mengenai kegunaan dan dampak implementasi UU ini.	Mempersiapkan kerangka Monitoring dan Evaluasi Internal sedini mungkin.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian dapat disimpulkan bahwa otonomi perguruan tinggi diperlukan untuk mendukung hakekat pendidikan tinggi sebagai pencari, penemu, mempertahankan, dan menjunjung tinggi kebenaran yang diwujudkan melalui penerapan otonomi keilmuan dan kebebasan akademik. Pendidikan tinggi harus memiliki daya saing. Otonomi memungkinkan penyelenggara pendidikan berupaya meningkatkan kualitas pendidikannya secara mandiri. Perguruan tinggi yang telah memiliki kewenangan dalam aspek akademik sebagai bagian dari otonomi

pendidikan, perlu meningkatkan kemampuan inovatif dan kreatifitasnya untuk mendapatkan sumber-sumber dana yang dapat mendukung kegiatan pendidikannya.

Mengacu kepada kronologis munculnya dasar hukum kebijakan Badan Hukum Pendidikan, maka perlu dicermati bahwa berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem pendidikan Nasional pada pasal 53 ayat 1 dan ayat 4 dengan tegas menyatakan bahwa penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan pemerintah atau masyarakat

berbentuk badan hukum pendidikan. Dan ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan undang-undang. Implikasi dari pasal 53 tersebut adalah: 1) Bentuk Badan Hukum Pendidikan merupakan bentuk lembaga yang sah secara formal dan memiliki dasar hukum yang jelas dan tegas. 2) tingkat peraturan yang menjadi dasar hukum kebijakan Badan Hukum Pendidikan adalah Undang-undang. Dengan demikian dapat dipahami bahwa walaupun waktu yang diperlukan untuk memproses undang-undang cukup lama, yaitu lebih dari 1 tahun, namun pemerintah tetap mengupayakannya agar perguruan tinggi dapat terus meningkatkan kemampuan dan kapasitasnya dengan memanfaatkan otonomi perguruan tinggi melalui status Badan Hukum Pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bustami R. 2010. *Undang-undang Badan Hukum Pendidikan*, diunduh dari [www. Brahman. org](http://www.Brahman.org) (16 November 2012).
- Dunn, W. N, 2004. *Publik Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson Education
- , 2008. *Pengantar analisis kebijakan publik*. Yogyakarta : GajahMada University Press.
- Easton, David. 1965. *A Sistem Analysis of Political Life*, New York: Willey.
- Anderson.C.A., Hasey.A.H., & Jean F, eds. 1961. *Education, Economy & Society*, New York: Free Press.
- Hoogwood.B.W. & Lewis.A.Gunn. 1983. *Policy Annalysis for the real world*, Oxford: Oxford Univ Press.
- Nuridin. 2009. “Undang-undang No.9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan dalam konteks manajemen dan pemasaran pendidikan”, *Jurnal Administrasi Pendidikan*, Vol. IX No. 1 April 2009: 35-47.
- Patton C.V, & Sawicki. D. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. London, Prentice Hall.
- Porter, Micael.E. 1998. *On Competititon*, Harvard Business School. In Widianoro, Nur. 2008. *Publik Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Sobri. 2012. *Kontroversi UU Perguruan Tinggi belum selesai*.
- Tillar, H.A.R. & Riant. Nugroho. 2009. *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Wahab. S. Abdul. 2002. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Widianoro, Nur. 2008. *Publik Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Presindo.