

BAB 6

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1. Kesimpulan

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam manajemen pendidikan tinggi di Indonesia dalam kurun waktu belakangan telah mengarah kepada pergeseran peran negara sebagai penanggung jawab utama dalam sektor pendidikan tinggi. Pemerintah, yang direpresentasikan oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, semakin memposisikan diri sebagai regulator, mediator dan motivator (Dikti, 2004). Dampak dari pergeseran peran pemerintah tersebut, antara lain, adalah didorongnya perguruan tinggi negeri yang selama ini banyak bergantung kepada pemerintah untuk lebih mandiri.

Perubahan kebijakan pemerintah Indonesia atas sektor pendidikan tinggi publiknya dan perubahan pada mekanisme pendanaanya melahirkan bentuk baru dalam tatakelola perguruan tinggi pemerintah. Melalui pola hubungan semacam ini, perguruan tinggi publik dituntut untuk bekerja keras dalam membangun kebertahanannya melalui kemandirian finansial. Keadaan ini mendorong perguruan tinggi tadi melakukan apa saja guna meperkuat posisi pasarnya.

Otonomi yang diberikan pemerintah kepada Universitas Indonesia adalah kebebasan untuk mengelola keuangan dan adnistrasi internalnya. Pada saat yang sama Universitas pun dituntut untuk memenehui kriteria-kriteria pendanaan dan peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah dan menunjukkan akuntabilitasnya kepada publik. Konsekwensi dari pola hubungan pemerintah-perguruan tinggi seperti ini menuntut kemandirian Universitas Indonesia.

Otonomi tentu saja sarat dengan peluang sekaligus kesulitan. Guna merespon banyaknya tuntutan, hambatan sekaligus peluang yang menyertai implementasi kebijakan otonomi tersebut, Universitas Indonesia terdorong untuk mengembangkan strategi manajemen yang mengarah pada manajemen korporasi yang banyak dipraktekkan oleh sektor swasta. Dalam upaya membangun posisi pasarnya, Universitas Indonesia memberi penekanan pada strategi institusi, dan pergeseran pola kewenangan dari masing-masing fakultas dan departemen melalui pemusatan sumber

daya dan kewenangan kepada manajemen Universitas. Strategi adaptasi yang dikembangkan mengarah kepada kuatnya kontrol manajemen Universitas atas *academic affairs* dan *resources*. Pengambilan keputusan berada di tangan kelompok kecil, yakni mereka yang menduduki jabatan di manajemen, dan otoritas bersifat hirarkis. Selain itu, tatakelola Universitas menekankan pada sisi peningkatan efisiensi, efektivitas dan *enterprising*. Model ini menekankan pada *competitive advantage* Universitas Indonesia terhadap perguruan tinggi lain yang berada dalam pasar yang sama. Isu yang berkenaan dengan perbaikan kualitas dan kontrol menjadi isu yang sangat dominan oleh karena pembenahan dan perbaikan mutu akan menambah kapasitas institusi. Hal-hal semacam ini mengindikasikan bahwa elemen administrasi semakin mendapatkan penekanan agar dicapai kemampuan untuk mengontrol kegiatan pengajaran dan riset yang semakin bertambah bebannya.

Restrukturisasi dan strategi adaptasi yang dikembangkan oleh manajemen Universitas akan mendatangkan perubahan-perubahan yang tidak pernah dibayangkan oleh komunitas akademiknya. Hal ini tentu saja melahirkan dinamika yang tidak jarang berpengaruh pada dunia akademik. Perubahan pola manajemen akan menggeser *collegialism* oleh *managerialism*. Marketisasi dan *enterprising* yang kuat akan mengubah perilaku dan cara pandang terhadap pengajaran dan riset, yang adalah elemen terpenting dari keberadaan sebuah perguruan tinggi. Kini riset semakin diarahkan pada riset yang “laku dijual” dan kurikulum dan muatannya semakin mengikuti selera pasar. Hal ini berpotensi menjadikan keberlangsungan (*survival*) dari universitas tidak lagi berdasarkan pada landasan *scholarship*-nya yang kuat melainkan pada keinginan pemerintah, *customers*, dan sponsor. Hal yang menjadi kekhawatiran adalah apabila universitas semakin mencari sumber pemasukan dari macam-macam sumber, melakukan diversifikasi, dan mencari *customers* sebanyak-banyaknya dimanapun maka universitas akan mengkompromikan integritasnya.

Fenomena yang terjadi dalam sektor pendidikan tinggi publik di Indonesia saat ini mengikuti kecenderungan yang terjadi di negara-negara maju. Kecenderungan yang terjadi dalam sistem ekonomi neoliberal adalah manakala sebuah pemerintahan menjalankan kebijakan rasionalisasi anggaran bagi sektor publiknya, selalu diikuti

oleh restrukturisasi atas tatakelola institusi publiknya mengikuti pola *corporate-managerial* (Pusey dalam Zinn & Brenan:2004) sehingga keduanya merupakan satu paket (Zinn & Brenan:2004). Dengan maksud meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada sektor pendidikan tinggi, pemerintah di banyak negara mencoba menerapkan “New Public Management” - sebuah *narrative* yang menekankan bahwa cara terbaik dalam memodernisasikan institusi publik adalah dengan menggunakan konsep-konsep yang ada dalam kultur dunia usaha (korporasi) dimana kontrol birokratik terhadap tingkah laku institusi dialihkan menjadi penekanan pada hasil yang dibuat oleh suatu institusi. Pendekatan ini kental akan *economic rationale*, yakni penekanan pada efisiensi dan efektivitas melalui penerapan manajemen strategis, kontrol, dan evaluasi. Tidak heran apabila istilah-istilah manajemen mulai merasuki *academic sphere* seperti digunakannya istilah “client” atau “customer” sebagai julukan untuk mahasiswa, dan digunakannya istilah-istilah dan konsep-konsep seperti “strategic planning” (Renstra), “mission statement”, “appraisal,” “audit,” “partnership,” “public relations” dan lain-lain.

Fenomena “enterprising university” yang lahir sebagai respon terhadap kebijakan seperti itu dapat dijumpai di banyak tempat, antara lain, Amerika Serikat, Inggris, Australia dan di negara-negara lain (Zinn & Brenan:2004). Tren dan kekuatan pendorong yang mendominasi tatakelola pendidikan tinggi di negara-negara maju tersebut memberi ide dan pemikiran bagi pola pengelolaan pendidikan tinggi di negara-negara berkembang (Neave, 1994).

Efek terbesar dari pergeseran peran negara dan tanggung jawab publiknya terhadap Universitas Indonesia adalah semakin besarnya tanggung jawab yang diemban oleh Universitas Indonesia yang menyanggah otonomi. Akibatnya, Universitas sekarang berwajah seperti industri pada umumnya oleh karena Universitas Indonesia adalah salah satu dari sekian banyak institusi perguruan tinggi yang bersaing guna menghasilkan layanan yang sifatnya substitutif satu sama lain. Bagaimana hubungan antara pemerintah dan Universitas Indonesia dibangun akan memberi pengaruh besar bagi kehidupan akademiknya.

Menguatnya kultur *enterprise* manandakan bahwa perguruan tinggi pemerintah kini telah berubah wajah, oleh karena perguruan tinggi pemerintah dipersepsikan sebagai perguruan tinggi yang seharusnya murah dibandingkan perguruan tinggi swasta. Kultur *enterprise*, yang adalah kultur baru dalam sistem perguruan tinggi pemerintah di Indonesia, bisa membawa peluang sekaligus ancaman. Sisi baik dari kultur *enterprise* adalah perbaikan kinerja perguruan tinggi. Akan tetapi semangat *enterprise* yang eksplisit akan menuju kepada privatisasi. Dampaknya adalah pendidikan tinggi menjadi mahal, dan mahalnya biaya untuk memperoleh pendidikan tinggi yang baik akan semakin menempatkan pendidikan di perguruan tinggi sebagai *private goods* oleh karena hanya bisa akses oleh golongan tertentu. Bilamana tidak ada mekanisme yang dapat menjamin akses bagi kelompok ekonomi lemah, maka universitas elit hanya akan mengeksploitasi peluang pasar daripada meningkatkan partisipasi dan membangun demokratisasi. Keadaan ini akan memperjelas atau memperkuat *class privilege* dan *elitisme* di masyarakat.

Sementara ini perguruan tinggi atau universitas pemerintah/negeri dalam pengertian masyarakat adalah tempat bagi inseminasi pengetahuan (*knowledge*). Dan pengetahuan itu selayaknya tersedia bagi semua kalangan sebagai bentuk dari sumbangan perguruan tinggi/universitas bagi masyarakat. Namun semangat enterprising yang kuat akan menjadikan pengetahuan dalam berbagai bentuknya menjadi sebuah komoditas yang bisa dijual. Hal ini akan mengundang perdebatan lebih lanjut tentang seberapa jauh orientasi perguruan tinggi, khususnya perguruan tinggi pemerintah/negeri, kearah komersialisasi sehingga pengetahuan menjadi komoditas yang diperjual belikan.

Melalui konsep “triangle of coordinations” Clark melihat bahwa ada tiga kekuatan yang menekan sistem pendidikan tinggi dari sebuah negara. Sebagaimana ia kemukakan, dunia perguruan tinggi tidak lepas dari tarik menarik yang terjadi antara “academic oligarchy,” “market,” dan “state.” Pemerintah dalam hal ini memiliki pengaruh besar pada dinamika sistem perguruan tinggi. Bahkan aspek terpenting dari krisis di dunia perguruan tinggi sangat berkaitan dengan cara pemerintah mengarahkan sistem perguruan tingginya.

Dilihat dari konsepsi “tringle of coordinations” tersebut, melalui pemberian otonomi yang lebih besar kepada Universitas Indonesia, pemerintah terlihat merenggangkan “kedekatan”nya. Tujuannya adalah untuk mendorong efisiensi anggaran negara sekaligus memaksa produktivitas dan daya responsif Universitas. Melalui pola hubungan semacam ini, Universitas Indonesia dituntut untuk bekerja keras dalam membangun kebertahanannya melalui kemandirian finansial.

Negara, dalam hal ini, memainkan peran yang ambivalen. Melalui Undang-Undang dan berbagai peraturan serta pengawasan mutu dan relevansi oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN PT), negara masih menjalankan fungsi kontrolnya atas kehidupan perguruan tinggi. Pada saat yang sama, penekanan pada kesehatan institusi melalui audit dan pelaporan kinerja perguruan tinggi kepada publik melalui daftar ranking, peringkat dalam akreditasi dan lain sebagainya, pemerintah bermaksud “membela” *customers* yang telah membayar mahal untuk memperoleh pendidikan yang sudah tidak banyak disubsidi oleh negara.

Perguruan tinggi sebagai “knowledge producer,” dengan caranya mencoba melindungi kepentingan-kepentingannya. Nilai yang paling diagungkan oleh perguruan tinggi adalah kebebasan akademik (*academic freedom*). Akan tetapi ketika Universitas Indonesia dituntut untuk memenehui kriteria-kriteria pendanaan dan mengikuti peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah, pada saat yang sama Universitas Indonesia juga dituntut untuk memperkuat “posisi pasar”nya. Dengan semakin menguatnya unsur marketisasi, Universitas Indonesia dituntut untuk berlomba-lomba berkompetisi untuk mendapatkan “customers”. Hal ini mendorong setiap program studi yang ada di Universitas Indonesia untuk ditampilkan semenarik mungkin, mengingat layanan pendidikan yang ditawarkan oleh universitas dipengaruhi oleh selera dan perilaku pasar. Akibat dari semakin tereksposnya Universitas Indonesia kepada kekuatan pasar, keberlangsungan hidup universitas juga tergantung pada bagaimana universitas “berkompromi” dengan keinginan pasar dan sponsor-sponsor lain, termasuk pemerintah.

Sebagaimana dikatakan Bourdieu, dunia perguruan tinggi berada dalam “field of higher education”. “Field of higher education” seharusnya menjaga otonomi

dengan membebaskan diri dari pengaruh kuat yang cenderung mendominasi yang berasal dari “field” lain, misalnya negara, politik, atau ekonomi. Otonomi sebuah perguruan tinggi, dengan demikian, berkaitan dengan seberapa mampu perguruan tinggi menerapkan logika yang berlaku di dalam *field of higher education*. Logika tersebut bersifat khas karena merupakan produk dari tradisi panjang dari sebuah nilai-nilai dan norma-norma yang dipraktekkan oleh universitas sejak lama. Logika yang bersandar pada untung rugi secara finansial dan pengejaran target pemasukan keuangan bisa merubah peran tradisional universitas. Apabila rasionalitas ekonomi dan politik menjadi pertimbangan yang dominan dalam operasinya sebuah perguruan tinggi maka otonomi dalam arti yang sebenarnya menjadi kabur atau hilang, sekaligus kehilangan jati dirinya. Dunia pendidikan tinggi di Indonesia saat ini, khususnya perguruan tinggi negeri, sedang mengalami metamorfosis dan sedang mencari identitas barunya yang sebenarnya masih kabur arahnya yang bisa saja berakhir dengan sebuah krisis identitas.

6.2. Rekomendasi

6.2.1. Perlunya memiliki sejumlah “success factors”

Burton Clark melihat bahwa dalam proses adaptasi, ada enam faktor penting yang akan besar peranannya dalam menentukan kesuksesan sebuah institusi perguruan tinggi yang bertransisi dalam menjalankan otonomi menuju kemandiriannya. Menurutnya, keenam faktor itu (institutional success factors) adalah:

1. Adanya misi dan tujuan-tujuan institusi yang jelas,
2. Dimilikinya kultur *academic entrepreneurial* yang baik,
3. Dimilikinya struktur institusi yang memungkinkan diferensiasi,
4. Adanya manajemen yang profesional,
5. Dipraktekannya “shared governance”, dan
6. Dimilikinya kepemimpinan (leadership) yang kuat.

Misi dan tujuan yang jelas akan berfungsi sebagai sumber identitas dan integritas bagi komunitas akademik yang cenderung bersifat *loosely coupled*. Kultur

entrepreneur seharusnya mendekatkan *profit center* pada unit akademik yang paling dasar, yakni departemen-departemen, yang sekaligus berfungsi sebagai penghubung antara institusi dengan lingkungannya. Diferensiasi selain berarti adanya struktur yang mampu mencangkau secara utuh dari program sarjana (S1) hingga magister dan doktor, juga memungkinkan terbentuknya bermacam-macam unit yang fokus risetnya tidak hanya pada *applied research* melainkan juga *basic research*. Unit-unit yang dimiliki oleh departemen seharusnya memiliki akuntabilitas namun memiliki keleluasaan dalam mendesain dan mengimplementasikan bentuk layanannya sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan. Sementara itu, di tingkat universitas, manajemen universitas seharusnya terdiri dari para profesional yang bekerja secara penuh (full time professionals), memiliki perangkat manajemen modern (modern management tools) dan memiliki kekuasaan (power) yang secukupnya untuk membuat keputusan-keputusan bagi institusi. *Shared governance* diperlukan sebagai unsur demokrasi dan dikedepankannya konsensus dalam merespon tuntutan dari luar. Para pejabat seharusnya secara penuh memberi dukungan, terutama finansial, dalam mengimplementasikan inspirasi yang ada.

6.2.2. Perlunya Shared Governance

Model *iversity governance* yang tradisional adalah model dimana komunitas akademik lah yang menentukan siapa yang akan menempati jabatan-jabatan administratif, entah itu rektor, dekan, senat universitas atau fakultas. Akan tetapi struktur yang baru memungkinkan hadirnya orang luar dalam badan yang memerintah. Apabila badan ini lebih banyak diisi oleh orang luar maka bisa hal ini akan berpengaruh pada situasi dimana para staff akademik tidak lagi menjadi pemegang suara mayoritas. Bahkan jabatan-jabatan administrator tersebut bisa saja diisi oleh orang yang bukan berasal dari komunitas akademik setempat sehingga kepentingan-kepentingan dari luar universitas akan menjadi dominan. Namun, ada area yang semestinya menjadi kepakaran dari pengajar atau tenaga akademik yang tidak boleh dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan manajemen.

Konsep tentang “shared governance” mengakui bahwa tenaga pengajar (faculty) adalah pihak yang paling *qualified* dalam dunia akademik dan karena itu, melalui struktur pengelolaan (governance) yang baik dan mapan, mereka harus memiliki peran utama dalam merumuskan kebijakan yang berhubungan dengan: kurikulum, metode pengajaran, standar akademik, pengembangan program, syarat mendapatkan gelar. Selain itu, dosen-dosen seharusnya diberikan akses yang luas untuk memberikan masukan penting, melalui struktur dimana mereka berada, terhadap bidang-bidang lain yang dapat mempengaruhi fungsi akademis dan institusi.

6.2.2. Pentingnya Inovasi

Krisis yang menimpa dunia perguruan tinggi di Indonesia menuntut semua aktor yang terlibat untuk mendesain dan mengimplementasikan solusi-solusi yang inovatif.

Di sejumlah negara, program-program reformasi sudah dilakukan. Di Korea Selatan, reformasi perguruan tinggi dilaksanakan di awal tahun 1970-an dan 1980-an di bawah naungan Kementerian Pendidikan Korea Selatan dan didasarkan pada inisiatif sejumlah perguruan tinggi yang otonom (Korean Council for University Education, 1986). Di Nigeria the National Universities Commissions mengkoordinasikan proyek yang ditujukan pada peningkatan efektifitas atas penggunaan sumber-sumber yang terbatas, sehingga universitas-universitas dihimbau untuk lebih mampu mencetak sebanyak mungkin lulusan perguruan tinggi dan menghasilkan sumbangan yang bernilai kepada masyarakat melalui riset-riset serta layanan masyarakat meskipun mengalami keterbatasan dana. Rogers dan Shoemaker (1971) berdasarkan analisa mereka terhadap lebih dari 1500 kajian tentang karakteristik yang menentukan sukses-gagalnya sebuah inovasi menyebutkan bahwa terdapat lima karakteristik yang krusial:

1. Kompatibilitas sebuah ide baru (yakni seberapa besar ide tersebut konsisten dengan nilai-nilai yang berlaku, pengalaman yang dilalui, dan kebutuhan

pihak yang ditunjukkan oleh ide tersebut) mampu mendorong percepatan adopsi atas sebuah inovasi

2. Manfaat relatif dari sebuah ide (yakni seberapa besar inovasi tersebut dilihat sebagai sesuatu yang lebih baik dari ide yang hendak digantikan) mampu mendorong percepatan adopsi atas sebuah inovasi
3. Kompleksitas dari inovasi (yakni seberapa sulit dan rumit inovasi tersebut dipahami dan digunakan) tidak mempengaruhi percepatan inovasi
4. Kebiasaan sebuah inovasi di-ujicobakan (yakni seberapa besar inovasi tersebut dapat diujicobakan pada basis yang terbatas) mampu mendorong percepatan adopsi atas sebuah inovasi
5. Observabilitas (yakni seberapa besar hasil dari inovasi dapat terlihat oleh orang lain) mampu mendorong percepatan adopsi sebuah inovasi.

