

BAB 2 KAJIAN LITERATUR DAN KERANGKA KONSEP

2.1. Orientasi Tatakelola Pendidikan Tinggi dalam Beberapa Dekade Terakhir

Globalisasi sering dikaitkan dengan lahirnya “knowledge-based economy” atau “knowledge society”, dimana akumulasi *knowledge* semakin dikaitkan dengan *wealth*. Bahkan, negara-negara yang tergabung dalam Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dan Bank Dunia menyimpulkan bahwa peran *knowledge* telah menggeser kedudukan kekayaan alam, kapital fisik, dan tenaga kerja sebagai faktor dominan dalam kemajuan ekonomi. Wujud komoditas perdagangan pun telah mengarah kepada *symbolic goods, worldwide brands, images, dan knowledge* (Scott, 1998). Respon sejumlah pemerintah terhadap tekanan globalisasi telah membawa konsekuensi dalam dunia pendidikan tinggi, yakni pergeseran posisi perguruan tinggi dari *periphery* menjadi *central* (Eggins, 2003). Scott dalam *The globalization of Higher Education* mengatakan bahwa semua universitas tidak luput dari dampak globalisasi - sebagian menjadi objek, sebagian sebagai korban, namun sebagian lagi sebagai bagian dari subjek atau agen utama dari globalisasi. Peter (2004) melihat bahwa universitas-universitas masa kini setidaknya mengarah pada tiga fungsi: (1) untuk memproduksi *knowledge*, (2) untuk mencetak tenaga kerja terampil bagi kebutuhan industri dan korporasi global sekaligus wahana bagi *lifelong learning*, dan (3) untuk menjadi institusi global bagi riset dan pengajaran bagi orang-orang dari berbagai penjuru dunia - sebuah fenomena yang ia istilahkan “knowledge capitalism.”

Karena harapan akan sumbangan ekonomi yang vital dari universitas-universitas, negara-negara maju berupaya mencari bentuk-bentuk perubahan pada sistem pendidikan tinggi mereka guna mendorong inovasi dan riset yang sekarang dinyatakan sebagai *competitive advantage* dari sebuah negara (Porter, 1990), baik melalui perubahan pada tingkat institusi, kebijakan nasional, maupun kerjasama

regional dan internasional. Kekuatan pasar bebas, reformasi pemerintah, dan tuntutan sosial telah menjadikan konteks baru bagi dunia akademis di banyak negara. Perubahan paradigma ditandai oleh besarnya otonomi yang diberikan oleh pemerintah kepada perguruan tinggi, menguatnya kompetisi di tingkat internasional untuk mendapatkan sumber pendanaan, tenaga akademis, dan mahasiswa, perkembangan berupa kerjasama di bidang riset antara perguruan tinggi dan dunia industri, dan lahirnya regulasi pemerintah yang mengatur penjaminan mutu pendidikan (Dill dan Sporn, 1995). Dalam konteks Uni Eropa, misalnya, “The Bologna Process”¹ dapat dilihat sebagai tanggapan negara-negara maju di kawasan Eropa terhadap tekanan globalisasi dan perubahan paradigma dalam dunia pendidikan tinggi, dimana salah satu dari agenda pokok dari the Bologna Process adalah menjadikan Eropa sebagai European Higher Education Area (EHEA) menjelang tahun 2010 - yang mengarah kepada konvergensi sistem perguruan tinggi di kawasan Eropa guna meningkatkan kompatibilitas, mutu, daya tarik dan daya saing seluruh perguruan tinggi Eropa sehingga Eropa akan memiliki keunggulan akademis yang menarik mahasiswa dan staf pengajar tidak hanya dari kawasan Eropa.

Kecenderungan-kecenderungan di atas mengarah pada kesimpulan bahwa pembangunan sektor pendidikan tinggi, peningkatan kegiatan riset dan perluasan akses bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan tinggi yang berkualitas dilihat sebagai sebuah langkah strategis. Sebab melalui partisipasi penduduk yang tinggi dalam pendidikan tinggi berarti meningkatnya kapasitas sebuah negara untuk dapat menjadi bagian dari *international knowledge system*, untuk kemudian mengadopsi teknologi baru, mengadaptasikannya, lalu mengembangkan teknologi tersebut (Verspoor, 1994). Sebagaimana diakui oleh Bank Dunia, suksesnya pembangunan bukan melalui peningkatan pendidikan dasar semata, melainkan juga bersumber dari

¹ Di-inisiasi oleh “the Sorbonne Declaration 1998,” yang ditindaklanjuti dengan “the Bologna Declaration 1999” lahirlah “the Bologna Process,” yakni sebuah kesepakatan non formal/non-governmental yang mampu melibatkan para menteri pendidikan, rektor, mahasiswa dan sejumlah organisasi dari 46 negara Uni Eropa. Oleh European Commission visi ini hendak dihubungkan dengan visi integrasi Eropa. (<http://eua-be/bologna-universities-reform>; www.bologna2009benelux.org)

basis teknologi yang kuat yang didukung dengan pelatihan yang maju (Eggins, 2003). Bahkan disebutkan bahwa “... *an approach that pursues primary education alone will leave societies dangerously unprepared for survival in tomorrow's world*” (World Bank, 2000: 16). Kemajuan teknologi dan peningkatan produktivitas dianggap erat kaitannya dengan investasi dalam bentuk *human capital* berupa pengetahuan, keahlian, dan akal daya dalam setiap individu; sementara itu, *high quality human capital* dibangun melalui *high quality higher education systems* (World Bank, 2000).

Di sisi lain, besarnya jumlah warga negara yang ingin memperoleh pendidikan tinggi telah menjadi beban keuangan yang besar bagi negara, bahkan bagi negara maju sekalipun. Oleh sebab itu negara-negara maju mencari mekanisme pembiayaan pendidikan tinggi yang diharapkan mampu meningkatkan efisiensi sekaligus mendorong produktivitas perguruan tinggi. Negara-negara OECD, misalnya, memberikan otonomi yang lebih besar dan kebebasan pasar kepada institusi perguruan tinggi; ditingkatkannya pemasukan universitas yang bersumber dari mahasiswa; dibedakannya secara mencolok jumlah dana antara untuk membiayai riset dan dana untuk kegiatan pengajaran; diperkenalkannya kompetisi untuk memperoleh dana pemerintah; dan adanya dorongan kepada universitas-universitas untuk melakukan diversifikasi sumber pemasukan dengan menggalakkan kerjasama dengan dunia usaha (Peters, 2004). Deregulasi diharapkan akan melahirkan kompetisi yang mendorong tumbuhnya efisiensi dalam pengelolaan perguruan tinggi sehingga dampaknya adalah berupa tawaran dan pilihan yang lebih baik bagi konsumen (Taggart & Associates, 1998), sekaligus mendorong daya responsif universitas (Peters, 2004). Tanggung jawab keuangan yang sebagian dibebankan kepada individu, orang tua atau rumah tangga (*cost-sharing*) dijustifikasi oleh anggapan bahwa manfaat dari pendidikan tinggi akan dinikmati oleh individu yang bersangkutan, oleh karena itu sudah selayaknya individu, orang tua atau rumah tangga ikut menanggung sebagian biaya pendidikan tinggi sebagai bentuk dari sebuah investasi (Williams, 1995).

Akibat dari beragam ekspektasi dan tekanan-tekanan yang berasal dari bermacam-macam sumber, “dunia perguruan tinggi saat ini dihadapkan dengan sebuah paradoks yang sulit” (Guskin dan Marcy, 2003). Bentuk-bentuk tekanan itu ialah tekanan politis berupa tuntutan akan demokratisasi; tekanan sosial berupa meningkatnya jumlah warga negara yang ingin memperoleh pendidikan tinggi; tekanan finansial yang menghendaki institusi perguruan tinggi mencari sumber pendanaan baru oleh karena berkurangnya dukungan dana dari pemerintah; dan harapan pemerintah akan kontribusi *knowledge* dari perguruan tinggi bagi pertumbuhan ekonomi yang di era globalisasi semakin menjadi sandaran banyak negara (Salmi, 1994). Selain itu, dunia perguruan tinggi dihadapkan dengan adanya kontradiksi diantara fungsi-fungsi yang berbeda yang diperankannya. Secara historis, sebagaimana terjadi di banyak negara, perguruan tinggi telah dijadikan alat pembentukan ideologi (*ideological apparatuses*); perguruan tinggi juga berfungsi sebagai mekanisme dalam menyeleksi para elit; sebagai ajang untuk mempersiapkan para tenaga kerja profesional bagi kebutuhan industri (*training function*); dan sebagai pencipta pengetahuan (*scientific function*) (Castells, 1994). Oleh sebab itu, negara-negara maju saat ini berupaya mencari perimbangan yang pantas di antara tuntutan sosial (*social demand*), regulasi pemerintah, dan otonomi universitas (Goedegebuure *at al*, 1994).

Perubahan paradigma perguruan tinggi di negara-negara maju sekaligus menjadi model yang banyak dijadikan pijakan dalam pengelolaan sistem pendidikan tinggi kontemporer (Ben-David, 1977). Dengan kata lain, tren dan kekuatan pendorong yang mendominasi tatakelola pendidikan tinggi di negara-negara maju memberi ide dan pemikiran bagi pola pengelolaan pendidikan tinggi di dunia. Negara-negara berkembang yang pada era 1980-an dan sebagian pada era 1990-an mulai beralih kepada paham neo-liberal (Varshney, 2005), di bawah tekanan perubahan masyarakatnya yang begitu cepat yang disertai keterbatasan kapasitas, cenderung mengadopsi pendekatan dan model yang diterapkan di negara-negara maju. Sementara itu, dunia pendidikan tinggi di banyak negara berkembang berada

dalam krisis (Salmi, 1991), yang selain berdampak pada rendahnya efisiensi internal perguruan tinggi dan pengangguran sarjana juga terbatasnya hasil riset yang diciptakan (Verspoor, 1991). Bank Dunia berkesimpulan bahwa tanpa perluasan akses dan perbaikan mutu sektor pendidikan tinggi, negara-negara berkembang akan semakin sulit mengambil manfaat dari *global knowledge-based economy* yang percepatannya dipicu oleh kemajuan teknologi (World Bank, 2000).

Indonesia, sebagaimana negara-negara berkembang lainnya, berupaya melakukan reformasi tata kelola pendidikan tingginya dalam konteks perubahan sistem ekonomi global. Namun secara kuantitatif dan kualitatif, kondisi pendidikan tinggi di Indonesia belum menggembirakan. Meskipun perguruan tinggi sekuler² berakar pada masa kolonial, pertumbuhan sektor pendidikan tinggi di masa itu sangat lamban dan aksesnya hanya menjadi milik kaum elit (Ranuwihardjo, 1991; Atmakusuma, 1991). Pertumbuhan pesat baru terjadi di alam kemerdekaan. Semangat nasionalisme di alam kemerdekaan, tuntutan sosial dan kebutuhan industri telah mendorong pertumbuhan dan perluasan perguruan tinggi hingga ke setiap propinsi. Nizam mencatat bahwa populasi mahasiswa meningkat dari hanya sekitar 200.000 di tahun 1975 menjadi 2,5 juta pada tahun 1995, dan pada sekitar tahun 2005 populasi mahasiswa mencapai sekitar 3,5 juta, dengan jumlah perguruan tinggi sekitar 2.300, dimana sekitar 2.200 dari jumlah itu adalah perguruan tinggi swasta.³

Meskipun pertumbuhan perguruan tinggi begitu cepat, angka partisipasi kasar di tingkat pendidikan tinggi baru mencapai 14% (Dikti, 2004). Selain itu, pertumbuhan yang pesat tidak diikuti dengan mutu yang baik. Akreditasi yang dilakukan oleh Badan Akreditasi Nasional (BAN) menunjukkan bahwa tingkat akreditasi atas program studi pada perguruan tinggi di dalam negeri sebagian terbesar berakreditasi B dan C (Dikti, 2004). Bahkan dari segi daya saing secara umum, Bank

² Achjani Atmakusuma dalam "Problems of University Growth in Indonesia" (1974) merujuk istilah "perguruan tinggi sekuler" dalam pengertian perguruan tinggi klasikal Eropa oleh karena di masa Kerajaan Sriwijaya pernah berdiri universitas keagamaan Budha.

³ Dikutip dari Teguh Y. Wicaksono. "Recent Development of Higher Education in Indonesia: Issues and Challenges" EABER Working Paper Series, Paper No.45. East Asian Bureau of Economic Research. 2008.

Dunia menempatkan Indonesia pada urutan ke 28 dari 30 negara yang berpenduduk di atas 20 juta jiwa; dimana salah satu indikator yang dijadikan parameter adalah seberapa besar sains, teknologi, dan sumber daya manusia (SDM) berkontribusi bagi dunia usaha.⁴ Moeliodihardjo *et al* menyebutkan rendahnya mutu rata-rata pendidikan tinggi di Indonesia disebabkan oleh pertumbuhan yang tidak diikuti oleh mekanisme perencanaan dan pembiayaan yang baik.⁵ Sistem perguruan tinggi yang sentralistik di masa lalu menjadikan perguruan tinggi negeri tidak efisien, kurang inisiatif dan cenderung dipakai sebagai alat politik penguasa. Selain itu, ketergantungan perguruan tinggi, terutama perguruan tinggi negeri, kepada pemerintah telah menjadikan perguruan tinggi (negeri) tidak mampu merespon perubahan-perubahan eksternal dan kurang memiliki akuntabilitas (Nizam).⁶

Tantangan bagi pembangunan sektor pendidikan tinggi di Indonesia saat ini, dengan demikian, adalah perluasan akses dan peningkatan mutu dan daya saing (Dikti, 2004). Akan tetapi upaya ini terhambat oleh terbatasnya kemampuan keuangan pemerintah akibat krisis ekonomi; dana rata-rata yang dialokasikan oleh pemerintah saat ini untuk menghasilkan lulusan program sarjana hanya berkisar pada Rp. 3,17 juta per mahasiswa per tahun dari yang seharusnya Rp. 18,1 juta per mahasiswa per tahun menurut hitungan Dikti (Dikti, 2004). Ironisnya, penambahan anggaran pemerintah untuk sektor pendidikan tinggi justru sering menciptakan ketidaksetaraan kesempatan (*social inequity*); di banyak perguruan tinggi negeri yang disubsidi pemerintah, sebagian besar yang melanjutkan pendidikan tinggi adalah mereka yang berasal dari keluarga yang lebih mampu.⁷

Keterbatasan dana pemerintah bagi sektor pendidikan tinggi berimplikasi pada tekanan pemerintah atas perguruan tinggi, terutama pada perguruan tinggi pemerintah yang selama ini banyak menyerap dana, untuk memberikan layanannya

⁴ www.imd.ch/wcy/orderfarm

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

⁷ Menurut versi Indonesia Family Life Survey 1995, 80% mahasiswa berasal dari lima lapisan tertinggi dalam strata sosio-ekonomi; versi Susenas 2001 menyebutkan 60% mahasiswa berasal dari masyarakat mampu secara sosio-ekonomi.

secara lebih efisien namun relevan dengan keadaan masa kini, dan berada dalam peringkat yang baik menurut ukuran/standar mutu internasional. Pemerintah Indonesia lalu mendorong kemandirian sejumlah perguruan tinggi pemerintah melalui kebijakan desentralisasi pengelolaan pendidikan tinggi melalui otonomi perguruan tinggi, sebagaimana teraksentualisasikan dalam Undang Undang No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Strategi Jangka Panjang Pendidikan Tinggi (HELTS) 2003-2010, dan Undang Undang No.9/2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Sesuai dengan arah kebijakan tersebut, perguruan tinggi di Indonesia khususnya perguruan tinggi pemerintah yang dianggap siap, didorong untuk lebih mandiri terutama secara finansial dan meningkatkan daya saingnya dengan diberikan tanggung jawab yang lebih besar berupa otonomi institusional yang disertai harapan akan akuntabilitas.

Berangkat dari kenyataan-kenyataan diatas, dunia akademis di Indonesia menjadi sangat berbeda dan lebih kompleks bila dibandingkan dengan situasi kurang lebih satu dekade lalu. Faktor-faktor eksternal yang bersumber dari pasar bebas, globalisasi dan *trend* yang berkembang dalam sistem perguruan tinggi dunia; dan faktor-faktor internal berupa tuntutan sosial masyarakat untuk memperoleh pendidikan tinggi yang berkualitas namun harus bersaing dengan agenda rasionalisasi anggaran oleh pemerintah akibat krisis ekonomi, telah menjadi realitas baru dalam dunia perguruan tinggi di Indonesia saat ini.

2.2. Relasi Pemerintah dan Perguruan Tinggi dalam Koordinasi "negara-universitas-pasar"

Pemerintah di banyak negara memainkan peranan penting dalam dinamika perguruan tingginya. Ada dua peran krusial yang dapat dimainkan oleh pemerintah guna mempengaruhi *behavior* dari universitas. Pertama, dengan menggunakan kekuatan uang yang dibutuhkan oleh universitas sebagai sumber dana, yang pada kenyataannya menjadi sandaran utama bagi pemasukan universitas negeri. Kedua,

pemerintah menjadi pemain penting dalam sektor perguruan tinggi oleh karena otoritas yang dimiliki pemerintah dalam membuat aturan-aturan dan undang-undang.

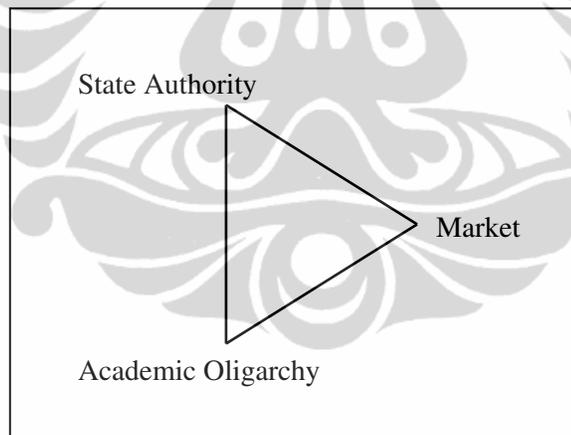
Di sisi lain, universitas memiliki dua sumber kekuatan yang dapat dipergunakan dalam mempertahankan *status quo* dan mendorong kekuatan tawar menawarnya terhadap “invansi” pemerintah. Pertama, dengan spesialisasi pengetahuan yang ia miliki dan nilai kuat dari kebebasan akademik (*academic freedom*) yang mampu mempersatukan segala kelompok kepentingan dalam komunitas akademik sehingga menjadi sebuah kekuatan. Nilai ini dijunjung tinggi oleh masyarakat beradab yang demokratis. Kedua, institusi akademik memiliki karakteristik yang unik yang disebut “loosely coupled”, dimana struktur dari perguruan tinggi terdiri dari sejumlah sub-unit yang berada dalam komunitas akademik yang masing-masing dapat mempertahankan identitasnya sendiri-sendiri dan keterpisahannya dari satu dengan yang lain namun sub-unit – sub-unit tersebut disatukan dalam sebuah organisasi akademik oleh prinsip *academic freedom* (Weick, 2000). Hal ini menjadikan pemerintah sulit mengintervensi urusan-urusan internal universitas secara langsung ataupun secara eksplisit.

“The triangle of tension” dari Clark (1983) adalah sebuah model yang sering dipakai dalam menjelaskan daya tarik-menarik kepentingan antara pasar, negara, dan perguruan tinggi. Tiga aktor yang bermain adalah: otoritas negara (*state authority*), pasar (*the market*), dan perguruan tinggi (*academic oligarchy*). “State Authority” direpresentasikan oleh regulasi pemerintah yang ia pakai dalam mengarahkan keputusan dan aksi dari aktor-aktor di masyarakat menurut tujuan yang telah ia tetapkan dan dengan menggunakan instrumen yang ada. “Market” menunjukkan ketiadaan (*absence*) institusi yang mengatur keputusan dan tindakan. Sebagai sebuah mekanisme,

“market works without benefit of a superstructure: unregulated exchanges link persons and parts together...Exchange is a basic form of interreaction that stands in contrast to authoritative command; it can be seen as a method for organizing cooperation among people” (Clark, 1983a: 161-162).

“Academic Oligarchy” merujuk kepada *coordinating capacity* yang dimiliki oleh “groups of academic superbarons” yang dalam lingkungan formal (melalui badan atau kepanitiaan) dan jaringan non-formal, secara bersama sama mempengaruhi dan mengarahkan keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan dalam sistem perguruan tinggi.

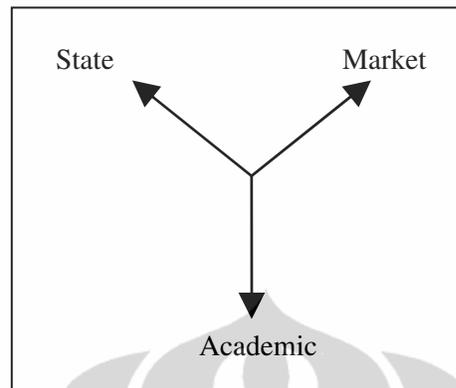
Ketiga unsur ini membentuk mekanisme koordinasi dalam tiga dimensi dimana di setiap lokasi akan mencerminkan kombinasi dari ketiga unsur kekuatan yang ada. Dalam menganalisa hubungan antara negara dan perguruan tinggi di negara-negara berkembang, model triangulasi dari Clark ini sering dipakai. Hubungan antara regulasi pemerintah dan mekanisme pasar dalam dunia perguruan tinggi menimbulkan konsekwensi dalam dinamika sistem perguruan tinggi.



Gambar 2.1. “*The Triangle of Tension*”

Sumber: Clark, 1983 dalam Gareth L. Williams, 1995

Hubungan diantara kepentingan tersebut dapat dijelaskan melalui model-model yang dibuat oleh Gareth Williams, sebagai berikut:



Gambar 2.2. *Competing claims* (Model 1)

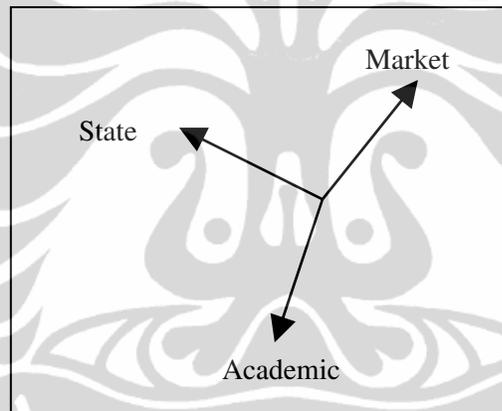
Sumber: Williams, 1995 dalam Dill and Sporn, 1995

Sebagaimana organisasi ekonomi lainnya, perguruan tinggi juga tidak luput dari tarik menarik kekuatan/kepentingan, dalam hal ini antara perguruan tinggi sebagai "expertise supplier", dengan tuntutan dari "individual customers" dan "collective goods" yang diwakilkan oleh negara. Perguruan Tinggi sebagai *academic suppliers* dari layanan pengajaran dan riset memiliki *self-interest* yang didorong oleh semangat spesialisasi yang mereka miliki; mahasiswa sebagai konsumen berkeinginan memperoleh pengetahuan dan keahlian yang akan meningkatkan nilai bagi tenaga kerja mereka dan mungkin juga keuntungan-keuntungan dalam bentuk lain, sedangkan negara akan berusaha membuat yang terbaik baik seluruh atau paling tidak sebagian besar warga negara guna menjaga stabilitas pemerintahan.

Apabila penawaran atas *expertise* rendah bila dibandingkan dengan permintaannya, atau bila *self-interest* diproteksi oleh peraturan atau tindakan kolektif, *power* yang dimiliki oleh *supplier* menjadi besar dan sistem yang diberlakukan akan melindungi kepentingan mereka. Hal ini sejalan dengan keuntungan yang menjadi monopoli dari produsen yang ketersediaan produknya terbatas. Inilah yang terjadi dengan sistem universitas yang elit dalam sistem pendidikan lama. Namun ketika *expertise* disebar guna diperluas jangkauannya, kekuatan yang dimiliki *supplier* berkurang.

Demikian pula halnya dengan *customer*. Apabila diperoleh manfaat besar dari sebuah pendidikan di perguruan tinggi dan manfaat itu diberikan oleh perguruan tinggi mana saja, maka customer siap menerima apa saja yang ditawarkan. Namun bila manfaat yang diperoleh sedikit, maka perguruan tinggi yang tidak mampu memberikan apa yang diinginkan oleh *customer* akan berada dalam kesulitan.

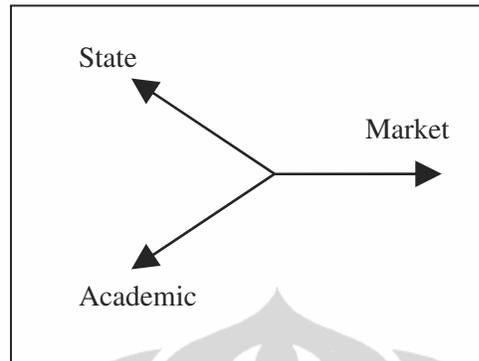
Negara di lain pihak, memainkan peran yang ambivalen. Ia dapat berperan sebagai wasit yang menjadi mediator antara permintaan dan penawaran dan memastikan adanya *fair play* (sebagaimana digambarkan dalam Model 2).



Gambar 2.3. *State as referee* (Model 2)

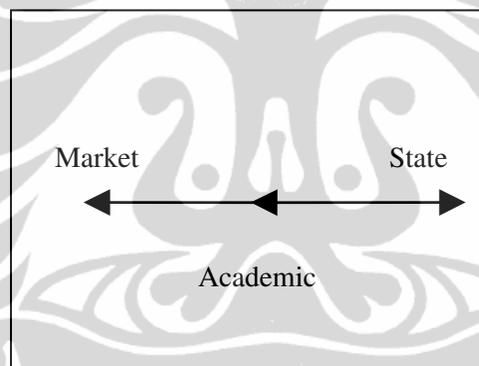
Sumber: Williams, 1995 dalam Dill and Sporn, 1995

Atau, negara dapat berperan sebagai promotor, melalui fasilitas yang disediakan dan aturan-aturan main yang ia ciptakan guna mencapai tujuan-tujuan tertentu, misalnya untuk memastikan bahwa tercukupinya jumlah pekerja yang berkwalifikasi atau dalam rangka mereproduksi struktur sosial. Peran negara dalam model seperti ini adalah meningkatkan kapasitas perguruan tinggi atau malah menjadi bertindak sebagai *supplier* (Model 3 dan Model 4)



Gambar 2.4. *State as Promotor* (Model 3)

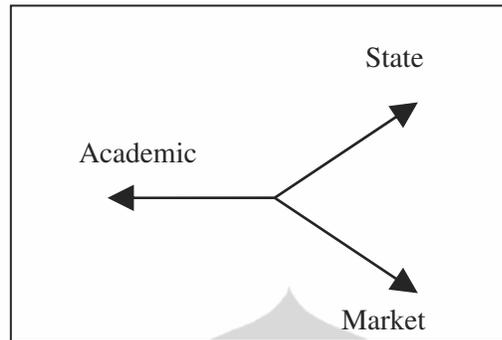
Sumber (Gambar 2.4. dan 2.5.): Williams, 1995 dalam Dill and Sporn, 1995



Gambar 2.5. *State as Promotor* (Model 4)

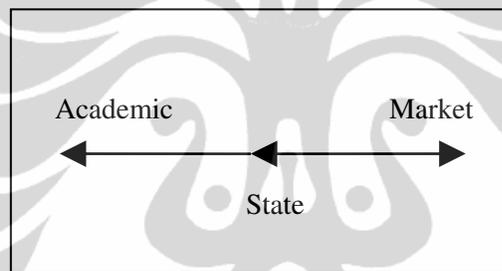
Sumber (Gambar 2.4. dan 2.5.): Williams, 1995 dalam Dill and Sporn, 1995

Model lain (Model 5) menempatkan negara pada pihak yang membela *customer*, atau dalam tingkatan yang ekstrim, negara bertindak sebagai pembeli dari layanan pendidikan tinggi (Model 6).



Gambar 2.6. State supporting consumers (Model 5)

Sumber (Gambar 2.4. dan 2.5.): Williams, 1995 dalam Dill and Sporn, 1995



Gambar 2.7. State as consumer (Model 6)

Sumber (Gambar 2.4. dan 2.5.): Williams, 1995 dalam Dill and Sporn, 1995

Model 2 menggambarkan peran negara dalam univeristas-universitas di UK dan Amerika dahulu. Negara terperanan menjaga keseimbangan. Di sini universitas memiliki otonomi yang besar atas mahasiwa, pengangkatan staff, riset, perkuliahan, dan ujian. Pemerintah menyediakan dana yang mendukung otonomi semacam ini.

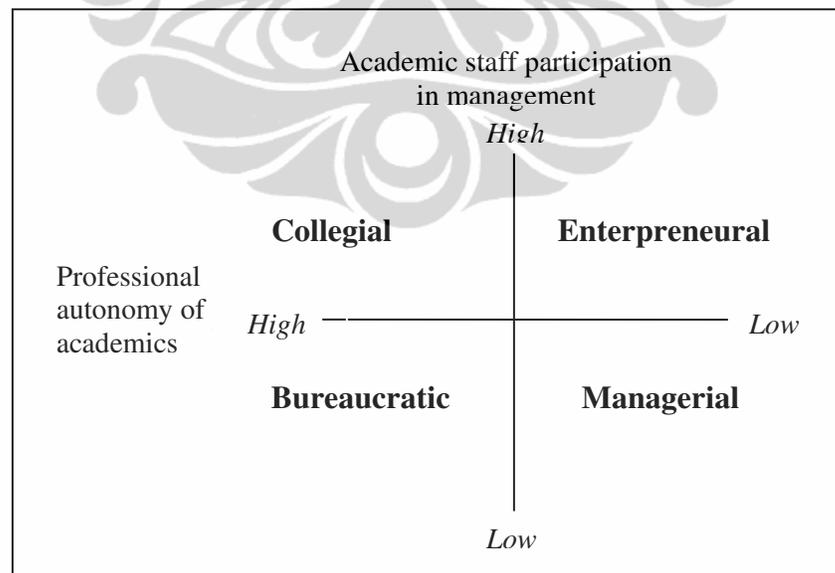
Banyak universitas di sejumlah negara Eropa lain (kontinen) yang mengadopsi Model 3 dan 4, dimana pada dasarnya, negara menjadi supplier dari pendidikan tinggi. Negara-lah yang mengangkat profesor, menentukan syarat-syarat yang mengatur perekrutan mahasiswa, membuat aturan yang bisa mengontrol mata kuliah dan ujian. Negara dan universitas sering tumpang tindih. Di Eropa kontinen,

seorang profesor memiliki kebebasan akademis dan rasa aman untuk tidak kehilangan pekerjaannya yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan di Inggris.

Apa yang terjadi dalam dekade terakhir adalah bahwa negara semakin tidak netral sebagaimana digambarkan dalam Model 2 dan mulai memihak (Model 3 dan 4) dan cenderung ke arah Model 5 dan 6, dimana negara memihak pasar daripada universitas sebagai supplier. Dalam contoh yang tidak terlampaui ektrim, negara mengecilkan *gap*-nya terhadap *customer*, namun memperbesar *gap* tersebut dengan *producer*.

2.3. Model-model Tatapamong Universitas (University Governance)

Dengan berfokus pada dua hal yang menjadi kekuatiran para tenaga akademik, yakni dorongan untuk melindungi kepentingan yang menyangkut disiplin mereka dan hak mereka untuk turut serta dalam pengelolaan universitas, Farnham (1999) menggunakan kedua karakteristik tersebut sebagai landasan dalam mengklasifikasikan model-model tata pamong universitas (Gambar 2.8.)



Gambar 2.8. Model Tatapamong Universitas

Sumber: Farnham, 1999:18

Model “collegial” dan model “managerial” yang dijadikan sebagai pembanding berada pada dua kutub ekstrim. Tata pamong universitas yang menggunakan model *collegial* mengkombinasikan adanya unsur otonomi individu yang tinggi dengan partisipasi yang tinggi pula dalam pengelolaan universitas. Dalam model ini, otoritas tidak bersifat *top-down* mengikuti menurut hirarki, namun lebih kepada keputusan bersama. Namun dengan menguatnya manajemen ala korporasi, model tersebut semakin ditinggalkan oleh karena dianggap kurang fleksibel terhadap perubahan-perubahan eksternal, kurang adaptif terhadap tuntutan *stakeholders*, dan tidak memiliki batasan tanggung jawab yang jelas dalam proses pembuatan keputusan.

Bertolak belakang dengan model *collegial* adalah model “managerial”. Model ini memberikan otonomi yang terbatas kepada tenaga akademik, dengan memadukan gaya manajemen yang umumnya dijumpai dalam korporasi atau sektor swasta. Model ini bersifat *top-down*, berorientasi pada hirarki dimana keputusan yang mengatasnamakan institusi, rencana-rencana strategis, keuangan, dan akademik melalui badan eksekutif yang ada dalam struktur manajemen. Model tata pamong seperti ini tidak memberikan banyak kebebasan individu dan tidak memberi ruang pada terjadinya keputusan kolektif. Tujuan-tujuan pokok semakin didasarkan pada kekuatan-kekuatan dari luar (eksternal) dan satu-satunya kebebasan yang diberikan kepada para tenaga akademik adalah cara dalam mencapai tujuan-tujuan itu. Disini, makna dari otonomi dan kebebasan akademik mengalami modifikasi.

Diantara kedua kutub tersebut terdapat dua model lagi: model “bureaucratic” dan model “enterpreunal”. Model *bureaucratic* memberikan otonomi relatif kepada individu, namun menjadikan fungsi universitas agak mekanistik sehingga dibutuhkan banyak usaha dalam membuat aturan dan prosedur sehingga memperlambat perubahan dan adaptasi terhadap adanya kebutuhan-kebutuhan baru.

Sedangkan model terakhir, *entrepreneurial*, menggambarkan organisasi universitas yang *task-based*, yang berfokus pada usaha mencari pasar (market) baru bagi institusi dan berusaha memaksimalkan sumber dana eksternal melalui diversifikasi pemasukan keuangan. Pertimbangan-pertimbangan finansial menjadi pertimbangan yang dominan dalam membuat keputusan.

2.4. Dunia pendidikan tinggi sebagai sebuah “field”

Menurut Pierre Bourdieu, formasi sosial bersifat terstruktur dan membentuk *ensemble* yang kompleks yang terdiri dari sejumlah “field” sosial yang masing-masing memiliki otonomi yang relatif terhadap satu sama lain. Semakin otonom sebuah *field*, semakin mampu *field* yang bersangkutan menerapkan logika yang berlaku di dalam *field* tersebut. Logika tersebut bersifat khas karena merupakan produk dari tradisi panjang dari sebuah *field*.

Universitas, sebagaimana dikatakan Bourdieu, berada dalam “field of higher education,” yang relatif otonom terhadap, misalkan, *economic field*, *political field*, dan berbagai “field” lainnya. Disini, *capital* yang dominan adalah “cultural capital” yang terdiri dari (1) “academic capital”, yang berkaitan dengan jabatan mengajar dan jabatan manajerial dalam bidang akademik, dan (2) “scientific capital,” yang berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan, otoritas keilmuan, atau pengakuan atas intelektualitas seseorang. Dari kedua unsur *capital* tersebut, *scientific capital* memiliki nilai yang lebih tinggi dari *academic capital* oleh karena *academic capital* lebih bersifat substitutif saja. Partisipasi dalam riset, kuantitas dan kualitas riset yang dihasilkan memungkinkan para akademisi dan institusi perguruan tinggi dapat mengakumulasi “symbolic capital” guna menduduki posisi yang baik dalam hirarki yang terdapat dalam *field of higher education*.

2.5. Konsep “otonomi”

Definisi yang lebih operasional tentang konsep otonomi digambarkan oleh Per Nyborg⁸ sebagai berikut:

“the overall ability of the institution to act by its own choices in pursuit of its mission. It is the net result of the sum of its legal rights and duties and its financial and other resources. To find out how far a university enjoys autonomy in relation to the state, and whether the relationship departs from a proper balance of interests, we have to look at all dimensions of the state-institution relationship, such as laws and, regulations, budgets for teaching and research, responsibility for study programmes, accountability, appointments, informal political and administrative relations. (Per Nyborg dalam Institutional and Higher Education Governance)

Meskipun pengertian dasar dari otonomi adalah kekuasaan yang dimiliki guna mengatur diri sendiri tanpa ada kontrol dari luar (Bedahl *et al.*, 1971) konsep otonomi pada dasarnya sangat rumit. Otonomi perguruan tinggi harus dibedakan dari kebebasan akademis (*academic freedom*) yang kadang diidentikan sebagai otonomi individu, yakni “kebebasan seorang *scholar* untuk mencari kebenaran dalam pengajaran dan riset tanpa dibatasi oleh ortodoksi politik, agama dan sosial” (Ashby, 1966). Otonomi perguruan tinggi memiliki dua konsep dasar, yakni otonomi “substansif” dan otonomi “prosedural”. Otonomi substansif adalah otonomi yang dimiliki oleh perguruan tinggi untuk menentukan tujuan-tujuan dan program-programnya sendiri (the “what” of academe). Otonomi prosedural adalah otonomi yang ia miliki untuk menentukan cara-cara dalam mencapai tujuannya (the “how” of academe) (Bedahl, 1990).

Levy (1980) menambahkan bahwa otonomi perguruan tinggi mengandung tiga komponen: “appointive,” “academic,” dan “financial.” *Appointive autonomy* mencakup wewenang untuk memperkayakan, mengangkat, atau memberhentikan

⁸ Per Nybor adalah Head of the Bologna Secretariat.

guru besar dan tenaga akademis, dekan, rektor dan tenaga administratif. *Academic autonomy* mencakup akses dan pilihan karir, merumuskan kurikulum dan mata kuliah, menetapkan aturan syarat kelulusan, dan kebebasan akademis. Sedangkan *financial autonomy* menyangkut kemampuan finansial, alokasi dana dan akuntabilitas.

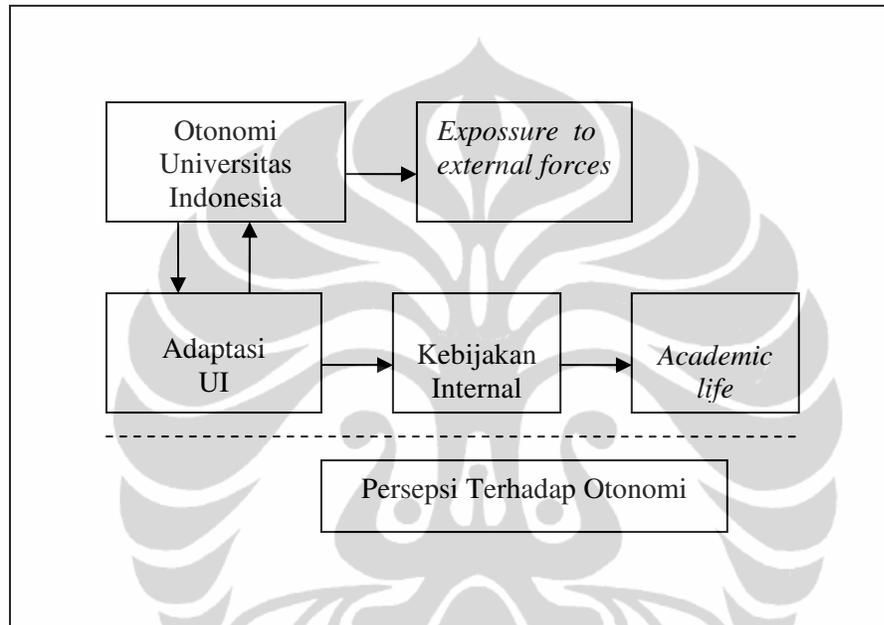
Clark (1998) menyebutkan bahwa universitas masa kini dituntut untuk memperbanyak sumber pendanaannya diluar sumber yang berasal dari pemerintah agar universitas bisa otonom. Akan tetapi Slaughter dan Leslie (1997) berpendapat bahwa semakin universitas mengikuti keinginan pasar guna mempertahankan eksistensinya, semakin ia kehilangan otonominya. Pendapat yang saling bertolak belakang ini bersumber dari cara melihat “otonomi” itu sendiri. Maton (2005) menyebutkan bahwa otonomi memiliki dua dimensi: (1) “positional autonomy,” yang dikaitkan dengan “siapa yang mengontrol?” dan (2) “relational autonomy,” yang dikaitkan dengan “atas dasar apa ia mengontrol?”

2.6. Kerangka Analisis Adaptasi Universitas dan Implikasinya

Bersamaan dengan didorongnya otonomi kepada Universitas Indonesia, pemerintah juga menerapkan pola pendanaan berdasarkan *output* dari performa. Selanjutnya pemerintah mendorong Universitas Indonesia untuk lebih mandiri secara finansial dan diberikan otonomi institusional berupa hak dalam mengelola rumah tangganya sendiri, seperti dalam hal rekrutmen mahasiswa, pengelolaan keuangan, rekrutmen pegawai, dan lain-lain. Dalam hal ini, pemerintah lebih memposisikan diri sebagai regulator dan fasilitator, seperti melakukan pengawasan terhadap mutu pendidikan melalui akreditasi dan aturan-aturan lainnya.

Perubahan pola relasi antara pemerintah dan Universitas Indonesia, dimana pemerintah bergeser dari penanggung jawab utama, khususnya dalam pembiayaan pendidikan tinggi di Universitas Indonesia menyebabkan Universitas Indonesia harus mengembangkan strategi bertahan (adaptasi). Bentuk-bentuk adaptasi seperti perubahan struktural/birokratik dan sebagainya bisa berdampak pada perubahan

struktur sosial dan kehidupan akademik. Selain itu, banyaknya tekanan terhadap universitas berakibat pada tarik menarik kepentingan antara dunia perguruan tinggi dan kekuatan-kekuatan eksternal yang saling mempengaruhi sehingga berdampak pada cara memandang otonomi itu sendiri.



Gambar 2.9. Kerangka Analisis Adaptasi UI dan Implikasinya Pada Kehidupan Akademik