

BIROKRASI PERGURUAN TINGGI DI INDONESIA

Oleh:
Kresma Ratnawatie

Dalam mewujudkan pembangunan nasional, peranan perguruan tinggi di Indonesia yang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional diharapkan harus merupakan sistem yang mudah menyesuaikan diri dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu, usaha otonomi yang menitikberatkan pada proses pengambilan keputusan di tingkat perguruan tinggi merupakan suatu usaha yang baik untuk pendewasaan perguruan tinggi di Indonesia.

I. Pendahuluan

Di Indonesia perguruan tinggi sudah ada sejak jaman penjajahan Belanda. Pada jaman revolusi (1945-1949) dua universitas berdiri di pulau Jawa ini. Satu sektor dikuasai Belanda dan satunya di Republik. Institusi pendidikan tinggi di sektor yang dikuasai Belanda itu adalah Universitas Indonesia, sedangkan satunya Universitas Gajah Mada. Dari tahun 1950 sampai tahun 1954, pemerintah hanya menekankan perhatiannya pada pengembangannya dari kedua universitas tersebut. Baru tahun 1954 Universitas Airlangga di Surabaya berdiri.

Dari dasawarsa tahun 50-an universitas negeri bertambah dari dua buah menjadi delapan dan pada pertengahan dasawarsa ini mulai berdiri fakultas keguruan yang kemudian menjadi IKIP (Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan) sekarang ini. Dan antara tahun 1959 sampai tahun 1961 bertambah lagi jumlah Perguruan Tinggi terutama yang berdiri di luar Jawa. Untuk sekarang ini kurang lebih sudah ada 45 perguruan tinggi negeri yang ada di seluruh tanah air dan semuanya di bawah naungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Miftah Thoha, 1991:77).

Perguruan tinggi semua macam pendidikan tinggi di Indonesia yang terdiri atas

universitas, institut, akademi, politeknik dan sekolah tinggi. Hal ini sesuai dengan pasal 16 ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Adapun pendidikan tinggi itu adalah kelanjutan pendidikan menengah yang diselenggarakan untuk menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan/atau menciptakan ilmu pengetahuan teknologi dan atau kesenian.

Untuk meluruskan arti dan fungsi perguruan tinggi perlu dipahami masing-masing, yaitu :

- a. Akademi, merupakan perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan terapan dalam suatu cabang ilmu pengetahuan, teknologi atau bidang kesenian tertentu;
- b. Politeknik, merupakan perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan terapan dalam sejumlah bidang pengetahuan khusus;
- c. Sekolah Tinggi, merupakan perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan akademik dan/atau profesional dalam satu disiplin ilmu tertentu;
- d. Institut, merupakan perguruan tinggi yang terdiri atas sejumlah fakultas yang menyelenggarakan pendidikan akademik dan/atau profesional dalam kelompok disiplin ilmu yang sejenis;
- e. Universitas, merupakan perguruan tinggi yang terdiri dari sejumlah fakultas yang

• Penulis adalah Dosen FH UWKS

menyelenggarakan pendidikan akademik dan/atau profesional dalam sejumlah disiplin ilmu tertentu.

Memahami dunia perguruan tinggi kita tidak cukup hanya untuk tahun peraturan tertulis dan proses pendidikannya saja, tetapi ada suatu hal yang sering dilupakan orang, yaitu landasan cita-cita atau falsafah yang melatarbelakangi pendidikan tinggi tersebut. Lebih-lebih landasan ini berlaku untuk memahami perguruan tinggi yang bernama universitas, sekolah tinggi dan institut, misalnya cita-cita untuk universitas yang terdiri dari beberapa fakultas ialah untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu mahasiswa di dalam lingkup universitas nantinya dipersiapkan sebagai ilmuwan.

Alumni universitas merupakan ahli yang mampu mengembangkan ilmu yang disertai alat analisis teori-teori yang diperolehnya selama masa kuliah. Dengan demikian jika menghadapi setiap kasus nantinya seorang alumnus universitas tersebut akan mampu mengajukan alternatif jalan pemecahannya secara scientific berdasarkan ilmu yang telah diperolehnya. Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa fakultas merupakan basis dari pengembangan ilmu atau dengan kata lain bahwa bila di fakultas terdapatnya secara otomatis akan diajarkan teori.

Perguruan tinggi di Indonesia sebenarnya telah masuk begitu dalam, ke dalam birokrasi pemerintah maupun birokrasi yang diciptakan sendiri, misalnya dari hal-hal yang kecil sampai tentang format penelitian di perguruan tinggi semuanya ditentukan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Juga tentang proses pengambilan keputusan yang seharusnya bisa dibuat di tingkat universitas ternyata dibuat di Jakarta dengan demikian intervensi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan besar sekali terhadap perguruan tinggi.

Dari uraian di atas timbul suatu permasalahan, yaitu "Bagaimanakah birokrasi di perguruan tinggi Indonesia" ? Menurut hasil penelitian Miftah Thoha, bahwa para birokrat perguruan tinggi di universitas

yang kecil, sedang dan besar perilakunya membuat keputusan sama saja, yaitu :

- a. kurang berinisiatif;
- b. otonomi yang diperoleh dari atasan untuk membuat keputusan kurang;
- c. kemampuan mempengaruhi atasan sedikit;
- d. ketergantungan pada bawahan besar untuk tingkat universitas dan sedikit untuk tingkat fakultas;
- e. kemampuan membuat keputusan sendiri sedikit.

Hasil penelitian ini menunjukkan betapa besarnya peranan birokrasi terhadap perguruan tinggi di Indonesia. Oleh karena itu usaha otonomi dengan menitikberatkan pada proses pengambilan keputusan di tingkat perguruan tinggi merupakan usaha yang baik untuk pendewasaan perguruan tinggi di Indonesia.

II. Birokrasi Perguruan Tinggi

1. Otonomi Perguruan Tinggi Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1990

Peraturan ini tentang pendidikan tinggi, yang keberadaannya melaksanakan Undang Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Di dalam undang-undang tersebut bagian ke empat mulai dari pasal 16 sampai dengan pasal 22 yang menjelaskan tentang pendidikan tinggi, dan salah satu pasalnya menjelaskan bahwa pelaksanaan ketentuan sesuatu hal akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 merupakan realisasi dari pelaksanaan ketentuan yang diisyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989.

Peraturan Pemerintah yang mengatur pendidikan tinggi dimaksud untuk menggantikan beberapa peraturan pemerintah antara lain :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1959, tentang Peraturan Ujian Negara untuk memperoleh gelar universitas bagi mahasiswa Perguruan Tinggi Swasta (lembaran negara tahun 1959 nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1770);
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1965, tentang Ancaman Pidana Terhadap Beberapa Tindakan Pidana termaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun

- 1961, tentang Perguruan Tinggi (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2741);
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1965, tentang Pendirian Perguruan Tinggi Swasta;
 - Peraturan Pemerintah nomor 5 tahun 1980, tentang Pokok-pokok Organisasi Universitas/Institut Negeri (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3157);
 - Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1980, tentang Pedoman Pemberian Gelar Doktor Kehormatan (Doctor Honoris Causa), Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 69);
 - Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1981 tentang Penataan Fakultas pada universitas/Institut Negeri (Lembaran Negara Nomor 41 Tahun 1981, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3002);
 - Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 1988 tentang Pokok-pokok Organisasi Sekolah Tinggi dan Akademik (Lembaran Negara Nomor 3371). (Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1990 tentang Perguruan Tinggi, 1991: 147).

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 mulai berlaku sejak diundangkan pada tanggal 10 Juli 1990 dan dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1990. Dilihat dari jangka waktu diundangkan, maka peraturan pemerintah ini masih baru dan peleksanaannya masih memerlukan aturan pelaksanaan. Di dalamnya mengatur tentang Perguruan Tinggi diharapkan menjadi pusat penyelenggaraan dan pengembangan pendidikan tinggi serta pemeliharaan, pembinaan dan pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kesenian sebagai masyarakat ilmiah yang penuh cita-cita luhur, masyarakat pendidikan yang gemar belajar dan mengabdikan kepada masyarakat, serta melaksanakan penelitian yang menghasilkan manfaat yang meningkatkan mutu kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. (Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

Nomor 30 Tahun 1990, tentang Perguruan Tinggi, 1991:146).

Di dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan, bahwa pendidikan tinggi merupakan kelanjutan pendidikan menengah yang diselenggarakan untuk menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademis dan/atau profesional yang dapat menerapkan, mengembangkan, dan/atau menciptakan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, 1990: 47).

Sehubungan dengan hal tersebut maka Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 mengatur tentang :

- Syarat-syarat dan tata cara pendirian;
- Struktur perguruan tinggi;
- Penyelenggaraan pendidikan tinggi yang terjadi atas pendidikan akademik dan pendidikan profesional;
- Bentuk-bentuk pendidikan tinggi yang terjadi atas universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, dan akademik;
- Jenis gelar dan sebutan, syarat-syarat dan tata cara pemberian perlindungan dan penggunaannya;
- Syarat-syarat dan tata cara pengangkatan termasuk penggunaan sebutan guru besar atau profesor;
- Kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, otonomi keilmuan dan otonomi pengelolaan perguruan tinggi;
- Hak dan kewajiban mahasiswa;
- Pembiayaan
- Pengawasan dan akreditasi;
- Kerja sama antar perguruan tinggi.

Perguruan tinggi yang ada di Indonesia ini sebagai satu sistem tersendiri, meskipun merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional yang cakupannya jauh lebih luas, Pendidikan Tinggi di Indonesia harus merupakan sistem yang dengan mudah dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat bangsa dan negara yang senantiasa mengalami perkembangan, terlebih lagi sebagai perwujudan pembangunan nasional.

Sistem pendidikan tinggi ini diharapkan merupakan suatu sistem yang memudahkan seseorang menuntut pendidikan tinggi sesuai dengan bakat, minat dan tujuannya, meskipun dengan tetap mempertahankan persyaratan-persyaratan program studi yang bersangkutan (Penjelasan Peraturan pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 tentang Pendidikan Tinggi, 1991: 147).

Apabila kita mempelajari Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 itu yang salah satu pengaturannya tentang otonomi pendidikan tinggi namun sebenarnya mengenai otonomi tersebut baik terhadap perguruan tinggi negeri maupun perguruan tinggi swasta, pengaturannya tidak jelas atau tidak menjawab dengan baik mengenai otonomi tersebut, bahkan atauran tentang otonomi jauh dari harapan yang ideal. Apalagi otonomi untuk perguruan tinggi swasta (PTS) yang seharusnya keberadaannya otonom dengan sendirinya, namun di dalamnya sudah nampak adanya mulai dicampuri oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Selain itu hal lainnya lagi tentang kesatuan pengelolaan pendidikan di bawah "kewenangan" atau setidaknya di bawah Koordinasi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan tidak tertampung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 ini. Bahkan peraturan pemerintah ini dengan jelas sekali memberikan hak kepada lain Departemen atau Lembaga Pemerintah lain untuk mendirikan perguruan tinggi. Dengan ketentuan tersebut berarti kita mundur jauh ke belakang karena menurut versi peraturan pemerintah ini yang dimaksudkan otonomi, yaitu memberikan kebebasan kepada departemen atau lembaga pemerintah selain Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk mendirikan perguruan tinggi.

Pemberian kebiasaan kepada departemen atau lembaga pemerintah selain Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk mendirikan perguruan tinggi sudah terlihat dalam kenyataan yaitu, dengan munculnya perguruan tinggi yang didirikan Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi yang mempunyai corak untuk membentuk/

mencetak yang siap pakai (seorang tukang) yang keberadaannya untuk memenuhi tenaga kerja yang dibutuhkan Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 ini hanya ada dua pasal yang membicarakan tentang otonomi yaitu :

- a. Pasal 20 yang mengatur tentang otonomi keilmuan, dengan menjelaskan bahwa otonomi keilmuan merupakan kegiatan keilmuan yang berpedoman pada norma dan kaidah keilmuan yang harus ditaati oleh para anggota civitas akademika; Dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perguruan tinggi dan civitas akademika; berpedoman pada otonomi keilmuan; perwujudan, otonomi keilmuan pada perguruan tinggi diatur dan dikelola oleh Senat Perguruan Tinggi bersangkutan.
- b. Pasal 112 ayat 1 yang mengatur tentang otonomi dalam bidang keuangan mencakup kewenangan perguruan tinggi untuk menerima menyimpan dan menggunakan dana yang berasal secara langsung dari masyarakat. (Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 tentang Pendidikan Tinggi, 1991: 91 dan 136).

Berdasarkan peraturan yang ada tersebut maka otonomi Perguruan Tinggi yang selama ini diharapkan agar dapat lebih aktif di dalam menjalankan tugas-tugasnya untuk mencapai cita-citanya namun ternyata otonomi yang ada hanya terbatas pada bidang keuangan yang berasal dari masyarakat ini perguruan tinggi mempunyai kewenangan untuk menerima, menyimpan dan mempergunakannya. Dan sewaktu-waktu dana tersebut masih diperiksa pembukuannya oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Miftah Thoha, 1991:85). Jadi otonomi di bidang keuangan dari masyarakat inipun masih dalam arti otonomi terbatas.

Praktek suatu kebebasan perguruan tinggi yang masih dijamin peraturan pemerintah ini hanya mengenai mengangkat Pembantu Rektor selain Pembantu Rektor yang sudah baku sepanjang pembiayaannya tidak dibebankan pada APBN. Hal itu sesuai dengan

penjelasan pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 yang menyatakan, bahwa "Perguruan tinggi dapat mengangkat Pembantu Rektor, Pembantu Ketua dan Pembantu Direktur lebih dari yang ditetapkan dalam ayat ini, sepanjang pembiayaannya tidak dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara". Oleh karena itu di waktu yang akan datang kemungkinan pada beberapa perguruan tinggi akan timbul Pembantu Rektor IV, Pembantu Rektor V dan seterusnya, yang akan kesemuanya itu adalah Pembantu Rektor non budgeter.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa Peraturan Pemerintah tersebut sebenarnya bukan mengatur otonomi perguruan tinggi, melainkan memperjelas betapa kuatnya intervensi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mengendalikan perguruan tinggi negeri maupun swasta. Sebenarnya otonomi perguruan tinggi yang dibutuhkan berupa kewenangan untuk mengalihkan proses pengambilan keputusan dalam mengatasi persoalan-persoalan Tri Dharma Perguruan Tinggi sebagai tugas pokok perguruan tinggi yang selama ini selalu dibuat di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan/Pendidikan Tinggi ke Perguruan Tinggi.

Dengan demikian perguruan tinggi mempunyai kebebasan bergerak untuk mengurus, menata, mengelola dan mengontrol semua urusan rumah tangga dan persoalan tugas pokok perguruan tinggi. Hal itu bukan berarti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan/Pendidikan Tinggi tidak sama sekali kewenangan lagi terhadap perguruan tinggi, namun kewenangan itu tetap ada, akan tetapi "degree of intervention"-nya tidak berlaku menonjol. Dengan demikian tidak menimbulkan gejala yang menjurus ke arah birokrasi yang jelek karena akibat sampingan dari campur tangan departemen yang terlalu kuat, yang kurang dideteksi oleh pembuat kebijaksanaan akan berada di papan bawah bi-rokrasi itu dan bisa menjadi "commodity" (Miftah Thoha, 1991:86). Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 ternyata mencerminkan otonomi seperti itu, melainkan memperjelas kewenangan Departemen

Pendidikan dan Kebudayaan mengendalikan perguruan tinggi.

Pengertian otonomi di atas sesuai dengan paradigma pembangunan yang ada dewasa ini, yakni paradigma keterbukaan meningkatkan partisipasi, apresiasi dan kualitas manusia (people centered development). Selain itu, otonomi perguruan tinggi swasta kalau diamati dari Peraturan pemerintah tersebut ternyata hampir tidak ada, karena mengenai pengangkatan Rektor perguruan tinggi swasta saja menurut peraturan pemerintah ini harus mendapatkan persetujuan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (hal ini sesuai dengan pasal 38 ayat 2). Berdasarkan ketentuan tersebut bisa dibayangkan dengan menghubungkan jumlah perguruan tinggi yang ada di Indonesia ini, maka hal itu akan menimbulkan ramainya bursa commodity birokrasi.

Dilihat dari perspektif teori Publik Policy, maka peraturan pemerintah tersebut masih jauh dari persoalan yang dipunyai oleh kebanyakan orang-orang perguruan tinggi, atau dengan kata lain bahwa policy yang dibuat oleh pemerintah ternyata kurang menangkap persoalan dan masukan dari papan bawah, hanya mengandalkan masukan dari birokrat saja. Hal ini dapat dilihat pada beberapa pasal yang menyatakan betapa kuatnya peranan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan terhadap perguruan tinggi, sedangkan peranan perguruan tinggi sendiri di dalam melaksanakan dan mengembangkan tugas pokoknya kurang terapresiasikan, seperti dalam menyelenggarakan pendidikan dan seleksi masuk perguruan tinggi negeri harus menunggu pengaturan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Miftah Thoha, 1991: 98).

2. Otonomi Perguruan Tinggi dan Birokrasi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta

Sebenarnya jika membicarakan otonomi perguruan tinggi maka yang seharusnya mempunyai dan melaksanakan otonomi itu adalah perguruan tinggi swasta. Mengapa demikian? Hal ini berkaitan dengan sejarah otonomi pengelolaan perguruan tinggi negeri. Otonomi pengelolaan perguruan tinggi negeri tersebut bermula dari penurunan anggaran yang drastis untuk sektor pendidikan dan perguruan tinggi

negeri diseyogyakan untuk mencari dana tambahan yang bisa dikelola sendiri. Dengan pemberian kewenangan dari pemerintah itu lalu perguruan tinggi negeri mempunyai otonomi untuk mengelola secara mandiri.

Bila dikaitkan dengan sejarah otonomi bagi perguruan tinggi negeri tersebut, ditinjau dari segi keuangan ini, maka perguruan tinggi swasta yang didukung oleh kantong keuangan sendiri, sudah sepatutnya mandiri dan otonom. Namun di dalam kenyataannya, justru perguruan tinggi swasta tidak terlepas dari ketentuan dan dominasi birokrasi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta, sehingga perguruan tinggi swasta tidak kelihatan otonomnya.

Memang perguruan tinggi swasta yang ada di Indonesia tidak keseluruhannya mampu melaksanakan otonomi yang ada karena mutunya yang kurang, tetapi apakah sekarang ini otonomi itu hanya untuk perguruan tinggi negeri yang ada saja sedangkan semua perguruan tinggi swasta yang ada dengan dalih mengendalikan mutu harus selamanya secara birokratis diawasi, diintervensi dan didominasi oleh Koordinator Perguruan Tinggi Swasta terhadap perguruan tinggi swasta terasa terlalu birokratis, sehingga berakibat pelaksanaan tugas pokok untuk mengendalikan mutu pendidikan perguruan tinggi swasta tertimbun oleh galian birokrasinya sendiri. Banyak keluhan dari beberapa perguruan tinggi swasta terhadap intervensi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta yang sudah terlalu dalam dan salah satu keluhan sekaligus kritik yang tujuannya dilantarkan oleh Rektor Universitas Atmajaya Yogyakarta. Menurut Rektor Atmajaya tersebut bahwa "perguruan tinggi swasta sekarang nampak sulit berkreasi dan berkembang sesuai dengan kemandiriannya sendiri, karena terbentur persyaratan yang diberikan oleh pemerintah, yaitu Koordinator Perguruan Tinggi Swasta.

Sebenarnya intervensi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta terhadap perguruan tinggi swasta boleh saja, asalkan hanya untuk mengendalikan mutu pendidikan, karena memang mutu pendidikan harus dija-

dikan ukuran untuk mengevaluasi perguruan tinggi swasta maupun perguruan tinggi negeri. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan yang seperti kita ketahui, bahwa di antara perguruan tinggi swasta yang ada sekain ada yang kurang bermutu, bila dibandingkan perguruan tinggi negeri. Selain itu juga mengenai proses akreditasi bagi perguruan tinggi swasta, selama ini proses akreditasi bagi perguruan tinggi swasta dilakukan oleh pemerintah (Koordinator Perguruan Tinggi Swasta) mestinya hanya untuk menilai komponen-komponen yang berhubungan dengan mutu pendidikan tersebut, tanpa menambah dengan beban dan memberikan kesan adanya birokrasi pada perguruan tinggi swasta.

Semua urusan administrasi, manajemen dan organisasi perguruan tinggi swasta seyogyanya merupakan otonomi bagi perguruan tinggi swasta sehingga mereka dapat melakukannya sendiri sesuai dengan masing-masing perguruan tinggi swasta dan kemampuannya.

Lagi pula sering menimbulkan kesan bahwa setiap kali usaha untuk menyelesaikan kebutuhan perguruan tinggi swasta hendaknya dihindari kesan tentang cara-cara birokratis yang cenderung lebih mempersulit dari pada membantu, membina dan memperlancar urusan perguruan tinggi swasta.

Dengan demikian jika ukuran obyektif bagi perguruan tinggi swasta yang melakukan akreditasi untuk menaikkan status perguruan tinggi tersebut tercapai, maka segera diterbitkan surat keputusan untuk perguruan tinggi swasta yang bersangkutan tanpa harus menunggu terlalu lama yang dapat menampakkan kesan yang sangat birokratis. Tindakan lebih lanjut selepas surat keputusan Koordinator Perguruan Tinggi Swasta masih bertanggung jawab untuk mengevaluasi sehingga jika suatu ketika perguruan tinggi swasta yang bersangkutan bisa dicabut atau ditinjau kembali juga bisa berlaku sebaliknya, yaitu bila perguruan tinggi swasta tersebut mutunya meningkat maka status perguruan tinggi yang bersangkutan bisa ditingkatkan (Miftah Thoha, 1990: 14).

Ada anggapan bahwa pemberian otonomi kepada perguruan tinggi swasta itu kurang bermakna jika yang diberi otonomi tidak

mempunyai otoritas untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pendapat ini didasari anggapan bahwa kemandirian mengatur rumah tangganya sendiri itu identik dengan kedewasaan seseorang. Oleh karena itu pemberian otonomi kepada perguruan tinggi swasta seyogyanya perguruan tinggi swasta diberikan kewenangan untuk mengatur organisasinya sendiri, dengan kata lain pemberian otonomi perguruan tinggi swasta untuk mengatur rumah tangganya sendiri perlu diberikan seluas-luasnya sesuai dengan pasal 22 ayat 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 1989. Pembimbingan dan pembinaan dari pemerintah terhadap perguruan tinggi swasta memang diperlukan, akan tetapi jangan sampai mematikan inisiatif perguruan tinggi swasta di dalam mengelola organisasi dan administrasi perguruan tinggi swasta sendiri. Perguruan tinggi swasta dalam mengatur organisasinya sendiri tidak harus sama dan sebangun dengan perguruan tinggi negeri, misalnya bila di perguruan tinggi negeri Rektor dan tiga Pembantu Rektor, maka di perguruan tinggi swasta tidak harus seperti itu; juga tentang penggunaan istilah wakil Rektor. Demikian juga tentang cara-cara kenaikan pangkat bagi pegawai dan dosen perguruan tinggi swasta tidak harus sama dengan proses pegawai dan dosen negeri, oleh karena pegawai dan dosen perguruan tinggi swasta tidak ada sangkut pautnya dengan Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

a. Mengenai peran Koordinator Perguruan Tinggi Swasta lebih lanjut bersifat administratif birokratis. Tindakan-tindakan birokratis Koordinator Perguruan Tinggi Swasta mulai dari panitia Ujian Negara sampai pada proses kenaikan pangkat. Dalam hal Ujian Negara ini Koordinator Perguruan Tinggi Swasta lebih condong sebagai penambah jenjang birokrasi. Menurut Miftah Thoha bahwa ijasah yang dikeluarkan harus melalui Koordinator Perguruan Tinggi Swasta dengan kopi ijasanya tercantum jelas nama Perguruan Tinggi Swasta itu tidak benar, karena bisa dilihat pasal 18 Undang Undang

nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional

- (1) Pada perguruan tinggi ada gelar sarjana, magister, doktor, dan sebutan profesional;
- (2) Gelar sarjana hanya diberikan oleh sekolah tinggi, institut dan universitas;
- (3) Gelar magister dan doktor diberikan oleh sekolah tinggi, institut dan universitas yang memenuhi persyaratan.

Dengan berdasarkan ketentuan tersebut maka ijazah yang dikeluarkan tersebut membawa konsekuensi pemakaian gelar bagi kelulusan perguruan tinggi swasta yang melalui ujian negara lewat Koordinator Perguruan Tinggi Swasta dan yang perlu dipertanyakan tentang keabsahan Koordinator Perguruan Tinggi Swasta dalam mengeluarkan ijazah tersebut.

Fungsi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta memang diakui sangat perlu keberadaannya, akan tetapi bila dijalankan dengan memberikan kesan menambah-nambah jenjang birokrasi, maka eksestensi fungsi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta perlu dipertegas. Aspek pembentukan satuan organisasi yang disebut "Koordinator" itu, menurut teorinya, semula koordinator itu diperlukan untuk menjamin keharmonisan kerja, menjamin tidak adanya saling tumpang tindih, menjamin tidak adanya kevakuman kerja, dan terdapat efisiensi kerja. Dengan demikian di dalam pelaksanaan tugasnya tidak sampai melampauinya, tetapi kekuasaan itu dalam prakteknya kadang-kadang melebihi kapasitas sebagai koordinator.

3. Otonomi Perguruan Tinggi dan Birokrasi Baru

Otonomi yang diberikan pada perguruan tinggi negeri selain alasan dan anggapan yang semakin sulit, juga di dorong agar Perguruan Tinggi Negeri terlepas dari lilitan birokrasi kantor pusat Jakarta, konsekuensinya yaitu segala keputusan yang menyangkut tugas pokok Perguruan Tinggi Negeri bisa dibuat di universitas. Dengan demikian adanya kecenderungan dari suatu organisasi itu untuk berbuat birokratis besar sekali dan apabila keadaan tersebut tidak dikendalikan secara baik sejak dari awalnya, maka akan timbul adanya kemungkinan Perguruan Tinggi Negeri yang mau lepas dari

intervensi birokrasi pusat bisa masuk perangkat para birokrasi baru yang dibangun sendiri.

Otonomi pengelolaan yang ada pada Perguruan Tinggi Negeri merupakan suatu usaha yang benar-benar membawa Perguruan Tinggi Negeri kita menjadi dewasa, otonom, terhindar dari belenggu birokrasi pusat, dan menjadi pusat keunggulan (*centre of excellence*) yang bisa dibandingkan dengan institut lainnya.

Sementara itu di kalangan Perguruan Tinggi Negeri sendiri dengan persepsi dan penafsiran yang sedikit bervariasi tentang otonomi, pada umumnya menyambut gembira usaha pemerintah tersebut. Harapan Perguruan Tinggi Negeri untuk memperoleh otonomi tersebut memang beralasan, yaitu karena selama ini otonomi pengelolaan universitas terasa semakin hari semakin jauh dari kenyataan dan konsekuensinya, yaitu perguruan tinggi telah terlilit birokrasi pemerintah sehingga pengembangan pendidikan penelitian terasa terpengaruh (Miftah Thoha, 1987:100).

Mengenai gambaran betapa otonominya pengelolaan seluruh perguruan tinggi di Amerika, dilukiskan oleh A. Barnes 1984 Associate Dean untuk kelas malam, Draxel University, sebagai berikut: universitas di Amerika lebih banyak menyerupai kota dari pada sekolah, maksudnya yaitu apapun yang dimiliki sebuah kota akan dimiliki juga oleh universitas dan jika kota ada gedung bioskop, panggung drama dan pasar swalayan, maka di kampus jua ada hal yang serupa. Apa yang dilakukan oleh Rektor bagi universitasnya, sama otonominya dengan walikota mengelola kotanya (Miftah Thoha, 1990:10). Gambaran ini merupakan penjelasan tentang otonom universitas di Amerika dan bahkan dengan otonomi tersebut universitas di sana sampai berlomba untuk menarik mahasiswa supaya mematuhi universitasnya.

Birokrasi bisa terjadi tidak hanya di kalangan pemerintahan, tetapi juga terdapat di semua lingkungan organisasi. Selama ini pikiran kita dibentuk untuk menafsir birokrasi dalam pengertian yang jelek. Suatu perbu-

atan yang menghambat proses pelaksanaan kerja, mempersulit urusan, dan memandang rendah manusia, selain itu jika kita menyebut birokrasi asosiasi pengertiannya selalu dikaitkan dengan semua kegiatan pemerintah. Pengertian itu mempunyai tendensi untuk mendangkalkan konsep dan pengertian birokrasi.

Menurut Louis C. Gawthrop (1969), bahwa birokrasi itu merupakan karakteristik dari semua hal yang berskala besar, organisasi yang kompleks. Di kalangan pemerintahan ataupun non pemerintahan. Dengan demikian organisasi itu bukan hanya milik pemerintah saja, akan tetapi milik organisasi yang berskala besar.

Gejala pendangkalan birokrasi tersebut, tidak seluruhnya salah, sebab kenyataan sehari-hari, birokrasi yang menunjukkan sistem dan upaya gigantik dan powerful adalah birokrasi pemerintah, sedangkan birokrasi di luar birokrasi pemerintah tidak sekuat kekuasaan birokrasi pemerintah. Ciri birokrasi pemerintah antara lain mempunyai atau memegang monopoli kekuasaan pelayanan pada publik. Selain powerful, birokrasi pemerintah senantiasa mempertontonkan sikap dan perilaku memperlambat, mempersulit dan tidak memperlancar suatu urusan. Kenyataan seperti itu secara langsung ataupun tidak langsung mengakibatkan pendangkalan pengertian birokrasi.

Menurut Miftah Thoha, gejala ini sebenarnya sudah banyak diramalkan oleh para pakar, polarisasi pengertian tentang birokrasi berkembang menjadi dua, bahkan birokrasi ada yang baik dan ada yang buruk. Ini merupakan jawaban atas kenyataan tersebut. Warran Bennis (1967) mengatakan, bahwa suatu ketika birokrasi itu tidak akan populer lagi dan akan jatuh, diganti oleh sistem sosial yang lebih baik dan mampu menjawab tantangan-tantangan jaman. Hal tersebut bisa digunakan sebagai momentum terhadap pendangkalan birokrasi, dan jika kita sebagai salah satu sub sistem birokrasi itu tidak melakukan "adjustment policy" baik berupa tata cara dalam melaksanakan sistem itu pada umumnya, maupun sikap dan perilaku kita dalam menjalankan sistem tersebut.

Konsep birokrasi berasal dari Max Weber yang dikenal sebagai tipe ideal dari setiap agregasi manusia ini. Tujuan diciptakan birokrasi itu adalah untuk rasionalitas. Tujuan itu jelas hanya mengandalkan pada pikiran seseorang. Max Weber menyebutkan sebagai mesin sosial yang bisa menjawab persoalan jamannya. Pada waktu itu terdapat faham yang ingin mengurangi peran personal dari seseorang (personal subjugation), seperti nepotisme atau patronage system. Subyektifitas memainkan peranan penting saat itu. Corak masyarakat seperti itu melahirkan birokrasi. Dengan demikian, tujuan birokrasi untuk mencapai rasionalitas tersebut sesuai dengan tuntutan jamannya. Akibat dari rasionalitas ini, yaitu birokrasi lebih menekankan pada karakteristik personal dan informal (Miftah Thoha, 1991: 103).

Sekarang ini rasionalitas tetap dipertahankan, karena memang itu merupakan salah satu ciri dari tipe ideal Birokrasi Weberian. Ciri lain dari Birokrasi Weberian adalah yurisdiksi cara kerja birokrasi itu diatur secara jelas dan tegas oleh peraturan. Syarat itu merupakan jiwa atau nyawa hidupnya birokrasi (Miftah Thoha, 1991: 106).

Menurut Miftah Thoha, ciri lain Birokrasi Weberian ialah struktur organisasi birokrasi ditentukan secara hirarkhi. Tersusun dengan mengikuti prinsip "top-down". Susunan birokrasi seperti ini membagi orang pada posisi pimpinan atau atasan dengan yang dipimpin atau bawahan.

Pengertian hirarkhi ini lalu diartikan, bahwa yang absah itu segala sesuatunya harus dimulai dari atas, baru kemudian turun ke bawah. Apapun yang berasal dari bawah menyalahi hirarkhi ini. Ciri lainnya ialah para birokratnya haruslah merefleksikan tingkat spesialisasi dan keahlian yang tinggi. Proses seleksi dan penempatannya haruslah pertamakali dipertimbangkan adanya kecakapan dan keahlian ini. Berdasarkan ciri ini, maka tidak salah kalau di dalam birokrasi itu terdapat para ahli yang cakap di segala bidang pemerintahan. Oleh karena itu jika birokrasi kuat karena penuh dengan ahlinya, hal tersebut wajar bila ditinjau dari ciri Weberian ini. Cuma

terkadang di dalam praktek sering kali timbul ketidakwajaran, yaitu jika memusatnya para ahli itu lalu lepas dan kebal kontrol dari masyarakat dan keadaan itu berakibat adanya "birokrasi kuat yang menakutkan".

Mengenai birokrasi baru bagi perguruan tinggi, Peter M. Blau dalam bukunya *The Organisation Of Academic Work* (1973) menegaskan bahwa himpunan birokrasi sangat mengganggu kemerdekaan perguruan tinggi untuk mengembangkan pendidikan dan penelitian. Dinilainya bahwa universitas di Amerika tidak bisa menghindari dari lilitan birokrasi ini.

Sekarang ini saatnya yang tepat untuk memikirkan usaha-usaha penanggulangannya agar masalah birokrasi baru nantinya tidak timbul. Oleh karena itu usaha otonomi pengelolaan masih dalam persiapan dan pengelolaan Direktorat jendral Pendidikan Tinggi, sehingga perlu dilakukan usaha persiapan preventif akan lebih bisa dipikirkan sebaik-baiknya.

III. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan nasional, maka berdasarkan pasal 16 ayat 2 perguruan tinggi yang ada dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut atau universitas. Adapun pendidikan tinggi itu merupakan kelanjutan pendidikan menengah yang diselenggarakan untuk menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan atau menciptakan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau kesenian.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 merupakan realisasi dari pelaksanaan ketentuan yang disyaratkan oleh Undang Undang Nomor 2 Tahun 1989 yang mulai berlaku pada tanggal 10 Juli 1990. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut hanya ada dua pasal yang membicarakan tentang otonomi, yaitu pasal 20 mengatur tentang otonomi keilmuan dan pasal 112 ayat 1 yang mengatur tentang otonomi bidang keuangan. Namun peraturan pemerintah ini menjamin adanya otonomi

menyelenggarakan pendidikan yang dilakukan departemen lain selain Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

3. Perguruan tinggi swasta tidak bisa lari dari ketentuan dan dominasi birokrasi Koordinator Perguruan Tinggi Swasta, sehingga tidak kelihatan otonominya. Dan akhir-akhir ini peran Koordinator Perguruan Tinggi Swasta dinilai terlalu birokratis, sehingga pelaksanaan tugas pokoknya untuk pengendalian mutu pendidikan Perguruan Tinggi Swasta terkadang tertimbun oleh galian birokrasinya sendiri.
4. Pemberian otonomi pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri merupakan usaha yang membawa Perguruan Tinggi Negeri kita menjadi dewasa, otonom, terhindar dari belenggu birokrat pusat dan menjadi pusat keunggulan yang bisa dibandingkan dengan institut lainnya. Namun karena hal itu masih dalam persiapan dan pengelolaan oleh Direktur Jendral Pendidikan Tinggi maka agar kelak tidak terjerumus pada birokrasinya yang baru perlu persiapan preventif yang dapat berupa pembentukan para ahli untuk senantiasa memberikan masukan bagi

pimpinan perguruan tinggi negeri dan juga mencegah bentuk-bentuk organisasi baru, tanpa mengantisipasi organisasi yang sudah ada.

Daftar Putaka

Saragih, Bintan Regen, *Himpunan UUD, UU dan Beberapa Peraturan Perundangan lainnya tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, 1974

Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, (Terjemahan Sunarto), Jakarta, Penerbit Sinar Harapan, 1983.

Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta, Rajawali, 1987

-----, *Netralisasi Birokrasi di Indonesia*, Makalah, Dalam Seminar Hipis, Yogyakarta, 1990.

-----, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Widaya Mandala, Yogyakarta, 1991