

**URGENSI PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG TENTANG TATA KELOLA PENDIDIKAN TINGGI
TERHADAP PENYELENGGARAAN OTONOMI PERGURUAN TINGGI**

Sulasi Rongiyati*

(Naskah diterima 31 Januari 2010, disetujui 10 Maret 2011)

Abstract

The implementation of higher education organized has a strategic role in the nation-building process, particularly in creating better graduates who are able to proactively meet the challenges ahead. Therefore, the implementation of the national education system needs a solid foundation to develop national resilience, character, and civilization of the nation. To realize such a condition, it is necessary to have a comprehensive legal framework regarding the arrangement of higher education. The issue of higher education authonomy is an important part that needs to be stipulated toughly and clearly so as not to limit rights of the citizens to obtain education access.

Keywords: *law making, higher education management, higher education autonomy.*

Abstrak

Penyelenggaraan pendidikan tinggi memiliki peran strategis dalam pembangunan bangsa, khususnya dalam menciptakan lulusan yang berkualitas yang mampu secara proaktif menjawab tantangan jaman. Oleh karenanya pelaksanaan sistem pendidikan nasional perlu memiliki landasan yang kuat untuk

* Peneliti Muda Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, e-mail: susidhan@yahoo.com.

mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dan berkarakter. Untuk mewujudkannya diperlukan dukungan perangkat peraturan perundang-undangan yang memadai mengenai tata kelola pendidikan tinggi. Otonomi perguruan tinggi merupakan bagian penting dari tata kelola perguruan tinggi yang perlu diatur secara tegas dan jelas agar tidak merugikan hak warga negara dalam memperoleh pendidikan.

Kata kunci: Pembentukan undang-undang, tata kelola pendidikan tinggi, otonomi perguruan tinggi.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan masalah mendasar bagi setiap warga negara, karenanya negara memberikan pengakuan pada hak untuk mendapatkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai hak asasi setiap orang¹. Pengakuan hak asasi atas pendidikan ini tidak terlepas dari salah satu tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), yaitu ikut mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut diperlukan upaya mendasar melalui upaya pendidikan dan pengajaran nasional² yang kemudian penjabarannya dirumuskan dalam bab khusus tentang pendidikan (Bab XIII UUD Tahun 1945).

Sesuai dengan amanat konstitusi pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah membentuk Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) sebagai upaya memberikan aturan yang jelas bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai amanat Pasal 31 ayat (3) UUD

¹ Lihat Pasal 28C ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan secara eksplisit pengakuan negara terhadap hak setiap orang untuk memperoleh pendidikan demi meningkatkan kualitas hidupnya dan kesejahteraan umat manusia.

² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002).

Tahun 1945. Dalam UU Sisdiknas, visi pendidikan adalah terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia berkualitas yang mampu dan proaktif menjawab tantangan jaman yang selalu berubah. Oleh karenanya pelaksanaan sistem pendidikan nasional perlu memiliki landasan yang kuat untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan bangsa.

Perguruan tinggi sebagai salah satu jenjang pendidikan dalam sistem pendidikan nasional yang bersifat terbuka perlu mendapatkan perhatian dalam pengaturan penyelenggaraannya, khususnya mengenai sistem pengelolaan perguruan tinggi baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat agar mampu mewujudkan visi pendidikan nasional. Terkait dengan penyelenggaraan tersebut, undang-undang telah mengamanatkan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi atau kemandirian untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat. Pemberian otonomi pada perguruan tinggi merupakan salah satu format baru pengelolaan pendidikan seiring dengan meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi³.

Penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi sebagaimana diamanatkan dalam UU Sisdiknas pada intinya merupakan pelimpahan kewenangan kepada perguruan tinggi untuk menyelenggarakan tata kelola perguruan tinggi secara mandiri. Pemberian otonomi tersebut membawa konsekuensi perlunya subjek hukum yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan tindakan hukum secara mandiri tanpa harus diwakili pihak lain. Dalam hukum perdata subyek hukum mandiri adalah orang perorangan atau badan hukum. Dengan demikian untuk dapat melakukan tindakan hukum secara mandiri satuan pendidikan memerlukan badan hukum.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 53 UU Sisdiknas yang memerintahkan pengaturan badan hukum pendidikan diatur dengan undang-undang tersendiri, pada tanggal 8 Juli 2003 telah diundangkan UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (UU BHP). Salah satu materi yang diatur adalah mengenai penyelenggara dan tata kelola satuan pendidikan

³ Anwar Arifin, *Format Baru Pengelolaan Pendidikan*, Jakarta: Pustaka Indonesia, 2006, hal. 1

sebagai pengganti pengaturan tata kelola satuan pendidikan yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi. Namun berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 tanggal 31 Maret 2010, UU BHP dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut telah mengakibatkan kekosongan hukum pengaturan penyelenggara dan tata kelola satuan pendidikan, termasuk tata kelola perguruan tinggi.

Sebagai salah satu upaya mengatasi kekosongan hukum pengaturan tata kelola satuan pendidikan, DPR RI telah menetapkan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi sebagai prioritas pembahasan undang-undang tahun 2011.

B. Perumusan Masalah

Esensi dari otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian untuk menyelenggarakan tata kelola yang antara lain meliputi pelaksanaan fungsi dan pembentukan organ, pengaturan dosen dan tenaga kependidikan, pengelolaan keuangan, serta akuntabilitas dan pelaporan baik akademik maupun nonakademik yang diselenggarakan oleh badan hukum di bidang pendidikan. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mencabut pemberlakuan UU BHP mengakibatkan kekosongan hukum dalam pengaturan tata kelola pendidikan tinggi, khususnya perguruan tinggi-perguruan tinggi yang telah berstatus Badan Hukum Milik Negara. Pada sisi lain persoalan pelaksanaan otonomi perguruan tinggi menuntut kesiapan sarana dan prasarana setiap perguruan tinggi. Fakta yang ada, tidak semua perguruan tinggi memiliki kemampuan yang sama, sehingga perlu dicari format yang tepat dalam mengatur tata kelola perguruan tinggi agar tidak terjadi kegoncangan di masyarakat. Tulisan ini akan mengkaji permasalahan pengaturan tata kelola pendidikan tinggi dalam undang-undang dengan melakukan analisis untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi latar belakang atau alasan pembentukan Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi?
2. Apa materi yang perlu diatur dalam Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi?
3. Apa manfaat pengaturan tata kelola pendidikan Tinggi bagi pemangku kepentingan?

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang atau alasan pembentukan Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi, materi-materi yang perlu diatur dalam Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi, serta manfaat pengaturan tata kelola pendidikan tinggi bagi pemangku kepentingan. Selanjutnya tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi, mengingat RUU ini termasuk dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) tahun 2011. Di samping itu tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan.

D. Kerangka Pemikiran

1. Pembentukan Undang-Undang

Hans Kelsen dalam teorinya mengemukakan bahwa sistem hukum pada hakikatnya merupakan sistem hirarkis yang tersusun dari peringkat terendah hingga peringkat tinggi. Dalam teori yang dikenal dengan *stufen theory* ini, Hans Kelsen menjelaskan bahwa suatu norma hukum memiliki validitas jika dibuat berdasarkan norma hukum yang memiliki tingkatan lebih tinggi, sehingga norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang menjadi dasar pembentukannya (norma yang lebih tinggi) dan rangkaian proses pembentukan hukum ini berakhir pada norma dasar tertinggi, yaitu konstitusi⁴.

Pembentukan hukum juga harus memperhatikan substansi hukum yang akan dibentuk. Roscoe Pound dalam teorinya mengungkapkan pentingnya keseimbangan kepentingan dalam pembentukan hukum. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*law as a tool of social engineering*) harus digunakan untuk menata kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat sedemikian rupa agar terwujud keseimbangan proposional.

⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (diterjemahkan oleh Somardi), Jakarta: Rimdi Press, 1995, hal 126.

Dengan demikian hukum harus mampu membangun struktur masyarakat yang secara maksimum mencapai kepuasan akan kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari benturan dan pemborosan⁵. Lebih lanjut Roscoe Pound berpendapat bahwa dilihat dari segi fungsi, hukum merupakan suatu usaha untuk memenuhi mendamaikan, menyasikan, menyesuaikan tuntutan dan permintaan atau kepentingan yang beraneka ragam bahkan tidak jarang bertentangan satu sama lain, yang dilakukan melalui penetapan hukum secara langsung dan cepat tanpa kompromi, atau dengan memberikan perlindungan kepentingan individu-individu, atau melalui cara pembatasan atau kompromi kepentingan individu sehingga dapat memberikan pengaruh yang lebih besar secara keseluruhan⁶.

Agar fungsi hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat dapat terwujud, maka pembentukan hukum harus memiliki alasan yang kuat secara filosofis, sosiologis dan yuridis. Dalam konteks ini pembentuk undang-undang harus melihat kejelasan alasan-alasan yang melatarbelakangi mengapa suatu undang-undang perlu dibentuk. Lampiran nomor 17-19 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada intinya mengatur materi konsideran peraturan perundang-undangan yang memuat pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran yang tertuang dalam konsideran tersebut memuat unsur-unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis menjadi latar belakang atau mendasari pentingnya materi hukum yang bersangkutan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Jika suatu peraturan perundang-undangan hanya memuat pokok-pokok pikiran yang hanya menyebutkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan perlu dibentuk tanpa memuat latar belakang dan alasan pembentukannya, maka berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak tepat. Substansi pokok-pokok pikiran dalam konsideran suatu peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut⁷:

⁵ Dalam Bernard I. Tanya, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal. 154-155

⁶ Dalam *Beberapa Pendekatan Ekonomi Ekonomi Dalam Hukum*, ed. Jimly Asshiddiqie, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2003), hal 74.

⁷ Lihat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No.M.HH-01.PP.01.01 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik.

1. Landasan filosofis

Berisi pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pancasila dan UUD Tahun 1945.

2. Landasan sosiologis

Memuat alasan yang berisi gambaran gejala-gejala sosial ekonomi politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlunya pengaturan tersebut. Dalam landasan sosiologis ini sebaiknya memuat alasan sosiologis futuristik tentang bagaimana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

3. Landasan yuridis

Memuat tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif) yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, dalam kajian filosofis dan sosiologis, hukum sebagai seperangkat pedoman atau dasar pengambilan keputusan harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut⁸:

- a. aturan yang otoratif;
- b. disusun dan ditetapkan dengan teknik tertentu;
- c. merupakan cita-cita yang telah diterima bersama;
- d. mengandung asas sebagai titik tolak dari argumentasi pembentukan hukum tersebut.

Selain memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan dan alasan pembentukannya, pembentukan suatu undang-undang tidak dapat dilepaskan dari materi muatan yang terkandung dalam undang-undang itu sendiri. Pasal 8 UU No. 10 tahun 2004 menentukan bahwa:

Materi muatan yang harus diatur dalam Undang-Undang berisi hal-hal yang:

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;

⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: PT.Toko Gunung Agung tbk., 2002, hal. 18.

4. wilayah negara dan pembagian daerah;
5. kewarganegaraan dan kependudukan;
6. keuangan negara.

b. diperintahkan oleh Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

2. Otonomi Pendidikan Tinggi

Penyelenggaraan pendidikan tinggi pada hakekatnya merupakan kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Pusat yang kemudian secara bertahap akan dilimpahkan kepada satuan pendidikan tinggi baik perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat. Menurut Harold F. Alderfer⁹, dua prinsip umum dalam membedakan bentuk pengalokasian kewenangan dari institusi pusat kepada institusi lokal, yaitu dalam bentuk dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations* baik tunggal maupun hirarki, baik terpisah maupun tergabung dengan perintah mengenai apa yang seharusnya dikerjakan oleh institusi lokal. Institusi pusat tetap memegang kewenangan yang dimilikinya sehingga institusi lokal tidak dapat membuat kebijakan serta keputusan yang fundamental. Sedangkan dalam bentuk desentralisasi unit-unit lokal ditetapkan dengan kewenangan tertentu atas bidang tugas tertentu. Institusi lokal memiliki kewenangan untuk menjalankan penilaian, inisiatif, dan memerintahnya sendiri.

Kewenangan yang dimiliki oleh institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan¹⁰:

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.*

⁹ Dalam M.R. Khairul Muluk, "Desentralisasi Teori, Cakupan, dan Elemen", *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II, No. 02 Maret 2002, hal.59.

¹⁰ Sonny Tobelo, 8 Januari 2011, *Teori Kewenangan*, <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, diakses 20 Januari 2011.

- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

Dengan demikian atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu institusi pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu institusi pemerintahan kepada institusi lainnya sehingga delegator (institusi yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Sedangkan pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (*mandator*) memberikan kewenangan kepada organ lain (*mandataris*) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

II. Pembahasan

A. Argumen pembentukan UU tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi

1. Argumen Filosofis

Argumen filosofis dalam pembentukan UU merupakan alasan atau latar belakang yang menggambarkan pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dan moral, serta watak bangsa¹¹. Bagi bangsa Indonesia pendidikan menjadi bagian penting dalam pandangan hidup dan cita-cita bangsa Indonesia seperti tercermin dalam UUD Tahun 1945. UUD Tahun 1945 meletakkan pendidikan sebagai cita-cita yang hendak diwujudkan sekaligus merupakan hak asasi setiap orang yang penyelenggaraannya menjadi tugas dan tanggung jawab negara.

¹¹Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No.M.HH-01.PP.01.01 tahun 2008, *Op.cit.*

Pendidikan menjadi salah satu pilar penggerak pembangunan menuju cita-cita luhur bangsa Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945). Dicantumkannya tujuan negara "mencerdaskan kehidupan bangsa" oleh *the founding fathers* mencerminkan betapa pendidikan sebagai jalan mencapai kecerdasan menjadi unsur penting dalam berbangsa dan bernegara, serta dalam pelaksanaan pembangunan yang mengarah pada tercapainya kesejahteraan rakyat.

Pada hakekatnya pendidikan merupakan kebutuhan sekaligus hak setiap orang untuk mengembangkan potensi yang ada pada diri masing-masing yang dapat digunakan sebagai bekal bagi kehidupannya serta alat menciptakan kesejahteraan, tidak hanya bagi individu yang bersangkutan tetapi juga memberikan manfaat pada orang lain, seperti makna yang terkandung dalam Pasal 28 C ayat (1) UUD Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Pengakuan negara atas pendidikan sebagai hak asasi, meletakkan kewajiban pada negara untuk mewujudkan cita-cita bangsa sebagai upaya mencerdaskan bangsa melalui menyelenggarakan pendidikan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 UUD Tahun 1945 sebagai berikut:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

2. Argumen Sosiologis

Argumen sosiologis pada dasarnya merupakan alasan pembentukan UU yang didasarkan pada gejala-gejala sosial, ekonomi, dan politik yang berkembang di masyarakat¹². Secara empiris, pendidikan tinggi memegang peran penting dalam proses pembangunan serta keberhasilan suatu negara. Sejalan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, globalisasi, dan perekonomian yang mengedepankan ekonomi berbasis pengetahuan, maka pendidikan tinggi semakin dibutuhkan dalam pertumbuhan dan pengembangan masyarakat suatu negara, termasuk Indonesia. Perguruan tinggi yang menjalankan proses pendidikan tinggi merupakan salah satu sumber inovasi dan solusi bagi pertumbuhan dan pengembangan bangsa serta seiring dengan berkembangnya globalisasi setiap negara dituntut bersaing di pasar dunia dan dapat memertahankan pertumbuhan ekonominya. Peran pendidikan tinggi menjadi kunci bagi kemajuan bangsa melalui lulusannya yang berkarakter, cerdas, dan terampil memajukan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni. Oleh karenanya perguruan tinggi perlu didorong untuk menjalankan peran tersebut sehingga secara optimal dapat merespon perubahan secara cepat dan dapat menggunakan sumberdayanya secara efisien dan efektif¹³. Agar perguruan tinggi dapat menjalankan peran yang diembannya dengan baik sesuai keinginan yang diharapkan, kemandirian Perguruan tinggi menjadi salah satu prasyarat utama.

Dewasa ini, berdasarkan data Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, jumlah perguruan tinggi di Indonesia sampai dengan semester ganjil tahun 2008/2009 sebanyak 3.016 yang terdiri atas 83 perguruan tinggi negeri dan 2.933 perguruan tinggi swasta, tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan bentuknya, perguruan tinggi di Indonesia terdiri atas 460 universitas, 1.306 sekolah tinggi, 162 politeknik, 54 institut dan 1.034 akademi. Keberadaan perguruan tinggi dengan berbagai

¹²*Ibid.*

¹³Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perguruan Tinggi, Versi 8 Desember 2010, Dewan Perguruan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional hal. 6.

macam bentuknya telah menyebar ke 33 provinsi dan 300 kota/kabupaten seluruh Indonesia. Lima kota yang paling banyak perguruan tingginya adalah Medan (157 PT), Bandung (130 PT), Makassar (112 PT), Jakarta Selatan (104 PT), dan Jakarta Timur (94PT)¹⁴. Namun dari ribuan perguruan tinggi yang ada jumlah lulusan yang berkualitas dan profesional belum memadai. Sebagian besar lulusannya belum mampu memenuhi tuntutan kebutuhan akan sumber daya manusia profesional dengan kualitas global yang memiliki karakter *triple-C*, yaitu¹⁵:

- a. *competence*, memiliki kualitas yang memenuhi standar kualitas unggul (*excellence*);
- b. *connections*, yaitu memiliki jaringan profesional lintas batas negara.
- c. *concept*, merujuk pada kemampuan untuk memproduksi inovasi secara berkesinambungan dan mentransfernya pada setiap produk yang dihasilkannya.

Keterbatasan kualitas lulusan perguruan tinggi menjadi hambatan bagi bangsa Indonesia dalam melakukan reformasi pembangunan, seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang mengagendakan lima prioritas pembangunan, yaitu: 1) membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan; 2) mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik; 3) mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan yang berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan; 4) membangun kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama, dan ketahanan budaya; 5) meningkatkan pembangunan daerah. Untuk melaksanakan kelima prioritas pembangunan tersebut membutuhkan sumber daya manusia unggulan dengan standar global dan kebutuhan tersebut idealnya sebagian besar dipenuhi oleh sumber daya manusia produk perguruan tinggi, meski bisa saja terjadi seseorang menjadi profesional tanpa menempuh pendidikan formal di perguruan tinggi.

¹⁴ Perspektif Perguruan Tinggi di Indonesia Tahun 2009, Direktorat Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional: Jakarta, 2009, hal 12.

¹⁵ Zaenal Soedjais, 1 Desember 2010, "Otonomi Perguruan Tinggi Dalam Perspektif Globalisasi", <http://sutisna.com/jurnal/jurnal-pendidikan/Otonomi-Perguruan-Tinggi-Dalam-Perspektif-Globalisasi>, diakses tanggal 7 Januari 2011.

Kondisi relatif memprihatinkan terjadi pada perguruan tinggi di Indonesia, dengan munculnya fenomena yang mengindikasikan kemunduran penyelenggaraan pendidikan tinggi Indonesia. *Pertama*, pada era tahun 1970-an banyak negara tetangga yang mengirim dosen dan mahasiswanya untuk belajar di perguruan tinggi Indonesia, sebagai contoh Malaysia. Namun keadaan sekarang berubah ke arah warga negara Indonesia belajar ke Malaysia. *Kedua*: dibanding dengan negara tetangga, jumlah waktu yang dibutuhkan untuk menempuh pendidikan tinggi relatif lebih lama sehingga biaya yang dikeluarkan oleh mahasiswa maupun subsidi pemerintah relatif lebih mahal. *Ketiga*, sejak tahun 1990-an Indonesia menerapkan konsep *link and match* dengan pendekatan agar alumni produk perguruan tinggi bisa menjadi tenaga yang siap pakai bagi pasar yang membutuhkannya, khususnya sektor industri. Namun kenyataannya sampai sekarang banyak perusahaan Indonesia yang mempekerjakan tenaga-tenaga profesional dari luar negeri untuk mengelola perusahaannya.¹⁶

Pada sisi yang lain, liberalisasi dan globalisasi pendidikan mengharuskan penataan kembali tata kelola perguruan tinggi agar lulusan yang dihasilkan mampu menghadapi tantangan jaman sekaligus bersaing secara sehat dengan produk perguruan tinggi negara lain. Terlebih dengan pemberlakuan ketentuan *World Trade Organization (WTO)* tentang *national treatment and transparency of national policies* yang mengharuskan negara tidak membedakan perlakuan terhadap penyelenggara pendidikan tinggi nasional dengan penyelenggara pendidikan tinggi asing yang menyelenggarakan pendidikan di Indonesia.

Untuk memperbaiki kondisi pendidikan tinggi Indonesia, menjawab kebutuhan dan tantangan globalisasi, serta untuk mewujudkan visi misi pendidikan nasional, diperlukan reformasi pendidikan tinggi. Langkah awal penataan kembali pendidikan tinggi dengan melakukan reformasi di bidang hukum, yaitu melalui pembentukan dan pembaruan peraturan perundang-undangan bidang pendidikan tinggi sebagai acuan dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi.

¹⁶ *Ibid.*

3. Argumen Yuridis

Pembentukan UU harus memuat kajian hukum positif yang berkaitan dengan substansi UU yang akan dibentuk¹⁷. Terkait pembentukan UU tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi alasan yuridis terdapat dalam UUD Tahun 1945. Pengakuan negara atas hak untuk memperoleh pendidikan sebagai hak dasar setiap orang membawa konsekuensi pada kewajiban negara untuk menjamin terselenggaranya hak dasar tersebut. Berkenaan dengan hak asasi untuk mendapatkan pendidikan, konstitusi kita telah mengaturnya di dalam Pasal 31 UUD Tahun 1945. Pasal 31 ayat (1) UUD Tahun 1945 merupakan pernyataan negara mengenai hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Konsekuensi pemberian suatu hak akan menimbulkan kewajiban pada pihak lain, dalam hal ini negara untuk menyelenggarakan pendidikan. Sejalan dengan hal tersebut Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengatur mengenai kewajiban Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang mengacu pada peningkatan keimanan dan ketaqwaan serta akhlaq mulia dalam rangka mencerdaskan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Dalam rangka melaksanakan amanat konstitusi di bidang pendidikan, Pemerintah telah mengundang UU Sisdiknas sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pendidikan nasional.

Salah satu materi penting dalam UU Sisdiknas yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagai jenjang pendidikan setelah jenjang pendidikan menengah yang dilakukan oleh perguruan tinggi baik dengan bentuk akademik, politeknik, sekolah tinggi, institut, maupun universitas adalah ketentuan mengenai otonomi bagi perguruan tinggi untuk mengelola lembaganya secara mandiri sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UU Sisdiknas:

"Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat".

Secara keseluruhan bagian keempat dari Bab VI UU Sisdiknas tentang Pendidikan Tinggi tidak mengatur secara rinci ruang lingkup otonomi perguruan tinggi itu diberikan dan bagaimana otonomi tersebut diselenggarakan. Namun dalam ketentuan Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas

¹⁷Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No.M.HH-01.PP.01.01 tahun 2008,*Op.cit.*

disebutkan bahwa perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya. Sedangkan pengertian otonomi perguruan tinggi hanya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas, yaitu kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.

Kedua pasal tersebut merupakan dasar hukum yang kuat bagi kemandirian perguruan tinggi dalam menjalankan perannya secara optimal untuk merespon perubahan dalam globalisasi, sehingga pendidikan tinggi mampu meningkatkan daya saing bangsa melalui lulusan yang bermutu. Pengaturan lebih lanjut tentang kemandirian perguruan tinggi ini perlu dituangkan dalam undang-undang yang dapat mewadahi kemandirian yang diperlukan oleh perguruan tinggi dalam menjalankan perannya, dan yang dapat diterima oleh masyarakat luas sebagai bagian dari akuntabilitas perguruan tinggi. Upaya ini telah dilakukan dengan membentuk UU BHP yang salah satu materinya mengatur tentang tata kelola perguruan tinggi dengan paradigma pengelolaan perguruan tinggi yang mengarah pada penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi. UU BHP merupakan pelaksanaan dari Pasal 53 UU Sisdiknas yang memerintahkan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal baik yang didirikan oleh pemerintah maupun masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan dan ketentuan mengenai badan hukum pendidikan diatur dengan undang-undang.

Pasal 53 ayat (1) UU sisdiknas yang mengatur penyelenggara pendidikan berbentuk badan hukum pendidikan pernah diajukan *judicial review* oleh sekelompok masyarakat dalam perkara nomor 021/PUU-IV/2006 dan dinyatakan tidak diterima oleh MK pada tanggal 22 Februari 2007. Meski ditolak, MK dalam putusannya memberikan rekomendasi hakim konstitusi kepada Pemerintah dan DPR RI agar dalam penyusunan UU BHP mempertimbangkan:

- a. aspek fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa serta kewajiban negara dan Pemerintah dalam bidang pendidikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), serta hak dan kewajiban warga negara dalam bidang pendidikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28 ayat (1) UUD Tahun 1945.
- b. aspek filosofis yaitu mengenai cita-cita untuk membangun sistem pendidikan nasional yang berkualitas dan bermakna bagi kehidupan bangsa. Aspek sosiologis yaitu realitas penyelenggaraan pendidikan yang

sudah ada termasuk yang diselenggarakan oleh yayasan, perkumpulan, dan sebagainya. Aspek yuridis, yaitu tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya terkait badan hukum.

- c. aspek pengaturan badan hukum pendidikan dalam undang-undang harus merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindar dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan sehingga tidak memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik.
- d. aspek aspirasi masyarakat harus diperhatikan dalam pembentukan UU BHP agar tidak menimbulkan kekacauan dan permasalahan baru dalam dunia pendidikan Indonesia.

Pasca pembentukan UU BHP, sekelompok masyarakat mengajukan *judicial review* terhadap UU BHP dan kali ini Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 tanggal 31 Maret 2010, menyatakan UU BHP secara keseluruhan tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam salah satu pertimbangannya Mahkamah Konstitusi memandang pembentuk undang-undang tidak melaksanakan rekomendasi Mahkamah Konstitusi dalam menyusun UU BHP. Putusan Mahkamah Konstitusi juga menyebutkan bahwa badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (4) UU Sisdiknas harus dimaknai sebagai fungsi penyelenggara pendidikan. Dengan demikian sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, tidak ada lagi peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan penyelenggara dan tata kelola perguruan tinggi.

Sebelum diatur dalam UU BHP, materi penyelenggara dan tata kelola satuan pendidikan termasuk tata kelola perguruan tinggi pada awalnya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi, yang kemudian dicabut oleh Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan karena materi pengaturannya sudah diatur dalam UU BHP.

Analisis mengenai pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang telah dibahas pada bagian awal tulisan ini, menunjukkan bahwa kekosongan hukum tata kelola pendidikan tinggi dapat mengganggu penyelenggaraan pendidikan tinggi dan perwujudan otonomi pendidikan tinggi sebagaimana diamanatkan UU Sisdiknas. Terlebih jika mempertimbangkan bahwa pendidikan tinggi berkaitan dengan pengaturan hak asasi di bidang pendidikan, persoalan pendidikan menimbulkan hak dan kewajiban bagi

negara dan warga negara, serta materi pengaturan yang diamanatkan oleh UU Sisdiknas, maka pembentukan Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi perlu segera terlaksana.

B. Pengaturan Penyelenggaraan Otonomi Perguruan Tinggi

1. Bentuk Otonomi Perguruan Tinggi

Gagasan otonomi perguruan tinggi dilatarbelakangi oleh lemahnya kapasitas pengelolaan internal perguruan tinggi dan keterbatasan dana dalam mengelola dan mengembangkan perguruan tinggi, sehingga menciptakan kondisi yang berdampak pada minimnya kemampuan perguruan tinggi dalam merespon peluang kerjasama dengan pihak lain khususnya dalam melaksanakan darma perguruan tinggi di bidang penelitian dan pengabdian masyarakat. Sementara Pemerintah sebagai penanggung jawab pendidikan tinggi belum mampu mendorong pihak lain, khususnya sektor industri dan perdagangan untuk terlibat dalam kerjasama penelitian dan pengembangan perguruan tinggi¹⁸. Gagasan ini kemudian diwujudkan dalam pembentukan UU Sisdiknas yang penyusunannya merupakan Rancangan Undang-Undang usul inisiatif DPR RI.

Melalui Otonomi perguruan tinggi diharapkan perguruan tinggi baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun masyarakat dapat memberikan pelayanan yang prima kepada mahasiswa sehingga mampu menghasilkan lulusan yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat serta mampu bersaing dalam era globalisasi. Melalui pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR RI, disepakati rumusan pengaturan otonomi perguruan tinggi dalam Pasal 24 UU Sisdiknas, sebagai berikut:

- (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 berdasarkan prinsip akuntabilitas publik.

¹⁸ Anwar Arifin, *op.cit.*, hal.43.

UU Sisdiknas kembali memperkuat komitmen penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi dengan mencantumkan pengaturan pengelolaan pendidikan tinggi dalam Pasal 50 ayat (6) yang menyebutkan bahwa perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya. Meskipun dalam rumusan pasal-pasal UU Sisdiknas tidak memuat pengaturan pengertian dan ruang lingkup otonomi perguruan tinggi, namun pengertian otonomi perguruan tinggi dirumuskan dalam penjelasan Pasal 50 ayat (6) sebagai kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.

Pemberian otonomi pada perguruan tinggi pada prinsipnya merupakan bentuk pengalokasian kewenangan dari institusi pusat dalam hal ini Menteri Pendidikan Nasional sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan nasional kepada lembaga perguruan tinggi sebagai institusi lokal, dalam bentuk desentralisasi. Dalam desentralisasi pendidikan tinggi ini, perguruan tinggi melalui penetapan Pemerintah diberikan kewenangan mengelola lembaga perguruan tinggi secara mandiri di bidang akademik (Pasal 24 ayat (1), keuangan (Pasal 24 ayat (3)), dan manajemen. Konsekuensi desentralisasi pendidikan tinggi adalah kewenangan yang dimiliki perguruan tinggi untuk menjalankan penilaian, inisiatif, dan pemerintahnya sendiri. Dalam konteks otonomi perguruan tinggi, hal ini dimaknai dengan kewenangan untuk mengatur, melaksanakan inisiatif dan melakukan penilaian pelaksanaan penyelenggaraan perguruan tinggi oleh perguruan tinggi yang bersangkutan. Meskipun kemandirian yang dimilikinya tetap menjunjung tinggi akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Mengingat UUD Tahun 1945 telah menggariskan penyelenggaraan pendidikan nasional merupakan tanggungjawab negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah, maka secara konstitusional kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan tinggi harus tetap ada di tangan Pemerintah. Selanjutnya dalam rangka memberi kesempatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan, pengendalian mutu dan pembiayaan pendidikan, Pemerintah memberikan mandat kepada perguruan tinggi melalui otonomi perguruan tinggi. Mandat diberikan oleh Pemerintah kepada perguruan tinggi untuk mengatur, membuat keputusan, atau mengambil suatu tindakan berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan tinggi dengan kewenangan tetap pada Pemerintah (Menteri Pendidikan Nasional). Konsep mandat pada otonomi perguruan tinggi secara legal lebih tepat untuk diterapkan jika dibandingkan dengan konsep delegasi, karena dalam delegasi

terdapat kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi Pemerintahan kepada perguruan tinggi yang memberi konsekuensi pemindahan tanggung jawab awal kepada pihak yang menerima delegasi.

Dengan mengacu pada konsep mandat, idealnya pemberian otonomi perguruan tinggi diberikan oleh Pemerintah kepada perguruan tinggi untuk menjalankan fungsi penyelenggara pendidikan tinggi secara bertahap sesuai dengan kemampuan perguruan tinggi yang bersangkutan. Pentahapan penting untuk dilakukan mengingat kondisi dan kemampuan perguruan tinggi di Indonesia berbeda-beda atau tidak pada tingkatan yang sama, sehingga pemberian otonomi pada perguruan tinggi secara serentak dapat berakibat kontraproduktif bagi perguruan tinggi yang belum siap untuk melaksanakan otonomi secara penuh. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membina dan mengembangkan perguruan tinggi yang belum mampu menjalankan otonomi, oleh karenanya kemampuan dan kelayakan perguruan tinggi harus menjadi pertimbangan dalam memberikan otonomi kepada masing-masing perguruan tinggi.

Kenyataan yang terjadi di masyarakat, otonomi perguruan tinggi telah lama dilakukan oleh perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat baik yang didirikan oleh yayasan, perkumpulan, maupun badan hukum lain yang sejenis. Meskipun Pemerintah turut terlibat atau membantu penyelenggaraan perguruan tinggi swasta dalam bentuk bantuan pendidikan berupa hibah dan sebagainya, pada dasarnya perguruan tinggi swasta telah memiliki kemandirian dalam bidang keuangan, kepegawaian, manajemen, maupun pengelolaan aset. Hanya pengelolaan kegiatan akademik yang masih bergantung pada kewenangan Pemerintah. Fakta tersebut memperlihatkan bahwa otonomi perguruan tinggi lebih ditujukan pada perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Harus diakui perguruan tinggi negeri juga memiliki keberagaman dalam sisi kemampuan dan tingkat kelayakan. Beberapa perguruan tinggi negeri papan atas saat ini telah diakui kemampuannya dalam mengelola otonomi perguruan tinggi dan ditetapkan sebagai perguruan tinggi dengan status Badan Hukum Milik Negara, seperti Universitas Indonesia (UI), Universitas Gajah Mada (UGM), Institut Teknologi Bandung (ITB), dan Institut Pertanian Bogor (IPB). Namun masih banyak perguruan tinggi negeri lainnya yang dengan keterbatasan kemampuannya belum siap sepenuhnya melaksanakan otonomi. Oleh karenanya konsep dasar pemberian otonomi perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah akan dilakukan

secara berjenjang oleh Pemerintah dalam domein kewenangan tata kelola, pengelolaan keuangan, pengelolaan kepegawaian, pengelolaan aset dan sarana, serta pengelolaan akademik¹⁹. Berdasarkan kewenangan Pemerintah dan kemampuan perguruan tinggi, Pemerintah melakukan penilaian untuk memberikan mandat kemandirian perguruan tinggi yang menghasilkan tiga jenis perguruan tinggi dengan tahap kemandirian penuh, kemandirian sebagian, dan perguruan tinggi pemerintah sebagai unit pelaksana teknis pemerintah.

- a. Perguruan tinggi dengan kemandirian penuh memiliki fungsi penentu kebijakan umum, pengelolaan, pengawasan akademik, dan pengawasan non akademik. Fungsi penentu kebijakan umum merupakan ciri dari otonomi perguruan tinggi yang dilakukan secara penuh dan tidak terdapat pada perguruan tinggi yang mendapatkan kemandirian. Dalam hal ini, perguruan tinggi memiliki organ yang berfungsi menentukan kebijakan umum dalam penyelenggaraan perguruan tinggi, seperti pengesahan dokumen-dokumen dasar perguruan tinggi, rencana pengembangan dan rencana strategis perguruan tinggi, dan rencana kerja dan anggaran tahunan.
- b. Perguruan tinggi dengan kemandirian sebagian diberikan oleh Pemerintah kepada perguruan tinggi pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPKBLU). Pada perguruan tinggi dengan kemandirian sebagian fungsi penentu kebijakan umum, kemandirian tidak termasuk mandat yang diberikan oleh pemerintah, tetapi perguruan tinggi yang bersangkutan secara *inheren* memiliki fungsi pengelolaan, pengawasan akademik, pengawasan nonakademik, dan pengawasan PPKBLU. Ciri kemandirian pada tahap ini ditonjolkan melalui kewenangan mengelola keuangan dengan menggunakan pola Badan Layanan Umum, sehingga perguruan tinggi dapat dapat memungut dana dari masyarakat untuk operasionalisasi perguruan tinggi sebagai penerimaan negara bukan pajak dan jika terjadi sisa hasil pengelolaan maka dana tersebut hanya dapat dipergunakan untuk kepentingan pengelolaan perguruan tinggi.
- c. Perguruan tinggi pemerintah sebagai unit pelaksana teknis Pemerintah memiliki fungsi pengelolaan, pengawasan akademik, dan pengawasan

¹⁹ Naskah Akademik RUU tentang Tata Kelola Perguruan Tinggi Versi 8 Desember 2010, *Op.cit.*, hal. 17.

non akademik. Tahapan ini merupakan tahapan kemandirian yang paling rendah, sebagai konsekuensi pengelolaan perguruan tinggi yang bersangkutan oleh unit pelaksana teknis pemerintah yang pengelolaan keuangannya tergantung sepenuhnya pada kementerian/lembaga yang bersangkutan.

Melalui fasilitas dan dukungan pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah diharapkan tiap-tiap perguruan tinggi secara bertahap mampu meningkatkan kemampuan dan taraf kemandiriannya, sehingga pada akhirnya pelaksanaan otonomi perguruan tinggi dapat dilakukan sepenuhnya baik otonomi keilmuan (Pasal 24 ayat (1) UU Sisdiknas), otonomi pengelolaan di bidang akademik, dan otonomi pengelolaan lembaga (Pasal 50 ayat 6 UU Sisdiknas) sesuai dengan harapan UU Sisdiknas.

2. Prinsip Pelaksanaan Otonomi Perguruan Tinggi

Pemberian otonomi perguruan tinggi oleh Pemerintah berupa kemandirian pengelolaan lembaga perguruan tinggi bukan bertujuan untuk melepaskan tanggungjawab pemerintah atas penyelenggaraan pendidikan tinggi. Pada tingkatan tertinggi tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional tetap berada di tangan Pemerintah. Hal ini sesuai dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi UU No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa Pasal 6 ayat (2) UU Sisdiknas bahwa "setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali dimaknai sebagai "setiap warga negara ikut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan".

Keinginan Pemerintah untuk memajukan pendidikan tinggi di tengah ketatnya persaingan globalisasi melalui pelaksanaan otonomi perguruan tinggi, bukan tanpa kendala. Kekhawatiran pelaksanaan otonomi perguruan tinggi akan mengarah pada komersialisasi menjadi alasan kuat penolakan sebagian masyarakat. Terhadap dua kepentingan yang berbenturan ini perlu dicari pemecahan masalah dengan mengatur secara seimbang kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Substansi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggara dan tata kelola perguruan tinggi, khususnya mengenai otonomi perguruan tinggi harus mempertimbangkan kemampuan dan kesempatan masyarakat dapat memperoleh pendidikan tinggi

sebagai hak pemenuhan asasinya serta kewajiban negara sebagai penanggungjawab utama penyelenggara pendidikan. Hal ini dimaksudkan agar hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat dapat digunakan untuk menata kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat guna mewujudkan keseimbangan proposional.

Pelaksanaan otonomi perguruan tinggi bukan berarti menghapuskan kewajiban dan tanggungjawab konstitusional Pemerintah. Terkait dengan kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah, UU Sisdiknas telah mengatur sejumlah kewajiban Pemerintah yang harus dilaksanakan rangka dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, antara lain:

- Pasal 11 ayat (1)
Memberikan pelayanan, kemudahan, dan menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.
- Pasal 50 ayat (2)
Menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional.
- Pasal 49 ayat (3)
Memberikan dana pendidikan berupa hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Pasal 41 ayat (3)
Wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.
- Pasal 44 ayat (1) dan ayat (3)
Wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Pada dimensi yang lain, otonomi perguruan tinggi memungkinkan perguruan tinggi memiliki kewenangan mengatur dan melaksanakan pengelolaan akademik, keuangan, dan kelembagaan yang jika tidak dilakukan secara transparan dan diikuti dengan akuntabilitas yang memadai, dapat berpengaruh terhadap keterbatasan akses warga negara dalam memperoleh hak pendidikannya. Sebagai contoh, kemandirian pengelolaan keuangan berdampak pada mahalnya biaya pendidikan tinggi yang harus ditanggung oleh mahasiswa, sehingga hanya warga negara yang memiliki kemampuan ekonomi relatif tinggi yang dapat menempuh pendidikan di perguruan tinggi.

Mengantisipasi kemungkinan tersebut UU Sisdiknas telah memberikan rambu-rambu penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi antara lain melalui pelaksanaan akuntabilitas publik (Pasal 24 ayat (3) UU Sisdiknas). Di samping itu perlu dirumuskan asas-asas penyelenggaraan pendidikan tinggi secara jelas dan tegas guna membimbing pelaksanaan otonomi perguruan tinggi secara sehat dan bertanggung jawab, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, beberapa asas atau prinsip yang terdapat dalam UU BHP dapat digunakan sebagai asas yang mendasari pelaksanaan otonomi perguruan tinggi. Asas-asas tersebut adalah asas keadilan, otonomi, nirlaba, transparansi, akuntabilitas, dan penjaminan mutu.

Asas keadilan, perguruan tinggi wajib menyediakan akses kepada calon mahasiswa dan memberikan layanan pendidikan tinggi kepada mahasiswa, tanpa memandang latar belakang agama, ras, etnis, gender, status sosial, dan kemampuan ekonominya. Sedangkan melalui asas otonomi, perguruan tinggi memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menjalankan kegiatan akademik maupun non akademik secara mandiri. Otonomi perguruan tinggi memperkenankan perguruan tinggi memungut sumber dana dari masyarakat. Kewenangan ini perlu dibatasi dengan rambu-rambu yang mampu membatasi kesewenang-wenangan penyelenggara yang berorientasi *profit*. Oleh karenanya diperlukan asas nirlaba dalam penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi, yaitu bahwa tujuan utama kegiatan perguruan tinggi bukan mencari sisa hasil usaha, namun apabila terdapat sisa hasil usaha dari kegiatan perguruan tinggi maka sisa hasil usaha tersebut wajib ditanamkan kembali ke dalam perguruan tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan perguruan tinggi.

Pemberian mandat oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi pendidikan memerlukan transparansi, bagaimana perguruan tinggi melaksanakan mandat tersebut dengan baik, sehingga asas transparansi diperlukan agar perguruan tinggi memiliki keterbukaan dan kemampuan untuk menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan standar pelaporan yang berlaku kepada pemangku kepentingan.

Asas akuntabilitas publik perlu menjiwai penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi guna membuktikan kepada masyarakat bahwa perguruan tinggi memiliki kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankannya kepada pemangku kepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan otonomi

perguruan tinggi akuntabilitas publik perguruan tinggi terdiri atas akuntabilitas akademik dan akuntabilitas non-akademik. Guna mendukung akuntabilitas publik ini, Kementerian Pendidikan Nasional mengeluarkan keputusan yang menekankan akuntabilitas publik perguruan tinggi negeri wajib diwujudkan dengan menjaga agar jumlah maksimum mahasiswa dalam setiap perguruan tinggi proporsional, seimbang dengan kapasitas sarana dan prasarana, dosen dan tenaga kependidikan, pelayanan, serta sumber daya pendidikan lainnya yang dimiliki oleh perguruan tinggi negeri. Akuntabilitas publik dilaksanakan melalui sistem pelaporan tahunan bidang akademik dan nonakademik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan diikuti dengan pengawasan, pengendalian, dan pembinaan terhadap perguruan tinggi pada semua jenjang dan jenis pendidikan.

Hal lain yang perlu diperhatikan, penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi harus tetap mengutamakan mutu pelayanan dan kualitas pendidikan yang diselenggarakan berdasarkan standar nasional pendidikan dan berorientasi pada meningkatkan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan.

3. Penjabaran Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Perguruan Tinggi dalam Substansi Undang-Undang

Prinsip atau asas yang otonomi perguruan tinggi harus menjiwai substansi undang-undang tata kelola perguruan tinggi secara keseluruhan. Implementasi asas-asas tersebut tertuang dalam beberapa substansi penting dalam RUU tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi, antara lain:

a. pemberian mandat pengelolaan

Pada prinsipnya konstitusi telah mengamanatkan penyelenggaraan pendidikan merupakan tanggung jawab negara yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah. Namun mengingat kompleksitas dan karakteristik pendidikan tinggi yang dilatarbelakangi oleh keterbatasan sumber daya, sistem dan lingkungan, sudah saatnya pendidikan tinggi bukan lagi menjadi *public goods*, tetapi perlu diarahkan kepada bentuk "*quasi-public goods*" dengan membuka dan kontribusi positif external stakeholders dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi²⁰. Pemerintah sebagai pihak

²⁰ Adil Basuki Ahza, Penjelasan Tertulis Terhadap Pertanyaan-Pertanyaan Setjen DPR RI, pada Seminar Otonomi Perguruan Tinggi Pasca Putusan Judicial Review terhadap UU No. 9 tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, P3DI Setjen DPR RI, Tanggal 21 Februari 2011.

yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi memberikan sebagian kewenangannya melalui mandat kepada perguruan tinggi.

Mandat tersebut akan diberikan secara bertahap atau berjenjang sesuai dengan kemampuan dan kesiapan perguruan tinggi yang bersangkutan. Pada Perguruan tinggi yang telah siap melakukan otonomi secara penuh akan diberikan mandat kemandirian penuh, sementara perguruan tinggi yang baru memiliki kesiapan sebagian dapat diberikan kemandirian sebagian.

b. fungsi tata kelola pendidikan tinggi

Fungsi pada tata kelola perguruan tinggi diberikan berdasarkan tahapan kemandirian perguruan tinggi dan pelaksanaannya dilakukan oleh organ yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diembannya. Pada perguruan tinggi dengan kemandirian penuh memiliki fungsi penentuan kebijakan umum, pengelolaan, serta pengawasan akademik dan non-akademik. Pada perguruan tinggi dengan kemandirian sebagian memiliki fungsi pengelolaan dan pengawasan akademik dan nonakademik, namun tidak memiliki fungsi kebijakan umum dan fungsi pengawasan keuangannya menggunakan pola pengawasan Badan Layanan Umum.

c. pembentukan, perubahan, dan penutupan

Wewenang yang dimiliki Menteri Pendidikan meliputi pula memberikan izin pendirian, perubahan yang meliputi perubahan nama atau bentuk, penggabungan, pemecahan, pengalihan pengelolaan perguruan tinggi. Sedangkan penutupan perguruan tinggi wajib dilakukan jika izin pendirian dicabut oleh Menteri karena penyelenggaraan pendidikan tinggi tidak memenuhi syarat atau prosesnya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

d. statuta

Setiap perguruan tinggi memiliki statutanya masing-masing sebagai dasar penyelenggaraan tridarma perguruan tinggi sekaligus merupakan dasar penyelenggaraan penyusunan peraturan baik akademik dan nonakademik, serta prosedur operasional perguruan tinggi yang pemberlakuannya memerlukan pengesahan dari Menteri. Untuk menghindari substansi statuta yang bertentangan dengan peraturan perundangan, dalam RUU tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi diatur materi muatan pokok statuta, seperti: visi, misi, dan tujuan jalur, jenjang,

jenis, dan strata pendidikan sistem penjaminan mutu internal dan eksternal serta pengawasan dan akuntabilitas.

C. Manfaat Otonomi Pendidikan Tinggi bagi Pemangku Kepentingan

Pengaturan tata kelola pendidikan tinggi dalam satu undang-undang akan berpengaruh pada hak dan kewajiban pihak pemangku kepentingan, yaitu Pemerintah, perguruan tinggi, penyelenggara perguruan tinggi masyarakat, dan masyarakat selaku pengguna jasa pendidikan tinggi.

Pemerintah sebagai penanggung jawab utama penyelenggara pendidikan tinggi memberikan konsekuensi yuridis berupa pengalihan sebagian kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi. Namun Pemerintah sebenarnya diuntungkan oleh pelaksanaan otonomi pendidikan tinggi khususnya dari sisi pembiayaan. Tidak dapat dipungkiri Indonesia dengan jumlah penduduk yang relatif besar dan kondisi wilayah kepulauan yang sangat luas, tidak mudah untuk dijangkau dari pusat pemerintahan. Akibatnya beban negara untuk membiayai pendidikan masyarakatnya memerlukan sumber daya yang sangat besar. Sangat kecil kemungkinan untuk memajukan pendidikan tanpa melibatkan peran serta masyarakat. Oleh karenanya pengelolaan perguruan tinggi secara otonom menjadi salah satu solusi bagi Pemerintah untuk membangun dan mengembangkan pendidikan tinggi. Sebagai catatan, keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi bukan berarti melepaskan tanggung jawab Pemerintah. Pemerintah tetap perlu mengatur kebijakan-kebijakan strategis dan membantu pembiayaan penyelenggaraan pendidikan tinggi, baik perguruan tinggi yang didirikan atau diselenggarakan oleh Pemerintah maupun masyarakat. Kebijakan yang sifatnya strategis tetap perlu menjadi porsi Pemerintah agar penyelenggaraan pendidikan tinggi tidak keluar dari nilai-nilai dan tujuan penyelenggaraan pendidikan terutama untuk menjamin terpenuhinya hak warga negara dalam memperoleh pendidikan melalui biaya pendidikan yang terjangkau dan mutu lulusan yang dapat bersaing di era globalisasi sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam mencerdaskan bangsa.

Penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia sudah sejak lama melibatkan peran swasta. Lembaga-lembaga pendidikan tinggi yang didirikan oleh masyarakat baik oleh perkumpulan, yayasan, maupun badan hukum lainnya turut memberikan kontribusi dalam mencerdaskan bangsa. Perguruan

tinggi yang didirikan dan dikelola oleh masyarakat sejak pendiriannya telah memiliki tata kelola secara otonom. Sangat disayangkan perguruan tinggi swasta yang secara kuantitas jauh lebih banyak dibandingkan dengan perguruan tinggi negeri ini, sebagian besar memiliki kualitas yang belum memadai. Melalui pengaturan izin pendirian, sistem penjaminan mutu dengan akreditasi dari lembaga yang berkompeten, bantuan pembiayaan serta pengawasan diharapkan perguruan tinggi swasta dapat maju, berkembang, dan menghasilkan lulusan yang berkualitas sehingga mampu mengisi kebutuhan sumber daya manusia yang dibutuhkan dunia usaha dan pemerintah.

Otonomi pendidikan tinggi juga akan berdampak positif pada perguruan tinggi. Bahkan tanpa otonomi, perguruan tinggi tidak akan mampu mengemban tugas dan tanggung jawabnya dengan baik. Otonomi perguruan tinggi memberikan kemerdekaan kepada dosen dan mahasiswa untuk memajukan dan mengembangkan ilmu pengetahuan. Dalam kaitan ini dosen memiliki kebebasan menciptakan mata kuliah dalam disiplin ilmunya yang dianggap penting dan melaksanakan riset, sedangkan mahasiswa memiliki kebebasan dalam memilih mata kuliah yang dikehendaknya²¹. Kebebasan juga dimiliki perguruan tinggi dalam hal melakukan kerjasama dengan pihak lain baik di bidang pengajaran, penelitian, maupun pengabdian masyarakat. Pada sisi lain otonomi pendidikan tinggi juga memberikan kemandirian pengelolaan administrasi dan keuangan pada perguruan tinggi yang bersangkutan. Melalui pengelolaan organisasi, administrasi, dan keuangan yang mandiri tanpa intervensi pihak lain di luar kepentingan perguruan tinggi, diharapkan perguruan tinggi mampu menjalankan tri darma perguruan tinggi secara efisien dan efektif. Meskipun demikian pengelolaan perguruan tinggi harus tetap mengedepankan *good governance*, antara lain melalui sistem pertanggungjawaban yang transparan kepada publik.

Pihak yang paling rentan terhadap pelaksanaan otonomi pendidikan tinggi adalah masyarakat pengguna perguruan tinggi. Kemandirian tata kelola dapat berimplikasi pada tingginya biaya yang harus ditanggung oleh mahasiswa. Tingginya biaya pendidikan tinggi akan mempersempit akses

²¹Soedijarto, Otonomi Perguruan Tinggi (Universitas) Pasca Putusan Judicial Review terhadap UU No. 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan, Makalah disampaikan pada Diskusi dalam rangka Penelitian Tentang Otonomi Perguruan Tinggi (Universitas) Pasca Putusan Judicial Review terhadap UU No. 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan, di P3DI Setjen DPR RI tanggal 11 Februari 2011.

masyarakat, khususnya masyarakat menengah ke bawah, untuk dapat menempuh pendidikan di perguruan tinggi. Oleh karenanya dalam RUU tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi diatur komponen biaya yang ditanggung oleh mahasiswa dan batas maksimalnya. Selain itu diatur pula kewajiban satuan pendidikan tinggi pemerintah untuk menerima mahasiswa dari kalangan tidak mampu dalam prosentase tertentu dengan tetap mempertimbangkan kemampuan akademik yang dimiliki mahasiswa.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Konstitusi telah mengamanatkan pendidikan sebagai hak warga negara yang penyelenggaraannya menjadi tanggungjawab Pemerintah dan diatur dengan undang-undang. Pendidikan tinggi sebagai salah satu jenjang pendidikan memiliki peran penting sekaligus menjadi motor penggerak pembangunan nasional. Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi di bidang pendidikan serta sebagai upaya menciptakan lulusan perguruan tinggi yang bermutu yang mampu bersaing di era globalisasi diperlukan tata kelola perguruan tinggi yang menjamin terselenggaranya hak warga negara dan pemenuhan kewajiban pemerintah, sehingga dibutuhkan dukungan perangkat peraturan perundang-undangan yang memadai di bidang tata kelola pendidikan tinggi. Sebagai dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan UU BHP, saat ini tidak terdapat Undang-Undang yang mengatur penyelenggara dan tata kelola pendidikan tinggi, sehingga landasan hukum berupa undang-undang yang mengatur mengenai tata kelola pendidikan tinggi menjadi kebutuhan mendesak yang perlu segera direalisasi oleh Pemerintah dan DPR RI.

Penyelenggaraan dan tata kelola pendidikan tinggi dengan paradigma baru pendidikan nasional menempatkan otonomi perguruan tinggi sebagai bagian penting dari pengaturan tata kelola perguruan tinggi. Dalam otonomi perguruan tinggi terdapat pengalokasian kewenangan atribusi berupa mandat oleh Pemerintah kepada perguruan tinggi sebagai penyelenggara pendidikan tinggi. Hal penting yang menjadi prinsip penyelenggaraan tata kelola pendidikan tinggi dengan paradigma pendidikan yang baru adalah pelaksanaan otonomi perguruan tinggi tidak menghapus tanggung jawab Pemerintah di bidang pendidikan, sehingga pengaturan tata kelola pendidikan

tinggi harus memuat aturan yang tegas dan jelas mengenai hal-hal yang masih menjadi tanggung jawab pemerintah. Di samping itu untuk menjamin hak asasi warga negara di bidang pendidikan, undang-undang harus mengatur rambu-rambu pelaksanaan otonomi perguruan tinggi melalui penerapan asas-asas seperti asas: keadilan, otonomi, nirlaba, transparansi, akuntabilitas, dan penjaminan mutu yang mendasari dan menjiwai pengaturan dan pelaksanaan otonomi perguruan tinggi.

Pada akhirnya pengaturan tata kelola pendidikan tinggi dalam undang-undang yang dilakukan secara sehat, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan akan memberikan dampak positif bagi para pemangku kepentingan baik pemerintah, penyelenggara pendidikan tinggi swasta, perguruan tinggi, maupun masyarakat.

B. Rekomendasi

Belajar dari penolakan sebagian masyarakat terhadap UU BHP, maka pembentukan Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi perlu memperhatikan keseimbangan kepentingan antara Pemerintah dan masyarakat, khususnya mengenai pembebanan pendanaan oleh masyarakat sebagai salah satu konsekuensi penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi. Oleh karena itu materi pengaturan dalam Undang-Undang tentang Tata Kelola Pendidikan Tinggi perlu mengatur rambu-rambu untuk meminimalisasi komersialisasi perguruan tinggi. Disamping itu sosialisasi secara optimal atas materi-materi yang akan diatur dalam undang-undang tersebut perlu dilakukan sedini dan seluas mungkin untuk menciptakan pemahaman yang sama antara masyarakat dan pembentuk undang-undang, sehingga dapat dihindari upaya *judicial review* terhadap undang-undang yang telah disepakati bersama antara Pemerintah dan DPR RI.

Daftar Pustaka

Buku:

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: PT.Toko Gunung Agung tbk., 2002
- Anwar Arifin, *Format Baru Pengelolaan Pendidikan*, Jakarta: Pustaka Indonesia, 2006.
- Bernard I. Tanya, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010
- Dirjen Dikti Depdiknas, *Perspektif Perguruan Tinggi di Indonesia Tahun 2009*, Direktorat Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional: Jakarta, 2009..
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (diterjemahkan oleh Somardi), Jakarta: Rimdi Press, 1995.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- , *Beberapa Pendekatan Ekonomi Ekonomi Dalam Hukum*, ed. Jimly Asshiddiqie, jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2003
- M.R. Khairul Muluk, "Desentralisasi Teori, Cakupan, dan Elemen", *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II, No. 02 Maret 2002.

Web Site:

- Zaenal Soedjais, 1 Desember 2010, "Otonomi Perguruan Tinggi Dalam Perspektif Globalisasi", <http://sutisna.com/jurnal/jurnal-pendidikan/Otonomi-Perguruan-Tinggi-Dalam-Perspektif-Globalisasi>, diakses tanggal 7 Januari 2011.
- Sonny Tobelo, 8 Januari 2011, "Teori Kewenangan", <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, diakses 20 Januari 2011.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang- Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 No.,
Tambahan Lembaran Negara No.4301)

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 2004 No.53, Tambahan Lembaran Negara No. 4389)

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan
Tinggi

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No.M.HH-01.PP.01.01 tahun
2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik.

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan
Penyelenggaraan Pendidikan.

